Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Weerbaarheidsbeleid in de praktijk: Inzichten uit interventies binnen de Decentrale Uitkering 2023

Onderzoek

Periode van 02.09.2024 – 20.12.2024

Florian Kühnert
Begeleiders: Gerard Lucius & Erik van Halewijn,
prof. dr. ir. Kees Boersma

Inhoud

1 Inleiding **3**

2. Onderzoeksaanpak **6**

2.1 Doel van het onderzoek 6

2.2 Onderzoeksopzet 6

2.3 Dataverzameling 6

2.4 Analyse 7

3. Bevindingen **8**

3.1 Gemeentelijke interventies 8

3.1.1 Weert *8*

3.1.2 Zoetermeer *9*

3.1.3 Arnhem *9*

3.1.4 Den Haag *10*

3.1.5 Venlo *10*

3.1.6 Amersfoort *11*

3.2 Overkoepelende inzichten 12

4. Reflectie op de bevindingen **13**

5. Betekenis voor toekomstig beleid **16**

1 Inleiding

Nederland staat voor verschillende maatschappelijke uitdagingen die steeds sterker met elkaar samenhangen. Denk aan polarisatie, maatschappelijke onrust, discriminatie, radicalisering en extremisme. Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf, maar beïnvloeden elkaar en kunnen elkaar versterken. Tegelijkertijd verschillen mensen, groepen en gemeenschappen in de manier waarop zij met deze ontwikkelingen omgaan.

In deze context krijgt het begrip veerkracht steeds meer aandacht. Veerkracht gaat over de factoren die mensen, groepen en gemeenschappen helpen om met maatschappelijke spanningen om te gaan, zich aan te passen aan veranderingen en zich positief te blijven ontwikkelen. Het begrip wordt gebruikt in uiteenlopende vakgebieden, zoals de sociale wetenschappen, gezondheidszorg en klimaatwetenschap. Hoewel de precieze betekenis per context verschilt, staat steeds centraal hoe mensen en gemeenschappen omgaan met uitdagingen en tegenslag.

De afgelopen jaren is veerkracht ook een belangrijk onderwerp geworden binnen beleid en uitvoering. Tegelijkertijd blijkt dat het begrip niet altijd eenduidig wordt gebruikt. Verschillende organisaties en vakgebieden leggen verschillende accenten. Sommige benaderingen richten zich vooral op het verminderen van risico's, terwijl andere juist kijken naar beschermende factoren en kansen voor ontwikkeling. Daardoor biedt veerkracht ruimte voor verschillende perspectieven, maar kan het begrip ook abstract aanvoelen.

Veerkracht in het sociaal domein

Binnen het sociaal domein wordt veerkracht vaak verbonden aan maatschappelijke vraagstukken zoals polarisatie, discriminatie, radicalisering en sociale uitsluiting. Daarbij gaat het niet alleen om individuele vaardigheden, maar ook om de sociale omgeving waarin mensen leven. Factoren zoals sociale verbondenheid, vertrouwen, inclusie, rechtvaardigheid en maatschappelijke betrokkenheid spelen hierbij een belangrijke rol.

Onderzoekers onderscheiden verschillende manieren waarop naar veerkracht kan worden gekeken. Sommige benaderingen richten zich op het beperken van risico's en het voorkomen van problemen. Andere leggen de nadruk op het vermogen van mensen en gemeenschappen om zich aan te passen aan veranderingen. Daarnaast zijn er benaderingen die verder gaan dan herstel alleen en zich richten op structurele verbetering van maatschappelijke omstandigheden.

Deze verschillende perspectieven laten zien dat veerkracht niet één vaste betekenis heeft. Wel delen zij de gedachte dat beschermende factoren een belangrijke rol spelen bij het omgaan met maatschappelijke uitdagingen.

Veerkracht in beleid

Ook binnen het Nederlandse beleid is de aandacht voor veerkracht de afgelopen jaren toegenomen. Een voorbeeld hiervan is de Brede Aanpak ter Preventie van Gewelddadig Extremisme. Deze aanpak richt zich op het voorkomen van radicalisering door vroegtijdig signalen te herkennen en onderliggende factoren aan te pakken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- primaire preventie, gericht op het voorkomen van voedingsbodems voor polarisatie en extremisme;
- secundaire preventie, gericht op mensen die signalen van radicalisering vertonen;
- tertiaire preventie, gericht op mensen die al betrokken zijn geraakt bij gewelddadig extremisme.

Uit deze aanpak blijkt dat vroegtijdig investeren in beschermende factoren en maatschappelijke betrokkenheid kan bijdragen aan het voorkomen van ernstigere problemen op een later moment.

Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving

De aandacht voor preventie en beschermende factoren staat ook centraal in de Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit programma is in 2023 gestart als meerjarige pilot en loopt tot en met 2025.

De agenda richt zich op verschillende maatschappelijke vraagstukken:

- racisme en discriminatie;
- radicalisering en extremisme;
- onvrijheid in gesloten gemeenschappen;
- maatschappelijke onrust;
- polarisatie.

Dit onderzoek richt zich specifiek op het thema polarisatie.

Binnen de agenda wordt onderscheid gemaakt tussen weerbaarheid en veerkracht. Weerbaarheid heeft vooral betrekking op het omgaan met risico's en bedreigingen. Veerkracht richt zich daarnaast op beschermende factoren en positieve ontwikkeling. Beide begrippen vullen elkaar aan, maar leggen verschillende accenten.

