

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Buiten-
-gewoon
werk

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Ilsa de Jong
Henk den Uijl
Martijn van der Steen**

Ilsa de Jong MSc

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Vanuit deze rol is zij betrokken bij diverse onderzoeksprojecten in de denktank en enkele opleidingstrajecten, zoals de Master of Public Administration en verschillende in company opleidingen.

Henk den Uijl MA

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Geesteswetenschappen, afdeling Filosofie.

prof. dr. Martijn van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding: op zoek naar eigenheid → 5

2. Het alledaagse werk → 9

- 2.1 De opdracht van ESS: de ogen, oren, handen en voeten voor duurzame kennisversterking → 11
- 2.2 Professioneel kader van ESS → 19
- 2.3 De dilemma's die het werk omgeven: flexibiliteit behouden zonder focus te verliezen → 21

Intermezzo → 30

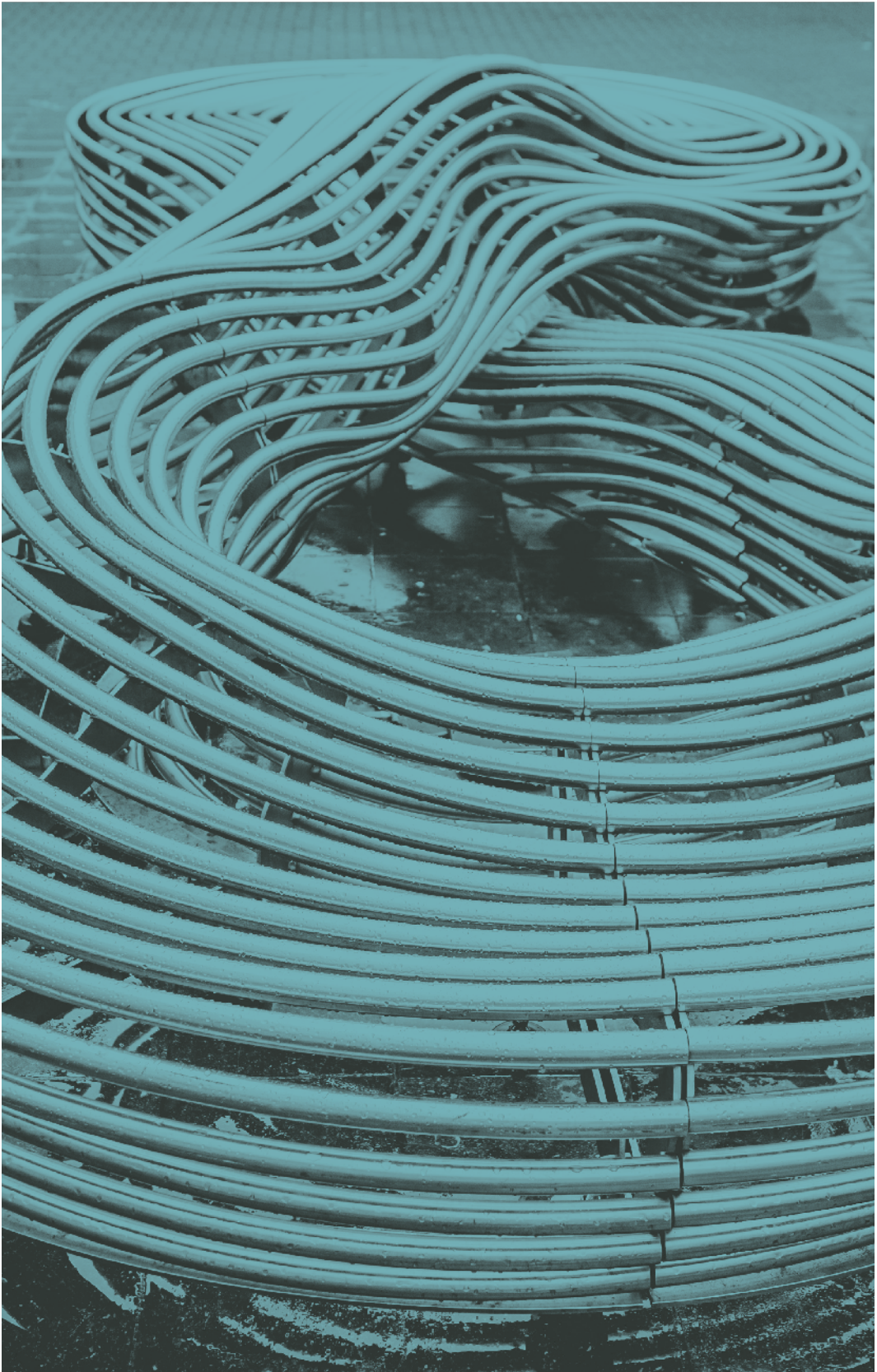
3. Buiten-gewone sturing → 33

- 3.1 Tweebenigheid: straat én staat → 33
- 3.2 Sturingsperspectieven: tussen 'links' en 'rechts' → 36

4. Een rijke praktijk vraagt om rijke evaluatie en verantwoording → 42

- 4.1 Anders dan een traditionele evaluatiepraktijk → 42
- 4.2 Een schets van een evaluatie van ESS: realistisch, rijk en robuust → 48

Literatuur → 56



1. Inleiding: op zoek naar eigenheid

Het echte werk is buiten

Het is stil op de 9de verdieping van het ministerie van SZW, op de gang waar de medewerkers van de Expertise-Unit Sociale Stabiliteit (ESS) gehuisvest zijn. Om 13:00 uur zal in een van de vergaderkamers hier het wekelijkse coördinatorenoverleg van ESS plaatsvinden. Ik wacht geduldig. Om 13:10 uur komt een van de coördinatoren met een glimlach binnen: “Je eerste observatie heb je vast binnen: dit overleg begin nooit op tijd”. Al snel daarna zijn alle genodigden aanwezig. Op de agenda staat het werkplan voor 2020, een overzicht van alle werkzaamheden waar de ESS mee bezig is. Een veelheid aan thema’s en werkzaamheden passeert de revue. Het onderhouden van netwerken met gemeenten, gemeenschappen en professionals, het platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (JEP), kennisontwikkeling, de ontwikkeling van een ondersteuningsaanbod voor de drie doelgroepen, een handleiding depolarisatie, maatschappelijke weerbaarheid. De coördinatoren constateren zelf: een prachtige veelheid aan werkzaamheden, maar wat zijn de dwarsverbanden? Hoe voorkomen we dat al die werkzaamheden versnipperd raken? En wat krijgt prioriteit? Het zijn vragen die de komende periode aandacht moeten krijgen, daarover is men het eens. Kort voor 14:00 uur wordt het overleg snel afgebroken: een paar aanwezigen moeten gauw naar een volgende afspraak, met de NCTV, een ministerie, een gemeente, of elders. Ik praat nog even na met een van de aanwezigen: “Zo gaat het meestal, we vliegen in en uit. Deze gang is onze ontmoetingsplek, maar het werk is altijd elders. Buiten. En soms ook buiten kantoor tijden, we werken immers veel samen met vrijwilligers, die ook allemaal een baan hebben. Als je die wilt ontmoeten, moet dat in de avonden of het weekend. En overal in het land. De kern van het werk van ESS bevindt zich buiten. Dat is het mooie ervan, maar ook ingewikkeld: hoe blijft het wel één geheel?”

Een bijzondere afdeling

De Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) is een onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), directie Samenleving en Integratie. Dat klinkt heel klassiek ambtelijk, maar daar is dan ook alles mee gezegd. ESS is een ‘club’ met een bijzondere opdracht: ervoor zorgen dat sociale cohesie in de samenleving wordt versterkt en polarisatie afneemt¹, of in andere woorden, om bij te dragen aan een ‘samenleving die tegen een stootje kan’.² Het gaat niet zozeer om terrorismebestrijding of het verbeteren van de veiligheid, maar om wat daaraan voorafgaat: *sociale stabiliteit*. Ook de fysieke inrichting van het werk heeft een bijzondere invulling. ESS heeft een vleugel op een verdieping in de toren van SZW in Den Haag, maar meestal zijn de medewerkers ‘buiten’, in het veld. Ze opereren in de ‘haarvaten van de samenleving’. Medewerkers van ESS onderhouden nauwe contacten met (professionele) netwerken, gemeenschappen en lokale overheden. De ambtenaren van ESS schrijven geen beleidsstukken en voeren geen specifieke wetgeving uit. Het repertoire bestaat uit actieonderzoek, netwerken bouwen en daarin investeren. Dat betekent: veel koffiedrinken, luisteren, verbindingen leggen, relaties onderhouden en nieuwe ontmoetingen organiseren. Om zodoende een brug te slaan tussen verschillende doelgroepen en de overheid, en om te kunnen signaleren wat er aan maatschappelijke spanningen speelt of ontstaat. Medewerkers van ESS ondersteunen professionals (zoals jeugdwerkers of wijkagenten), leiders van gemeenschappen en lokale ambtenaren en bestuurders door middel van workshops, handreikingen en opleidingen, en door actief opgebouwde netwerken te onderhouden en uit te breiden.

Probleem- en vraagstelling: waar zijn wij van?

De opdracht van ESS lijkt logisch: wie is er nu tegen sociale stabiliteit? En ook het werken ‘buiten’, in de haarvaten van de samenleving, lijkt vanzelfsprekend goed. Geen nota’s schrijven, maar ‘met de voeten in de modder staan’. Toch is het werk van ESS omgeven met ingewikkelde professionele dilemma’s, die voortkomen uit het type werk én de wijze waarop ESS is gepositioneerd in het ministerie. Wat doen ze daar eigenlijk? Waarom zijn ze er nooit? Wat is eigenlijk de opbrengst van het buiten rondlopen? Opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid, in een ambtelijke organisatie, met inzet van publieke middelen, rond een ook nog eens politiek toch beladen thema, vereist ook altijd een vorm van verantwoording. Kunnen laten zien wat je doet en wat daarvan de publieke meerwaarde is. Hoe werkt dat voor

1 Ministerie van SZW, Organisaties & Formatierapport Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Samenleving en Integratie, Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 15 maart 2016.

2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Expertise-unit Sociale Stabiliteit. Strategische koers ESS. Werkplan ESS Q4 2018 – Q4 2020.

een organisatie als ESS, met het soort doelen en activiteiten die de afdeling heeft? Hoe weet je dat 'buiten zijn' helpt? Hoe weet of meet je dat de samenleving *stabiel* is? En hoe weet je of die opbrengst aan jouw inzet te danken is? Dat zijn op zich logische en terechte vragen, die vanuit de aard van de doelstelling, inrichting en werkwijze voor ESS tegelijkertijd lastig te beantwoorden zijn.

ESS is als organisatie relatief jong, maar kent een lange voorgeschiedenis. ESS bestaat sinds 2014 en is een gedeeltelijke voortzetting van het bij veel mensen meer bekende voormalige instituut Forum. Toen Forum werd opgeheven, werd de kennisfunctie belegd bij het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS), dat wordt uitgevoerd door de private organisaties Movisie en het Verwey-Jonker Instituut. Het 'interventiegedeelte' van Forum werd belegd bij ESS, welke bij het ministerie van SZW is ondergebracht. Dit gebeurde op voorspraak van Lodewijk Asscher, destijds minister, die in het Amsterdamse goede ervaringen had opgedaan met een dergelijk interventieteam op het gebied van sociale cohesie.

Nu, zo'n vijf jaar later, is het tijd om ESS te evalueren. Niet alleen voor de minister of de Tweede Kamer, vooral ook volgens ESS zelf. In de afgelopen vijf jaar heeft ESS zich in rap tempo ontwikkeld. ESS heeft nieuwe taken opgepakt, is gegroeid, en heeft na eerst wat 'onwennig' te zijn een plekje weten te vinden binnen het ministerie. Toch blijft de afdeling anders en roept de verdere ontwikkeling van ESS ook vragen op. Waar moet ESS zich op richten? Wat wel en wat niet te doen wat betreft interventies en handelingsrepertoire? Doen we nog de dingen waar we destijds voor zijn opgericht? En hoe brengen we dat eigenlijk onder woorden? Kort gezegd: ESS staat op dit moment, vijf jaar na de start, voor een *eigenheidsvraag*: wie zijn wij, waar zijn wij van en wat voegen wij toe?

In dit essay staat die eigenheidsvraag centraal. We doen daarbij twee dingen. In de eerste plaats zoomen we in op het bijzondere werk van ESS. Wat doet ESS eigenlijk? Wat houdt het werk in? Hoe ziet het werk eruit? Waaruit bestaat het? Waar zit het hem in? Daarbij gaat het om een duiding van de werkzaamheden van ESS en om een reflectie op de professionele dilemma's die daarbij komen kijken.

In de tweede plaats duiden we de werkzaamheden van ESS. Bestuurskundig, langs de vraag hoe het soort interventies te plaatsen is in de verhouding tussen overheid en samenleving, en hoe dat past bij de aard van het vraagstuk. Maar ook meer politiek-filosofisch, in de vraag wat het 'object' van de sturing door ESS – sociale stabiliteit – eigenlijk is en hoe dit in het perspectief van ESS invulling krijgt. Die beschouwing is ook meer normatief, in die zin

dat we reflecteren op sociale stabiliteit zoals ESS het benoemt én aanreiken hoe dat perspectief ook anders ingevuld kan worden.

In het laatste deel van het essay komen we dan terug op de vraag of en hoe ESS meer precies kan duiden of het 'goed werkt' en of de beoogde publieke waarde goed invulling krijgt. Daarmee is dit essay geen evaluatie van ESS, dat is niet de bedoeling. Wel kijken we vooruit naar de vraag over verantwoording en evaluatie. Op welke manier zou het bijzondere werk en de bijzondere bedoeling van ESS te evalueren zijn?

Om dit alles te doen hebben we gekozen voor een antropologische benadering. We hebben gekozen voor de methode van *'being there'*, als participerende observatie. Meekijken en meelopen met medewerkers van ESS als ze op pad zijn. Aansluiten bij hun interne overleggen. Met hen praten in, rond en over hun alledaagse werk. Ten behoeve van het onderzoek hebben we in de periode december 2019 t/m maart 2020 met drie ESS-medewerkers een dag meegelopen en zijn we aangeschoven bij diverse overleggen. Daarnaast hebben we een uitgebreide dossierstudie verricht en acht interviews gehouden met verschillende medewerkers en 'stakeholders' van binnen en buiten het ministerie. De combinatie van deze activiteiten geeft een waardevol inkijkje in de alledaagse praktijk van ESS en het soort vraagstukken waar de medewerkers zich mee bezighouden. In dit essay hebben we deze verhalen en perspectieven verwerkt.

2. Het alledaagse werk

Veerkracht organiseren

“Je wordt gebeld door een vrijwilliger van de lokale moskee. Er is een protestactie aangekondigd bij de moskee aanstaande zaterdag. De actievoerders hebben al een vergunning gekregen. Lokale moslimjongeren roepen via sociale media op om diezelfde zaterdag een tegengeluid te laten horen. Zowel lokale als nationale media hebben het nieuws opgepakt en vragen om een reactie van het moskeebestuur. Hoe reageer je?”

Het is een kraakheldere winterse zondagmiddag in december als een divers gezelschap zich verzamelt in een hotel en congrescentrum langs de A65 en zich buigt over deze fictieve, maar heel realistische casus. De variëteit in etnische achtergrond van de aanwezigen is groot: Marokkaans, Turks, Iraans, Afghaans, Somalisch. En ook in leeftijden en werkzaamheden is de groep divers. Sommigen zijn moskeebestuurder, anderen vrijwilligers, jongerenwerkers, een enkeling imam. De aanwezigen kennen elkaar nog nauwelijks. Wat de aanwezigen gemeenschappelijk hebben, is een groot netwerk in de eigen gemeenschap en allen zijn ze actief betrokken bij een islamitische organisatie in de eigen regio. De groep is bijeengebracht door een ESS-adviseur. Zij organiseert deze bijeenkomst van het ‘Kennissenetwerk islamitische gemeenschappen’ met als thema: externe communicatie en omgang met de media. Elk van de aanwezigen kan uit eigen ervaringen voorbeelden geven van vergelijkbare casus. Van onverwachte ontmoetingen met journalisten, van onverwachte en aangekondigde demonstraties en confrontaties tussen verschillende groepen. Hoe stel je je op? Hoe sta je een journalist goed te woord? Mag je even nadenken voor je een antwoord geeft? Onder begeleiding van een ervaren woordvoerder van het ministerie en een journalist (tevens oud-woordvoerder) oefenen de aanwezigen met de casus, krijgen ze tal van tips en tricks aangereikt, en leren ze vooral veel van elkaar.

In de reflectie bij afronding van de bijeenkomst, stelt een van de aanwezigen: “Ik ga met een moe en voldaan gevoel naar huis, met heel veel nieuwe bagage én allemaal nieuwe contacten”. Met een glimlach zegt de ESS-adviseur iedereen gedag. Met een tevreden zucht als de laatste gasten zijn vertrokken: “Nou, daar doe ik het dus voor”.

Het bovengenoemde fragment beschrijft een bijeenkomst van een regionaal ‘Kennisnetwerk islamitische gemeenschappen’, opgezet vanuit ESS. Het is een mooi voorbeeld van een van de activiteiten van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en kenmerkend voor wat ESS wil bereiken: het bieden van praktijkkennis aan gemeenten, eerstelijns professionals en gemeenschappen over maatschappelijke spanningen en de omgang daarmee. Daarmee past het goed bij de publieke waarde die ESS wil realiseren, zoals geformuleerd in het formatierapport over ESS:

De publieke waarde van ESS

De ESS zorgt ervoor dat de samenleving qua leefklimaat veiliger en prettiger wordt en draagt door zelf actief aan het werk te zijn in de (m.n. lokale) praktijk actief bij aan sociale cohesie door:

- Het vergroten van handelingsvaardigheid bij stakeholders / netwerkpartners (hoe omgaan met spanningen en radicalisering);
- Verbeteren van (vroegtijdige) signalering om escalatie van maatschappelijke onrust te voorkomen / de-escaleren;
- Werkwijze duurzamer veranderen, zodanig dat het werk van de ESS reproduceerbaar is en effect heeft.³

Dat is een ambitieuze en grote doelstelling, die in de praktijk vorm moet krijgen in het alledaagse werk van de medewerkers. “*Leren door doen, in de praktijk pionieren, uitproberen en leren, dat is wat het is*”, zo omschrijft een van de ESS-adviseurs (zoals de functietitel luidt) het. Het draait om het versterken van weerbaarheid (het vermogen risico’s en bedreigingen te bestrijden en te voorkomen) en veerkracht (versterken en stimuleren van kansen en positieve ontwikkelingen). Veerkracht en weerbaarheid zijn zo twee kanten van dezelfde medaille. Het gaat in beide gevallen om *preventie* – voorkomen dat problemen ontstaan. Investeren in preventie is geen vanzelfsprekendheid, ondanks dat er veel bewijs is dat het effectief is op het gebied van depolarisatie. ESS ziet het als haar taak om zo vroeg mogelijk en zo positief en kansrijk mogelijk te interveniëren. Daarmee is er de permanente noodzaak daarvoor middelen en legitimiteit te bevechten.

