

Al doende leren

Een evaluatie van de Arnhemse radicaliseringsaanpak

Scott Douglas, DPhil
Prof. Dr. Beatrice de Graaf
Wouter Klem, MA
Dr. Marie-Jeanne Schiffelers
Prof. Dr. Kees van den Bos
i.s.m.
Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Managementsamenvatting

1. Inleiding evaluatie

Het ontstaan van de lokale aanpak	6
Roep om evaluaties	10
Interventievermogen	11
Methode	12
Leeswijzer	14

2. Samenleving: Aandacht voor extremisme en onderling contact

Introductie	15
Resultaten	15
Samenvatting	22

3. Organisaties en gemeenschappen: Kennis, kunde en capaciteit

Introductie	23
Resultaten	23
Samenvatting	29

4. Personen: Onderlinge afstemming en gezamenlijke actie

Introductie	30
Resultaten	30
Samenvatting	34

5. Conclusie evaluatie

Het interventievermogen van Arnhem	35
Vooruitblik	42
Tot slot	47

Managementsamenvatting

Context van de lokale aanpak

De lokale aanpak van radicalisering kent een lange traditie in Nederland. Onder druk van onder andere de Molukse acties zet Nederland sinds de jaren zeventig in op een ‘brede aanpak’ waarin interventies gericht op veiligheid, welzijn én sociale cohesie gezamenlijk worden ingezet. Na de aanslag op Theo van Gogh in 2004 investeren verschillende gemeenten in de aanpak van radicalisering en polarisatie, maar na 2010 wordt deze veelal afgebouwd. Met het opkomen van ISIS na 2013 hebben overheden deze aanpak opnieuw opgebouwd met in recente jaren toenemende aandacht voor links- en rechtsextremisme.

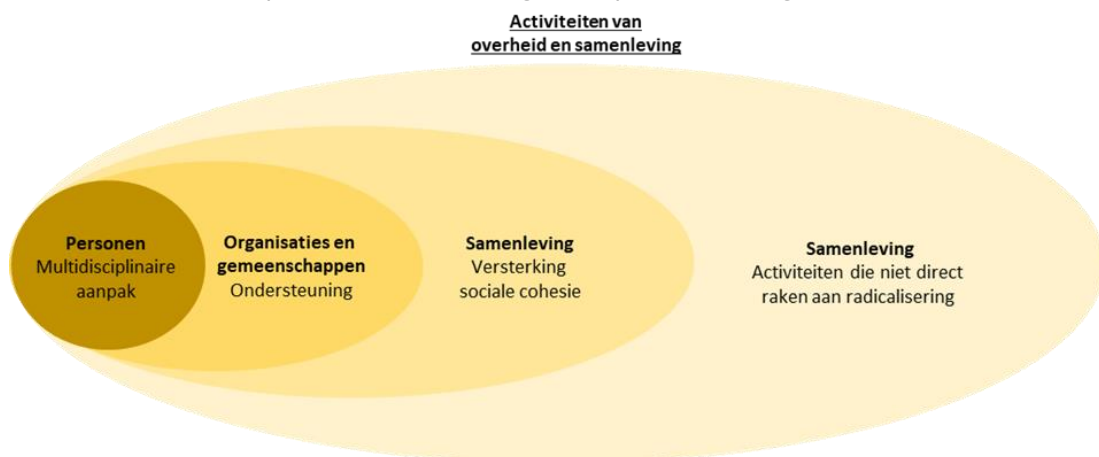
De Arnhemse aanpak

De huidige aanpak van radicalisering in Arnhem kreeg vorm na 2013. Het Uitvoeringsplan van de gemeente stelt dat de aanpak is gericht op het “beschermen van de democratische rechtsstaat en het handhaven van de openbare orde en veiligheid in de stad met uitdrukkelijk aandacht voor: de preventie van radicalisering en extremisme, het vergroten van de sociale cohesie en de weerbaarheid in de stad.” De burgemeester heeft de Universiteit Utrecht gevraagd om deze aanpak in de volle breedte te evalueren.

Drie niveaus in de aanpak

De lokale aanpak van radicalisering richt zich op drie niveaus: (1) *Personen*: De multidisciplinaire aanpak van specifieke personen die radicaliseren, waarbij gemeente, politie, jeugdbescherming en andere instanties in overleg interventies uitvoeren. (2) *Organisaties en gemeenschappen*: Vroegtijdige ondersteuning voor professionals en burgers die te maken kunnen krijgen met radicalisering. (3) *Samenleving*: Brede aandacht voor de versterking van sociale cohesie. Figuur 1 geeft deze drie niveaus schematisch weer met als buitenste ring de activiteiten vanuit overheid en samenleving die niet direct raken aan de radicaliseringsaanpak.

Figuur 1. Niveaus van de aanpak van radicalisering (van specifiek naar generiek)



Roep om evaluaties

De toegenomen aandacht voor de aanpak van radicalisering gaat gepaard met een groeiende roep om evaluatieonderzoek vanuit zowel landelijke als lokale overheden. Zij willen weten of de aanpak op orde is en werkt. Gezien de aanhoudende wetenschappelijke discussie over de precieze oorzaken van radicalisering en de brede omvang van de aanpak zijn er echter geen eenduidige criteria beschikbaar die daarbij gehanteerd kunnen worden.

Interventievermogen

Onze evaluatiebenadering houdt rekening met de complexiteit door het ‘interventievermogen’ te toetsen. Dit interventievermogen is de gezamenlijke capaciteit van de gemeente Arnhem en haar partners om *doelgericht* (bijv. door snel veiligheids- én welzijnsmaatregelen in te kunnen zetten), *legitiem* (bijv. door binnen de wet te blijven en draagvlak te behouden) en *duurzaam* (bijv. door veranderende vormen van radicalisering aan te kunnen pakken) op te treden tegen radicalisering. Dit concept is eerder toegepast in de evaluatie van de landelijke contraterorisme-strategie.

Methode van evaluatie

Deze evaluatie is uitgevoerd door een team van wetenschappelijke experts op het gebied van radicalisering, contraterorisme en ketensamenwerking. De bevindingen zijn gebaseerd op een enquête onder 66 betrokken personen en organisaties, drie focusgroepen met in totaal 26 vertegenwoordigers uit welzijns-, onderwijs- en maatschappelijke organisaties, twaalf interviews met de sleutelpersonen van de persoonsgerichte aanpak, alsmede een selectie van documenten.

Persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak levert een doelgerichte, breed gedragen en duurzame bijdrage aan het interventievermogen van Arnhem. De verschillende organisaties werken soepel en effectief samen in het casuoverleg. Ook melden de docenten, jongerenwerkers en ouders, die direct met een radicaliserend persoon te maken hebben gehad, goed ondersteund te worden. De persoonsgerichte aanpak kan hierdoor maatregelen gericht op de veiligheid van de samenleving verbinden met positieve alternatieven voor het individu in kwestie. Wel is het nodig consistent terug te koppelen naar de melder van een radicaliserend persoon en de werkwijzen die het casuoverleg gaandeweg heeft ontwikkeld te expliciteren.

Ondersteuning organisaties en gemeenschappen

Het interventievermogen wordt verder versterkt door de brede ondersteuning van organisaties en gemeenschappen die te maken kunnen krijgen met radicalisering. Vooral gemeente, politie en welzijnsorganisaties hebben regelmatig onderling contact over radicalisering en beschikken doorgaans over veel kennis en kunde. Wel vallen hier gaten in de aanpak doordat het onderwijs niet structureel is betrokken bij het contact met specifieke docenten over specifieke casussen. De gemeente heeft scholen wel actief benaderd, maar scholen geven aan te weinig capaciteit te hebben om alle maatschappelijke opgaven op te kunnen pakken. Ook zijn ze soms beducht voor mogelijke reputatieschade door het openlijk bespreken van radicalisering.