Niet alle vormen van polarisatie worden daarbij als problematisch beschouwd. Verschillen van mening horen bij een democratische samenleving. Problematisch wordt het wanneer groepen elkaar steeds meer als tegenstanders gaan zien en negatieve gevoelens tegenover elkaar ontwikkelen. Deze vorm van affectieve polarisatie kan leiden tot minder onderling vertrouwen, grotere maatschappelijke spanningen en een voedingsbodem vormen voor radicalisering en extremisme.

Beschermende factoren

De Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving richt zich daarom sterk op het versterken van beschermende factoren, met bijzondere aandacht voor jongeren.

Op individueel niveau gaat het onder meer om:

- een positieve identiteitsontwikkeling;
- autonomie en eigen regie;
- kritisch denken;
- emotieregulatie;
- democratisch burgerschap;
- digitale weerbaarheid.

Digitale weerbaarheid krijgt hierbij steeds meer aandacht. Jongeren brengen een groot deel van hun tijd online door en komen daar in aanraking met uiteenlopende informatie, waaronder desinformatie en polariserende boodschappen.

Daarnaast spelen factoren in de sociale omgeving een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn:

- sociale inclusie;
- een ondersteunende gezinsomgeving;
- contact tussen verschillende groepen in de samenleving;
- een veilige en ondersteunende gemeenschap.

Ook professionals hebben een belangrijke rol bij het versterken van veerkracht. Daarom besteedt de agenda aandacht aan het vergroten van kennis en vaardigheden van ambtenaren en andere professionals, bijvoorbeeld op het gebied van inclusieve communicatie en het omgaan met maatschappelijke spanningen.

Decentrale uitkeringen voor gemeenten

Een belangrijk onderdeel van de agenda is de samenwerking met gemeenten. Via financiële regelingen worden gemeenten ondersteund bij het ontwikkelen en uitvoeren van interventies die bijdragen aan een veerkrachtige samenleving.

Binnen dit onderzoek staat een aantal interventies centraal die zijn gefinancierd vanuit de decentrale uitkeringen (DU's) van 2023. Deze interventies verschillen in aanpak, doelgroep en uitvoering, maar hebben gemeen dat zij bijdragen aan het versterken van beschermende factoren en het voorkomen van maatschappelijke spanningen.

Omdat het ministerie bij deze regeling minder direct betrokken is bij de uitvoering dan bij andere subsidieregelingen, is er ook minder zicht op de voortgang en ervaringen in de praktijk. Juist daarom is het belangrijk om inzicht te krijgen in hoe deze interventies zijn uitgevoerd en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken.

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op de volgende vraag:

Hoe zijn de interventies binnen de decentrale uitkeringen van 2023 uitgevoerd en welke factoren hebben de uitvoering en verwachte impact ondersteund of juist belemmerd?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de verschillende interventies onderzocht en geëvalueerd. Daarbij ligt de nadruk op het uitvoeringsproces: wat was oorspronkelijk gepland, wat is daadwerkelijk uitgevoerd en welke factoren speelden daarbij een rol?

Omdat veel interventies tijdens het onderzoek nog liepen, geeft dit rapport geen oordeel over de langetermijn-effecten van de interventies. Wel biedt het inzicht in de manier waarop gemeenten hun plannen hebben uitgevoerd, welke keuzes daarbij zijn gemaakt en welke lessen relevant zijn voor toekomstige interventies en beleid.

De bevindingen bieden daarmee praktische aanknopingspunten voor gemeenten, uitvoerende organisaties en beleidsmakers die werken aan een veerkrachtige en weerbare samenleving.

2. Onderzoeksaanpak

2.1 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek brengt in kaart hoe gemeenten de interventies uit de decentrale uitkeringen (DU's) van 2023 hebben uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar de voortgang van de interventies en naar factoren die de uitvoering hebben geholpen of juist hebben bemoeilijkt.

De nadruk ligt op het uitvoeringsproces. Het onderzoek richt zich dus niet op de vraag of de interventies op de lange termijn effectief zijn, maar op de manier waarop zij in de praktijk zijn uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar verschillen tussen de oorspronkelijke plannen en de uiteindelijke uitvoering.

2.2 Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Op het moment van dataverzameling waren de meeste interventies nog niet afgerond. Daardoor waren er nog weinig gegevens beschikbaar om effecten te meten.

Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om ervaringen, keuzes en afwegingen van betrokkenen in beeld te brengen. Deze aanpak biedt inzicht in factoren die bijdragen aan succesvolle uitvoering en in belemmeringen die gemeenten en uitvoerende organisaties tegenkomen.

Om de verschillende interventies op een vergelijkbare manier te analyseren, is gewerkt met een logisch model. Dit model beschrijft:

- de aanleiding voor de interventie;
- de beschikbare middelen;
- de geplande activiteiten;
- de uitvoering in de praktijk;
- de eerste resultaten.

Het model maakte het mogelijk om systematisch te vergelijken wat vooraf was gepland en wat uiteindelijk is uitgevoerd.

2.3 Dataverzameling

Zes van de zeven gemeenten die in 2023 een DU ontvingen, zijn meegenomen in het onderzoek. Met één gemeente kon geen interview worden gepland.

In totaal zijn tien betrokkenen geïnterviewd. Het ging om:

- gemeentelijke medewerkers;
- professionals uit het sociaal domein;
- uitvoerende organisaties;
- een deelnemend rolmodel.

Daarnaast zijn observaties uitgevoerd bij bijeenkomsten in Amersfoort en Venlo. Ook zijn subsidieaanvragen en andere projectdocumenten gebruikt als aanvullende informatiebron.