Om een nader beeld te schetsen hoe dit in de praktijk tot uiting komt, kijken we in dit hoofdstuk nader naar de historie, doelstelling, mensen en

³ Ministerie van SZW (2016). Addendum Organisaties & Formatierapport Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Samenleving en Integratie, Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 15 maart 2016.

werkwijzen van ESS, en proberen we de ‘alledaagse’ activiteiten en afwegingen van het werk inzichtelijk te maken.

2.1 De opdracht van ESS: de ogen, oren, handen en voeten voor duurzame kennisversterking

ESS werd opgericht in 2015. Naast het feit dat Forum ophield te bestaan en er wel behoefte was om de kennisfunctie die Forum vervulde op het gebied van sociale stabiliteit te continueren, is een belangrijke reden hiervoor het ‘Actieplan Integrale Aanpak Jihadisme’. Dit actieplan werd opgesteld in augustus 2014, in een periode waarin Nederland volop te maken had met dreigingen van het jihadisme en jihadgangsters. Eén van de aangekondigde maatregelen in dit plan is de oprichting van een expertcentrum op het gebied van maatschappelijke spanningen en radicalisering, dat zich onder meer bezig moet houden met het versterken van de informatiepositie en netwerken van het Rijk en gemeenten over maatschappelijke spanningen en radicalisering. Vroegsignalering, monitoring en het leveren van praktische ondersteuning aan gemeenten en maatschappelijke instellingen bij radicalisering en maatschappelijke spanningen zijn hier onderdeel van. Ook is er behoefte aan een kennisplatform en verdiepend onderzoek.⁴ Op 30 oktober 2014 kondigt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per kamerbrief aan dat de kennisfunctie die Forum vervulde zal worden opgepakt door het Verwey-Jonker Instituut en Movisie, en dat de Expertise-unit Sociale Stabiliteit de taken op het gebied van praktijk- en netwerk-kennis en de ondersteuning aan gemeenten en uitvoeringspartijen op zich zal nemen. Gezien de urgentie op het terrein van sociale stabiliteit en het belang om de expertise-unit snel operationeel te hebben, kondigt de minister in de brief aan dat deze het komende jaar ondergebracht zal worden bij het ministerie van SZW. Hij constateert dat het lastig was om op korte termijn een geëigende partij te vinden die het geheel aan taken van de unit kan opnemen. Hij schrijft in de loop van het jaar een definitieve beslissing te zullen nemen over de definitieve positionering van de unit. Daarbij merkt hij op dat externe positionering vanwege de onafhankelijkheid het meest gewenst is, maar dat ook gekeken moet worden naar het feitelijk functioneren van de unit, de tevredenheid van stakeholders en de vraag of er partijen zijn die de taken op zich kunnen nemen.⁵

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties. 29 augustus 2014.

5 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014-2015, 32 824, nr. 76. Integratiebeleid. Invulling transformatie kennisfunctie. 30 oktober 2014.

Bij het ministerie van SZW wordt de nieuw op te richten expertise-unit ondergebracht bij het directoraat Sociale Zekerheid en Integratie (DG SZI) en toegevoegd aan de directie Samenleving en Integratie (S&I). Wat volgt is een ‘kwartiermakersfase’ waarin de contouren en doelstellingen van de ESS nader worden uitgedacht. Opgetekend wordt dat ESS *“de ogen, oren, handen en voeten op het terrein van duurzame kennisversterking en interventies bij mogelijke spanningen is.”*⁶

Om dat te kunnen doen, is het van belang dat ESS flexibel kan inspelen op thema’s en netwerken. Bij de oprichting wordt daarom gewerkt met een vaste kern aan medewerkers (nodig voor continuïteit) en een flexibele schil van mensen die naar gelang de behoefte en eventuele pieken of dalen in de werkzaamheden ingezet kan worden. En gezien de bijzondere aard van het werk van ESS, dat als zelfstandige unit binnen de directie S&I moet fungeren, is ook het profiel van de medewerkers anders dan voor andere ambtenaren van het ministerie. De medewerkers van ESS moeten in de “haarvaten van het netwerk staan”.⁷ Hun werkzaamheden variëren van advisering (zowel binnen het ministerie als aan andere departementen, aan gemeenten, gemeenschappen en professionals), kennisversterking en vroegsignalering tot netwerkopbouw en interveniëren bij maatschappelijke spanningen. Medewerkers van ESS zijn dan ook geen reguliere beleidsmedewerkers, maar worden ESS-adviseurs genoemd. Een operationele blik, ondernemend, innovatief, verbindend, communicatief, stressbestendig, coachend, vaardig in het signaleren en analyseren van ontwikkelingen en problemen, het permanent kunnen actualiseren van de eigen expertise, beschikkend over gespecialiseerde kennis over bijvoorbeeld maatschappelijke spanningen en toegang tot een relevant formeel en informeel netwerk in migrantengemeenschappen – het is zomaar een greep uit de lijst van competenties waar een ESS-adviseur over moet beschikken.⁸ Of, zoals één van de medewerkers het zelf formuleert:

6 Ministerie van SZW (2016). Addendum Organisaties & Formatierapport Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Samenleving en Integratie, Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 15 maart 2016.

7 Ministerie van SZW (2016). Addendum Organisaties & Formatierapport Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Samenleving en Integratie, Expertise-unit Sociale Stabiliteit, 15 maart 2016.

8 Ministerie van SZW, Expertisecentrum Organisatie en Personeel (2018). Advies viertal functies en juridisch advies Expertise-unit Sociale Stabiliteit. 12 februari 2018.

“Je moet durven buiten spelen. Pionieren. Verbindingen maken, contacten leggen, lijntjes uitgooien. Ja, het is veel professioneel koffiedrinken. Maar je moet óók de vertaalslag weten te maken, inzichten meenemen naar binnen. Je staat toch met één been buiten en één been binnen.”

– ESS-adviseur

Die wisselwerking tussen ‘binnen’ en ‘buiten’ wordt ook bij de start van ESS al benoemd als een van de elementen die de unieke toegevoegde waarde van ESS markeert. ESS moet in staat zijn om te weten wat er buiten speelt, heeft toegang tot en is aanwezig in cruciale netwerken (‘voorbij de *usual suspects*’), weet wat er speelt ‘in de haarvaten’ (praktijkkennis) en is in staat dat te verbinden met beleidsmakers. Met als doel het versterken van de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving als geheel en voor gemeenschappen en individuen, en om de versterking tussen het sociale domein en veiligheidsdomein te bevorderen. Daarbij wordt onder het versterken van *weerbaarheid* verstaan het bestrijden en voorkomen van risico’s en bedreigingen, door inspanning die zich richten op het bestrijden en voorkomen van risicofactoren. Het versterken van veerkracht gaat om de versterking en stimulering van kansen en positieve ontwikkelingen. ESS richt zich zodoende op preventie en ziet het als haar taak om zo positief en kansrijk mogelijk te interveniëren, op individueel, gemeenschaps- en samenlevingsniveau.

Om dit mogelijk te kunnen maken en verder te concretiseren richt ESS zich op een drietal doelgroepen die worden bijgestaan met (persoonlijke) ontwikkeling, kennis en tools. In deze activiteiten staan er drie strategische thema’s centraal:⁹

STRATEGISCHE THEMA’S	DOELGROEPEN
<ul style="list-style-type: none">• Maatschappelijke spanningen en polarisatie• Preventie radicalisering en extremisme• Problematisch gedrag	<ul style="list-style-type: none">• Gemeenten• (Migranten-)Gemeenschappen• Professionals (docenten, jongerenwerkers, wijkagenten, hulpverleners, vrijwilligers)

9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Expertise-unit Sociale Stabiliteit. Strategische koers ESS. Werkplan ESS Q4 2018 – Q4 2020.

Strategische thema's

Polarisatie gaat over de verscherping van tegenstellingen tussen (soms) individuen en (meestal) groepen in de samenleving. Polarisatie kan leiden tot **maatschappelijke spanningen** en een toename van segregatie. Hoewel polarisatie en spanningen inherent in een samenleving aanwezig zijn – zonder dat dit grote problemen oplevert – kan het, als het uit de hand loopt, leiden tot bedreigende situaties, met name als polarisatie als *strategie* wordt ingezet om extremisme en geweld aan te wakkeren.¹⁰

Radicalisering is een proces waarbij verschillende invloeden (karakter, sociale en pedagogische inbedding, botsing van persoonlijke, religieuze en maatschappelijke waarden) in samenspel ertoe bijdragen dat personen radicaal gedachtegoed ontwikkelen dat in strijd is met fundamentele waarden in de omgeving. In dat proces kan iemand de neiging ontwikkelen geweld te gebruiken tegen anderen of de samenleving in algemene zin. Men keert zich af van democratisch gedachtegoed, en groeit naar gewelddadig extremisme. **Extremisme** is de gewelddadige en strafbare vorm van activisme.¹¹

Problematisch gedrag, een wat ruimere term, is anti-democratisch, anti-rechtsstatelijk of onverdraagzaam gedrag (of de aanmoediging daartoe). Het gaat om het actief belemmeren van de (grondrechtelijke) vrijheden van anderen (zoals beweging, vereniging of vrijheid van meningsuiting).

Om met deze doelgroepen en strategische thema's aan de slag te gaan, werkt ESS met verscheidene richtinggevende concepten en werkwijzen, kernbegrippen die heel belangrijk zijn in de werkwijze van ESS. Dat zijn bijvoorbeeld het *pedagogische perspectief*, het hanteren van *meervoudige perspectieven*, dilemma's, en het denkkader polarisatie. Deze concepten of werkwijzen zijn bij alle ESS-adviseurs heel goed bekend en worden veel gebruikt of toegepast bij trainingen, workshops of in de opzet van projecten die vanuit ESS worden geïnitieerd. Enkele van deze concepten worden verderop kort nader toegelicht.

ESS in ontwikkeling

Sinds de start van ESS in 2015 is de organisatie gestaag gegroeid. Waar de formatie in 2016 bestond uit zo'n 12 fte (vast én flexibel personeel) is de club inmiddels uitgegroeid tot zo'n 30 medewerkers (en is er nog steeds een flexibele schil beschikbaar voor extra inhuur). Gedeeltelijk komt dat doordat

¹⁰ Deels gebaseerd op de definitie zoals beschreven op de website van Platform JEP, onderdeel van ESS.

¹¹ Ibid.

sinds 2018 ook Platform JEP (Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie), opgestart in opdracht van het ministerie van VWS, bij ESS is ondergebracht. Aanleiding voor de oprichting van Platform JEP was onder meer een rapport van de speciaal rapporteur ‘Preventie extremisme en bevorderen sociale samenhang’ Naima Azough. Zij constateerde dat er nog veel schroom is onder professionals en bestuurders als het gaat om de omgang met maatschappelijke vraagstukken en extremisme, en sprak in dat verband over ‘professionele eenzaamheid’. Zij, en ook het Nederlands Jeugdinstituut en Jeugdzorg Nederland stelden dat er behoefte is aan ondersteuning, en dat de samenwerking tussen het jeugddomein, onderwijs en veiligheidsdomein nog sterk verbeterd kan worden.¹² Onder de vleugels van ESS ontwikkelt Platform JEP sindsdien ondersteuningsaanbod voor professionals en vrijwilligers in het jeugddomein bij vragen rond polarisatie, radicalisering en extremisme, langs de lijnen *versterken, verbinden* en *agenderen*.¹³ Een voorbeeld van een van de activiteiten van Platform JEP is de ‘Aanpak versterking sociaal domein’: een initiatief om de samenwerking tussen verschillende partners die zich richten op jeugd in het sociale domein en in het veiligheidsdomein te stimuleren. *“Iedereen zal beamen dat meer integraliteit in de aanpak van het veiligheidsdomein en sociaal domein gewenst is”*, stelt een adviseur van ESS/JEP, *“maar in de praktijk zien we dat dat niet zomaar vanzelf gaat.”* Tijdens een meeloopdag met deze medewerker komt dat ook duidelijk naar voren:

Een strategie van ‘duwtjes geven’

Vandaag ben ik samen met een ESS-adviseur en tevens ‘JEP-per’ op bezoek bij een gemeente. We hebben afgesproken met een beleidsadviseur van de gemeente, werkzaam in het veiligheidsdomein. Hij heeft tevens een paar collega’s uitgenodigd voor het gesprek die werkzaam zijn bij dezelfde gemeente, maar dan in het sociaal domein. Inzet van het gesprek: verkennen of, met wie, en hoe, met ondersteuning van het JEP, een werksessie georganiseerd zou kunnen worden met vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke afdelingen, om de gezamenlijke inzet op preventie van maatschappelijke spanningen en radicalisering te inventariseren. Wat is de gezamenlijke stip op de horizon? Welke afdeling neemt verantwoordelijkheid voor welke (deel)aspecten van de maatschappelijke opgaven en hoe →

12 N. Azough, Weerbare jongeren, weerbare professionals. 2017. | Platform JEP. Versterken, verbinden en agenderen. Een terug- en vooruitblik van Platform Jeugd preventie, Extremisme en Polarisatie. Ministerie van SZW, Expertise unit Sociale Stabiliteit. Januari 2019.

13 Platform JEP. Versterken, verbinden en agenderen. Een terug- en vooruitblik van Platform Jeugd preventie, Extremisme en Polarisatie. Ministerie van SZW, Expertise unit Sociale Stabiliteit. Januari 2019.



ondersteunen we elkaar? Voor de beleidsadviseur van de gemeente is deze afspraak een eerste moment om samen met collega's te bekijken hoe en met wie zo'n sessie te organiseren is. Zijn collega's zijn echter nog niet overtuigd. "Heb je hier een bestuurlijke opdracht voor? Is dit onderdeel van het collegeakkoord? Is hier capaciteit voor?". Een andere collega stelt: "Wij hebben al een heel duidelijke visie voor de jeugd. Gaan we dan weer een nieuwe maken? Wat heeft de burger eraan als wij met elkaar samen om een tafel gaan zitten?". Zo kabbelt de discussie enige tijd voort. De JEP/ESS-adviseur laat het gesprek een tijdje op z'n beloop, maar neemt dan het woord. "Juist over deze vraagstukken zou zo'n werksessie kunnen gaan. Vanuit jullie eigen afdelingen wordt er al heel veel gedaan, liggen er uitgewerkte visies. In dit gesprek merk ik echter dat die verschillende visies en activiteiten bij de ander niet bekend zijn. Juist aan die verbinding kan een werksessie wellicht bijdragen: wat doe jij, wat doe ik, en waar kunnen onze beide aanpakken elkaar versterken?"

Als we in de trein naar Den Haag stappen, geeft ze aan: "Dit zie ik veel gebeuren. Er gebeurt veel binnen gemeenten, maar de verbinding tussen al die activiteiten ontbreekt soms. En er zijn ook veel drempels die zo'n verbinding in de weg staan. Tijd, budget, een bestuurlijke opdracht, verschillende prioriteiten, en zelfs de verhouding tussen collega's onderling." Ze haast zich erbij te zeggen: "Binnen het Rijk is dat overigens precies zo, hoor. De gezamenlijkheid tussen de departementen is ook niet vanzelfsprekend. Met 'de vier gebouwen' (SZW, OCW, VWS, JenV) hebben we ook een werksessie gedaan. In de werksessies gebruiken we verschillende methoden om de verbinding te leggen of een begin te maken met het wegemen van die drempels. Maar zoals je zag vandaag: dat is af en toe wel echt een 'trekvraagstuk'. Het gaat niet vanzelf. Maar mogelijk is zo'n gesprek een eerste duwtje."

ESS als katalysator

De ESS is dus in een paar jaar tijd flink gegroeid en heeft een grote diversiteit aan taken op zich genomen en activiteiten opgezet, variërend van adviezen en publicaties tot trainingen, workshops en bijeenkomsten, en activiteiten op het gebied van netwerkvorming en -versterking. Naast alle formele en informele netwerken met wie contact wordt onderhouden, de taken op het gebied van vroegsignalering en alle losse adviesaanvragen van gemeenten, gemeenschappen en professionals, zette ESS bijvoorbeeld een leernetwerk op van een tiental gemeenten, ontwikkelde ze een 'handreiking depolarisatie', gevolgd door de ontwikkeling van een masterclass voor burgemeesters over de omgang met polarisatievraagstukken. Er werd een training 'Omgaan met Extreme Idealen' (OMEI) ontwikkeld voor professionals. Er werd een behoeftepeiling gedaan onder meerdere gemeenschappen

waarvoor met zo'n 240 mensen werd gesproken. En momenteel werkt de ESS aan de ontwikkeling van een overzichtelijke leerroutes waar al het ondersteuningsaanbod voor professionals, gemeenten en gemeenschappen wordt samengebracht.