Versterking sociale cohesie in samenleving

De versterking van de sociale cohesie heeft zichtbaarheid en structuur nodig. Onder een deel van docenten en welzijnswerkers leeft het beeld dat de aanpak zich enkel richt op probleemcasussen en veiligheidsinterventies. In de praktijk gaat de persoonsgerichte aanpak voor een groot deel over welzijn en zijn meerdere projecten gericht op de sociale samenhang, maar dit is onvoldoende zichtbaar. Daarbij ontbreekt structureel overleg tussen partners om deze initiatieven te ondersteunen. Concreet missen scholen en organisaties steun vanuit de gemeente na ingrijpende gebeurtenissen, zoals arrestaties of aanslagen, die tot spanningen in de klas of op straat leiden.

De volgende stap

Arnhem heeft een krachtige uitgangspositie en kan vandaaruit haar radicaliseringsaanpak verder versterken. De kunst is om de aanpak op specifieke punten te versterken en tegelijkertijd breder door te groeien naar een aanpak die zichtbaar is voor alle partners in Arnhem en die alle partners structureel betreft. Dat kan vorm krijgen door:

- **Gezamenlijk en gericht leren.** Er is al veel kennis over radicalisering in Arnhem. Deze kennis kan uitgebreid en levend gehouden worden door gezamenlijk leren te stimuleren (bijv. door een lector radicalisering vanuit een kennisinstelling in de buurt die samen met docenten en ouders de invloed van familie op radicalisering onderzoekt). Het doel is niet een nieuwe ronde algemene trainingen op te tuigen, maar gericht actuele vraagstukken op te pakken (bijv. door kennis te vergaren over nieuwe vormen van extremisme of het gezamenlijk evalueren van de reactie van de samenleving op een ingrijpende gebeurtenis).
- **Zichtbaarheid en structuur samenlevingsgerichte aanpak.** Het is belangrijk het eenzijdige beeld van de Arnhemse aanpak bij te stellen. Daarnaast is er structuur nodig om sociale spanningen vroegtijdig te signaleren en op te vangen. Hiervoor is zichtbaarheid van de bredere aanpak nodig. Dit kan vorm krijgen aan de hand van een communicatiestrategie voor de aanpak en een regulier maatschappelijk overleg waarin vertegenwoordigers van scholen, culturele instellingen, welzijn, gemeente en politie samenkomen om mogelijke spanningen en concrete incidenten te bespreken. Belangrijk hierbij is dat deze partners ook onderling contact hebben en dat niet alle lijnen via de gemeente lopen.
- **Werken met twee snelheden.** De aanpak van radicalisering vraagt om krachtig en snel handelen als het gaat om specifieke dreigingen. En om gestaag en reflectief werken als het gaat om het versterken van sociale cohesie of het opbouwen van contacten. De snelheid van de persoonsgerichte aanpak is belangrijk maar dient soms ook bewust omlaag gebracht te worden door middel van het oefenen met casussen, reflecties op de eigen (onbewust ontwikkelde) werkwijzen en het uitwisselen van juist de zwakke signalen uit de stad. Het gestage ritme van de samenlevingsgerichte aanpak moet juist af en toe versneld worden, bijvoorbeeld na ingrijpende incidenten. Dan is het van belang dat partners elkaar snel vinden en professionals snel duidelijkheid krijgen over de situatie.

1. Inleiding evaluatie

Achtergrond

Arnhem kent sinds 2013 een gecoördineerde aanpak van radicalisering. De directe aanleiding om het thema radicalisering hoog op de agenda te zetten was een ambtsbericht van de AIVD over de potentiële uitreis van een drietal jonge Arnhemmers. Vanaf dat moment werkte de gemeente samen met partners zoals het Openbaar Ministerie (OM), politie, jeugdbescherming en jongerenwerk aan het inrichten en uitvoeren van de aanpak. Zoals de gemeente in het officiële Uitvoeringsplan Aanpak Radicalisering stelt, richt de aanpak zich ‘aan de ene kant op de terroristische dreiging die uit kan gaan van de geradicaliseerden en mogelijk gewelddadige extremisten. Aan de andere kant is geïnvesteerd in de verbinding en bewustwording in de stad en regio om radicalisering niet alleen tegen te gaan maar ook proberen te voorkomen’.

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de context van de Arnhemse aanpak in Nederland en Europa, met aandacht voor de persoonsgerichte aanpak, de ondersteuning van organisaties en gemeenschappen die met radicalisering te maken krijgen en de samenlevingsgerichte initiatieven om sociale cohesie te versterken. We schetsen hoe deze steeds groter wordende inzet gepaard gaat met een groeiende roep om evaluatieonderzoek, terwijl wetenschappelijk gezien een radicaliseringsaanpak moeilijk te beoordelen is. Vervolgens laten we zien hoe we het concept van *interventievermogen* gebruiken om toch tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen over de aanpak in Arnhem. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van onze methode en een leeswijzer voor het rapport.

HET ONTSTAAN VAN DE LOKALE AANPAK

Opbouw van de persoonsgerichte aanpak

De Arnhemse aanpak van radicalisering staat niet op zichzelf, maar past in een landelijke trend. Na de moord op Theo van Gogh in november 2004 werden radicalisering en terrorisme belangrijke beleidsthema's. Als eerste nam de stad Amsterdam het voortouw met het opzetten van een beleidsplan “Wij Amsterdam”, waarin het tegengaan van radicalisering en polarisatie centraal stond. Dat plan paste in een langere, Nederlandse traditie van een ‘brede benadering’ die al in de jaren zeventig onder druk van Molukse acties en diverse aanslagen tot stand kwam.¹

De NCTV, die in 2004 eveneens werd opgericht, spreekt van een brede benadering die zowel preventieve als repressieve, algemene als persoonsgerichte interventies omvat. Sinds 2005 zien we in gemeenten een convergentie op dit beleidsterrein. Ook in Rotterdam, Utrecht, Zoetermeer, Delft en Ede zagen de lokale overheden zich genoodzaakt te investeren in een persoonsgerichte aanpak, opbouw van de informatiehuishouding, ontplooiing van dialoogbijeenkomsten, training

¹ De Graaf, Beatrice. (2010). *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika.*

van professionals en zo verder. Ook in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland werd in die periode geïnvesteerd in een lokale aanpak van radicalisering.

Na de eerste golf van aanslagen en arrestaties in Europa tussen 2002 en 2010 nam de aandacht voor radicalisering af. Dat vertaalde zich in een afname van budgetten en investeringen in antiradicaliseringsprogramma's. Gemeenten waren hiervan vooral de dupe, maar ook landelijke organisaties zoals de AIVD ondervonden hier de gevolgen van. Toen in 2013 ISIS van zich liet horen, was veel kracht en kennis verloren gegaan. Op landelijk en lokaal niveau moesten de beleidsafdelingen, politie en andere instellingen, alle zeilen bijzetten om de aanpak van radicalisering opnieuw op peil te brengen.²

Box 1 Kernbegrippen zoals gebruikt in deze evaluatie

Radicalisering is een proces van toenemende bereidheid om radicale veranderingen in de samenleving na te streven, zo nodig op een ondemocratische manier. Hierbij gaat het om veranderingen die in strijd zijn met of een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde.³ Processen van radicalisering kunnen plaatsvinden vanuit diverse ideologieën, zoals vanuit jihadistisch-, links- en rechtsextremisme of vanuit een etnisch-nationalistische hoek.⁴

Sociale spanningen en polarisatie zijn een potentiële bron voor radicalisering en extremisme, terwijl anderzijds radicalisering en extremisme ook een bron kunnen zijn voor sociale spanningen. Om radicalisering en extremisme tegen te gaan en om een stabiele en democratische samenleving te waarborgen kan daarom worden ingezet op het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid, in het bijzonder door het bevorderen van sociale cohesie, arbeidsparticipatie en democratisch burgerschap, en het aanpakken van discriminatie en uitsluiting.⁵

Vanaf 2013 zetten meerdere gemeenten weer in op het tegen gaan van radicalisering en krijgt de integrale persoonsgerichte aanpak vorm. De persoonsgerichte aanpak omvat preventieve en repressieve maatregelen die worden ingezet richting individuen en groepen die een risico vormen, maar niet direct in aanmerking komen voor strafvervolging (al kan er al wel parallel aan de persoonsgerichte aanpak door het OM een onderzoek zijn gestart). In de jaren na 2013 wordt in heel Nederland sterk in deze kant van de radicaliseringsaanpak geïnvesteerd.