Interviews

De belangrijkste bron van informatie waren semigestructureerde interviews. Daarbij werd gewerkt met een vaste structuur, maar was er voldoende ruimte om in te gaan op ervaringen uit de praktijk.

Deze aanpak maakte het mogelijk om zowel vergelijkbare informatie op te halen als onverwachte inzichten te verzamelen.

2.4 Analyse

De interviews zijn stapsgewijs geanalyseerd.

Eerst zijn uitspraken van geïnterviewden samengevat per gemeente. Deze informatie vormde de basis voor de procesevaluaties.

Vervolgens zijn overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten onderzocht. Op basis daarvan zijn bredere thema's en patronen geïdentificeerd.

Hierdoor ontstond niet alleen inzicht in de afzonderlijke interventies, maar ook in factoren die in meerdere gemeenten een rol speelden. Deze factoren vormen de basis voor de lessen en aanbevelingen in dit rapport.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de zes onderzochte gemeenten hun interventies hebben uitgevoerd. Per gemeente wordt ingegaan op de aanleiding voor de interventie, de gekozen aanpak, de uitvoering in de praktijk en de belangrijkste lessen die daaruit naar voren komen.

De gemeenten kozen uiteenlopende aanpakken. Sommige richtten zich op jongeren en digitale weerbaarheid, terwijl andere zich richtten op professionals of op het versterken van sociale cohesie. Ondanks deze verschillen zijn er ook duidelijke overeenkomsten zichtbaar in de factoren die bijdragen aan een succesvolle uitvoering.

3.1 Gemeentelijke interventies

3.1.1 Weert

Aanleiding

De gemeente Weert maakt zich zorgen over jongeren die kwetsbaar zijn voor negatieve invloeden uit hun omgeving. Daarbij gaat het niet alleen om radicalisering, maar ook om identiteitsproblemen, psychische kwetsbaarheid en groepsdruk.

Volgens de gemeente ontbreekt er nog een goede verbinding tussen het sociaal domein en het veiligheidsdomein. De interventie moest bijdragen aan het versterken van jongeren voordat problemen ontstaan.

Aanpak

De interventie richtte zich op jongeren tussen de 14 en 25 jaar die moeite hebben hun plek te vinden in de samenleving en kwetsbaar zijn voor negatieve beïnvloeding.

Samen met jongerenwerkorganisatie Collect2Learn organiseerde de gemeente activiteiten waarin jongeren elkaar konden ontmoeten en zichzelf konden ontwikkelen. Voorbeelden hiervan waren sportactiviteiten, koken en muziek.

De activiteiten waren bewust laagdrempelig ingericht. Het doel was eerst vertrouwen op te bouwen en vervolgens met jongeren in gesprek te gaan over onderwerpen die zij zelf belangrijk vonden.

Uitvoering

De uitvoering verliep grotendeels volgens plan. Wel bleek dat het opbouwen van vertrouwen meer tijd kostte dan vooraf was verwacht. Daardoor kwamen diepgaandere gesprekken pas later in het traject op gang.

Daarnaast bleek het lastig om voldoende jongeren structureel aan de activiteiten te laten deelnemen. Hierdoor konden bijeenkomsten niet altijd doorgaan zoals gepland.

Ook ontstonden er soms misverstanden over de rolverdeling tussen gemeente en uitvoerende organisatie. De gemeente verwachtte aanvankelijk vooral een faciliterende rol te hebben, maar bleek gedurende het traject actiever betrokken te moeten zijn bij besluitvorming en budgetbeheer.

Eerste resultaten

Ondanks deze uitdagingen kijken betrokkenen positief terug op de interventie.

Jongeren gaven aan dat zij zich gehoord voelden en ruimte kregen om hun ervaringen te delen. Ook wist de interventie een andere groep jongeren te bereiken dan eerdere projecten in de gemeente.

Een belangrijke les uit Weert is dat preventieve interventies tijd nodig hebben. Het opbouwen van relaties vormt geen bijzaak, maar is juist een voorwaarde om jongeren effectief te kunnen ondersteunen.

3.1.2 Zoetermeer

Aanleiding

Zoetermeer ziet online polarisatie, desinformatie en radicalisering als groeiende uitdagingen voor jongeren. De gemeente constateerde dat veel bestaande interventies zich vooral richten op de fysieke leefwereld van jongeren, terwijl een groot deel van hun sociale leven zich online afspeelt.

Aanpak

De interventie richtte zich op jongeren met een vmbo- of mbo-achtergrond.

Samen met jongerenwerkorganisatie GroUp ontwikkelde de gemeente trainingen over online polarisatie en digitale weerbaarheid. Daarnaast werd gewerkt met peer-educators: jongeren die leeftijdsgenoten ondersteunen en het gesprek aangaan over online gedrag.

Om jongeren te bereiken werden ook gamingactiviteiten georganiseerd. De verwachting was dat gaming een aantrekkelijk middel zou zijn om jongeren te betrekken bij het onderwerp.

Uitvoering

De trainingen op scholen verliepen succesvol. Uiteindelijk werden ongeveer twintig klassen bereikt.

Andere onderdelen van de aanpak verliepen minder volgens plan. De samenwerking met een externe gamingpartner kwam niet van de grond en ook de geplande samenwerking met kerken en moskeeën bleek lastig te realiseren.

Daarnaast bleek dat de gamingruimtes minder aantrekkelijk waren als wervingsinstrument dan vooraf was verwacht. De gemeente besloot daarom gedurende het jaar meer nadruk te leggen op de trainingen op scholen.

Eerste resultaten

De trainingen bereikten een grote groep jongeren en maakten gesprekken mogelijk over online beïnvloeding en desinformatie.