Het is slechts een kleine greep uit een veelheid aan activiteiten waar de medewerkers van ESS mee bezig zijn. Bart Brandsma, filosoof en expert op het gebied van de omgang met polarisatie, noemt het de kracht van ESS dat ze in staat is om bestaande inzichten of denkkaders breder toegankelijk te maken: *“ESS pakt een hele belangrijke rol als multiplier, als vliegwiel voor bestaande inzichten.”*

Het 'bereik' van ESS is dan in korte tijd ook rap gegroeid, samen met de omvang van de afdeling. In de woorden van de directeur:

“ESS heeft zich in korte tijd tot een sterk merk ontwikkeld, dat goed gevonden wordt door gemeenten, professionals en andere departementen.”

– Directeur S&I

ESS als verbindende schakel

Dat ESS een belangrijke rol is gaan spelen voor het ministerie, blijkt ook wel uit de wijze waarop de minister van Sociale Zaken met enige regelmaat verwijst naar de ESS. Bij specifieke maatregelen die betrekking hebben op specifieke (migranten)gemeenschappen binnen Nederland of ontwikkelingen die zich voordoen in die gemeenschappen, kan het ministerie wijzen op het feit dat ESS vanuit haar formele en informele netwerken zicht probeert te krijgen op eventuele maatschappelijke spanningen. Of het nu gaat om een onderzoek naar het innen van 'diasporabelasting' door Eritrea bij de Eritrese gemeenschap in Nederland,¹⁴ over de omgang met signalen van radicaliserende jongerenwerkers, of om de veiligheid van moskeeën,¹⁵ het kabinet kan aangeven via de signalerende functie van ESS nauwe contacten te onderhouden of aanbod te ontwikkelen om spanningen tijdig op te merken of het hoofd te bieden. Het belang van het hebben en onderhouden van die netwerken wordt ook benadrukt door één van de ESS-adviseurs:

14 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2017-2018, 22 831, nr. 130. Eritrese diasporabelasting in Europa. 18 september 2017.

15 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2016-2017, 29 754, nr. 424. Veiligheid van moskeeën. 27 juni 2017.

“Het is van belang om aan de voorkant al te investeren in de relaties en netwerken met verschillende groepen en gemeenschappen. Wanneer het nodig is, hoefje dan alleen maar de telefoon op te pakken.”

Als voorbeeld noemt de adviseur spanningen die soms spelen tussen verschillende groeperingen binnen de Turkse gemeenschap. Hij noemt de Grijsse Wolven, aanhangers van Gülen, Diyanet etc. Het kwam hem ter ore dat één van die groepen in Nederland een festival organiseerde, waarvoor een muzikant uit Turkije was uitgenodigd, die echter onder een ander deel van de gemeenschap tot veel onrust zou kunnen leiden. De ESS-adviseur belde een van de organisatoren en vroeg naar diens reden om deze muzikant uit te nodigen. Dat bleek niets met zijn politieke standpunt te maken te hebben. Het belletje van de ESS-adviseur maakte de organisatoren ervan bewust dat ze, ongewild, wellicht een groep mensen zouden beledigen door de betreffende zanger uit te nodigen, waarna ze toch kozen voor een andere muzikant.

ESS als vliegende keep

Het is illustratief voor de vele voorbeelden die we zien in de drie maanden waarin we actief meekijken en meelopen met medewerkers van ESS. Ook als heel Nederland, en dus ook medewerkers van ESS, noodgedwongen thuis moeten blijven in verband met het COVID-19 virus, blijft ESS nauw in verbinding staan met het netwerk. Zo houdt ESS in de gaten of informatie over alle maatregelen ook in andere talen beschikbaar komt voor migrantengemeenschappen, en bundelt ESS alle organisaties en kanalen waar meertalige informatie over de crisis wordt aangeboden in een helder overzicht. Daarnaast stelt ESS in korte tijd een factsheet op over alle coronamaatregelen in relatie tot de Ramadan. In die factsheet wordt alle informatie geordend weergegeven, worden bruikbare tips en best practices gedeeld en handvatten aangereikt aan bijvoorbeeld moskeebestuurders over de communicatie aan de achterban en bijvoorbeeld de gemeente.

“Zo proberen we de gaten die vallen goed op te vullen. Zonder over te doen wat anderen ook al doen. Er zijn al tal van initiatieven om bijvoorbeeld meertalige informatie aan te bieden. Dan gaan wij dat niet óók doen, maar brengen we de informatie wel samen en kunnen we dit onder de aandacht brengen van ons netwerk.”

– Hoofd ESS

2.2 Professioneel kader van ESS

De beroepspraktijk van ESS-adviseurs is ingebed in een aantal professionele opvattingen, concepten en werkwijzen die richting geven aan het werk, en die voor elkaar herkenbaar zijn. De concepten zijn te beschouwen als een professioneel kader voor de medewerkers, al zijn het vooral een aantal iteratieve concepten die onderdeel uit zijn gaan maken van de praktijk en richtinggevend en betekenisvol zijn voor de ESS-adviseurs: “hoe kijk ik en hoe moet ik handelen?” Het navigeren vindt vervolgens natuurlijk in de praktijk plaats. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende concepten:¹⁶ depolarisatiedenken, meervoudig perspectief, dilemmologica en het pedagogische perspectief. Het zijn slechts een paar voorbeelden (niet uitputtend) van begrippen die onderdeel uitmaken van het professioneel kader van ESS. En achter elk van de vier termen gaat natuurlijk een hele wereld schuil. Het voert te ver ze uitgebreid te bespreken, maar we beschrijven ze hier kort om een impressie te geven.

Depolarisatiedenken

Op basis van het gedachtegoed van Bart Brandsma (2019) over polarisatie heeft ESS een handreiking geschreven hoe vanuit sociaal perspectief omgegaan kan worden met polarisatie.¹⁷ Het komt erop neer dat polarisatie ontstaat vanuit twee extreme posities die er beide baat bij hebben dat de ene kant de andere kant (moreel) veroordeelt. Ze hebben niet als doel de extreme oppositie in hun eigen kamp te krijgen, maar richten zich juist op het ‘stille midden’: mensen die (nog) geen kant kiezen. In polarisatie staat altijd wel een bruggenbouwer op die met alle goede bedoelingen ‘boven de partijen’ wil staan en wederzijds begrip en respect op wil roepen. Vaak werkt dit echter averechts omdat de extreme posities hierin helemaal niet geïnteresseerd zijn: het enige wat ze zoeken is een podium – en de bruggenbouwer geeft ze dat. Als polarisatie toeneemt en het voor het stille midden steeds moeilijker wordt om geen kant te kiezen worden degenen die toch neutraal willen blijven mikpunt van kritiek van beide polen: een zondebok komt in beeld.

Brandsma stelt een aantal alternatieve handelingsmogelijkheden voor: verander van doelgroep (richt je op het midden in plaats van op de polen), verander van onderwerp (ga niet in op de stellingen van de polen maar kijk welke vragen leven bij de middengroep; verlaat de identiteitsdiscussie), verander van positie (de overheid hoeft niet altijd boven de partijen te staan,

¹⁶ Er zijn meer begrippen die circuleren dan hier opgetekend, het volstaat hier een aantal veel gebruikte termen uit te werken.

¹⁷ <https://www.socialestabiliteit.nl/documenten/publicaties/2019/11/18/inzicht-in-depolarisatie-de-intoicht-van-sinterklaas>

naar gelang de situatie kan er gekozen worden om aan te sluiten bij het midden, de flanken of zelfs de extreme positie; de overheid kan ook zichzelf opwerpen als zondebok) en verander de toon (vermijd tegenstellingen van wij en zij; goed en fout).

Meervoudig perspectief

Binnen het depolarisatiedenken is het de bedoeling van ESS situaties in hun gelaagdheid te bekijken, en in te zien dat veel situaties die zwart-wit *lijken* (of zwart-wit worden voorgesteld door bijvoorbeeld de media) in wezen vaak grijs en gelaagd zijn.¹⁸ De kunst is deze gelaagdheid op het spoor te komen en te expliciteren middels verhalen. Hierdoor kunnen zich openingen voordoen om tegenstellingen te doorbreken.

Dilemmaloga

Een andere benadering is die van de dilemmaloga.¹⁹ Uitgangspunt is dat het van overheidswege niet altijd gaat om het 'oplossen' van problemen (wat dikwijls niet lukt of mogelijk is, wat irritatie of teleurstelling oproept) maar om het erkennen ervan. De overheid moet langszij komen, vaak letterlijk. Stel vragen, toon interesse en zoek uit wat mensen uit het lood slaat. Vervolgens kan je onderzoeken of er niet meer handelingsmogelijkheden zijn dan de binaire tegenstellingen waarin polarisatie zich vaak uit. Is er niet een derde weg? Hierbij is het eveneens van belang dat de overheid betrouwbaar blijkt: dat het nakomt wat het belooft, en dus ook geen beloftes maakt die het niet waar kan maken.

Pedagogische perspectief

De pedagogische invalshoek zet een perspectief op radicalisering die wezenlijk verschilt van een veiligheidsperspectief.²⁰ De combinatie 'opvoeding' en 'overheid' ligt veel minder voor de hand dan 'veiligheid' en 'overheid', maar de aandacht vanuit wetenschap, bestuurders, burgers en gemeenschappen voor een preventief sociaal pedagogisch perspectief wordt steeds groter, om duurzame succes te kunnen boeken. Een pedagogische benadering vertaalt zich naar een brede benadering, vanuit de sociale en pedagogische wetenschappen, als vertrekpunt voor het formuleren van de maatschappelijke opgave om weerbaarheid en veerkracht te versterken. Die benadering is van groot belang bij vraagstukken omtrent radicalisering en extremisme, omdat het bij daarbij vaak gaat om jonge mensen die een identiteit aan het ontwikkelen zijn. Radicalisering van jongeren wordt in dit perspectief opgevat als

18 <https://www.socialestabiliteit.nl/actueel/nieuws/2018/10/24/index>

19 <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/omgaan-met-polarisatie-en-onbehagen/dilemmaloga>

20 Zie de evaluatie Omgaan met Extreme Idealen (OMEI), ESS, uitgevoerd door Labyrinth, 2019.

een op zichzelf normaal verschijnsel van volwassen worden (afzetten tegen de status quo). Je ergens tegen afzetten is in een democratie in ieder geval de normaalste zaak van de wereld. De term ‘radicale jongeren’ is dan ook misleidend en stigmatiserend. Het is daarom veel meer een opvoedingsvraagstuk: hoe zorg je ervoor dat jongeren zich ergens tegen af kunnen en mogen zetten, zonder dat respect of verdraagzaamheid voor andersdenkenden gaandeweg verloren raakt – wat uiteindelijk kan leiden tot geweld? Hoe ontwikkelen jongeren zelfvertrouwen en veerkracht? Vanuit dit oogpunt is ‘deradicalisering’ dus een taak van ouders, scholen, jongerenwerk, welzijnswerk en religieuze instellingen, die daarin ook nog eens samen moeten werken.

Deze professionele begrippen maken duidelijk dat over dit werk erg goed wordt nagedacht, maar dat het tegelijkertijd een kader is dat niet algemeen bekend is. Het werk bestaat uit het vinden van nuances, het werkelijk interesse tonen in de levens en verhalen van mensen. Het is dan ook geen gemakkelijke taak, en soms een kwestie van zoeken, uitproberen, reflecteren en herijken.

2.3 De dilemma’s die het werk omgeven: flexibiliteit behouden zonder focus te verliezen

Het mag duidelijk zijn dat het werk van ESS is te duiden als *buiten gewoon*. Buiten, omdat het zich voor een heel groot deel afspeelt buiten de muren van het ministerie – buiten werken is gewoon. Ook gewoon, omdat het de alledaagse werkelijkheid van de samenleving betreft. En buitengewoon, omdat het anders is dan regulier beleidswerk en heel specifieke competenties van medewerkers vereist. Een bijzondere praktijk, die echter ook omgeven is met verschillende dilemma’s, die we in deze paragraaf wat nader zullen belichten. Daarbij kijken we specifiek naar drie dilemmavelden, die naar ons idee de vraagstukken zijn waar ESS mee te maken heeft. In het alledaagse, maar óók vanuit een breder perspectief en met het oog op de toekomst van ESS. Namelijk: **plaats**, **prioriteit** en **positie**. We benoemen binnen deze velden acht kernvragen waar de ESS, als het op een evaluatie aankomt, tegenaan loopt.

a. Plaats

Het eerste dilemmaveld heeft betrekking op de plaats waar ESS actief is. Daarbij gaat het niet alleen om het onderscheid tussen de *binnen- en buitenwereld*, maar ook om de keuzes die je maakt in die buitenwereld. *Waar*, en in welke netwerken is ESS wel en niet actief? In beginsel richt ESS zich op wat ze noemt de klassieke of traditionele migrantengemeenschappen als de Marokkaanse, Turkse en Afro-Caribische gemeenschappen of Caribische

gemeenschappen. In de loop der jaren zijn daar meerdere netwerken bij gekomen. Bijvoorbeeld de Eritrese gemeenschap, en sinds kort investeert ESS ook in het contact met de Syrische gemeenschap in Nederland. Oost-Europese arbeidsmigranten of de Chinese gemeenschap in Nederland daarentegen zijn géén groepen waar ESS zich specifiek op richt. Het roept de vraag op bij welke gemeenschappen je wel en bij welke je niet aan netwerkopbouw doet. Welke criteria daarvoor te hanteren? Een ESS-adviseur geeft hierover aan: *“De belangrijkste vraag voor die afweging is of we ergens (maatschappelijke) spanningen in of rond die netwerken zien. Op basis daarvan maken we de keuze.”* Daarbij merkt hij op dat er ook verschil is tussen de formele beleidsnetwerken en de informele relaties die er óók zijn met tal van gemeenschappen. Hij benadrukt dat indien nodig het contact vaak snel gelegd is.

Kernvraag 1: Hoe bepaal je welk netwerk relevant is om in te investeren?

Toch is het een ingewikkeld vraagstuk. Vroegsignalering vraagt immers om investeringen in een netwerk vóóraf. Maar het is ook onmogelijk om intensieve netwerken te onderhouden met álle verschillende gemeenschappen die Nederland rijk is. Nog los van het feit dat deze gemeenschappen niet eenduidig zijn. En hoe werkt het bijvoorbeeld met extreemrechtse groeperingen of activistische groeperingen? Ook daar kunnen maatschappelijke spanningen zich immers voordoen, maar daar wordt niet in geïnvesteerd. Dat het een ingewikkelde kwestie is, duidt ook een geïnterviewde. Hij geeft aan bijvoorbeeld wel met personen uit salafistische kringen te spreken, maar tot nu toe minder met personen die een extreemrechtse ideologie aanhangen.

Naast de vraag in welke netwerken ESS wel of niet investeert, is vervolgens een tweede vraag *met wie en door wie* in de netwerken de contacten zijn. Er is natuurlijk de vraag hoe je nu weet of je de juiste persoon te pakken hebt om die gemeenschap, gemeente of professionele groep te begrijpen en te helpen. Vaak gaat het om bestuurders, vertegenwoordigers van verenigingen, buurthuizen, of moskeeën etc., en gedeeltelijk ook om gewone burgers uit de persoonlijke netwerken van ESS-medewerkers.

Kernvraag 2: Hoe bepaal of je binnen de netwerken de juiste mensen spreekt?

Hoezeer het ook van belang is om contacten te hebben op verschillende niveaus, het maakt óók dat de netwerken soms sterk persoonsgebonden zijn. Cruciaal is immers de vertrouwensrelatie tussen beide partijen, en die komt vaak op persoonlijk niveau tot stand. Dit roept de vraag op in welke mate

ESS-adviseurs een gezamenlijk professioneel beeld hebben van het werk dat ze doen. Is er een repertoire dat iedereen onderschrijft en inzet, of is veel nog (te) afhankelijk van het persoonlijke oordeelsvermogen? En hoe houden ESS-adviseurs voldoende professionele afstand tot de gemeenschappen, gemeentes en professionals die ze bedienen?

Kernvraag 3: Is het professionele kader waarbinnen ESS adviseurs handelen voldoende gedeeld en geëxpliciteerd?

Een derde vraagstuk is ten slotte de wederkerigheid in de relatie tussen ESS en de verschillende netwerken. Een van de ESS-adviseurs duidt dit dilemma als volgt:

“Vanuit onze signalerende rol is het belangrijk om goede contacten te hebben. We proberen de signalen op te halen, te inventariseren welke thema’s er leven, wat er leeft onder de gemeenschap. Je komt dan echt iets halen. Maar ik kan niet alleen maar iets komen halen, ik moet ook iets kunnen brengen. Dat is ingewikkeld, want ik kom toch vaak met lege handen. Ik kan luisteren naar hun zorgen, soms vanuit overheidsperspectief iets duiden, maar ik kan geen beloften doen over beleidswijzigingen bijvoorbeeld. Daar moet je dus ook heel duidelijk over zijn, wel de verwachtingen managen.”

Een collega benadrukt dat, via het ondersteuningsaanbod aan gemeenschappen en op basis van behoeftetepeilingen, ESS wel iets te bieden heeft voor de netwerken. Los van het directe contact en het zijn van een schakel die mogelijk kan doorverwijzen naar de juiste plek, wordt dat aanbod ontwikkeld om de gemeenschappen te ondersteunen bij vraagstukken die voor hen relevant zijn. Het eerdergenoemde regionale kennisnetwerk voor islamitische gemeenschappen is daar een goed voorbeeld van, zo wijst hij aan. De vraag is alleen of ESS een soort servicepunt is voor gemeenschappen en/of gemeenten (bekijk bijvoorbeeld de acties die ESS inzet naar aanleiding van de Covid-19 crisis), of dat de rol van ESS ten opzichte van gemeenschappen en gemeenten meer fundamenteel zou kunnen zijn: ze echt helpen met sociale stabiliteit – ook als ze daar zelf nog niet echt een idee of ‘behoefte’ bij hebben.

Kernvraag 4: Hoe houd je wederkerigheid in stand zonder dat je een dienstverlener wordt?