² Noordegraaf, M., Douglas, S. C., Bos, A., & Klem, W. M. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterorisme-strategie 2011-2015*. Universiteit Utrecht / WODC.

³ Van den Bos, K. (2019). *Waarom mensen radicaliseren: Hoe waargenomen onrechtvaardigheid radicalisering, extremisme en terrorisme aanwakkert*. Amsterdam: Prometheus. Neumann, P.R., Rogers, B., Alonso, R., & L. Martinez (2007). *Recruitment and mobilisation for the Islamist militant movement in Europe*. ICSR.

⁴ De Graaf, B., Weggemans, D. (14 februari 2018). *Quickscan Amsterdamse aanpak radicalisering en terrorisme*.

⁵ Tweede Kamerstuk (2018) 29 754 nr. 448.

Ondersteuning van organisaties en gemeenschappen

De inzet op de persoonsgerichte aanpak gaat gepaard met een grote investering in de scholen, sportverenigingen, moskeeën en gemeenschappen die met radicalisering in aanraking kunnen komen. Het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering en verschillende commerciële bureaus geven duizenden mensen trainingen. Het doel is om de ‘handelingsverlegenheid’ terug te dringen. Door mensen de kennis en vaardigheden te geven hopen overheden dat professionals en burgers vroegtijdig zullen ingrijpen bij radicalisering. Ook in Arnhem worden na 2013 honderden docenten, wijkagenten en ouders getraind.

Deze bredere ondersteuning van organisaties en gemeenschappen roept ook de vraag op wat precies valt aan te merken als radicalisering. Radicaliseringsprocessen omvatten sociale factoren (*met wie ga je om?*) en praktische handelingen (*wat doe je?*), maar ook ideologische aspecten (*wat geloof je?*). De rol van politieke en religieuze opvattingen is omstreden. Er is bijvoorbeeld een aanhoudende discussie over de relatie tussen radicalisering en salafisme. Tevens waarschuwt de NCTV in toenemende mate voor radicalisering vanuit andere ideologieën zoals links- of rechtsextremistisch perspectieven.

Kernvraag is daarbij in hoeverre extreme denkbeelden als problematisch mogen worden aangemerkt en welke specifieke overtuigingen dan problematisch zijn. Welke denkbeelden moeten organisaties en gemeenschappen kenmerken als ‘radicaal’ en waar is slechts sprake van activisme of niet-gewelddadig extremisme? Binnen de wetenschap wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar de verbanden tussen deze verschijnselen, maar er valt geen eenduidig verband te trekken.

Uitbouw van de aanpak naar de samenleving als geheel

Na de reacties op de eerste acute dreiging van uitreizigers en aanslagen ontstaat meer aandacht voor de bredere samenlevingsgerichte aanpak van polarisatie. Deze kant die zich meer richt op het investeren in sociale cohesie en netwerken, was na 2010 op landelijk niveau en in vrijwel alle grote steden in de schaduw komen te staan van de persoonsgerichte aanpak. Dit wordt onder meer zichtbaar in het wegbezuinigen van verschillende overlegorganen met minderheden of geloofsgemeenschappen.

Na 2014 wordt geprobeerd de capaciteit te herstellen, bijvoorbeeld door het inrichten van een Expertise Unit Sociale Spanningen onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op lokaal niveau zetten verschillende gemeenten weer in op de bredere versterking van de sociale cohesie zoals door het starten of uitbreiden van programma’s als ‘Utrecht zijn wij Samen’ en ‘Wij Amsterdam’.

De *samenlevingsgerichte* aanpak van sociale cohesie, de *organisatie- en gemeenschapsgerichte* aanpak van weerbaarheid en de *persoonsgerichte* aanpak van risico’s kunnen elkaar in potentie versterken, maar gaan niet probleemloos samen. Uiteindelijk staat radicaliseringsbeleid in dienst

van het handhaven van de openbare orde en het zorg dragen voor de veiligheid. Geen stad wil haar docenten en welzijnswerkers echter omscholen tot ‘spionnen’ van het ‘veiligheidsapparaat’.

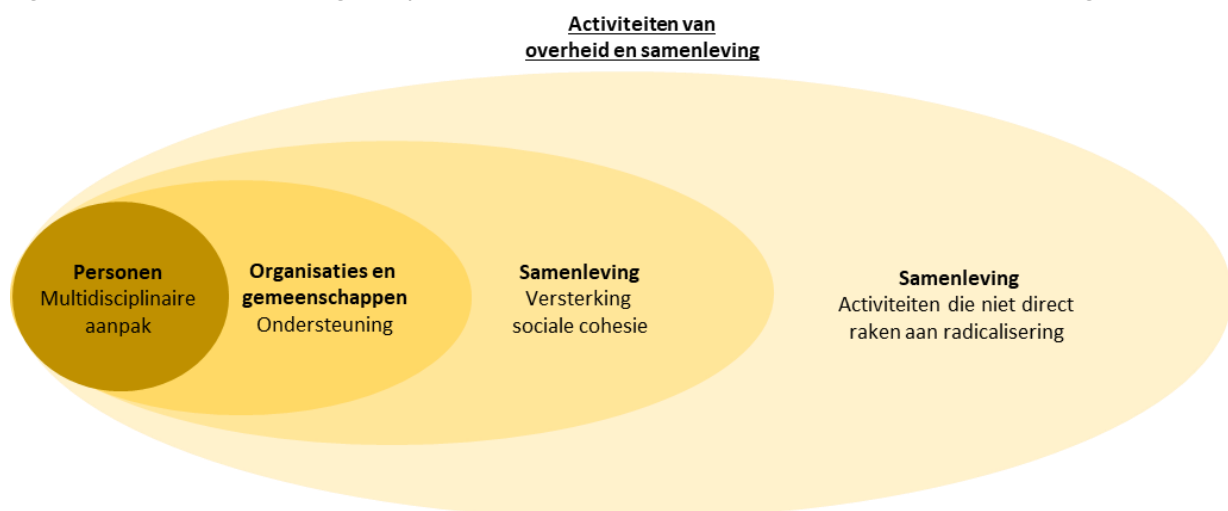
Het moeilijke verloop van het Prevent-programma van het Verenigd Koninkrijk vormt hierbij een instructief voorbeeld. Premier Cameron breidde dit programma na de dreiging van ISIS sterk uit. Scholen, jongerenclubs en religieuze organisaties werden ondersteund in het vroegtijdig tegengaan van spanningen, maar kregen ook een meldingsplicht voor alle vermoedens van radicalisering. Dit beleid creëerde een grote stroom aan al dan niet gegronde meldingen en maatschappelijke onrust over een onbegrensd veiligheidsapparaat.⁶

Kijkend naar het beleid dat in de laatste jaren is opgebouwd bestrijkt de lokale aanpak van radicalisering zoals vormgegeven in de meeste gemeenten nu drie delen:

- (1) *Personen*: Een multidisciplinaire aanpak van specifieke personen of groepen die (dreigen te) radicaliseren vanuit gemeente, politie, welzijn en andere organisaties.
- (2) *Organisaties en gemeenschappen*: Ondersteuning van de professionals en burgers die te maken kunnen krijgen met radicalisering.
- (3) *Samenleving*: Bredere aandacht voor het versterken van de sociale cohesie.

Hierbuiten is ook nog een brede ring van bestuurlijke en maatschappelijke activiteiten die niet direct raken aan radicalisering zoals verkeer en vervoer of volksgezondheid, al betogen sommige experts en beleidsmakers dat alles onderdeel zou moeten zijn van de aanpak van polarisatie en radicalisering. Figuur 1.1 ordent de onderdelen van de Arnhemse aanpak door ze van links naar rechts van specifiek naar algemeen te rangschikken.