Tegelijkertijd laat de ervaring van Zoetermeer zien dat online jongerenwerk specifieke expertise vraagt. Jongerenwerkorganisaties beschikken niet altijd over voldoende kennis van online gemeenschappen, digitale platformen en online gedragsdynamieken.

Een belangrijke les is daarom dat gemeenten zorgvuldig moeten kijken welke partners beschikken over de benodigde expertise.

3.1.3 Arnhem

Aanleiding

Arnhem ziet dat online criminaliteit, desinformatie en negatieve online beïnvloeding steeds belangrijkere thema's worden voor jongeren.

Professionals in de wijken signaleren dat jongeren veel online actief zijn, terwijl het jongerenwerk nog beperkt aanwezig is in deze digitale leefwereld.

Aanpak

De gemeente werkte samen met Bureau Beke, AM Support en Presikhaaf University aan het Cyber Youth Team (CYT).

Het programma richt zich op leerlingen van 10 tot 12 jaar en behandelt onderwerpen zoals:

- nepnieuws;
- online normen en waarden;
- online criminaliteit;
- privacy;
- veilig online gedrag.

Een belangrijk onderdeel van de aanpak is de inzet van jonge rolmodellen uit de wijk. Zij begeleiden lessen en delen hun eigen ervaringen.

Uitvoering
De uitvoering verliep grotendeels succesvol.

De vraag vanuit scholen bleek zelfs groter dan verwacht. Hierdoor moesten sommige aanvragen worden afgewezen vanwege beperkte capaciteit.

Een belangrijke verbetering ten opzichte van eerdere pilots was dat de trainingen nu plaatsvonden binnen bestaande schoolklassen. Hierdoor konden trainers meer diepgang aanbrengen en ontstond meer ruimte voor interactie.

Wel bleef het lastig om trainingen tijdig in te passen in de planning van scholen.

Eerste resultaten
De samenwerking tussen gemeente, onderzoekers en uitvoerende organisaties werd door alle betrokkenen als een belangrijke succesfactor genoemd.

Daarnaast blijkt dat rolmodellen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het bespreekbaar maken van online thema's. Jongeren herkennen zich in hun verhalen en ervaren hen als geloofwaardige gesprekspartners.

3.1.4 Den Haag

Aanleiding
Den Haag ziet desinformatie en online polarisatie als risico's voor de ontwikkeling van jongeren.

De gemeente wil jongeren beter toerusten om informatie kritisch te beoordelen en zich bewust te worden van online beïnvloeding.

Aanpak
Voor de uitvoering koos Den Haag voor de interventie Under Pressure van Diversion.

Tijdens drie lessen leren leerlingen onder meer:

- hoe algoritmen werken;
- hoe nepnieuws zich verspreidt;
- welke invloed sociale media hebben;
- hoe online beïnvloeding werkt.

Ook hier spelen peer-educators een belangrijke rol.

Uitvoering
De uitvoering verliep vrijwel volgens plan.

De gemeente hield intensief contact met Diversion en bezocht regelmatig lessen. Hierdoor konden eventuele knelpunten snel worden besproken en opgelost.

Wel bleek opnieuw dat scholen werken volgens andere planningscycli dan subsidieregelingen. Hierdoor kostte het tijd om scholen aan te sluiten.

Eerste resultaten
De interventie bereikte vrijwel alle geplande klassen.

Volgens betrokkenen droeg de actieve betrokkenheid van de gemeente bij aan een soepele uitvoering. Regelmatige afstemming zorgde ervoor dat signalen uit de praktijk direct konden worden meegenomen.

3.1.5 Venlo

Aanleiding

Venlo ziet geen directe signalen van radicalisering, maar wil voorkomen dat jongeren kwetsbaar worden voor negatieve online invloeden.

De gemeente wil daarom investeren in beschermende factoren voordat problemen ontstaan.

Aanpak

Samen met Dare To Be Grey ontwikkelde de gemeente een socialemediacampagne.

Lokale rolmodellen deelden persoonlijke verhalen over identiteit, inclusie en maatschappelijke betrokkenheid. De video's waren bedoeld als positief alternatief voor negatieve online boodschappen.

Uitvoering

De uitvoering bleek arbeidsintensiever dan verwacht.

Vooral het vinden van geschikte rolmodellen kostte veel tijd. Scholen werkten beperkt mee en bekende influencers vroegen vergoedingen die niet binnen het beschikbare budget pasten.

Ook de fysieke afstand tussen gemeente en uitvoerende organisatie maakte afstemming soms lastig.

Eerste resultaten

Tijdens het onderzoek waren de video's nog niet gepubliceerd. Daardoor konden nog geen uitspraken worden gedaan over het bereik of de effecten.

Wel benadrukten betrokkenen dat online campagnes vooral effectief zijn wanneer zij worden gecombineerd met fysieke activiteiten en langdurige begeleiding.

3.1.6 Amersfoort

Aanleiding

Professionals in Amersfoort signaleren toenemende spanningen en polarisatie in wijken en buurten.

Tegelijkertijd geven zij aan behoefte te hebben aan praktische handvatten om deze ontwikkelingen te herkennen en ermee om te gaan.

Aanpak

De gemeente koos voor een co-creatief traject met professionals.

Oorspronkelijk was het doel om een praktisch instrument te ontwikkelen: het Kompas Ongewenste Polarisatie.

Via co-creatiesessies konden professionals aangeven welke ondersteuning zij nodig hadden.

Uitvoering

Tijdens het traject bleek dat de oorspronkelijke opzet onvoldoende aansloot bij de behoeften van deelnemers.