Elk van deze drie vraagstukken hangt samen met de plek waar ESS actief is en actief wenst te zijn. Belangrijk is het om te markeren dat dit gedeeltelijk om afwegingen op het niveau van de organisatie gaat en deels om

persoonlijke afwegingen van individuele medewerkers. En dat vraagt een zekere mate van professionaliteit van ESS en haar medewerkers. Medewerkers kunnen ingezogen raken in de netwerken waarin ze zich bewegen. Het vinden of innemen van de goede plaats of plek is een belangrijk onderdeel van de professionaliteit van de adviseurs van ESS. Te ver van de netwerken en teveel in het departement zorgt voor verlies aan contact, relatie en de inhoud en invloed die daarin gedeeld wordt. Te dichtbij maakt dat het moeilijker wordt om met distantie te kijken naar wat er speelt in de netwerken en wat dat betekent; het risico van ‘capture’ ligt dan op de loer. Het gesprek over *plaats* voeren, en samen met collega’s de professionele dilemma’s adresseren, is naar ons idee dan ook een belangrijk aandachtspunt voor ESS, zoals ook een van de adviseurs verwoordt:

“Ik zie vrij weinig van hoe de anderen dat doen, hoe zij omgaan met die spanningen. Daarom probeer ik toch vaak een collega mee te nemen naar een gesprek of ik vraag zelf of ik een dagje met iemand anders mee mag. We doen dat eigenlijk te weinig. Maar ik zou nog heel veel kunnen leren van hoe mijn collega’s dingen aanpakken.”

b. Prioriteit

Behalve de plek van ESS in de buitenwereld is een tweede terugkerend dilemmaveld dat zichtbaar wordt in de alledaagse praktijk dat van *prioritering*. We begonnen dit essay met het coördinatorenoverleg op de 9de verdieping van het ministerie van SZW. Daar constateerden de coördinatoren met elkaar dat alle activiteiten voor het werkplan van 2020, hoe mooi ook, té veel zijn. De ambities overstijgen de capaciteit. En die kwestie komt, in het groot én in het klein, steeds weer terug. De bevoegenheid en betrokkenheid van ESS-adviseurs is één van de eerste zaken die opvalt. Meelopend met een ESS-adviseur zien we het meerdere keren op een dag gebeuren: collega’s die de ESS-adviseur aanschieten om te vragen of hij ergens over wil meedenken of vragen of hij ook bij die ene bijeenkomst aanwezig is. In een intern overleg biedt hij meermaals actief aan ook een rol op zich te nemen, ook al wordt er niet om gevraagd. En als hij vertelt over hoe hij in het weekend na een geweldsincident in Den Haag nauwlettend alle ontwikkelingen op social media in de gaten houdt “om het maatschappelijk sentiment te volgen en na te gaan of ESS hier ook iets mee moet”, is dat wat hem betreft ‘gewoon’ onderdeel van zijn werk.

Kernvraag 5: Hoe bepaal je waar wel of geen energie in wordt gestoken?

En zo zijn er meer voorbeelden. Een succesvolle werksessie uitgevoerd bij gemeente X, kan immers ook voor gemeente Y heel erg waardevol zijn. Een behoeftepeiling onder gemeenschappen maakt duidelijk dat er tal van

onderwerpen zijn waar ESS op in zou kunnen springen: training en coaching op het gebied van bestuurlijke vaardigheden bijvoorbeeld, ondersteuning bij identiteitsontwikkeling van jongeren of nieuwe thema's voor focusgroepen (veiligheid rond een moskee, synagoge of kerk bijvoorbeeld). Een adviseur van ESS constateert:

“Een grootschalige behoeftepeiling onder gemeenschappen liet zien dat men, voor het tegengaan van radicalisering en weerbaar maken van de samenleving, behoefte heeft aan een bredere blik: goed onderwijs, goede zorg en werkgelegenheid is cruciaal als je wilt toewerken naar een fundamentele oplossing. Maar het roept wel de vraag op: welke rol hebben wij als ESS daarin?”

En dus is steeds weer die afbakeningsvraag aan de orde: waar is ESS van? En hoe maken we de keuze wat we wel doen en wat niet? Het is een vraag die voortkomt uit de brede opdracht van ESS. Sociale stabiliteit is immers een behoorlijk omvangrijk begrip. Omvangrijk, en daardoor snel onbegrensd (zie het tekstkader voor een nadere uitwerking van het begrip sociale stabiliteit). De relatieve oneindigheid van die opdracht aan ESS kan dus ook leiden tot een zekere *gulzigheid*. Het is moeilijk ‘nee’ te zeggen tegen opdrachten of vragen die ‘iets’ te maken hebben met sociale stabiliteit. De betrokken houding van adviseurs, in combinatie met een niet afgebakend werkveld zijn daarvoor ingrediënten. Bovendien speelt er meer dan slechts een afweging over wat ESS wel of niet zou moeten oppakken: welke netwerken wel of niet worden aangeboord, welke onderwerpen wel of niet worden opgepakt, welke gemeenten wel of niet worden ondersteund. Wat heel snel gebeurt in overheidspraktijken, of in managementpraktijken in het algemeen, is dat wanneer een bepaalde interventie in een bepaalde context tot succes heeft geleid, de wens om dit elders toe te passen haast onweerstaanbaar is.

“De betrokkenheid en bevoegdheid van de mensen is hier groot. Dat is prachtig. Wat een succes is, willen we herhalen, een vervolg geven, of elders ook mogelijk maken. Maar het risico is dat we alles zelf heel groot maken. Terwijl we juist ook anderen in stelling willen brengen om het zónder ons te kunnen. Eigenlijk moeten we onszelf ook overbodig maken.”

– Adviseur ESS

Uit dit spanningsveld volgt dan ook een tweede uitdaging voor ESS, namelijk het creëren van een gezamenlijk beeld over ‘waar ESS van is’ en op welke onderdelen wordt ingezet. In de kwartiermakersfase, toen ESS werd

opgericht, zijn deze vragen heel nadrukkelijk aan de orde geweest. Een herijking van uitgangspunten kan daarbij helpen. Met daarbij als belangrijke kanttekening dat de flexibiliteit van ESS ook deel van haar kracht is. Het is dan ook zoeken naar een balans tussen focus en flexibiliteit.

c. Positionering

Een derde relevante en betekenisvolle kwestie voor het alledaagse werk van ESS is de positionering. Dit vloeit voort uit de eerdergenoemde vraag: waar zijn we wel van en waar zijn we niet van? Dit heeft twee elementen.

Positionering in het ministerie

Ten eerste gaat het om de positionering van ESS binnen een (of het) ministerie. Bij oprichting zijn hier vragen bij gesteld: past het niet beter om een dergelijke club onafhankelijk te positioneren of biedt deze inbedding juist doorslaggevende voordelen? Deze principiële vraag is in de loop der jaren wat naar de achtergrond geraakt en lijkt voor zowel ministerie als ESS ‘water onder de brug’. Hoewel er een aantal ESS adviseurs is die twijfels hebben bij de inbedding in het ministerie, zien de meeste er de waarde van, en is ook voor de ambtelijke top van het ministerie de waarde van ESS binnen een ministerie onomstreden.

Er zijn wel nadelen van de positionering in het ministerie die aandacht behoeven. Zo zijn de handen van ESS misschien meer gebonden dan wanneer ze onafhankelijk zou opereren. Hierdoor worden gemeenschappen en gemeentes wellicht minder goed bijgestaan, omdat er altijd ook een andere agenda is. En ook in de beeldvorming bij doelgroepen kan die positionering bij het ministerie een rol spelen. ESS komt immers wel altijd ‘namens’ het Rijk en heeft daarmee mogelijk ook een eigen agenda. Andersom kan de inbedding bij het ministerie juist ook leiden tot een gebrek aan tegenspraak op dit thema: zijn ESS-adviseurs voldoende ‘vrij’ om overheidsbeleid te bekritisieren in het licht van wat ze zien en weten over sociale stabiliteit op ‘de straat’? Hoe verhouden ze zich tot wat in het ministerie de beleidslijn en het verhaal van de organisatie is? De aard van de organisatie vereist wel dat ze zich onafhankelijk op kan stellen ten opzichte van de overheid: hoe wordt daaraan gewerkt en hoe is dat geborgd?

Kernvraag 6: Hoe wordt de onafhankelijkheid van ESS binnen het ministerie erkend en geborgd?

Anderzijds zijn er evidente voordelen van de positionering in het ministerie. Natuurlijk heeft de overheid zelf baat bij de directe kennis ‘van de straat’. Maar wat ook van belang is, is dat ESS-adviseurs goede contacten onderhouden met mensen die soms ook wantrouwend zijn ten opzichte van de

overheid of zich weinig verstaan met overheidsorganisaties of ambtenaren. Dit kan een emanciperende werking hebben en op zichzelf bijdragen aan sociale stabiliteit. Voor gemeentes zijn interbestuurlijke lijntjes altijd kort en ESS kan gemakkelijk van deze netwerken gebruiken maken. Ook hebben we gezien dat de positionering van ESS in het ministerie tot nuttige ‘een-tweetjes’ kan leiden, bijvoorbeeld in de aanloop naar beladen wetgeving of Kamerdebatten.

Interdepartementale samenwerking

Het is geen geheim dat er op het beleidsterreinen van veiligheid en integratie spanning is tussen een *veiligheidsperspectief* en een *sociaal perspectief*. Vanuit een veiligheidsperspectief is de staat gericht op de *rule of law*, interveniëren als dat nodig blijkt. Bij het ministerie van JenV en BZK, met onder meer de organisaties NCTV en AIVD, is men op zoek naar mogelijke *dreiging* voor de sociale veiligheid. De bedoeling is de dreiging uit te schakelen, vooraf of achteraf. Bij ESS, onder Sociale Zaken, is dit anders. Hier benadert men de kwestie vanuit sociaal en preventief perspectief: er ontstaat minder of geen dreiging als gemeenschappen, gemeentes en professionals (in de domeinen van werk, zorg en onderwijs) in staat zijn om elkaar te vinden – ook, of juist, in hun verschillen. Dit perspectief houdt zich niet bezig met ‘eliminieren’ of ‘bestrijden’, maar met het vergroten van sociale weerbaarheid, ten behoeve van de samenleving in brede zin, maar ook voor de groepen zelf waar het zich op richt. Dit kan tot spanning tussen departementen leiden als bijvoorbeeld interventies vanuit het veiligheidsperspectief in het sociale perspectief als contraproductief beschouwd worden. Of, andersom, als de sociale aanpak vanuit veiligheidsperspectief te traag of ‘te soft’ (met ambivalente uitkomsten) wordt gevonden. Het sociale perspectief wordt dikwijls ondergesneeuwd, zeker als er sprake is van incidenten op het gebied van veiligheid (cf. Noordegraaf et al., 2016). Het sociale perspectief, zo lijkt het, moet zichzelf steeds legitimeren ten opzichte van het veiligheidsperspectief, terwijl dit andersom minder lijkt te gelden. Dit kan ertoe leiden dat verschillende departementen in een wij-zij verhouding terecht komen, terwijl er wel sprake is van een gezamenlijke beleidsopdracht. Voor ESS, en het ministerie SZW, ligt er dus een opgave de sociale opbrengsten van ESS sterker en vanzelfsprekender voor het voetlicht te brengen.

Kernvraag 7: Hoe kunnen de uitkomsten van het sociale perspectief ‘harder’ en aantoonbaar gemaakt worden om sociale stabiliteit van meer vanzelfsprekende legitimiteit te voorzien in interdepartementale samenwerking?

Positionering ten opzichte van andere organisaties

Ook zijn er naast ESS ook nog tal van andere organisaties die een rol spelen op het gebied van sociale stabiliteit – of iets dat daarmee samenhangt, zoals

contraterrorisme. De ESS heeft naast het ministerie van Justitie en Veiligheid ook met het kennisplatform KIS van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie te maken, en met vele andere maatschappelijke organisaties of marktpartijen die bijvoorbeeld trainingen verzorgen op thema's waarop ook ESS actief is. Het roept de vraag op hoe al te veel overlap kan worden voorkomen en hoe de verschillende organisaties elkaar vooral kunnen versterken (hoewel volledige complementariteit natuurlijk een illusie is).

Zo maken zowel ESS als KIS handreikingen en rapporten over soms dezelfde thema's (bijvoorbeeld de omgang met polarisatie). Hoewel allebei opgericht als gedeeltelijke voortzetting van Forum, lijkt er geen sprake te zijn van veel gezamenlijkheid. De beide organisaties onderhouden wel contact en in sommige trajecten trekken ze ook samen op, maar er wordt bijvoorbeeld op de website niet naar elkaars producten verwezen. En in het project betreffende het ondersteuningsaanbod dat ESS maakt voor haar drie doelgroepen, blijkt er nog geen eenduidig beeld te zijn over de vraag of aanbod en activiteiten van bijvoorbeeld KIS daar wel of niet in moeten worden opgenomen. Een van de externe stakeholders noemt het een logisch gevolg van de projectmatige aanpak:

“Tal van verschillende organisaties (overheid en maatschappelijk) initiëren projecten op het gebied van sociale stabiliteit. Die projecten hebben allemaal een helder beginpunt, een eindpunt, strakke financieringsafspraken en afgebakende uitvoering. Dat is heel logisch, maar het risico is een soort fragmentatie. Komt het ergens ook weer bij mekaar?”

Op sommige trajecten weten de verschillende partijen als partners elkaar heel goed te vinden (bijvoorbeeld in het ondersteuningsaanbod voor Jeugd en Gezin), maar op andere thema's bewegen de verschillende partijen ook langs elkaar heen, zo begrijpen wij uit de gesprekken in en buiten ESS. Toch hoeft dat niet per se een probleem te zijn. We constateerden immers eerder al dat de handelingsmogelijkheden en activiteiten feitelijk oneindig zijn. Dat verschillende partijen in hetzelfde domein actief zijn, is dan zelfs noodzakelijk, want niemand kan het helemaal alleen. Wél betekent het dat ESS soms ook kritisch mag zijn: wat gebeurt er allemaal al en voegen wij daar nog iets aan toe, of past dit beter elders?

Kernvraag 8: Is er voldoende complementariteit tussen ESS en maatschappelijke partners die zich bezighouden met sociale stabiliteit?

Overigens gaat dat in veel gevallen ook gewoon goed: eerder wezen we al op de activiteiten van ESS rond de coronacrisis, waarbij die vraag heel nadrukkelijk gesteld is en waar ESS ervoor kiest om datgene op te pakken, wat door anderen nog niet is opgepakt, en voor het overige zoveel mogelijk door te verwijzen naar de andere organisaties.

Begrenzingsvraagstuk

Elk van de hierboven genoemde dilemmavelden – plaats, prioriteit en positionering – hangen nauw met elkaar samen en hebben allemaal bovendien betrekking op een begrenzingsvraagstuk: tot waar reikt het werk van ESS, tot waar reikt de verantwoordelijkheid van ESS? Dat vraagstuk is relevant op organisatieniveau, maar óók op het niveau van de individuele medewerkers, en komt voort uit de buiten-gewone taak die ESS heeft. Om met deze dilemma's om te kunnen gaan en tot handelen te komen dat deugt en deugd doet, is het van belang een sturingsperspectief te hebben. Wat is nu, bestuurskundig gezien, kenmerkend voor het type organisatie dat ESS is, en welke sturingsmogelijkheden tekenen zich daar af? Over die vraag buigen we ons in het volgende hoofdstuk.

Intermezzo

Sociale stabiliteit: oneindig en onbegrensd?

Een van de kerntaken van de ESS is het voortzetten van de praktijkfunctie op het gebied van sociale stabiliteit die door het voormalige kennisinstituut Forum werd vervuld. Op de website van ESS wordt beschreven dat sociale stabiliteit daarbij wordt gezien als een dynamisch fenomeen: “*het gaat om het organiseren van duurzame veerkracht in de samenleving zodat deze tegen ‘een stootje kan’.*”²¹ Dat klinkt heel mooi, maar is bij nader inzien nog niet heel verhelderend. Want wie verder kijkt naar de aanvullende doelstellingen en ambities van ESS of daarbuiten zoekt naar definities van sociale stabiliteit, raakt als snel verdwaald in het aantal begrippen dat wordt gebruikt rondom het thema. Het gaat over bijvoorbeeld maatschappelijke spanningen, sociale onrust, sociale stabiliteit en fragiliteit, sociale cohesie, polarisatie en de weerbare samenleving. Het roept de vraag op: wat betekent sociale stabiliteit eigenlijk, en waar richt ESS zich op? Wat is sociale stabiliteit eigenlijk voor opgave?

Stabiliteit versus fragiliteit

The Fund for Peace, een NGO die zich bezighoudt met het verkleinen van conflicten ‘*around the world*’, heeft een *Fragile States Index* ontwikkeld waarin ze op basis van allerlei indicatoren landen rangschikt naar hun sociale *fragiliteit*.²² Indicatoren van *cohesie* zijn bijvoorbeeld de werking van het nationale veiligheidsapparaat, de geloofwaardigheid van de bestuurlijke elite, de mate van politieke strijd of van extreme politieke retoriek en de mate waarin er groepen zijn in de samenleving die zich buitengesloten voelen. Sociale stabiliteit hangt, zo wordt duidelijk als de andere indicatoren worden bekeken (economisch, politiek en sociaal), samen met de gehele structurering van de samenleving en de kwaliteit van het institutionele stelsel: toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en arbeidsmarkt. Het omvat werkelijk alles.

Nederland staat in deze fragiliteitsrangschikking op plaats 164 van de 176 landen – wat een goede plek is. Toch zijn er in Nederland wel zorgen over de sociale stabiliteit en cohesie. Er is sprake van politieke en maatschappelijke polarisatie (bijvoorbeeld over migranten, klimaat en islam) en identiteits-politiek speelt een belangrijke rol. Sociale spanningen doen zich voor in

²¹ <https://www.socialestabiliteit.nl/over-ess>

²² www.fragilestatesindex.org

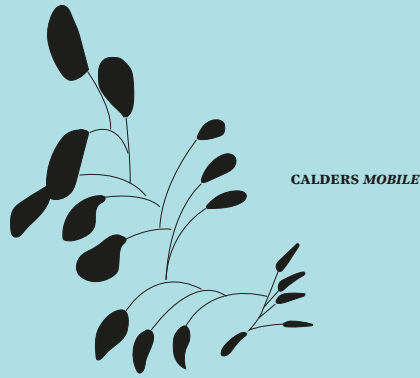
allerlei soorten en maten: van de zwarte-piet-discussie tot aan confrontaties tussen moslimjongeren en extreemrechtse groeperingen.