Figuur 1.1. De radicaliseringsaanpak binnen de activiteiten van overheid en samenleving



⁶ Zie bijvoorbeeld discussie in Thomas, P. (2016). Youth, terrorism and education: Britain's Prevent programme. *International Journal of Lifelong Education*, 35(2), 171-187.

ROEP OM EVALUATIES

Landelijke en lokale roep om evaluaties

De opbouw en uitbouw van de radicaliseringsaanpak gaat gepaard met een groeiende vraag om evaluatieonderzoek. Op landelijk niveau publiceert het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2010 een groot evaluatieonderzoek van de contraterrore-maatregelen in het eerste decennium van de 21^e eeuw.⁷ Een van de conclusies is dat Nederland een integrale contraterrore-strategie nodig heeft. Bij het ingaan van die eerste nationale strategie in 2011 eist de Tweede Kamer dat deze na vijf jaar geëvalueerd wordt. Dit leidt tot een evaluatie van de strategie door de Universiteit Utrecht.⁸ Bij de publicatie van het Integrale Actieprogramma Jihadisme in 2014 vraagt de Tweede Kamer wederom om voortgangsrapportages, wat onder meer resulteert in een tussentijdse evaluatie door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in 2017.⁹

Het Integrale Actieprogramma geeft een grote rol aan de lokale aanpak van radicalisering. Dat vertaalt zich naar de uitkering van ‘versterkingsgelden’ vanuit de NCTV aan een twintigtal ‘aandachtgemeenten’ die te maken krijgen met radicalisering waaronder Arnhem. Dit leidt ertoe dat ook vanuit lokaal niveau een toenemende vraag is naar de evaluatie van de eigen lokale aanpak. Media melden echter dat uit een intern PWC-onderzoek voor de NCTV zou blijken dat “gemeenten [aangeven] geen goed zicht te hebben op de effecten van hun aanpak dan wel op de resultaten van de specifieke activiteiten.”¹⁰

In Amsterdam ontstaat eind 2017 onrust over de lokale aanpak na berichten dat het netwerk van sleutelfiguren in de samenleving niet goed functioneert, de aanpak onvoldoende oog zou hebben voor de rol van religie en het toezicht op de bestedingen ontbreekt. Dit resulteert in een ‘quick scan’ door wetenschappers (waaronder Utrechtse onderzoekers) van de aanpak in opdracht van de burgemeester van Amsterdam.

In Arnhem ontstaat onrust na de arrestatie van zeven terrorismeverdachten in september 2018 en mediaberichten dat volgens jongerenwerkers en docenten de lokale aanpak te veel gericht zou zijn op enkele probleemcasussen en niet op de samenleving als geheel.¹¹ Ook in Arnhem geeft de burgemeester de opdracht tot een onafhankelijk onderzoek.

⁷ Ministerie van VenJ (2011). *Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw*. Den Haag.

⁸ Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrore-strategie 2011-2015*. WODC.

⁹ Inspectie J en V (2017). *Evaluatie van het actieprogramma integrale aanpak jihadisme*.

¹⁰ Rosman, Cyril en Den Hartog, Tobias (1 juni 2019). Twintig miljoen voor aanpak radicalisering. ‘Geen goed zicht op de effecten.’ *Algemeen Dagblad*.

¹¹ Omroep Gelderland. (22 november 2018). <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2380072/Kritiek-op-radicaliseringsaanpak-Arnhem-Brandjes-blussen-in-plaats-van-voorkomen>.

Internationaal evaluatieonderzoek

Nederland staat niet alleen in de vraag naar evaluatieonderzoek. Binnen Europa en de Verenigde Staten wordt veel wetenschappelijk onderzoek gefinancierd om de aanpak van radicalisering te toetsen. Het Europese ‘Radicalisation Awareness Network’ brengt bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis uit verschillende landen samen over de interventies die radicalisering moeten tegengaan. De University of Maryland heeft een zeer omvangrijke analyse uitgevoerd van alle effectstudies van maatregelen gericht tegen radicalisering of terrorisme.¹²

Al dit wetenschappelijke onderzoek leidt echter niet tot heldere en concrete evaluatiecriteria. Het grote onderzoek van de University of Maryland produceert bijvoorbeeld zeer genuanceerde conclusies: Het combineren van harde en zachte interventies bij het ingrijpen in radicaliseringsprocessen wordt ondersteund door een reeks van kwantitatieve en kwalitatieve studies. Echter de onderzoekers merken op dat de precieze werking van deze interventies onduidelijk is en dat de beste mix van maatregelen verschilt per casus. Het installeren van detectiepoortjes op vliegvelden wordt geassocieerd met het daadwerkelijk terugdringen van aanslagen op vliegtuigen, maar ook met het verplaatsen van aanslagen naar andere publieke doelen zoals treinstations.

INTERVENTIEVERMOGEN

Het evalueren van een radicaliseringsaanpak is dan ook complex. De aanpak bestrijkt meerdere lagen gericht op specifieke personen, organisaties en gemeenschappen of de samenleving als geheel. De ontwikkelingen van de problematiek zijn onvoorspelbaar: een welhaast onbegrensde groep van partners binnen en buiten de overheid is betrokken bij het tegengaan van radicalisering en er zijn weinig onomstreden normen om het beleid aan te toetsen. Elke evaluatie zal daarom recht moeten doen aan deze complexiteit en alle bevindingen zullen met bescheidenheid moeten worden geïnterpreteerd.¹³

Deze complexiteit betekent echter niet dat er niet geëvalueerd en geleerd kan worden. Het is ondanks de complexiteit mogelijk om tot een gefundeerde en bruikbare evaluatie te komen van de aanpak radicalisering in Arnhem. We toetsen hiervoor het ‘*interventievermogen*’ in Arnhem, zoals we dat al eerder hebben toegepast voor de evaluatie van de landelijke contraterrorisme-strategie. Het interventievermogen betreft *de gezamenlijke capaciteit van de gemeente Arnhem en haar partners om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan het voorkomen en tegengaan van radicalisering.*

¹² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015). *I-VEO Knowledge Matrix*.

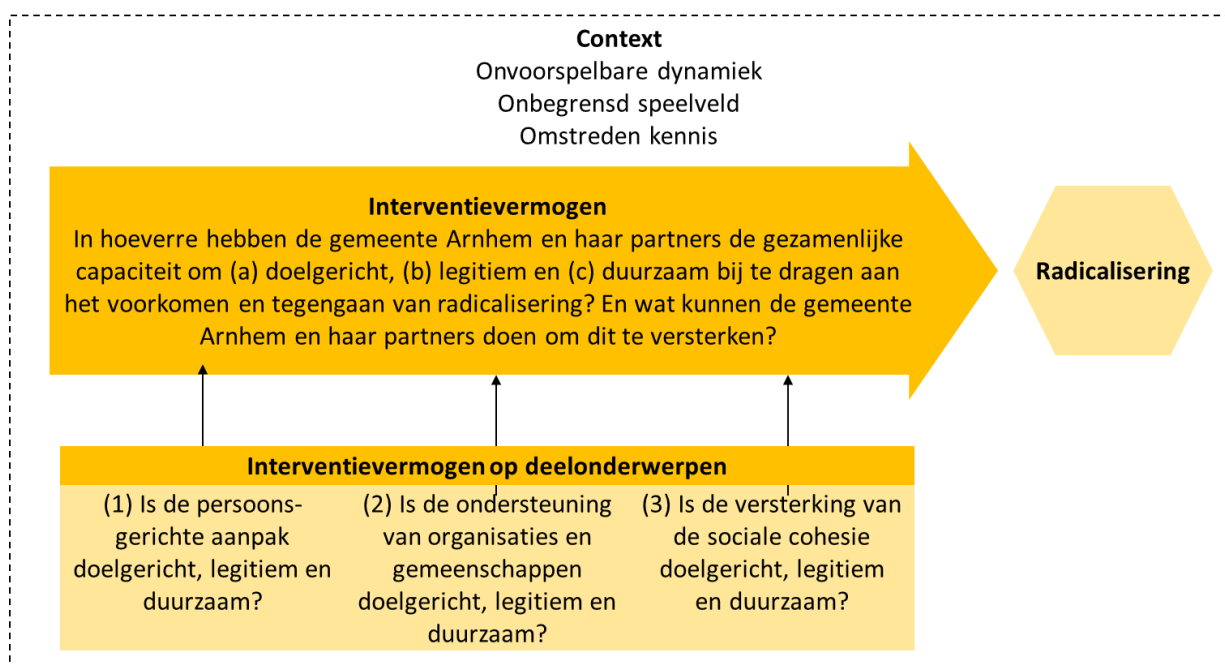
<http://start.foxrotdev.com/>.