Op basis van de gesprekken werd de aanpak aangepast. In plaats van een technisch instrument ontstond een document dat uitgaat van waarden, praktijkervaringen en handelingsperspectieven voor professionals.

Deze aanpassing werd door deelnemers positief ontvangen.

Eerste resultaten

Professionals gaven aan dat het uitwisselen van ervaringen op zichzelf al waardevol was.

Daarnaast voelden deelnemers zich serieus genomen doordat hun ervaringen direct werden verwerkt in het eindproduct.

Een belangrijke les uit Amersfoort is dat co-creatie niet alleen een methode is om producten te ontwikkelen, maar ook kan bijdragen aan draagvlak, kennisdeling en onderlinge verbinding.

3.2 Overkoepelende inzichten

Ondanks de verschillen tussen de interventies komen vijf thema's in vrijwel alle gemeenten terug.

Rolmodellen en peer-educators

Veel gemeenten zetten rolmodellen of peer-educators in.

Volgens betrokkenen vergroten zij de herkenbaarheid van interventies en sluiten zij beter aan bij de leefwereld van jongeren. Daarnaast kunnen zij ook na afloop van een project invloed blijven uitoefenen binnen hun eigen netwerk.

Tegelijkertijd vraagt deze aanpak om tijd, begeleiding en investering. Het vinden en trainen van geschikte rolmodellen blijkt in de praktijk vaak een uitdaging.

Co-creatie

Gemeenten die gebruikmaakten van co-creatie zagen duidelijke voordelen.

Interventies sluiten beter aan op behoeften uit de praktijk en deelnemers voelen zich meer betrokken bij het resultaat.

Daar staat tegenover dat co-creatie tijd kost en vraagt om flexibiliteit. Gemeenten moeten bereid zijn plannen bij te stellen op basis van nieuwe inzichten.

Verbinding tussen online en offline

Vrijwel alle gemeenten signaleren dat maatschappelijke spanningen zich steeds vaker online manifesteren.

Tegelijkertijd blijkt dat online interventies alleen niet voldoende zijn. De grootste meerwaarde ontstaat wanneer online activiteiten worden gecombineerd met persoonlijk contact, begeleiding en ontmoeting.

Beschermende factoren en preventie

Alle onderzochte interventies leggen de nadruk op preventie.

Gemeenten kiezen bewust voor het versterken van beschermende factoren, zoals identiteitsontwikkeling, kritisch denken, sociale verbondenheid en digitale weerbaarheid.

Betrokkenen zien deze aanpak als een manier om problemen vroegtijdig te voorkomen in plaats van achteraf te moeten herstellen.

Organisatie en samenwerking

Tot slot blijkt samenwerking een belangrijke succesfactor.

Goede communicatie tussen gemeenten, scholen en uitvoerende organisaties draagt bij aan een succesvolle uitvoering.

Tegelijkertijd noemen veel betrokkenen vergelijkbare uitdagingen, zoals personeelstekorten, beperkte capaciteit en verschillen tussen subsidiecycli en schoolplanningen.

Gemeenten waarderen de ruimte die de DU-regeling biedt om interventies aan te passen aan lokale omstandigheden. Deze flexibiliteit maakt het mogelijk om in te spelen op behoeften uit de praktijk en nieuwe werkwijzen uit te proberen.

4. Reflectie op de bevindingen

Dit onderzoek laat zien dat gemeenten op verschillende manieren werken aan een veerkrachtige en weerbare samenleving. De zes onderzochte interventies verschilden in doelgroep, aanpak en uitvoering, maar hadden een gemeenschappelijk uitgangspunt: het versterken van beschermende factoren om maatschappelijke spanningen, polarisatie en radicalisering te voorkomen.

De resultaten laten zien dat er niet één aanpak is die overal toepasbaar is. Gemeenten maken verschillende keuzes, afhankelijk van lokale behoeften, beschikbare partners en de doelgroep die zij willen bereiken. Tegelijkertijd komen in vrijwel alle interventies dezelfde succesfactoren en uitdagingen terug. Dit biedt waardevolle inzichten voor gemeenten en beleidsmakers die vergelijkbare interventies willen ontwikkelen of uitvoeren.

Co-creatie vergroot aansluiting bij de praktijk

Een van de meest opvallende bevindingen is de waarde van co-creatie. Verschillende gemeenten betrokken hun doelgroep actief bij de ontwikkeling of uitvoering van interventies. Dat gebeurde bijvoorbeeld door jongeren invloed te geven op de inhoud van trainingen of door professionals mee te laten denken over nieuwe instrumenten.

Deze aanpak zorgde ervoor dat interventies beter aansloten bij de behoeften van de doelgroep. Daarnaast bleek het proces zelf waardevol. Deelnemers voelden zich gehoord, kregen meer eigenaarschap en waren daardoor vaak meer betrokken bij de uitvoering.

Tegelijkertijd vraagt co-creatie om een andere manier van werken. Het betekent dat plannen niet volledig vaststaan aan het begin van een project. Nieuwe inzichten kunnen aanleiding zijn om doelen, activiteiten of producten aan te passen. Dat vraagt om flexibiliteit van zowel gemeenten als subsidieverstrekkers.

De ervaringen uit Amersfoort illustreren dit goed. Daar leidde het co-creatieproces uiteindelijk tot een ander eindproduct dan oorspronkelijk was voorzien. Juist die aanpassing zorgde ervoor dat het resultaat beter aansloot bij de praktijk.