Het SCP heeft al regelmatig gesteld dat hoewel burgers vinden dat het hen persoonlijk goed gaat, zij zich zorgen maken over de kwaliteit van samenleven (SCP, 2018a; 2018b; 2019). Er is daarbij sprake van *precarisering* van bepaalde groepen en klassen: groepen mensen die het, mede door (overheids)beleid, steeds moeilijker krijgen (Lorey, 2015). Zij zijn vaak laagopgeleid, hebben een migrantenachtergrond en komen moeilijk aan werk. Precarisering werkt polarisering in de kaart (Brandsma, 2019). Toch zijn de scheidslijnen in onze samenleving diffuus. Dat ‘precariaat’ (een samenvoeging van de begrippen ‘proletariaat’ en ‘precair’) kan als groep niet gemakkelijk geïdentificeerd of gerepresenteerd worden, en de belangen zijn zo verschillend dat klassieke vormen van belangenbehartiging vaak niet effectief zijn (Lorey, 2015, p. 9). Het gaat bij het precariaat niet alleen om migrantenjongeren, zonder opleiding en zonder werk; maar ook bijvoorbeeld over groepen ZZP’ers, mensen met een verstandelijke beperking, mensen in achterstandswijken, et cetera. Ook het Farmer’s Defence Force, een belangrijke ‘speler’ in de stikstofcrisis in 2019 en 2020, is een voorbeeld van een groep mensen, in dit geval boeren, die precair zijn ingebed – hun toekomst is onzeker – maar die als groep niet gemakkelijk is vast te pakken. Toch, in al hun verschillen, wordt het precariaat geïsoleerd en geïndividualiseerd (je bent zelf verantwoordelijk voor je geluk én ongeluk). Toenemende precarisering kan het vertrouwen in de overheid ernstig schaden, maar degenen om wie het gaat hebben weinig middelen, energie en netwerken om zich tegen de overheid te mobiliseren. Geweld, verbaal of fysiek, biedt soms een uitkomst. Soms is er een vlucht naar criminaliteit, isolatie, radicalisering of zelfs terrorisme. Hiermee komt de ‘sociale stabiliteit’ onder druk te staan.

Sociale stabiliteit als Idée mobile

Maar wat is eigenlijk sociale stabiliteit? In The Metropolitan Museum of Art in New York ‘hangt’ een werk van Alexander Calder uit 1941 met de titel *Mobile*. Het is een kinetisch sculptuur die het meest wegheeft van een boomtakje met zwarte bladeren dat vrij zweeft in de ruimte. Er is geen mechanisme dat het mobiel stabiliseert: het beweegt zoals het beweegt door verplaatsende lucht of aanraking van mensen.

De verschillende elementen zijn zorgvuldig ten opzichte van elkaar geplaatst, waardoor, eenmaal in beweging, het in allerlei richtingen zal draaien. Het mobiel heeft geen vaste grond, geen uiteindelijke vorm. Er niet één positie van waaruit je kunt vaststellen wat de vorm is of zou moeten zijn. Volgens een interpretatie van de Franse existentialist Jean-Paul Sartre gaat



het bij de mobielen van Calder niet om de materialen, maar om de beweging en de onmogelijkheid stabiliteit en orde waar te nemen (1992). Oliver Marchart, een Oostenrijkse politiek filosoof die zich bezighoudt met de rol van conflict in samenlevingen, vergelijkt *Calders Mobile* met de samenleving – ‘het sociale’. Hij noemt ‘het sociale’ een ‘onmogelijk object’ (2013, p. 334). Je kunt er alleen maar zinvol naar kijken als je accepteert dat het permanent wordt uitgerekt, vervormd, samengedrukt en gedraaid. Het ‘eeuwige zwenken’ van de samenleving langs allerlei ‘assen van conflict’ verzet zich tegen harmonie illusies die maar al te vaak worden gekoesterd (denk aan het verkiezingsspotje waarin de samenleving wordt voorgesteld als een harmonieus koor met verschillende stemmen die naadloos en prachtig op elkaar passen). Een samenleving, als object, is alleen maar denkbaar als er sprake is van schuring, van potentieel conflict, zonder dat het leidt tot allerlei ‘parallele samenlevingen’ (p. 409) of extreme polarisatie (Brandsma, 2019, pp. 57-59).

De vraag naar stabiliteit is op deze wijze oneindig én onmogelijk. Een samenleving die wordt gekenmerkt door onenigheid en potentieel conflict zal op zoek moeten naar manieren waarop deze onenigheid min of meer vredig tot uitdrukking kan komen. De opdracht is niet uiteen te vallen en voorkomen dat mensen zich niet meer tot elkaar verhouden, of elkaar simpelweg niet meer tegenkomen op straat, op school of in debat. Stabiliteit wordt nooit bereikt, maar het maakt wel uit op welke wijze conflicten worden uitgevent en wie daaraan wel en niet mee mag, kan en wil doen en hoe bestuur en beleid zich verhoudt tot het precariaat. Voor een overheid is dit een ingewikkeld dilemma: hoever reikt de verantwoordelijkheid van de overheid voor sociale stabiliteit (dat nooit bereikt kan worden)? Wanneer gaat conflict over in polarisatie? En als je als overheidsorgaan, zoals de ESS, eenmaal de verantwoordelijkheid hebt voor sociale stabiliteit, waar houdt dat dan op?

3. Buiten-gewone sturing

3.1 Tweebenigheid: straat én staat

Om het functioneren van ESS beter te duiden helpt het om de lens van (o.a.) Andeweg en Van Gusteren (1994) te hanteren. Zij wijzen op het onderscheid tussen ‘straat’ en ‘staat’. Een onderscheid dat vaker wordt aangehaald als het gaat om het onderscheid tussen de werkelijkheid van beleid en overheid, en de werkelijkheid in de samenleving, in de praktijk, of het onderscheid tussen landelijke en lokale praktijken (zie onder meer Scherpenisse, 2019; Scherpenisse en Van der Steen, 2019; Bressers et al, 2017; De Rynck, 2016). De markante positie van ESS bevindt zich ergens tussen beide begrippen in, tussen straat en staat. Het is een organisatie van de straat, zowel qua type mensen die er werken, als voor wat betreft de wijze waarop ze zich in het publiek domein bewegen. De medewerkers zijn tegelijkertijd niet een soort woordvoerders of advocaten van bijvoorbeeld gemeenschappen, maar hebben een professionele autonomie.

Daarnaast is ESS óók heel nadrukkelijk een organisatie van de staat. De staat is niet alleen maar een overheid die voor haar burgers zorgt, maar heeft ook een monopolie op het geweld ten einde veiligheid en stabiliteit voor burgers te bewerkstelligen. De staat is daarmee fundamenteel een ambigue speler (cf. Frissen, 2019). De staat wil veiligheid en orde nastreven, en deze kan op gespannen voet staan met wat er op (delen van de) straat gebeurt. De straat en de staat hebben verschillende doelen, instrumenten en zienswijzen op en beleving van thema’s als polarisatie en sociale stabiliteit. De essentie van ESS is dat deze op beide terreinen opereert en met elkaar in verband brengt en houdt.

In onderstaande figuur schetsen we het werkveld van ESS, dat zich op het snijvlak tussen ‘straat en staat’ bevindt. ESS staat met één been in de buitenwereld, door nauwe contacten te onderhouden met lokale overheden, gemeenschappen en professionals, en met één been in de binnenwereld van het ministerie. En met allebei die benen moet ESS vaardig opereren. ESS is ‘tweebenig’ (zie ook Janssen, 2017).

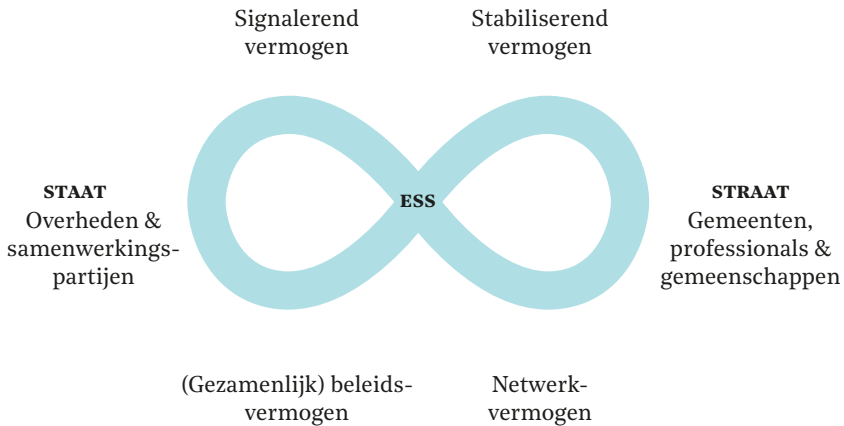
Daarom is het onderscheid binnen- en buitenwereld ook misleidend. Dat suggereert een binnenwereld waar men thuis is en een buitenwereld waar men naartoe gaat, kan verkeren, maar waar men niet ‘vandaan’ komt. Voor ESS is ‘thuis’ zowel binnen als buiten. De eenheid is altijd aan het werk op het grensvlak van binnen en buiten, en speelt een belangrijke rol bij het creëren van de verbinding tussen beide. Dat is meer dan een soort

makelaarschap of ‘verkopen’ van de logica van binnen in de buitenwereld. Het gaat net zozeer om de beweging de andere kant op: om het inbrengen en aansluiten van het ‘buiten-binnen’, de buitenwereld waarin ESS óók thuis is, op de binnenwereld van het ministerie. Uiteindelijk is ESS formeel ‘van’ de staat; maar in praktische zin kan ESS die rol alleen goed waarmaken als men in beide werelden – binnen en buiten, staat en straat – thuis is en volgens de daar geldende mechanismen, patronen en principes weet te opereren.

De vertaalslag die gemaakt dient te worden van binnen naar buiten en andersom is in bredere ambtelijke zin een herkenbaar vraagstuk. Zo hebben de lokale adviseurs van de NCTV of AIVD net zo goed een vertaalslag te maken binnen hun ministerie als ESS bij SZW. Het frame ‘binnen’ en ‘buiten’ kan daarbij hinderend werken. Al te gemakkelijk ontstaat er een wij-zij tegenstelling die het vertaalwerk alleen maar moeilijker maakt. Het is natuurlijk ook niet vreemd om een wij-zij-taal te hanteren: het scheidt een onderlinge band, markeert een groep en bakent werk af – allemaal nuttige zaken. Er ontstaan risico’s als er te veel nadruk ligt op wij-zij-taal. Er kan een obsessie voor identiteit ontstaan: het permanent markeren van het verschil. Dit ondermijnt het ambtelijke gegeven dat beleid niet zozeer over binnen of buiten gaat, maar over het noodzakelijke grenswerk (daar waar de lemniscaat hieronder snijdt) wat voor iedere ambtenaar, in welke functie dan ook, een belangrijke taak is. Beleid gaat immers nooit over het ministerie of het departement zelf, maar over de samenleving. Ook bij ESS ontstaat gemakkelijk een wij-zij-taal. Voor een deel is dit nuttig omdat het een wij-gevoel geeft. Bij ESS werken ‘echte wereldverbeteraars’, en voor hen is zo’n identiteit van belang. Tegelijkertijd wordt daarmee het vertaalwerk ook moeilijker, terwijl dit toch bij de kerntaak van ESS hoort.

In de figuur hieronder hebben we dat weergegeven met twee cirkels die op zichzelf een eigen proces zijn én die op elkaar ingrijpen (en een oneindige lus, een lemniscaat, vormen). In deze processen is het primaat niet helder te beleggen: het is een dubbel primaat (wat logisch niet kan: een paradox). Voor ESS is ‘thuis’ en ‘binnen’ de combinatie (letterlijk genomen, de optelling) van beide werelden, met al hun onverenigbaarheid. In de lemniscaat zitten vier vermogens die ESS bewerkstelligt, of zou moeten bewerkstelligen, en die met elkaar samenhangen in de lemniscaat. Het kruispunt markeert de noodzaak straat en staat aan elkaar te verbinden, vertaalwerk uit te voeren.

Figuur 1. ESS tussen staat en straat



- **Cirkel links: tussen signalerend en (gezamenlijk) beleidsvermogen** Overheden en samenwerkingspartijen (zoals NCTV, KIS, SZW, OCW) maken, samen met ESS, beleid over hoe veiligheid dan wel sociale stabiliteit moet worden aangepakt (en beide perspectieven zijn legitiem, hoewel niet altijd goed verenigbaar). Dit beleid kan verbeterd of verscherpt worden aan de hand van signaleringen die ESS doet 'in het veld'. Dit betreft het vermogen van ESS om beleid te beïnvloeden enerzijds en waar te maken anderzijds. Een sterk beleidsvermogen kan niet zonder een sterk signalerend vermogen. Zo kan ESS bij bepaald gevoelig beleid van de overheid signalen geven hoe dit beleid zal worden ervaren of hoe men erop zal reageren (of simpelweg afraden bepaald beleid te voeren aan de hand van concrete signalen). Idealiter heeft ESS een dempend effect op staatsinterventies die vanuit een veiligheidsperspectief worden voorgesteld.
- **Cirkel rechts: tussen stabiliserend en netwerkvermogen** De stabiliserende capaciteit die ESS wil bewerkstelligen en vergroten bij gemeenten, gemeenschappen en professionals gebeurt voornamelijk door kennisoverdracht en het verbinden en aanjagen van netwerken. Soms kan het zo zijn, bijvoorbeeld door crisis of actualiteit, dat ESS ook actief is door 'het veld' voor te bereiden op overheidsingrijpen. Deze activiteiten die het stabiliserend vermogen omvatten leveren vervolgens een waardevol netwerk op waar ESS'ers onderdeel van uitmaken. Zo genieten zij bijvoorbeeld vertrouwen van gemeenschappen die normaal gesproken weinig vertrouwen hebben in de overheid. Het netwerk, en de kwaliteit en het vermogen van dat netwerk, is vervolgens van belang om het stabiliserend vermogen te kunnen benutten, door te weten en te selecteren waar het moet gebeuren.

- **Lus van rechts naar links: van straat naar staat** De kennis die ESS opdoet in de netwerken moet vertaald worden naar een signalerend vermogen en beleidsvermogen voor overheden en samenwerkingspartners van ESS. ESS staat immers niet op zichzelf, maar is ingebed in een bredere overheidsstructuur die zich richt op veiligheid en sociale stabiliteit. Het is een overheidsorganisatie. Het gaat erom de kennis – kennis over stabiliserend vermogen in concrete praktijken – naar beleid te brengen. Dit vertaalwerk kan een lastige opgave zijn: de organisatie van ESS verschilt wezenlijk van die van andere organisaties binnen verschillende ministeries. Dit vereist veel onderling vertrouwen van samenwerkingspartijen en binnen het ministerie.
- **Lus van links naar rechts: van staat naar straat** Het beleid dat overheden (inclusief de politiek) en samenwerkingspartijen maken moet congruent zijn met de activiteiten die ESS ontplooit voor het stabiliserend en netwerkvermogen. En andersom, het handelen van ESS moet gegrond zijn of houvast vinden in (gezamenlijk) beleid. ESS is echter niet een uitvoeringsorganisatie, daarvoor is de relatie met beleid te ambigu. Maar ESS heeft wel een concrete taak (zonder concrete wetgeving): sociale stabiliteit vergroten.

Tweebenig handelen kent dus niet één specifieke richting (van staat naar straat of andersom) maar doet aan beide contexten primair recht. Dit vereist een bijzonder soort professionaliteit en hangt samen met de professionele dilemma's die we hiervoor hebben geschetst. Omdat het niet of-of, maar en-en is kunnen professionele dilemma's en de complexiteit niet zomaar worden opgelost door één van de kanten te kiezen.

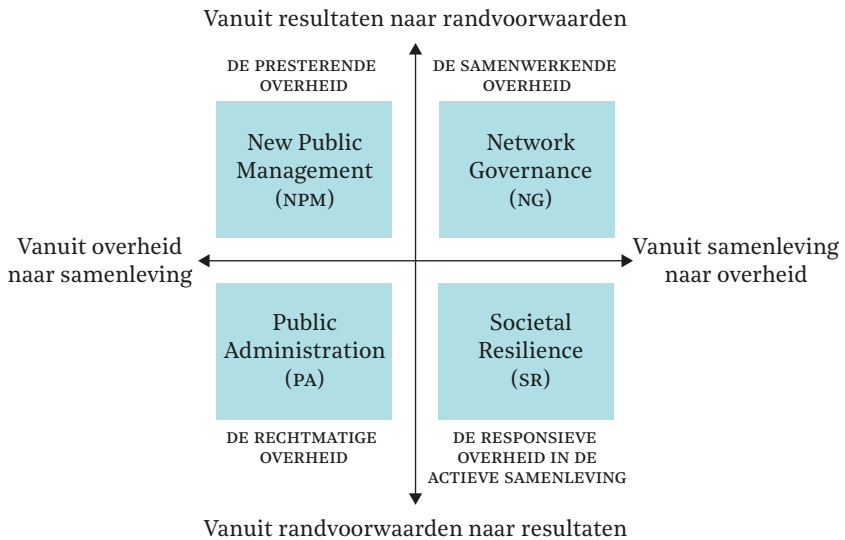
Ten opzichte van de straat betekent het begrijpen en doen wat 'hier en nu' nodig is. Enige afstand bewaren, ten opzichte van bijvoorbeeld bepaalde gemeenschappen, is van belang. ESS is niet verantwoordelijk voor sociale stabiliteit als zodanig, maar deelt alleen speldenprikjes of zoals eerder gezegd 'duwtjes' uit om het een en ander in beweging te zetten. Ten opzichte van de staat is het van belang dat ESS zich onafhankelijk opstelt, zich niet gedraagt als een 'uitvoeringsorganisatie'. ESS heeft de rol en positie om 'terug te praten' tegen de overheid vanuit haar kennis van de straat.