¹³ Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2017). How to evaluate the governance of transboundary problems? Assessing a national counterterrorism strategy. *Evaluation*, 23(4), 389-406.

Het interventievermogen bewijst zich niet door enkel ‘krachtig’ te kunnen optreden. De aanpak van radicalisering raakt ook aan rechtstatelijke zorgen over vrijheid en legitimiteit: het tegengaan van radicalisering vereist een lange adem en flexibiliteit. We beoordelen het interventievermogen daarom op drie criteria: (a) *Doelgerichtheid*: de mate waarin de acties binnen de aanpak op elkaar afgestemd zijn en bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. (b) *Legitimiteit*: de mate waarin de aanpak past binnen de wet en steun en draagvlak behoudt onder alle noodzakelijke partners in de stad. (c) *Duurzaamheid*: de mate waarin de aanpak door veranderingen heen en op de lange termijn is geborgd.

Het interventievermogen maken we tastbaar en toetsbaar door concrete activiteiten binnen de aanpak te onderzoeken. We kijken naar: (1) De *persoonsgerichte aanpak* van personen waarover ernstige vermoedens van radicalisering bestaan. (2) De *ondersteuning van de organisaties en gemeenschappen* die met radicalisering te maken krijgen. (3) De *samenlevingsgerichte versterking van sociale cohesie*. Op elk van deze deelonderwerpen wordt de doelgerichtheid, legitimiteit en duurzaamheid van de aanpak getoetst en worden aanknopingspunten voor toekomstige verbeteringen geformuleerd. Figuur 1.2 vat dit evaluatiekader samen.

Figuur 1.2: Interventievermogen in Arnhem



METHODE

Voor deze evaluatie hebben we vier soorten informatie gebruikt: documenten vanuit de gemeente, een enquête, uitgezet onder negentig partners in de stad die te maken hebben met radicalisering en het anti-radicaliseringsbeleid, focusgroepen met partners uit verschillende domeinen en individuele interviews en een werksessie met de vaste deelnemers aan het casuoverleg. We hebben deze informatie als volgt verkregen en gebruikt:

1. Documenten vanuit gemeente

Ten eerste hebben we relevante beleidsdocumenten onderzocht zoals de Uitvoeringsplannen *Aanpak radicalisering Arnhem 2016 tot en met 2019*, nationale beleidsdocumenten over de aanpak van radicalisering en beleidsdocumenten van het Veiligheidshuis Arnhem.

2. Enquête

Ten tweede hebben we relevante organisaties en professionals die bij de aanpak betrokken zijn of betrokken zouden moeten zijn, benaderd voor een enquête. We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre ze betrokken zijn bij de lokale aanpak van radicalisering, hoe ze de mate van bewustzijn en kennis en kunde binnen de eigen organisatie beoordelen en met welke partners zij in regelmatig contact staan over radicalisering. Daarnaast hebben ze door middel van open vragen eventuele andere zorgen of opmerkingen met ons kunnen delen. Alle resultaten zijn geanonimiseerd zodat respondenten vrijuit hun mening konden geven.

De lijst met respondenten voor de enquête is in samenspraak met de gemeente tot stand gekomen. De enquête is verstuurd naar 98 respondenten vanuit bestuur (bijv. gemeenteambtenaren); veiligheid (bijv. alle wijkagenten); zorg-, welzijn- en jongerenwerkorganisaties (bijv. alle wijkteams); onderwijs (bijv. alle secundaire en tertiaire onderwijsinstellingen); en maatschappelijke- en religieuze organisaties (bijv. moskeeën en culturele verenigingen). Uiteindelijk hebben 66 respondenten de enquête ingevuld (bestuur: 7; veiligheid: 11, welzijn: 27; onderwijs: 10; maatschappelijk: 11 respondenten). Specifiek is er nagebeld naar onderwijsinstellingen om voldoende respons te verkrijgen.

3. Focusgroepen

Ten derde hebben we drie focusgroepen georganiseerd met verschillende groepen binnen de lokale aanpak van radicalisering om hun ervaringen goed te begrijpen. Het ging om sessies met respectievelijk onderwijsprofessionals (tien aanwezigen), zorg-, welzijn- en jongerenwerkers (acht aanwezigen) en maatschappelijke organisaties en ouders (vijf aanwezigen). Daarnaast hebben we drie maatschappelijke- en religieuze organisaties telefonisch gesproken om hun perspectief voldoende mee te kunnen nemen.

De aanwezige personen zijn geselecteerd op basis van hun ervaring met de aanpak, waarbij we streefden naar een afspiegeling van positieve en negatieve ervaringen. De gesprekken zijn gestructureerd rond het algemene beeld van de aanpak van radicalisering in Arnhem van de aanwezigen, hun ervaringen met de kracht- en knelpunten in de aanpak en eventuele verbeterpunten ten behoeve van de aanpak in de toekomst. Ook deze gesprekken zijn geanonimiseerd en de gespreksverslagen zijn niet gedeeld buiten de Universiteit Utrecht.

4. Casusoverleg

Tot slot hebben we individuele interviews en een werksessie met alle vaste deelnemers van het casusoverleg georganiseerd om te toetsen of de processen die nodig zijn voor de

persoonsgerichte aanpak goed lopen. We hebben alle vaste deelnemers in het casuoverleg in individuele interviews gevraagd naar hun beelden van de samenwerking. Daarnaast hebben we een gezamenlijke werksessie ingepland voor alle sleutelpersonen betrokken bij de persoonsgerichte aanpak om observaties uit te wisselen over het functioneren van hun samenwerking en om gezamenlijk aanknopingspunten voor verbeteringen te vinden.

LEESWIJZER

Dit rapport presenteert de evaluatie in de volgende vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 t/m 3 presenteren sec de onderzoeksgegevens. In hoofdstuk 2 presenteren we de onderzoeksgegevens over de samenlevingsgerichte aanpak met een focus op de aandacht voor extremisme en het onderlinge contact tussen partners in de stad. In hoofdstuk 3 belichten we de ondersteuning van organisaties en gemeenschappen en hoe zich dat vertaalt naar kennis, kunde en capaciteit onder professionals en burgers om radicalisering op te vangen. In hoofdstuk 4 bespreken we de persoonsgerichte aanpak en de acties die zijn uitgevoerd richting specifieke personen die (dreigen te) radicaliseren. In hoofdstuk 5 geven we ons oordeel van het interventievermogen van Arnhem als geheel en schetsen we een perspectief voor de verdere versterking.

2. Samenleving: Aandacht voor extremisme en onderling contact

INTRODUCTIE

De aanpak van radicalisering vraagt een brede betrokkenheid van een groot aantal organisaties, gemeenschappen en professionals. Deze verschillende partners hebben een rol bij het signaleren van radicalisering en het interveniëren bij specifieke casussen. Ook zijn deze partners betrokken bij de aanpak van de voorstadia van radicalisering zoals het tegengaan van sociale spanningen en polarisatie binnen- en tussen groepen in de Arnhemse samenleving.

Het idee van de brede benadering leeft in Arnhem. Veel organisaties voelen zich verantwoordelijk voor het signaleren en tegengaan van radicalisering, waarbij er aandacht is voor verschillende soorten extremisme, bijvoorbeeld jihadistisch, links- en rechtsextremisme of etnische radicalisering. Veel organisaties zijn in meer of mindere mate met elkaar verbonden door bijeenkomsten, trainingen of specifieke, casus-gerelateerde contacten.