Digitale weerbaarheid wordt steeds belangrijker

Een tweede belangrijke bevinding is het groeiende belang van digitale weerbaarheid.

Vrijwel alle gemeenten die zich op jongeren richtten, benoemden de invloed van online omgevingen op identiteitsvorming, meningsvorming en sociale contacten. Polarisatie, desinformatie en radicalisering spelen zich steeds vaker af op sociale media, online platforms en in digitale gemeenschappen.

Gemeenten erkennen dit belang, maar geven tegelijkertijd aan dat zij nog zoekende zijn naar effectieve manieren om hiermee om te gaan. Veel professionals beschikken over uitgebreide kennis van jongerenwerk in de fysieke leefwereld, maar hebben minder ervaring met online gemeenschappen en digitale dynamieken.

Daarom kozen verschillende gemeenten voor samenwerking met gespecialiseerde organisaties. De ervaringen laten zien dat deze samenwerking waardevol kan zijn, maar ook dat er behoefte is aan verdere kennisontwikkeling binnen gemeenten en uitvoerende organisaties.

De onderzochte interventies laten zien dat digitale weerbaarheid meer omvat dan het herkennen van nepnieuws. Het gaat ook over kritisch denken, online gedrag, sociale normen en het omgaan met beïnvloeding. Daarmee raakt het direct aan de bredere doelstellingen van de Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving.

Preventie vraagt om tijd en continuïteit

Een derde terugkerend thema is het belang van preventie.

Alle onderzochte gemeenten kozen bewust voor een preventieve aanpak. In plaats van te reageren op bestaande problemen wilden zij investeren in factoren die problemen kunnen helpen voorkomen. Denk aan identiteitsontwikkeling, sociale verbondenheid, kritisch denken en digitale vaardigheden.

Uit de interviews blijkt brede steun voor deze benadering. Betrokkenen ervaren dat preventie beter aansluit bij de leefwereld van doelgroepen en minder stigmatiserend werkt dan interventies die primair gericht zijn op risico's of probleemgedrag.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat preventie tijd kost. Vooral interventies die zich richten op jongeren vragen om langdurige relatieopbouw. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf en vraagt om een consistente aanwezigheid van professionals en organisaties.

Dit zorgt soms voor spanning met de looptijd van subsidies en projecten. Gemeenten ervaren dat de effecten van preventie vaak pas zichtbaar worden na langere tijd, terwijl financiering en verantwoording meestal zijn ingericht op kortere periodes.

De bevindingen onderstrepen daarom het belang van continuïteit. Wanneer gemeenten investeren in preventie, is het belangrijk dat zij voldoende tijd krijgen om relaties op te bouwen en resultaten zichtbaar te maken.

Veerkracht als richtinggevend kader

Het begrip veerkracht speelde in alle onderzochte interventies een rol, maar niet altijd op dezelfde manier.

Voor veel betrokkenen biedt veerkracht een positieve en toekomstgerichte manier om maatschappelijke vraagstukken te benaderen. In plaats van te kijken naar risico's en problemen, verschuift de aandacht naar kwaliteiten, mogelijkheden en beschermende factoren.

Deze benadering wordt door veel professionals gewaardeerd. Zij ervaren dat een positieve insteek beter aansluit bij inwoners en helpt om stigmatisering te voorkomen.

Daarnaast blijkt dat veerkracht kan helpen om verschillende beleidsdomeinen met elkaar te verbinden. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat het begrip een brug slaat tussen het sociale domein en het veiligheidsdomein. Hierdoor ontstaat meer ruimte om maatschappelijke vraagstukken integraal te benaderen.

Tegelijkertijd blijft het begrip voor veel betrokkenen abstract. Gemeenten en uitvoerende organisaties geven uiteenlopende definities van veerkracht. Sommigen zien het vooral als een beleidskader, terwijl anderen het beschouwen als een concrete werkwijze of doelstelling.

Deze diversiteit hoeft niet per se een probleem te zijn. De openheid van het begrip biedt ruimte om aan te sluiten bij lokale situaties. Wel vraagt dit om blijvende aandacht voor een gezamenlijke taal en gedeeld begrip van wat onder veerkracht wordt verstaan.

Rolmodellen versterken herkenning en vertrouwen

Een opvallende overeenkomst tussen verschillende interventies is de inzet van rolmodellen en peer-educators.

Gemeenten zien hierin een manier om beter aan te sluiten bij de leefwereld van jongeren. Jongeren herkennen zich in leeftijdsgenoten of lokale rolmodellen en ervaren hen vaak als geloofwaardige gesprekspartners.

Daarnaast beschikken jonge rolmodellen vaak over actuele kennis van online trends, sociale media en jongerenculturen. Hierdoor kunnen zij inzichten bieden die voor professionals minder zichtbaar zijn.

De ervaringen laten zien dat deze aanpak veel potentie heeft. Tegelijkertijd blijkt de uitvoering arbeidsintensief. Het vinden, begeleiden en behouden van geschikte rolmodellen vraagt tijd, capaciteit en investering.

Wanneer gemeenten deze aanpak willen inzetten, is het daarom belangrijk om voldoende middelen beschikbaar te stellen voor begeleiding en ondersteuning.

Organisatorische randvoorwaarden zijn bepalend

Naast inhoudelijke factoren spelen organisatorische omstandigheden een belangrijke rol.

Veel gemeenten noemen samenwerking als een van de belangrijkste succesfactoren. Goede relaties tussen gemeenten, scholen, uitvoerende organisaties en andere partners dragen bij aan een soepele uitvoering.