3.2 Sturingsperspectieven: tussen 'links' en 'rechts'

ESS is dus een tweebenige eenheid, die binnen én buiten, staat én straat, als thuisbasis en werkterrein heeft om de voor de eenheid te realiseren publieke waarde te behalen. Dat roept de vraag op hoe de strategie voor sturing die

ESS hanteert te duiden is. Die vraag naar de inrichting van sturing kan in twee richtingen beantwoord worden (en beantwoording vereisen). Vooruitkijkend, als deel van een ontwerp of doorontwikkeling van de organisatie en het sturingsarrangement. Terugkijkend, als deel van een evaluatie en verantwoording van de eenheid. In beide gevallen is het belangrijk om scherp te brengen in de strategie die ESS bij sturing volgt en wat dat betekent voor de verschillende waarden die bij sturing van belang zijn. Om die scherp te brengen hanteren we hier het zogenaamde kwadrantenmodel (Van der Steen et al, 2014; Van der Steen et al, 2015, Van der Steen et al, 2018). Hierin worden vier rollen van overheidssturing langs twee assen geplaatst (zie onderstaande figuur). We plaatsen de werkwijze van ESS in de kwadranten en benoemen de betekenis daarvan voor het in te richten (of te evalueren) arrangement.

Figuur 2. Vier perspectieven op overheidssturing (Van der Steen et al., 2014)



De horizontale as laat zien waar in de beleidsvorming de nadruk, het initiatief of primaat ligt: bij de *overheid* zelf (middels wetgeving, naleving en contractmanagement) of bij de *samenleving* (door ‘deals’, netwerken, het veld ruimte te geven of andere particuliere initiatieven). Verticaal staat centraal waar de nadruk op ligt: op *randvoorwaarden* (zoals rechtmatigheid, rechtvaardigheid of subsidiariteit) of resultaten (of het beleid daadwerkelijk wat ‘meetbaars’ oplevert). Voor veel maatschappelijke vraagstukken willen overheden meer aan de ‘rechterkant’ van het model komen. In deze kwadranten ligt er meer eigenaarschap en initiatief bij partijen in de samenleving. Sturing is niet iets dat vanuit de overheid *naar* de samenleving gaat, maar komt in interactie met de samenleving tot stand. Bijvoorbeeld in

samenwerkingsverbanden die rondom een concrete afgesproken doelstelling zijn georganiseerd (rechtsboven). Of in maatschappelijke beweging, die vanuit groepen zelf op gang komt, en waar de overheid op aansluit (rechtsonder).

Rechtsboven herkennen we in de praktijk vaak in ‘formele’ samenwerkingsverbanden, waarin vertegenwoordigende of anderszins formele organisaties zich rondom een vraagstuk groeperen. Bijvoorbeeld in belangengroepen, koepels, verenigingen (die ‘namens’ leden spreken) en contactorganen. Partijen komen samen rond een opgave, geven daarop commitment, nemen eigenaarschap voor ‘hun deel’ van het vraagstuk en maken onderlinge afspraken over wie op welk moment wat ongeveer doet. Ze vormen een georganiseerd netwerkverband, waarin partijen vanuit gezamenlijkheid en nevenschikking afspraken maken over wat ze samen gaan doen. De overheid is daarin één van de partijen. Vaak wel een belangrijke partij, maar niet ‘de baas’ of de hiërarchisch bovengeschikte partij. De overheid is in de praktijk van veel rechtsboven-samenwerkende ook de agenderende en organiserende partij, al kennen we ook voorbeelden van samenwerkingsverbanden die meer vanuit de maatschappelijke partijen zelf komen.

Rechtsonder is minder ‘doelgericht’ en geformaliseerd. De volgorde is er anders. Partijen gaan niet met elkaar om de tafel, om overeenstemming te vinden over een gedeeld doel en daarover een akkoord te sluiten. Ze gaan aan de slag. Alleen, of met anderen. Of eerst alleen en later met anderen – waarbij er onderweg ook weer een aantal partijen mogelijk afhaakt. Hier staat de energie centraal: ‘we doen het’. En wat ‘het’ is staat niet vast in een akkoord of contract, maar is ‘gewoon’ wat betrokkenen nuttig en nodig lijkt. Ze doen het zelf en op hun eigen manier. Ze hanteren daarbij ook hun eigen waarden: bijvoorbeeld over hoe ze met elkaar omgaan en wie er mee mag doen. Rechtsonder draait op maatschappelijke energie, maar die verloopt via de inspanningen van concrete partijen of personen. Zij volgen geen ‘algemene beginselen’, maar organiseren zich en werken volgens de waarden die zij zelf, als individu of groep belangrijk vinden. Dit zijn dus in allerlei opzichten niche-verbanden, die niet de gemeenschappelijke consensus volgen, maar doen waar zij zelf energie van krijgen. Voor de bedoeling waar zij zelf energie voor voelen. En met de partijen die daarin met hen willen optrekken, omdat ze de doelstelling óók voelen. De overheid is hier partij, op twee manieren. Deels regulatief en kanaliserend: groepen doen wat ze zelf willen, maar doen dat wel binnen een bestaande set aan wetten en regels. Eén rol van de overheid is om na te gaan hoe hun inspanningen zich tot die wetten en regels verhouden en wat dat betekent. Meer faciliterend kan de overheid ook actief meedoen, of meehelpen, met initiatieven. Door ruimte te bieden, faciliteiten aan te reiken, aandacht te geven, te verbinden met andere

initiatieven, beschutting te bieden, of andere interventies die helpen om een initiatief te laten bloeien.

ESS is lastig in het kwadrantenmodel te plaatsen. Op het eerste gezicht lijkt de eenheid vooral te opereren aan de rechter kant van het schema. Voor ESS lijkt met name de rol rechtsonder, *societal resilience*, van belang. Maatschappelijke weerbaarheid zou een letterlijke vertaling zijn. In zekere zin is dat ook wat de opdracht van ESS is, daaraan bij te dragen. ESS opereert in maatschappelijke netwerken, loopt er rond, draait zo nodig mee, steekt een hand uit, voert gesprekken en schuift bij waar 'het gebeurt'. Zo bouwt ESS door aanwezigheid 'rechtsonder' actief mee aan versterking van het vermogen van partijen aldaar om de samenleving te versterken, te verlevendigen en te stabiliseren. Daarnaast is de eenheid ook actief rechtsboven in het model, *network governance*. ESS is een organisatie die als doel heeft krachtige netwerken te bouwen en netwerken zichtbaar te maken die samen willen bijdragen aan het mee-realiseren van de doelstellingen waar ESS voor staat. Ook hier geldt dat ESS de doelen van het ministerie probeert te realiseren door allianties te sluiten en verbinding te maken met vertegenwoordigende organisaties, om zo een basis voor stabiliteit en stabilisering te creëren.

Tegelijkertijd is ESS óók heel sterk linksonder actief. Dat is een combinatie die we niet veel aantreffen en die nauw samenhangt met de verschillende bewegingen in de hiervoor gepresenteerde 'lussen'. Voor een belangrijk deel bestaat het werk van ESS er ook uit om via de netwerken en haarvaten waarin men zich bevindt te signaleren waar veiligheid en stabiliteit in gevaar kunnen komen en interventie nodig is. Gegeven de aard van die interventies – die een rechtstatelijk karakter hebben – is ook linksonder voor ESS cruciaal.

Dat verhoudt zich lastig tot traditionele invullingen van 'de rechter kant' van het model. De typische voorbeelden die hierbij horen zijn particuliere initiatieven die publieke waarde tot stand brengen – zoals met zorg-, buurt- of energiecoöperaties. Het kwadrantenmodel is gericht op de vraag hoe de overheid moet of kan sturen om publieke waarde te creëren. Daarbij is steeds een positief actorschap verondersteld: is het niet de overheid, dan is het wel de samenleving zelf die publieke waarde wil creëren. Het kwadrant rechtsonder heet dan weliswaar 'maatschappelijke weerbaarheid'; het gaat toch vooral om maatschappelijke *energie* en hoe dit door de overheid benut, gefaciliteerd of juist gefrustreerd kan worden. Dat er steeds meer aandacht is voor de 'rechterkant' van het model, wordt de vermaatschappelijking van publieke waarden genoemd (figuur 2).

Wat is eigenlijk de publieke waarde van/voor ESS?

Sociale stabiliteit is een doel van de overheid, en voor ESS in het bijzonder. Zo wordt als opdracht voor ESS gesteld dat ze ervoor zorgt dat “de samenleving qua leefklimaat veiliger en prettiger wordt en draagt actief bij aan sociale cohesie door zelf actief aan het werk te zijn in de (m.n. lokale) praktijk [...]”²³ Het is daarbij van belang in te zien dat de relatie tussen sociale stabiliteit en het handelen van ESS niet één-op-één samenhangen. Immers, het hele idee van de staat bestaat (en al zijn actoren) om sociale stabiliteit en veiligheid te creëren. Dit is tenminste de positie van de zeventiende-eeuwse filosoof Thomas Hobbes: zonder overheid ontstaat er sociale chaos (Hobbes, 2008, p. 111). In dat verlengde moet sociale stabiliteit niet alleen als een opgave gezien worden van ESS, niet van de directie S&I, zelfs niet van het bredere veiligheidsbeleid, maar als bedoeling van het volledige overheidsbeleid. Het werk van ESS is daarom niet zomaar te vangen in causale relaties. Wat ESS doet is het creëren en vergroten van *stabiliserende capaciteit* bij gemeenten, gemeenschappen en professionals, terwijl het tegelijkertijd ambigu is wat deze capaciteit dan precies oplevert. *Het middel blijkt het doel*: netwerken bouwen, gemeentes, gemeenschappen en professionals ondersteunen in de gerechtvaardigde hoop dat dit, al is het maar klein, bijdraagt aan sociale stabiliteit. Het effect is indirect. De publieke waarde die ESS concreet probeert te realiseren is niet zozeer de stabiliteit zelf, maar de structuren en capaciteiten die daaraan kunnen bijdragen. Die vinden we/ze deels op straat: in concrete bewegingen en initiatieven (rechtsonder), in georganiseerde netwerken (rechtsboven), maar ook in de inzet van de staat zelf (linksonder). Die laatste rol kan ondanks het vele ‘buiten zijn’ en de voeling met de straat niet worden onderschat.

ESS reageert op maatschappelijke spanningen, onenigheid of potentieel conflict. Ze onderhoudt netwerken, maar niet zozeer om samen beleid mee te maken, maar als middel – als capaciteit – om spanningen te signaleren en/of te reduceren. Dat kan zijn doordat netwerken of initiatieven zelf spanning neutraliseren en daarmee stabiliserend werken – met daarbij dus achter de schermen of onder de radar belangrijk werk van ESS. Het kan ook doordat vanuit die verbanden buiten ESS informerend en sturend werk kan doen voor de instituties van de staat, die zelf stabiliserend kunnen interveniëren. ESS doet dat niet zelf, maar brengt anderen dan in stelling. Dat kan reactief, maar ook preventief. Dat is een ingewikkelde combinatie, want interventies linksonder kunnen eenvoudig schadelijk zijn voor andere interventies in de netwerken ‘rechts’.

²³ Zie het Addendum Organisatie & Formatierapport Directoraat Generaal Sociale Zekerheid en Integratie, Directie Samenleving en Integratie, Expertise-unit Sociale Stabiliteit uit 2016.

Werken op twee benen, in drie kwadranten

Zo bij elkaar genomen werkt ESS dus altijd in verschillende werelden. Tussen staat en straat, en dan in beide richtingen. Dat leidt tot gelijktijdig werken en sturen vanuit verschillende perspectieven. Soms sterk vanuit 'rechts', maar dan wel met een belangrijk onderscheid tussen rechtsboven en rechtsonder. Dat zijn totaal andere activiteiten, met andere partners en andere (vaak ongeschreven) spelregels. En daarnaast werkt ESS veel 'links', met en ten dienste van instituties van de staat, die omwille van de aard van het handelen noodzakelijkerwijs sterk zijn ingebed in en door de rechtstaat. Daar staat ESS nog steeds naast de ander, maar is ESS net zo goed de vertegenwoordiger van een voor gesprekspartners soms gevaarlijke institutie. In deze complexiteit moet ESS zich bewegen. Het werk van ESS is omgeven van spanning, maar het is vooral belangrijk om steeds scherp te zijn over welk deel van het werk (staat of straat), welk doel (stabiliteit of stabiliserende capaciteit) en over welke strategie (linksonder, rechtsonder, rechtsboven) we het precies hebben. Het gaat er bij ESS dus niet om voor één partij (staat of straat) of één strategie te kiezen, maar om hiertussen te bewegen en ze tegelijkertijd te kunnen inzetten. Voor elk van die delen gelden andere afwegingen voor ontwerp en evaluatie of verantwoording. Het is belangrijk om die variëteit niet te reduceren naar één lijn voor het geheel, maar om de variëteit juist te erkennen als hetgeen het geheel typeert. De variëteit als 'de ene lijn', die dan ook tot uitdrukking moet komen in een gevarieerd repertoire en instrumentarium voor evaluatie en verantwoording.

4. Een rijke praktijk vraagt om rijke evaluatie en verantwoording

Ongeveer vijf jaar na de oprichting van ESS staat de organisatie nu voor een evaluatievraagstuk. Zowel ESS zelf heeft die wens, als het ministerie. De aard van het werk van ESS, zoals deze in voorgaande hoofdstukken is beschreven, leent zich echter niet zomaar voor een instrumentele evaluatie. En daarom dient de vraag zich aan: op welke manier is het mogelijk om het werk van ESS van een zekere beoordeling te kunnen voorzien?

4.1 Anders dan een traditionele evaluatiepraktijk

Evaluatie van wetgeving, beleid en uitvoering is een essentieel onderdeel van een beleidscyclus: wat is de toegevoegde waarde van de geleverde inspanningen en publieke middelen? Evaluaties zijn enerzijds gericht op het interne proces van leren en maken anderzijds democratische verantwoording mogelijk. In een traditionele beleidsevaluatie wordt iemand belast met de vraag of de doelen die zijn gesteld bij aanvang van het beleid in de praktijk ook werkelijkheid zijn geworden. De vraag is, met andere woorden, of het beleid ‘werkt’, of het ook het geld waard is en in welke mate de positieve gevolgen kunnen worden toegeschreven aan dat beleid.²⁴ In wetenschappelijke termen: er wordt gekeken naar *attributie* (directe gevolgen) of *contributie* (indirecte gevolgen).

In een eerder essay, onder de titel *Opgavegericht evalueren*, hebben we gesteld dat er bepaalde vraagstukken of beleidstypen zijn die zich lastig laten evalueren volgens de ‘gouden standaard’ van beleidsevaluatie (Van der Steen et al, 2018; zie ook Expertgroep Effectmeting, 2012). Er worden principiële en praktische vragen gesteld bij de wijze waarop doorgaans beleid wordt geëvalueerd (Van der Steen et al., 2018, pp. 11-15). Zo is het lang niet altijd mogelijk of (ethisch) wenselijk te werken met een ‘controlegroep’; is fasering van beleid in de praktijk vaak grillig; is de aanname van direct of indirect effect vaak maar moeilijk hard te maken en bovendien dikwijls irrelevant; en wordt de evaluatie niet als *onderdeel* van het beleid gezien.

Sommige beleidspraktijken zijn vanwege hun structuur, kenmerken of context nauwelijks te vangen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid

²⁴ Zie ook de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek op <http://wetten.overheid.nl>.

omdat hun activiteiten een complexe inbedding hebben en de activiteiten ambigu zijn. Hierdoor is het niet mogelijk van tevoren heldere doelen te stellen die vervolgens achteraf gekeurd en aan het beleid toegeschreven kunnen worden. Dat geldt ook voor het werk van ESS. In de voorgaande hoofdstukken zagen we dat de doelstelling van ESS (*bijdragen aan stabiliserend vermogen, ervoor zorgen dat de samenleving tegen een stootje kan*) geen eenduidige en geen meetbare opdracht is. De ‘outcome’ is lastig te bepalen en ook niet goed vast te stellen.

Datzelfde geldt ook voor de inspanningen die ESS pleegt, de ‘input’. De beschrijving van het alledaagse werk van de medewerkers van ESS laat een praktisch zien van strategisch duwtjes geven, verbindingen leggen, schakelen tussen verschillende werelden, bruggen slaan en ontmoetingen realiseren. Dat zijn concrete activiteiten, die in het werkplan soms ook telbaar zijn gemaakt (zoals het leveren van advies aan jaarlijks 100 gemeenten, het bereiken van minimaal 50 gemeenten met het ondersteuningsaanbod, of het in 40 gemeenten en 6 regio’s bijdragen aan het opzetten en onderhouden van netwerken (met sleutelfiguren). Maar welke van die activiteiten nu precies tot de bedoelde publieke waarde leiden, en hoe precies, is niet goed te zeggen. En veel van de opbrengsten lijken te komen uit niet zozeer de inspanningen in de huidige periode, maar bouwen voort op over een langere periode en langjarig ingerichte doorlopende activiteiten als doorlopende vroegsignalering, op maat advisering bij vragen van gemeenten, professionals of gemeenschappen, netwerkopbouw en onderhoud en interventies bij lopende spanningen. Dergelijke activiteiten zijn niet zomaar te kwantificeren. Ze bouwen voort op veel ‘stille capaciteit’ en op inspanningen uit eerdere jaren. Netwerkvorming, vertrouwen in het veld, dat mensen ESS-medewerkers bellen als er iets speelt; dat zijn cruciale elementen van een goed functionerende eenheid, die langjarige investeringen vereisen, maar die nauwelijks in traditionele doel-middel relaties zijn vast te stellen. De waarde ervan is evident, maar evidentie voor het waarderen ervan is lastig te vinden.