Wat evenwel opvalt bij het in kaart brengen van het netwerk is het verschil tussen enerzijds de cruciale rol die onderwijsinstellingen en onderwijsprofessionals in de hele keten van antiradicaliseringsbeleid spelen en anderzijds het gebrek aan aansluiting tussen dat onderwijsveld en de aanpak. Waar organisaties vanuit de gemeente, veiligheid en welzijn nauw met elkaar in verbinding staan, blijft het contact met onderwijsinstellingen achter. Daarbij is bij veel partners in de stad het beeld ontstaan dat de aanpak enkel is gericht op probleemcasussen en veiligheid zonder aandacht voor de bredere vraagstukken.

RESULTATEN

Verschillende vormen van radicalisering

Arnhemse organisaties geven in de enquête aan te maken te krijgen met verschillende vormen van radicalisering. Deze zorgen komen vanuit alle vijf bevroegde domeinen namelijk de gemeente, veiligheid, zorg-, welzijns- en jongerenprofessionals (hier genoemd als zorg en welzijn), onderwijs en maatschappelijke organisaties. Ongeveer de helft van respondenten uit deze domeinen maakt zich concrete zorgen over radicalisering.¹⁴

¹⁴ Vraag: "In het werk vanuit mijn organisatie kom ik individuen of groepen tegen die radicaliseren vanuit het volgende gedachtegoed (A) Jihadistisch-extremistisch, (B) Links-extremistisch, (C) Rechts-extremistisch, (D) etnisch-radicaal (bijv. spanningen in Turkse, Koerdische, of Molukse gemeenschappen). Vijf antwoordopties per categorie: Zeer eens, t/m Zeer oneens.

Deze brede zorgen over radicalisering betekenen niet direct dat er daadwerkelijk veel radicaliserende personen zijn in Arnhem. De enquête is ingevuld door mensen die binnen hun organisaties specifiek bezig zijn met radicalisering en daarbij kunnen ze hebben gerefereerd aan dezelfde onderliggende casussen. Uit eerder onderzoek van Bureau Beke in Arnhem blijkt ook dat radicaliseringssignalen vanuit professionals in praktijk vaak gaan over discriminatie of polarisering in brede zin en niet alleen over radicaliserende personen in nauwe zin.¹⁵

Hoe dan ook, de enquête geeft aan dat het probleem van radicalisering leeft binnen de verschillende organisaties. In het gehele netwerk bestaan zorgen over verschillende vormen van radicalisering. Meer dan de helft van de ondervraagde vertegenwoordigers van betrokken organisaties geeft aan te maken te hebben met radicalisering vanuit jihadistische hoek. De helft van de respondenten komt tevens in aanraking met etnisch-nationalisme (bijvoorbeeld spanningen binnen de Turks-Nederlandse gemeenschap) en met rechts-extremisme. Een kleinere groep respondenten, ongeveer een derde, noemt ook links-extremisme als een concreet probleem. Dit beeld komt grotendeels overeen met andere grote steden in Nederland.

Een gedeelte van de respondenten geeft aan helemaal geen individuen of groepen tegen te komen die radicaliseren. Deze respondenten werken mogelijk in wijken of gemeenschappen waar radicalisering inderdaad een kleiner probleem vormt, maar er is ook een kans is dat ze aanwezige gevallen niet zien of niet herkennen. Hiertegenover stellen verschillende deelnemers vanuit onderwijs- en welzijnsorganisaties in de focusgroepen dat ze groeiende spanningen zien in Arnhem. ‘De polarisatie tussen groepen neemt toe’, waarschuwen diverse respondenten.

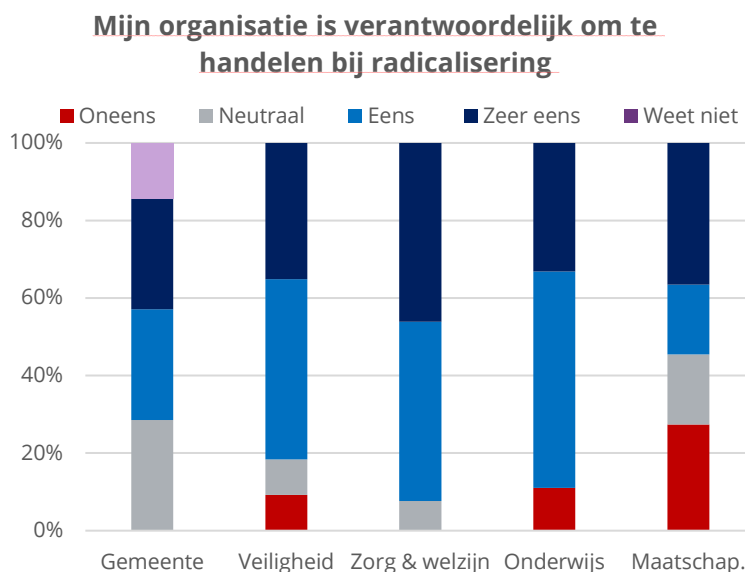
Gevoel van verantwoordelijkheid

Niet alleen herkennen de bevroegde personen en organisaties de verschillende vormen van radicalisering ook is er een breed gedragen verantwoordelijkheidsgevoel voor de aanpak van radicalisering. Uit de enquête blijkt dat in alle vijf domeinen een verantwoordelijkheid gevoeld wordt voor het herkennen en handelen bij radicalisering zoals te zien is in figuur 2.1.

Figuur 2.1 laat zien dat dit verantwoordelijkheidsgevoel het sterkst wordt gevoeld door *zorg- en welzijnsorganisaties*. Het vertaalt zich onder meer in een zeer actieve inzet op het signaleren en herkennen van radicalisering in een zo vroeg mogelijk stadium bijvoorbeeld door jongerenwerkers in de buurt. Slechts een kleine minderheid van de netwerkpartners voelt zich niet direct verantwoordelijk voor het herkennen van of handelen bij vermoedens van radicalisering.

¹⁵ Bureau Beke. (10 september 2016) *Radicalisering in de gemeente Arnhem*.

Figuur 2.1 Verantwoordelijkheidsgevoel om te handelen bij radicalisering¹⁶



Het verantwoordelijkheidsgevoel wordt ook breed gedeeld binnen het *onderwijs*. Leerkrachten voelen zich verantwoordelijk voor hun leerlingen, maar de respondenten in zowel de enquête als de focusgroep geven aan dat ze er niet altijd naar kunnen handelen. Wanneer signalen van radicalisering worden opgevangen, zoeken onderwijsinstellingen vaak eerst contact met de betreffende ouders. Die zijn echter lang niet altijd bij machte (bijv. door ontbrekende opvoedkundige vaardigheden) of willens (bijv. door achterliggende conflicten binnen de familie) om te handelen, waarna leerkrachten of onderwijsprofessionals met lege handen staan.

Zo kan een mindere handelingsbekwaamheid leiden tot een afnemende handelingsbereidheid en verantwoordelijkheidszin. Wel komen leerkrachten of onderwijsprofessionals soms zelf met initiatieven voor verbeteringen bijvoorbeeld in het zoeken van contact met wijkteams of jongerenwerkers. Zoals in de focusgroep met onderwijs gezegd werd: “Ik heb die buurtwerker binnen gehaald, hem uitgenodigd op de school en ben met hem gaan zitten.”

Eenzelfde patroon is zichtbaar op het terrein van gemeente, veiligheid en onderwijs. Het is opvallend dat enkele individuele respondenten binnen die domeinen aangeven zich niet direct verantwoordelijk te voelen om te handelen bij radicalisering ook al zijn zij werkzaam bij organisaties die door trainingen en beleidsdocumenten specifiek zijn geweest op hun verantwoordelijkheid. Vanuit de focusgroepen wordt toegelicht dat het ervaren van verantwoordelijkheid om te handelen direct samenhangt met weten hoe men kan handelen. Als de eigen rol, instrumenten, aanspreekpunten of partners niet duidelijk zijn, keert men zich eerder af van het probleem.