Tegelijkertijd komen vergelijkbare knelpunten terug:

- beperkte capaciteit bij scholen;
- personeelstekorten;
- verschillen tussen subsidiecycli en schoolplanningen;
- onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden;
- beperkte kennis van beschikbare subsidieregelingen.

Deze factoren hebben vaak geen directe invloed op de inhoud van een interventie, maar bepalen wel in belangrijke mate of plannen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden.

De ervaringen laten zien dat actieve afstemming, duidelijke verwachtingen en regelmatige voortgangsgesprekken kunnen helpen om deze uitdagingen te beperken.

5. Betekenis voor toekomstig beleid

De bevindingen uit dit onderzoek bevestigen het belang van een preventieve benadering waarin beschermende factoren centraal staan. Gemeenten laten zien dat zij bereid zijn om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en te experimenteren met interventies die aansluiten bij lokale behoeften.

Tegelijkertijd maken de resultaten duidelijk dat succesvolle uitvoering afhankelijk is van meer dan alleen een goed ontwerp. Relatieopbouw, samenwerking, flexibiliteit en continuïteit blijken minstens zo belangrijk.

Voor toekomstig beleid betekent dit dat aandacht nodig blijft voor de randvoorwaarden waaronder gemeenten werken. Wanneer gemeenten voldoende ruimte krijgen om interventies aan te passen aan de lokale context, kunnen zij beter inspelen op de behoeften van inwoners en professionals.

De ervaringen uit de onderzochte gemeenten laten zien dat juist deze combinatie van flexibiliteit, samenwerking en preventie belangrijke kansen biedt voor het versterken van een veerkrachtige samenleving.

Literatuur

Aazami, A., Valek, R., Ponce, A. N., & Zare, H. (2023). Risk and protective factors and interventions for reducing juvenile delinquency: A systematic review. *Social Sciences*, 12(9), 474. https://doi.org/10.3390/socsci12090474

Anholt, R., van Dullemen, C., Santos de Carvalho, J., Rijbroek, J., Sieckelinck, S., & Slootman, M. W. (2021). Understanding societal resilience: The case for engaged scholarship. In M. Ungar (Ed.), Multisystemic resilience: Adaptation and transformation in contexts of change (pp. 551–564). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780190095888.003.0029

Atkinson, C. L. (2023). Research trends in resilience and vulnerability studies. *Encyclopedia, 3*(4), 1208–1222. https://doi.org/10.3390/encyclopedia3040088

Baggio, J. A., Brown, K., & Hellebrandt, D. (2015). Boundary object or bridging concept? A citation network analysis of resilience. Ecology and Society, 20(2), Article 2. https://doi.org/10.5751/ES-07484-200202

Baggio, J. A., Brown, K., & Hellebrandt, D. (2015). Boundary object or bridging concept? A citation network analysis of resilience. *Ecology and Society, 20*(2), Article 2. https://doi.org/10.5751/ES-07484-200202

Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open, 2*, 8–14. https://doi.org/10.1016/j.npls.2016.01.001

Bolson, N., Yutkin, M., Rees, W., & Patzek, T. (2022). Resilience rankings and trajectories of the world's countries. Ecological Economics, 195, 107383. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107383

Busetto, L., Wick, W., & Gumbinger, C. (2020). How to use and assess qualitative research methods. *Neurology Research and Practice, 2*(14). https://doi.org/10.1186/s42466-020-00059-z

Fillingham, J., Smith, J., & Sealey, C. (2023). Reflections on making co-production work: The reality of co-production from an insider perspective. *The British Journal of Social Work, 53*(3), 1593–1601. https://doi.org/10.1093/bjsw/bcad019

Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods, 16*(1), 15–31. https://doi.org/10.1177/1094428112452151

Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods, 16*(1), 15–31. https://doi.org/10.1177/1094428112452151

Gruber, B. (2023). *Resilience in radicalization prevention: A study about resilience as a norm in primary and secondary prevention in Germany and the Netherlands* [Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen. https://doi.org/10.33612/diss.675764944

Hewlett, K., Dacombe, R., Haggar, T., Piggott, H., Wojciechowska, M., & Hall, S. (2024). Practising resilience: Lived experience, agency, and responses to the cost-of-living crisis. Social Policy & Administration. Advance online publication. https://doi.org/10.1111/spol.13079

Hoyer, D., Bennett, J. S., Reddish, J., Holder, S., Howard, R., Benam, M., Levine, J., Ludlow, F., Feinman, G., & Turchin, P. (2023). Navigating polycrisis: Long-run socio-cultural factors shape response to changing climate. Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences, 378(1889), Article 20220402. https://doi.org/10.1098/rstb.2022.0402

Iyengar, S., Sood, G., & Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization. Public Opinion Quarterly, 76(3), 405–431. https://doi.org/10.1093/poq/nfs038

Kont, J., Elving, W., Broersma, M., & Bozdağ, Ç. (2024). What makes audiences resilient to disinformation? Integrating micro, meso, and macro factors based on a systematic literature review. Communications, 49(2). https://doi.org/10.1515/commun-2023-0078

Kovács, Z., Noor, S., Çankor, E., & Geerlings, J. (2021). Wat werkt bij het versterken van weerbaarheid van jongeren. Movisie. https://www.movisie.nl/publicaties/wat-werkt-bij-het-versterken-van-weerbaarheid-van-jongeren

Lawrence, M., Homer-Dixon, T., Janzwood, S., Rockström, J., Renn, O., & Donges, J. F. (2024). Global polycrisis: The causal mechanisms of crisis entanglement. Global Sustainability, 7, Article e6. https://doi.org/10.1017/sus.2024.1