Een evaluatie van ESS zou daarom nadrukkelijk moeten zoeken naar de brede opbrengsten van de inspanningen, zowel bedoelde als onbedoelde gevolgen. En ook oog hebben voor wat er in de ‘randen’ van de activiteiten gebeurt. Aan bijzondere bijvangsten, een duwtje in de goede richting, of aan de nieuwe ‘toevallige’ ontmoetingen die ontstaan bij bewust bezochte samenkomsten. Denk bijvoorbeeld terug aan de bijeenkomst van het Kennisnetwerk Islamitische Gemeenschappen, waar mensen samen kwamen die elkaar nog niet kenden, maar vanuit hun rol in de gemeenschap wel allemaal met vergelijkbare vraagstukken worstelen. Ook na afloop van de sessies die door ESS worden georganiseerd, blijft de verbinding tussen die verschillende personen voor henzelf heel waardevol. ESS speelt hier dus

ook een belangrijke rol als vliegwiel of katalysator die nieuwe verbindingen tot stand brengt, die mogelijk ook standhouden als ESS alweer van het toneel is verdwenen. De kunst van een goede evaluatie is om ook die opbrengsten mee te nemen, en deze wellicht zelfs centraal te stellen.

Belangrijk is ook om de verantwoording en evaluatie te richten op de volle breedte van de werkzaamheden van ESS. Niet voor niets hebben we de activiteiten van ESS in een lemniscaat weergegeven en hebben we laten zien dat het werk buiten én binnen gebeurt. Het meten van impact zou op die beide werelden betrekking moeten hebben. Wat is de impact binnen en welke opbrengsten zien we buiten? Dat betekent ook dat de evaluatie zich niet zou moeten beperken tot 'de data die er zijn'. Er zijn gegevens beschikbaar die voor evaluatie benut kunnen worden en er zijn allerlei activiteiten waarvoor nauwelijks gegevens te vinden zijn. Vaak raakt evaluatie of verantwoording dan gereduceerd tot wat geteld kan worden. In de evaluatie en verantwoording van het werk van ESS is het de kunst om steeds andersom te blijven redeneren: wat zijn alle stappen/delen van de lemniscaat en hoe zijn daar betekenisvolle gegevens over aan activiteiten van ESS te attribueren impact aan te koppelen?

Op verschillende manieren is ESS in de afgelopen jaren zelf al bezig geweest met het evalueren van haar werkzaamheden. Gedeeltelijk gebeurt dat door bijvoorbeeld georganiseerde trainingen te evalueren. Zo is een evaluatie uitgevoerd naar het programma *Oumnia Works*. Dit is een initiatief van de Haagse vrouwenorganisatie Steunpunt Sabr. Het betreft een training, onder regie van islamitische moeders en met steun van een multidisciplinair team van professionals en ervaringsdeskundigen, die beoogt om (islamitische) moeders extra bagage te geven om door middel van de opvoeding de weerbaarheid van hun kinderen te versterken, en zo radicalisering tegen te gaan. Het programma werd vanuit ESS en de NCTV beschikbaar gesteld in achttien gemeenten, waar gezamenlijk 48 trainingen werden uitgevoerd voor groepen van twaalf tot vijftien moeders. ESS liet vervolgens een verkennend en praktijkgericht evaluatieonderzoek uitvoeren om de opbrengsten van het programma te evalueren, waarin is gekeken naar hoe deelnemers, trainers en vertegenwoordigers van de betreffende gemeenten de trainingen hebben ervaren en wat hun beeld is van de opbrengsten van het programma.²⁵ Daarnaast heeft ESS ook een *klanttevredenheidsonderzoek* laten uitvoeren en is ook de *OMEI-training* (Omgaan met Extreme Idealen) geëvalueerd.²⁶

25 Labyrinth Onderzoek en Advies (2018). Eindrapportage Evaluatie Oumnia Works. 9 juli 2018.

26 Labyrinth Onderzoek en Advies (2019). Klanttevredenheid met de Expertise Unit Sociale Stabiliteit en Platform JEP. 2019. | Labyrinth Onderzoek en Advies (2019). 'Omgaan met Extreme Idealen'. Evaluatie van een training. Juli 2019.

Een andere manier waar ESS zich op richt om de eigen aanpak beter te kunnen onderbouwen, is door meer gebruik te maken van *Evidence Based Werken*. De idee daarbij is dat er met behulp van evaluaties meer inzicht wordt verkregen in de werkzame factoren en de effectiviteit van wat er wordt gedaan, en zodoende meer kennis en inzicht te verwerven over effectieve werkwijzen en ‘best practices’. Om gemeenten te helpen om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en werkzame elementen van hun aanpak in het kader van de preventie van radicalisering, ontwikkelde ESS de ‘Toolkit Evidence Based Werken’. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een planevaluatie, procesevaluatie en effectevaluatie. De toolkit biedt informatie over welke randvoorwaarden bij bijvoorbeeld een effectevaluatie aanwezig moeten zijn, en biedt inzicht in verschillende methoden en technieken en diens voor- en nadelen.²⁷ En ook de implementatie en borging van het Evidence Based Werken bij ESS zelf (en ook breder bij de directie Samenleving en Integratie), is een belangrijk thema bij ESS.²⁸

ESS zou daarnaast intern kunnen nagaan of en hoe de aanbevelingen en signalen vanuit ESS hun weg hebben gevonden naar beleidsteksten, brieven, nota’s en memo’s vanuit het ministerie en eventueel ook andere omliggende overheidsorganisaties. Ook dat is impact.

Evaluatie en verantwoording: rijk, realistisch en robuust

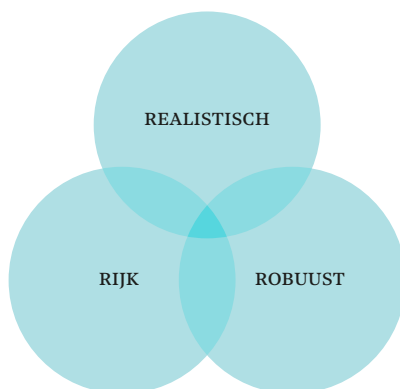
Zo stellen wij voor dat rondom alle stappen/delen van de lemniscaat een tweede ring wordt gelegd met betekenisvolle informatie om voor dat element inzicht te krijgen in de opbrengsten ervan. Dat roept wel de vraag op wat dan telt als relevante en interessante informatie.

Lastig hierbij is dat de reikwijdte van de activiteiten van ESS, en de complexiteit waarin men opereert, zich lastig laat vertalen in heel zuivere kwantitatieve output-meting. Tegelijkertijd wordt dat argument heel vaak (volgens ons ten onrechte) aangewend om terug te vallen op een pure proces-evaluatie: ging het goed, voelde het goed, waren betrokkenen tevreden? Dat is niet ons voorstel hier. In plaats daarvan zoeken we het in het rijker laden van de informatieverzameling. Daarvoor zijn volgens ons drie stappen belangrijk: *rijk, realistisch en robuust*.

²⁷ <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>

²⁸ ESS (2019). Plan van aanpak. Implementatie en borging van Evidence Based Werken als consequente werkwijze bij ESS/WS.

Figuur 3. Realistisch, rijk en robuust verantwoorden



Realistisch

Wie evalueert of verantwoording vormgeeft, zoekt naar manieren om inzichtelijk te maken wat er is gebeurd en hoe het in een bepaald beleidsveld of praktijk gaat. Dat betekent dus dat een werkelijke praktijk op enige wijze ‘gevangen’ moet worden in informatie. Dat is relatief eenvoudig als het gaat om een eenvoudige praktijk die in zijn volledigheid te tellen is bijvoorbeeld. Simpele causale relaties zijn op een dergelijke wijze in tellingen te vatten en de omvang of maat van een situatie is soms eenvoudigweg te meten of van een meetinstrument af te lezen. Voor complexe maatschappelijke vraagstukken en sociale praktijken gaat dat vaak veel moeilijker. Hoe is te zien of cohesie ‘goed’ is en of het vermogen tot veerkracht bij een gemeenschap toegenomen is? En hoe is dat te herleiden tot interventies die bijvoorbeeld ESS heeft ondernomen? Complexe praktijken zijn lastig in enkelvoudige en eenduidige indicatoren te vatten.

Dit probleem is natuurlijk niet nieuw. Vaak is de manier van omgaan met deze complexiteit van maatschappelijke vraagstukken de route van simplificatie. Door bijvoorbeeld het complexe principe van veerkracht terug te brengen tot ‘de hoeveelheid incidenten’, ‘de hoeveelheid deelnemers aan bijeenkomsten’, ‘het aantal contacten’ of ‘het aantal sessies dat heeft plaatsgevonden over het thema veerkracht’. Om verantwoording te ‘vullen’ wordt vaak vergaand reductionisme toegepast. In zijn boek *The Audit Society* spreekt Michael Power (1999) in dat kader over ‘*the auditable object*’. Om de geëigende verantwoordingsmethodiek toe te passen moeten complexe meervoudige praktijken eerst tot telbare categorieën en eenheden worden teruggebracht. Er vindt dan eerst reductie plaats van het geheel tot een telbaar deel, wat vervolgens weer wordt veralgemeniseerd tot representatief voor het ‘geheel’. Of erger nog, het telbare deel vervangt het geheel; het

criterium van een goed bezochte bijeenkomst (telbaar in '30 deelnemers, waarvan 5 nieuw') vervangt dan als telbare eenheid de achterliggende meer-voudige praktijk van (bijvoorbeeld) een veerkrachtige gemeenschap. De simpele eenheid, maat of categorie vervangt dan de complexe achterliggende rijke praktijk.

In plaats daarvan zien wij meer in *realisme*. Dat betekent een methode om juist het geheel van interacterende processen – inclusief directe opbrengsten die op lange termijn nieuwe problemen veroorzaken en onverwachte gevolgen die tot bijstelling van de aanpak nopen – tot de basis van de evaluatie of verantwoording te maken. 'Realistisch' betekent dus een redenering over 'hoe succes eruit ziet', waar beweging te zien, te voelen of te proeven is. Waar is maatschappelijke veerkracht te zien? En in het geval van concrete interventies: hoe ziet de bedoelde beweging er uit? Enkelvoudige en telbare delen van het geheel kunnen daar nog steeds deel van uitmaken, maar in de context van een veel breder palet van mogelijke eenheden en onderdelen.

Rijk

Het tweede aspect is het werken aan een *rijke* verantwoording. Rijk slaat in dit geval op verbreding van hoe we begrippen als 'informatie', 'gegevens' en 'data' duiden. Kwantitatieve data maken deel uit van dit begrip, maar het beperkt zich er niet toe. Het gaat hier dus ook niet om een dichotomie tussen kwantitatief of kwalitatief, maar om het inrichten van een brede range van bronnen die allemaal 'iets' zeggen over de *realistisch* geformuleerde uitkomsten. Complexiteit vraagt niet om minder, maar juist om méér gegevens en om meer soorten gegevens. De verantwoording is te verrijken door meer en beter te tellen, maar ook door te vertellen en te verbeelden. Bijvoorbeeld door middel van vlogs, video's, bijeenkomsten, tentoonstellingen. Dat zijn allemaal manieren om de complexiteit van de praktijk beter in beeld te brengen, zonder deze in het format van een numeriek systeem, database of tekst te brengen. Dat zijn formats die deel kunnen zijn van een rijke mix, maar die de mix niet zouden moeten domineren.

Door een mix van instrumenten en soorten gegevens aan te leggen kan de variëteit en complexiteit van het te verantwoorden beleid beter inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast is variëteit aan te brengen in de aantallen en diepgang van bepaalde gevallen. Verantwoording kan zowel gaan om grote hoeveelheden (zoals aantallen zaken van een bepaalde categorie) als om het diepgaand analyseren van een enkele casus (zoals één zaak die veel leert over de problematiek, aanpak en uitkomsten). Het aanbrenen van rijkheid in vormen, aantallen en diepgang schept ruimte voor verschillende gezichtspunten, analyse en interpretatie.

Robuust

Het derde aspect is het werken aan de robuustheid van de verantwoording. De verantwoording moet robuust genoeg zijn om stand te houden in de politieke en bestuurlijke arena. *'Beauty is in the eye of the beholder'*. Daarom is het nodig om de gebruikers van verantwoording in een proces mee te nemen in de beoogde vormen en kaders die gebruikt gaan worden voor de verantwoording. Zij moeten er uiteindelijk mee werken en daarom is het belangrijk om hun verwachtingen expliciet deel van het proces te maken. Verantwoording moet vertrouwen wekken, kritische ondervraging kunnen doorstaan en voldoende verifieerbaar zijn als daadwerkelijke resultaten van de aanpak. Daartoe is het belangrijk om aandacht te besteden aan de 'vraagkant' van verantwoording. Wat hebben 'gebruikers' nodig? Wie zijn de gebruikers eigenlijk? Wat zijn zij gewend en wat hebben ze vanuit hun rol en positie nodig? Wat is er nodig om hen voldoende comfort te geven om deze evaluatie of verantwoording serieus te nemen?

Door vooraf met gebruikers in gesprek te gaan (voor zover praktisch mogelijk en toegestaan), kan gewerkt worden aan verantwoording die goed landt in de politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke context. Het is waarschijnlijk dat in elk van die verschillende contexten ook weer net andere dingen worden gevraagd. Wat voor de eigen interne organisatie een betekenisvolle verantwoording is, ziet er voor de Kamer wellicht anders uit. En andere overheden of maatschappelijke groepen kijken ook weer verschillend. De standaard manieren van evaluatie en verantwoording zijn dan weliswaar vaak niet goed passend voor de problematiek waar ze op worden toegepast, ze sluiten wel aan bij de verwachtingen die gebruikers ervan hebben. Kamerleden begrijpen wat ze zien als er een rapport bij hen wordt bezorgd. Dat ligt anders wanneer ze ineens de wijk in gaan of verhalen 'krijgen' van betrokkenen die vertellen over wat ze hebben meegemaakt. Zo doet zich het paradoxale effect voor dat 'arme' verantwoording waarschijnlijk op het eerste oog beter valt bij de gebruikers dan de rijke vormen. Rijke verantwoording vereist daarom actieve sturing op het proces en het management van verwachtingen. Goede verantwoording komt in zijn vorm bij de gebruiker niet uit lucht vallen (ook al kunnen de uitkomsten wel tegenvallen).

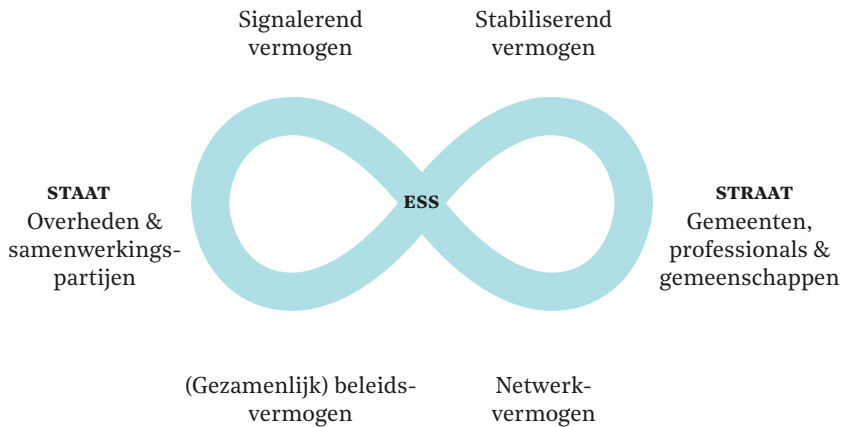
4.2 Een schets van een evaluatie van ESS: realistisch, rijk en robuust

In dit laatste deel van ons essay passen we het principe van rijke evaluatie en verantwoording toe op het werk van ESS. We hanteren daarbij de onderstaande figuur als uitgangspunt. Hierin hebben we, op basis van onze analyse van het werk van ESS, in beeld gebracht wat de vier vermogens zijn die ESS toevoegt.

Het zijn slechts voorbeelden, in de evaluatie kan ESS zelf deze analyse invullen. Een evaluatie van ESS zou moeten laten zien wat ESS heeft gedaan om die vier vermogens te realiseren en wat daarvan de opbrengsten zijn.

Voor het in beeld brengen daarvan passen we voor elk van de vier vermogens de drieslag van realistisch, rijk en robuust toe. Bij realistisch kijken we naar de uitdrukkingen van het betreffende vermogen. Wat is het en vooral hoe ziet het eruit als dit vermogen is gerealiseerd? Vervolgens kijken we bij rijk naar mogelijke indicaties en indicatoren van dat vermogen; waarin is het te zien, waar kunnen we het ruiken, voelen, tellen, horen, zien, proeven of aanraken? Rijk en realistisch passen we toe op elk van de vier delen van de lemniscaat. Vervolgens benoemen we meer algemeen hoe het werken aan robuustheid van de verantwoording er voor ESS uit zou kunnen zien.

Figuur 4. ESS tussen staat en straat



Signalerend vermogen

Een belangrijk vermogen van ESS is om de kennis over sociale stabiliteit die ESS opdoet aan de kant van de straat te vertalen naar het domein van de staat: wij hebben dat hier geduid als het signalerend vermogen. Het gaat dus om het vermogen om verstaanbare en bruikbare kennis het ministerie of departement in te brengen die zonder ESS niet zomaar paraat zou zijn. De cruciale evaluatievraag is hier of dat gebeurt; bereikt het geluid van de straat daadwerkelijk de staat? En in het verlengde daarvan, lukt het ESS om dat aan te jagen en verder te brengen? Hoe actief is ESS binnen het ministerie of interdepartementaal en wat leveren deze activiteiten op. En ook interessant: gebeurt signalering vooral informeel of via formele overleggen? Zijn er geschreven signalementen (of via gebruik van beeld en media) en worden deze in de departementen verspreid?

Andersom geldt ook de vraag: komen ambtenaren uit het eigen departement en uit andere departementen ook uit zichzelf naar ESS toe als ze iets willen weten over wat speelt op straat of in de netwerken waarin ESS actief is? Hoe vindbaar is ESS voor collega-ambtenaren?

REALISTISCH

ESS draagt positief bij aan het vermogen om wat op straat leeft in te brengen in beleidsprocessen en afwegingen

Van belang is dat de signalen die ESS inbrengt tegelijkertijd ‘vreemd’ zijn, onverwachts, maar toch legitimiteit hebben. Uiteindelijk is het doel dat ambtenaren uit zichzelf naar ESS toekomen voor inzichten van ‘de straat’. In het kader van het depolarisatiedenken is het van belang dat ESS verhalen van concrete gemeenschappen de departementen inbrengt.