¹⁶ Vraag: “Mijn organisatie is verantwoordelijk om te handelen bij (vermoedens van) radicalisering”. Antwoordopties per categorie: Zeer eens, eens, neutraal, oneens, zeer oneens.

Verbinding tussen partners

De Arnhemse aanpak streeft naar een intensieve samenwerking tussen alle relevante organisaties en burgers. Met behulp van onze enquête is onderzocht met welke domeinen in de stad Arnhem de bevraagde organisaties regelmatig contact hebben gehad over radicalisering.¹⁷ Ook hebben we gevraagd naar de aard van deze contacten, waarbij de keuze was tussen algemeen contact over radicalisering tijdens bijvoorbeeld trainingen en themabijeenkomsten, of specifieke casus-gerelateerd contact, of geen contact.¹⁸

Figuur 2.2 laat de uitkomsten van onze enquête zien. Bij de verbindingen staat aangegeven welk percentage van de respondenten tenminste jaarlijks contact heeft gehad met het andere domein over radicalisering. De dikte van de verbindingen is afhankelijk van de percentages. Zo is bijvoorbeeld te zien dat de *gemeente*, *veiligheid* en *welzijnsorganisaties* het meest regelmatig met elkaar in contact staan terwijl het contact met *onderwijs* en *maatschappelijke organisaties* als moskeeën en culturele verenigingen veel minder intens is.

Vanuit de gemeente is contact met alle domeinen. Veel van deze contacten vanuit de gemeente zijn casus-gerelateerd. Uit de focusgroep met zorg en welzijn blijkt dat men veel vertrouwen heeft in de gemeente en haar medewerkers. De lijnen zijn kort en de betrokken partners kennen elkaar goed. De gemeente heeft dat vertrouwen verworven door bijvoorbeeld te helpen bij het vinden van een stageplaats voor een bepaalde jongere. Ook wordt de rol van de gemeente als facilitator voor het leggen van contacten in de stad breed erkend.

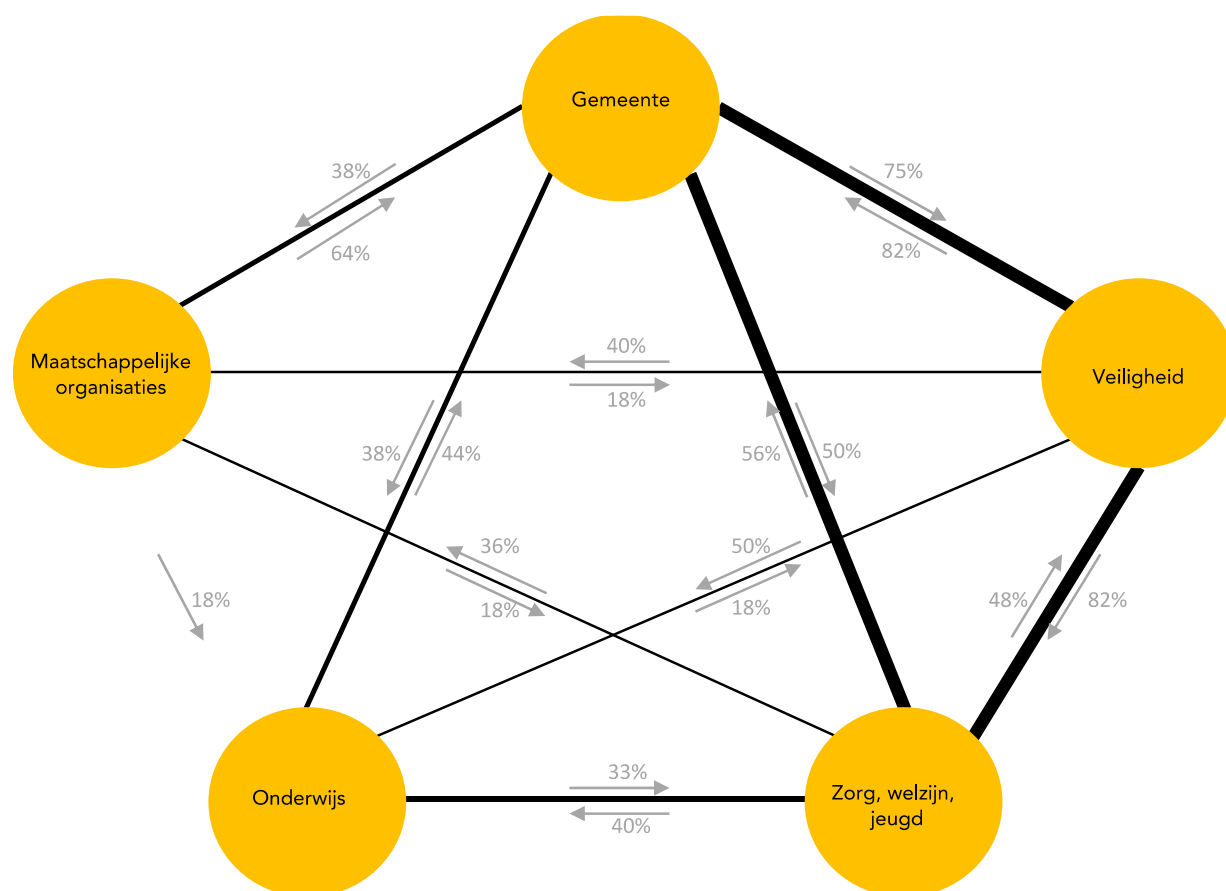
De contacten met partners vanuit het domein veiligheid zijn vaak meer eenzijdig. Een groot verschil is zichtbaar tussen de contacten vanuit veiligheid richting de welzijnsorganisaties en scholen en de contacten vanuit deze domeinen richting veiligheid. De helft van de politiemensen heeft contact met scholen terwijl slechts een op de vijf scholen in verbinding staat met politiemensen.

Onderwijs is minder sterk met het netwerk verbonden. Het algemene contact over radicalisering tussen onderwijs en andere domeinen is beperkt. Respondenten geven aan dat de contacten vooral specifiek casus-gerelateerd zijn. Dergelijke contacten worden vooral gelegd door specifieke sleutelpersonen zoals een veiligheidscoördinator, mentor of een betrokken leerkracht of bestuurder, maar zijn niet breed geworteld binnen de onderwijsinstelling.

¹⁷ Vraag: "Hoe vaak heeft u met de onderstaande organisaties of domeinen in de afgelopen vijf jaar contact gehad over radicalisering?". Antwoardoptyes per categorie: ongeveer eens in de afgelopen vijf jaar, ongeveer jaarlijks, ongeveer maandelijks, ongeveer wekelijks, geen contact.

¹⁸ Vraag: "Geef aan waar deze contacten over radicalisering concreet over gingen. Ging het om algemene contacten tijdens trainingen en/of georganiseerde bijeenkomsten over radicalisering, om meer intensieve contacten over een specifieke radicaliseringscasus, of een combinatie van beiden?"

Figuur 2.2 Contacten tussen domeinen over radicalisering



In de focusgroep met onderwijs is aangegeven dat verbindingen met andere instanties gemist worden en dat communicatie over casussen of maatschappelijke spanningen daardoor te traag op gang komt. Platforms voor kennisdeling komen nog niet van de grond. “De opkomst bij dit soort overleggen is heel slecht,” geeft een respondent tijdens de focusgroep aan. “Scholen haken niet aan, ze hebben het druk. Docenten moeten keuzes maken [in de bijeenkomsten waar ze bijzitten].”

Maatschappelijke organisaties zoals moskeeën, culturele groeperingen of buurtinitiatieven, worden vanuit de gemeente betrokken bij de aanpak van radicalisering via algemene contacten over het onderwerp bijvoorbeeld middels trainingen of georganiseerde themabijeenkomsten. Andere domeinen benaderen dergelijke organisaties vooral wanneer concrete casuïstiek daarom vraagt en niet in structureel verband.