Lee, A. Y., & Hancock, J. T. (2023). Developing digital resilience: An educational intervention improves elementary students' response to digital challenges. *Computers and Education Open, 5*, 100144. https://doi.org/10.1016/j.caeo.2023.100144

McNeil-Wilson, R., Gerrand, V., Scrinzi, F., & Triandafyllidou, A. (2019). Polarisation, violent extremism and resilience in Europe today: An analytical framework https://cadmus.eui.eu/entities/publication/791a03e7-c97f-5501-a922-a0e0896a68d6. BRaVE, 2019/D2.1, [Global Governance Programme], [Cultural Pluralism]. European University Institute. https://hdl.handle.net/1814/64517

Međugorac, V., & Schuitema, G. (2023). Why is bottom-up more acceptable than top-down? A study on collective psychological ownership and place-technology fit in the Irish Midlands. *Energy Research & Social Science, 96*, 102924. https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102924

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023, 6 december). *Decembercirculaire gemeentefonds 2023* (Kenmerk 2023-0000718122). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2023/12/05/decembercirculaire-gemeentefonds-2023

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2023, 24 juli). Agenda veerkrachtige & weerbare samenleving. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/24/Agenda-veerkrachtige-en-weerbare-samenleving

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2023, 24 juli). *Agenda veerkrachtige & weerbare samenleving.* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/24/agenda-veerkrachtige-en-weerbare-samenleving

Morais, G., Martins, H. C., & dos Santos, V. F. (2022). Resilience in the context of pandemics and disasters: A framework for public governance, ecosystem innovation, co-creation, and co-production. *International Journal of Business Administration, 13*(1), 15. https://doi.org/10.5430/ijba.v13n1p15

Movisie. (2020, april). Procesevaluatie bij de beoordeling van interventies. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-04/informatieblad-procesevaluatie.pdf

Movisie. (2021). Zelfbeschikking, veiligheid en gelijkheid: Hoe we die van binnenuit kunnen bevorderen. Movisie. https://www.movisie.nl/publicaties/zelfbeschikking-veiligheid-en-gelijkheid

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2023, 12 december). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland: december 2023* [PDF]. Geraadpleegd via https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2023/12/12/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-december-2023/DTN+december+2023.pdf

Nicholson, J., Keeling, S., & Black, M. (2023). Countering violent extremism online: Understanding adversity and adaptation in an increasingly complex digital environment. Information & Security: An International Journal, 55(ISIJ 55). https://doi.org/10.11610/isij.5500

O'Grady, T. (2022). Is ideological polarisation by age group growing in Europe? European Journal of Political Research, 62(4), 1389–1402. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12575

Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. Annual Review of Psychology, 49, 65–85. https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65

RadarAdvies. (2022). Vatbare individuen en vatbare omgevingen: Onderzoek naar vatbare groepen voor radicalisering (Rapportage). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd via https://www.radaradvies.nl

Rademacher, S., Müller, B., & Schwarz, N. (2023). Individual differences in resilience to stress are associated with affective flexibility. Psychological Research, 87, 1862–1879. https://doi.org/10.1007/s00426-022-01789-x

Saja, A. A., Teo, M., Goonetilleke, A., & Ziyath, A. M. (2018). An inclusive and adaptive framework for measuring social resilience to disasters. International Journal of Disaster Risk Reduction, 28, 862–873. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.02.004

Shakman, K., & Rodriguez, S. M. (2015). *Logic models for program design, implementation, and evaluation: Workshop toolkit* (REL 2015–057). U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences. https://ies.ed.gov/ncee/rel/regions/northeast/pdf/rel_2015057.pdf

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2022). Continu Onderzoek Burgerperspectieven - Bericht 2, 2022. Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/12/29/continu-onderzoek-burgerperspectieven---bericht-2-2022

Stockholm Resilience Centre. (2023). About us: Our story. Stockholm Resilience Centre. Geraadpleegd via https://www.stockholmresilience.org/about-us/our-story.html

Taylor-Powell, E., & Henert, E. (2008, February). Developing a logic model: *Teaching and training guide*. University of Wisconsin-Extension, Cooperative Extension, Program Development and Evaluation. http://www.uwex.edu/ces/pdande

Tracy, S. J. (2018). A phronetic iterative approach to data analysis in qualitative research. *Journal of Qualitative Research, 19*(2), 61–76. https://doi.org/10.22284/qr.2018.19.2.61

Tracy, S. J., & Hinrichs, M. M. (2017). Phronetic iterative data analysis. In *The International Encyclopedia of Communication Research Methods*. Wiley. https://doi.org/10.1002/9781118901731.iecrm0187

van Wonderen, R., & Peeters-Osseyran, M. (2022, April 25). Evaluatie lesprogramma Under Pressure: Werken aan weerbaarheid tegen desinformatie en eenzijdige meningsvorming. Verwey-Jonker Instituut & RadarAdvies. Geraadpleegd via https://www.socialestabiliteit.nl/publicaties/rapporten/2022/04/25/evaluatie-lesprogramma-under-pressure

Vissenberg, J., d'Haenens, L., & Livingstone, S. (2022). Digital literacy and online resilience as facilitators of young people's well-being? A systematic review. *European Psychologist, 27*(2), 76–85. https://doi.org/10.1027/1016-9040/a000478

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review, 17*(9), 1333–1357. https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505

Wilson, A. E., Parker, V. A., & Feinberg, M. (2020). Polarization in the contemporary political and media landscape. Current Opinion in Behavioral Sciences, 34, 223–228. https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.07.005

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Juli 2026