Behalve in kaart te brengen hoe actief ESS is in de signaleringsfunctie, hoeveel energie daar in verhouding in gestoken wordt, is het van belang te laten zien wat volgens ESS nu echt een goed signalement is en waarom juist dat een goed signalement is. Heeft dat te maken met de inhoud? Met de mate waarin het signaal als waardevol wordt opgepikt? Dit kan in beeld of schrift worden gevangen.

RIJK

Rijke verantwoording op het gebied van de signaleringsfunctie kan dus bestaan uit een combinatie van bijvoorbeeld:

- Kwantitatieve informatie over hoe vaak adviezen/signalen van ESS hun weg vinden in beleid/kamerbrieven etc.
- Het aantal informatieverzoeken aan ESS vanuit overheidsorganisaties
- Rijke beschrijvingen die inzichten geven in het soort signalen dat ESS kan afgeven
- Beschrijvingen van ESS-adviseurs die vertellen over de wijze waarop zij signalen in de organisatie brengen
- Reflecties van samenwerkingspartners binnen de overheid die ESS om input vragen

Gezamenlijk beleidsvermogen

De mate waarin ESS bijdraagt aan beleidsontwikkeling binnen het eigen ministerie en bij andere ministeries (natuurlijk JenV, maar ook VWS en OCW) is redelijk goed hard te maken. Zijn er zaken die op de agenda van ESS staan (depolarisatiedenken, pedagogische aanpak) die expliciet terugkomen in bredere beleidsvraagstukken? En andersom, in hoeverre kan ESS een bijdrage leveren aan de uitvoering van beleidsplannen van verschillende departementen? Het gezamenlijk beleidsvermogen hangt samen met de mate waarin verschillende afdelingen en departementen een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Tegenstellingen tussen ‘veiligheid’ en een ‘sociaal’ perspectief of tussen ambtenaren die ‘buiten spelen’ en

‘binnen werken’ kunnen hierbij hinderend zijn. Van belang is hoe beleid van verschillende departementen op elkaar is afgestemd. Een beleidsanalyse kan helpen dit inzichtelijk te maken.

REALISTISCH	RIJK
<p>In welke mate lukt het de ESS om beleid naar zijn hand te zetten of er aan bij te dragen, met expliciete beleidsdoelen van ESS? Ook van belang: in welke mate lukt het ESS om voorbij wij-zij tegenstellingen te komen in verhouding tot andere afdelingen of departementen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een combinatie van informatie: lijsten van beleidsplannen waar ESS betrokken bij is in ofwel fase van beleidsvorming, ofwel beleidsuitvoering of evaluatie. • Verhalen van medewerkers: hoe probeer je dat beleid tot uitvoering te brengen? • Concrete voorbeelden van programma's en projecten van ESS waarin beleidsplannen tot uitvoering worden gebracht
<p>Relevante vragen voor realistische verantwoording:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke beleidsplannen zijn relevant voor ESS en helpt ESS mede uitvoering aan te geven? • In hoeverre zijn ambities van ESS onderdeel van (inter)departementaal beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatieve info: op hoeveel plekken bezig? Hoeveel contact? Hoeveel inzet? Hoeveel doorwerking?
<p>In beeld kan worden gebracht hoe ver ESS reikt in andere beleidsdomeinen. Het gaat daarbij om meer dan alleen maar ‘aanschuiven’: in de beleidsvorming moeten de doelen van ESS expliciet terug te vinden zijn (hoewel natuurlijk niet precies dezelfde taal gesproken hoeft te worden). ESS kan vertellen over beleid buiten zijn eigen domein waarin ESS toch herkenbaar naar voren komt. Een beleidsanalyse kan helpen om cohesie van beleid inzichtelijk te maken.</p>	

Stabiliserend vermogen

De waarde op *maatschappelijk* gebied ligt uiteindelijk in de mate waarin de ESS stabiliserende capaciteit vergroot van gemeenschappen, gemeentes en professionals. Stabiliserend vermogen gaat dus niet over de sociale stabiliteit van onze samenleving, maar over de ‘speldenprikjes’ die ESS uitdeelt in zijn netwerken om stabiliserende capaciteit aldaar te versterken – weerbaarheid op te wekken. Alle activiteiten die ESS ontplooit, van JEP tot aan

workshops in moskeeën en op gemeentehuizen, kunnen hier opgeteld worden: dit is wat we allemaal doen. De mate waarin deze activiteiten vervolgens ook stabiliserende capaciteit vergroten is een ander soort vraag. Zoals eerder gesteld, zijn doel en bijvangst bij het werk van de ESS niet altijd goed te onderscheiden. Hierdoor kunnen activiteiten ogenschijnlijk heel nuttig zijn maar weinig effect sorteren – en andersom. Van belang is daarom vooral succes én mislukkingen te verhalen. Duidelijk maken dat de kern van het werk gaat om ‘afstemmen’, en dat dit niet altijd lukt. Als het wel lukt kun je dat laten zien, door bijvoorbeeld te verwijzen naar dialoog tussen verschillende groepen, professionals die sterker in hun schoenen staan of de enorme aantrekkingskracht van programma’s op burgers die normaal gesproken de overheid mijden. Als het niet lukt kun je laten zien waarom iets niet lukt, de complexiteit in beeld brengen.

REALISTISCH

De stabiliserende capaciteit die ESS wil bewerkstelligen kan realistisch in kaart worden gebracht door van zowel succesverhalen als ‘mislukkingen’ te verhalen. Ongetwijfeld zijn er verhalen op tekenen waarin de stabiliserende capaciteit wordt vergroot naar aanleiding van activiteiten van ESS, bijvoorbeeld doordat gemeenschappen meer contacten en dialoog hebben met andersdenkenden of met lokale overheden. Maar juist vanwege het afstemmende karakter van het werk van ESS is het ook realistisch om te vertellen over activiteiten waarvan je eigenlijk niet zeker weet of die een goed effect hebben. Je kunt dan laten zien waarom je denkt dat dit niet lukt, en de dilemma’s waar ESS-adviseurs zoal voor staan. Geef rekenschap van het feit dat het complex werk is; maak het niet mooier of rooskleuriger dan het is. Verhalen kunnen verder een goede manier zijn om de ambivalentie tussen doel en bijvangst helder te maken en te laten zien hoe dit dikwijls omkeert in de activiteiten van ESS.

RIJK

Breng kwantitatief in kaart wat ESS aan activiteiten ontplooit. Gebruik bijvoorbeeld een interactieve kaart van Nederland. De mate waarin gemeenschappen/gemeentes/professionals elkaar adviseren om ESS te betrekken bij vraagstukken rondom polarisatie kan een indicator zijn van stabiliserend vermogen: een soort ‘net promotor score’.

Breng behalve theorie over sociale stabiliteit concrete verhalen naar buiten. Laat daarbij ook mensen aan het woord uit gemeenschappen, gemeentes en professionele groepen. Ook daarbij geldt: geen censuur, nodig ze uit te vertellen over zowel de opbrengsten die ze uit activiteiten van de ESS halen, als over de spanningen die dit werk omgeven en waar ze tegenaan lopen.

Deze verhalen kunnen een kwalitatieve aanvulling zijn op kwantitatieve ‘klant-onderzoeken’ die reeds worden uitgevoerd.

Netwerkvermogen

In onze beschrijving van het werk hebben we laten zien dat ESS een organisatie is die in de ‘haarvaten van de samenleving’ moet zijn. Dit hoeft niet altijd om handelingen of activiteiten te gaan: alleen al het aanwezig zijn in netwerken is van belang als het gaat om sociale stabiliteit. Om hier verantwoording over af te leggen zou het waardevol zijn om maatschappelijke netwerken in kaart te brengen als rizoom. Hiertoe zijn allerlei netwerk-analyses beschikbaar. Van belang is vooral te differentiëren, zover als mogelijk, omdat dit immers bij het depolarisatiedenken hoort. Het volstaat niet om te zeggen dat er contacten zijn in ‘de Turkse gemeenschap’. Het moet concreter: met wie dan, en waarom juist daar; en waarom elders niet? Welke lacunes in het netwerk zijn er? Dat zou kunnen leiden tot kengetallen rond ‘netwerkdichtheid’, ‘netwerk-centraliteit’ en ‘netwerkverzadiging’.

REALISTISCH

Het is niet realistisch om te denken dat ESS de volledige complexiteit van alle (door ESS benoemde) netwerken kan doorgronden. Het is wel realistisch om strategisch na te denken over wie je in ieder geval in het netwerk zou willen hebben. Dat kan een uitgangspunt voor evaluatie zijn: hoe is de aanwezigheid in een variëteit aan netwerken? Netwerken kunnen sterk aan individuen hangen. Vanuit beleidsoogpunt is dit kwetsbaar. Hier moet geëvalueerd worden hoe ESS-adviseurs elkaar in hun netwerken betrekken, zodat er meerdere gezichten bekend worden in de netwerken. Bij netwerken gaat het om ‘er zijn’ en verbonden zijn, maar ook om de mate waarin de anderen jou herkennen, weten te vinden en met jou de verbinding willen aangaan. Ook dat zou een interessante indicator kunnen zijn.

RIJK

Een visuele netwerkanalyse kan helpen om de netwerkdichtheid, netwerk-centraliteit en de netwerkverzadiging in beeld te brengen. Evalueren van de kwaliteit van het netwerk kan vormkrijgen in dialoogsessies tussen ESS-adviseurs. Daarnaast ligt het natuurlijk voor de hand om het netwerk zelf aan het woord laten. Bijvoorbeeld door portretten op te nemen van een aantal sleutelfiguren. Denk bijvoorbeeld ook aan de raad van professionals die het JEP adviseert.

Robuust

Goede verantwoording gaat niet alleen om het opleveren van een rijk product. Of een compleet pakket, waarin volgens de opstellers op een realistische en rijke manier gerapporteerd wordt over de maatschappelijke praktijk en de bijdrage van beleid daaraan. Het is ook nodig dat de gebruikers het product herkennen en erkennen als van waarde en 'aan de maat'. Dat is geen vanzelfsprekendheid, omdat het soort evaluatie dat wij hier voorstellen bijna per definitie zal afwijken van wat gebruikers doorgaans te zien krijgen. Het voldoet niet aan hun maat; althans, niet in de maat die ze gewend zijn, hoewel die dus minder accuraat en minder passend is bij de praktijk waarop deze betrekking heeft.

En dus is verwachtingsmanagement van belang. Het kan lonen om aan het begin van de evaluatie stakeholders van het ministerie en andere gebruikers de vraag te stellen wat zij eigenlijk verwachten van ESS, wat zij zonder ESS niet tot stand kunnen brengen. Op deze verwachtingen kun je in de evaluatie terugkomen. Een robuuste verantwoording of evaluatie vereist ook commitment en betrokkenheid van die gebruikers. Dat kan door hen te informeren over 'wat er gaat gebeuren', zodat ze daar in ieder geval niet door verrast worden en voorbereid zijn op wat er komt. Het kan ook door nog een stap verder te gaan en de gebruikers mee te laten praten, denken en ontwerpen aan het kader voor de evaluatie en de verantwoording. Ze nemen er dan niet alleen kennis van, maar maken de evaluatie dan letterlijk 'mee'. Dat kan per 'gebruikersgroep', maar ook voor groepen samen, of het geheel aan gebruikers in gemeenschappelijkheid. Dat maakt dat gebruikers zich actief tot elkaar moeten verhouden en ook zien hoe gevarieerd de ideeën en gedachten van verschillende groepen zijn.

Een relevante vraag hierbij is wie de 'gebruikers' eigenlijk zijn. Voor een evaluatie wordt uitgevoerd, zal daarvan een eenduidig beeld moeten worden gevormd. We denken hier bijvoorbeeld aan de directie en ambtelijke top van het ministerie, maar ook aan andere departementen waar ESS vaak mee te maken heeft, en maatschappelijke organisaties met wie veel samen wordt gewerkt. Maar ook de doelgroepen van ESS kunnen op voorhand betrokken worden bij de evaluatie: welke vragen en informatie zijn voor hen relevant en zouden in de evaluatie dus terug moeten komen?

Daarnaast zijn het natuurlijk de ESS-adviseurs zelf die belangrijke gebruikers van de evaluatie zijn. Evalueren is immers toch ook vooral een manier om te leren. Robuust evalueren betekent ook dat het resultaat van de evaluatie beklijft, dat er werk van wordt gemaakt. Daarom is het heel belangrijk dat ook de medewerkers zelf een stem hebben in de vormgeving van de evaluatie. Zij moeten naderhand met het resultaat aan de slag. Voor

medewerkers zijn dan ook vooral de concrete ontwikkel- en leerpunten, gekoppeld aan concrete acties, van belang.

Evaluatie moet altijd onafhankelijk zijn. Autonomie is nodig om tot adequate verantwoording en evaluatie te komen. Dat hoeft ook niet strijdig te zijn met een strategie van vroegtijdige betrokkenheid. Gebruikers kunnen meedenken over of kennisnemen van wat er in de evaluatie gaat gebeuren. De onderzoekers/evaluatoren zijn vervolgens zelf aan zet om de evaluatie invulling te geven. Robuust evalueren kan net zo goed autonoom en onafhankelijk zijn.

Ter afsluiting

Een rijke praktijk vraag om rijke verantwoording. Maar het werk van ESS is niet alleen rijke praktijk, het is ook een praktijk die die zichzelf steeds moet bewijzen. De overheid is immers altijd voorzichtig met preventie (behalve op het gebied van gezondheid, zo lijkt het), en ook om goede redenen. Het achteraf ingrijpen is misschien minder effectief – de overheid blijft dan tenminste een beetje bij de voordeur weg. Zeker in het liberaal-politieke klimaat van de afgelopen jaren (waaruit ESS overigens, paradoxaal genoeg, is ontstaan) moet een preventie-aanpak heel hard knokken voor legitimiteit, invloed en middelen. Een realistische, rijke, en robuuste verantwoording kan hierbij helpen. In dit essay is een poging gedaan dit preventieve werk van ESS in woorden, beelden, dilemma's, kernvragen en vermogens te vangen. Dit biedt aanknopingspunten voor een formele evaluatie – de volgende stap in het proces van ESS.

Met de aandachtspunten die in dit hoofdstuk zijn benoemd, denken wij dat ESS een evaluatie kan vormgeven die recht doet aan het buiten-gewone karakter van het werk van ESS. Buiten-gewoon werk verdient buiten-gewone reflectie. De concepten waarmee ESS-adviseurs in het werkveld actief zijn, zoals het meervoudig perspectief en dilemmalogica, mogen ook van toepassing zijn op de reflecties op het eigen werk. Met aandacht voor succes én voor mislukkingen, en met verhalen van straat én staat.

Literatuur

Baart, A. J. (2004). *Een theorie van de presentie*. Utrecht: LEMMA.

Baart, A. J. (2018). *De ontdekking van kwaliteit: theorie en praktijk van relationeel zorg geven*. Amsterdam: SWP.

Brandsma, B. (2019). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Schoonrewoerd: Bart Brandsma.

Bressers, D., M.J.W. van Twist, J.M. Schram en M. van der Steen (2017). *Weten wat er speelt. Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*. Den Haag: NSOB.

Expertgroep Effectmeting (2012). *Durf te meten*. Eindrapport expertgroep effectmeting. Den Haag: seo (publicatie 2012-90).

Demant, F. en B. de Graaf (2010). *How to counter radical narratives: Dutch deradicalization policy in the case of Moluccan and Islamic radicals*. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(5), 408–428.

Frissen, P. (2019) *Staat en Taboe*. Amsterdam: Boom.

Gunsteren, H. van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.

Hobbes, T. (2008). *Leviathan*. New York: Oxford University Press.

Janssen, R. (2017). *Het onzekere voor het zekere. Tweebenig besturen in de zorg*. Oratie 24 november 2017, Erasmus School of Health Policy Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Erasmus Centrum voor Zorgbestuur.

Kunneman, H. (2010). Ethical Complexity. In P. Cilliers & R. Preiser (Eds.), *Complexity, Difference and Identity. An Ethical perspective* (pp. 131–166). Dordrecht: Springer.

Marchart, O. (2013). *Das unmögliche Objekt. Eine postfundamentalistische Theorie der Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Mouffe, C. (2005). *On the political. Thinking in action*. London: Routledge.

Noordegraaf, M., S. Douglas, A. Bos en W. Klem (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Utrecht: Universiteit Utrecht, USBO Advies.

Lorey, I. (2015). *State of insecurity. Government of the precarious*. London: Verso.

Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Rynck, F. de (2016). *Tussen staat en straat*. Gebundelde essays van Filip de Rynck. Brussel: Politeia.

Sartre, J.P. (1992). *Existentialist on Mobilist*. Art News.

Scherpenisse, K.J. (2019). *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.

Scherpenisse, K.J. en M. van der Steen (2019). *Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken*. Den Haag: NSOB.

Schmitt, C. (2019). *Het begrip politiek*. Amsterdam: Boom Klassiek/Parrèsia.

SCP (2018a). *Burgerperspectieven | 2*. Den Haag: SCP.

SCP (2018b). *Burgerperspectieven | 3*. Den Haag: SCP.

SCP (2019). *Burgerperspectieven | 1*. Den Haag: SCP.

Stacey, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16(6), 477–495.

Stacey, R. D. (2007). *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations* (5th ed.). Essex: Pearson education.

Tsoukas, H. en M.J. Hatch (2001). Complex thinking, complex practice: The case for a narrative approach to organizational complexity. *Human Relations*, 54(8), 979–1013.

Van der Steen, M., M. Hajer, K.J. Scherpenisse, O.J. van Gerven en S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., K.J. Scherpenisse en M.J.W. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M., A. Faber, A. Frankowski en F. Norbruis (2018). *Opgavegericht evalueren Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden Martin Schulz Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram, Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma

Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarderen van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van
woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen
Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

Weten wat er speelt

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk
Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Ondertussen in de Spaanse polder

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

Volhouden en doorgaan

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur
Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud
Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

Thuis en zitten

Eigenheid in het thuiszittersbeleid
Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

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

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-830673-5-3

FOTOGRAFIE

Femke van den Heuvel

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

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