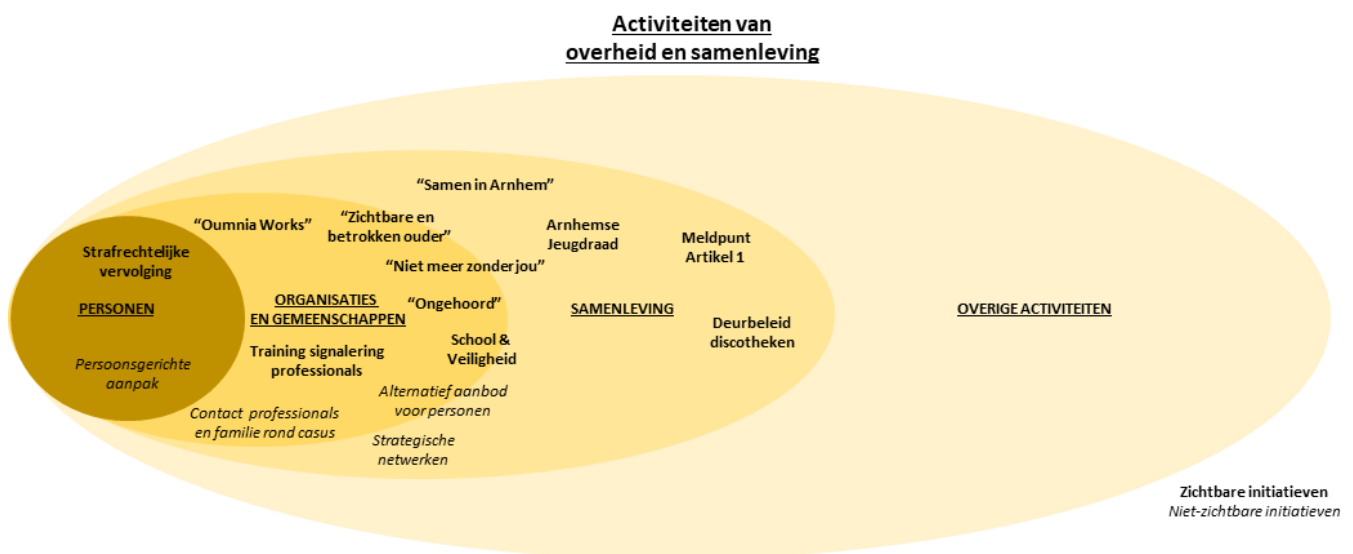
Maatschappelijke initiatieven

De gemeente Arnhem heeft brede ambities in haar aanpak. Het Uitvoeringsplan Aanpak Radicalisering richt zich op “de preventie van radicalisering en extremisme, het vergroten van de sociale cohesie en de weerbaarheid in de stad” (Uitvoeringsplan, 2018: 7) en gaat daarmee verder dan louter contact tussen sleutelpersonen over specifieke casussen.

Het vaststellen van de precieze omvang van dit brede beleid rondom radicalisering is moeilijk. Zeker omdat een gedeelte van het beleid vaak bewust niet verbonden is met het label radicalisering, omdat organisaties, zoals scholen of religieuze groepen, niet met dat thema geassocieerd willen worden uit angst voor reputatieschade of omdat dit label de doelgroep die de projecten proberen te bereiken zou kunnen afschrikken.

Op basis van de enquête, focusgroepen, interviews en beleidsdocumenten kan wel een overzicht worden gegeven van de verschillende initiatieven die lopen en van het beeld dat de respondenten hebben van die initiatieven. De verscheidende projecten zijn ontleend aan de opeenvolgende Uitvoeringsplannen van 2016 tot en met 2019. Hierbij ordenen we de initiatieven op basis van de activiteiten gericht op personen, de organisaties en gemeenschap, of samenleving. Daarnaast kan een onderscheid gemaakt worden tussen initiatieven die wel of niet zichtbaar zijn voor partners. Figuur 2.3 visualiseert deze indeling, waarbij de minder zichtbare initiatieven in cursief zijn weergegeven.

Figuur 2.3 Inventarisatie van initiatieven van aanpak voor personen, organisaties en samenleving



In de binnenste ring van initiatieven gericht op personen die (dreigen te) radicaliseren krijgt vooral de openbare, strafrechtelijke vervolging van enkele individuen veel (media-)aandacht, terwijl de persoonsgerichte aanpak die een grotere groep van casussen behandelt vertrouwelijk is. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk na de zeven arrestaties van 27 september 2018, toen diverse jongerenwerkers, wijkprofessionals en docenten via Omroep Gelderland meldden dat er in Arnhem te weinig aandacht zou zijn voor preventief antiradicaliseringsbeleid los van de veelal bekende en specifieke probleemgevallen. "Grote zorgen zijn er ook over de geheimzinnigheid

rond de aanpak,” berichtte Omroep Gelderland, “niet alleen de repressieve, maar ook veel preventieve activiteiten zijn geheim.”¹⁹

De tweede ring bestaat uit initiatieven gericht op de organisaties en gemeenschappen die met radicaliserende personen te maken krijgen. Hierbinnen vallen initiatieven om burgers en professionals te ondersteunen bij het herkennen en omgaan met radicalisering waarbij initiatieven zichtbaar (bijv. training hulpverleners, project “Oumnia works”²⁰) of bewust onzichtbaar zijn (bijv. contact met ouders van uitreizigers).

Initiatieven als de toneelvoorstelling “Niet meer zonder jou” zijn openlijk gericht op het vergroten van bewustwording van radicalisering terwijl vanuit het casuoverleg ook verhoudt alternatief aanbod wordt georganiseerd voor personen die gevaar lopen te radicaliseren. Het beeld dat de deelnemers in de focusgroepen geven is echter dat deze initiatieven nog steeds te veel zijn gericht op de aanpak van specifieke probleemgevallen en niet op het vooruit helpen van gemeenschappen.

De derde ring bestaat uit initiatieven die niet direct gericht zijn op radicalisering, maar op initiatieven die maatschappelijke spanningen en polarisatie in de brede zin tegen willen gaan. Projecten als “Ongehoord”²¹ of “Samen in Arnhem”²² proberen de sociale inclusie te vergroten (Uitvoeringsplan 2018, 10-12).²³ Ook projecten als ‘Zichtbare en betrokken ouders’²⁴ en ‘Jeugd Raad Arnhem’²⁵ kunnen een bijdrage leveren aan het versterken van de sociale cohesie en opvangen van spanningen (Uitvoeringsplan 2019, 10). Bestaande initiatieven als Meldpunt Artikel 1 of afspraken over eerlijk deurbelied kunnen in potentie bijdragen aan het wegnemen van gevoelens van onrecht en uitsluiting. Volgens de respondenten in de focusgroepen is deze inzet van Arnhem om spanningen tegen te gaan echter nog steeds te weinig zichtbaar.

¹⁹ Omroep Gelderland. (22 november 2018). <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2380072/Kritiek-op-radicaliseringsaanpak-Arnhem-Brandjes-blussen-in-plaats-van-voorkomen>.

²⁰ Project “Oumnia works” is een educatief ‘empowerment’ programma ontwikkeld door en voor (moslim)moeders.

²¹ Project ‘Ongehoord’ richt zich op het vergroten van weerbaarheid door lastige thema’s rond identiteitsvorming bespreekbaar te maken, bijvoorbeeld omtrent discriminatie of uitsluiting op basis van hun geloof, achtergrond of geaardheid.

²² Project ‘Samen in Arnhem’ loopt sinds 2015 en is gericht op het verbinden van verschillende culturele en etnische groepen en religieuze en maatschappelijke stromingen en het aangaan van gesprekken over thema’s als discriminatie, vooroordelen en spanningen in Arnhem.

²³ Andere projecten zoals ‘Training identiteitsvorming jongeren’, ‘No-Academy: fieldlab integratie en identiteit’ en ook ‘Vroegsignalering en Preventie’ zijn in de afgelopen jaren ingezet om Arnhemse jongeren direct aan te spreken en te kijken waar deze konden worden versterkt en gestimuleerd om hen hier meer perspectief op een goede toekomst te geven.

²⁴ In de wijken Presikhaaf en Malburgen/Immerloo ondersteunt en activeert het project ouders in het tegengaan van radicalisering, extremisme en het afglijden van jongeren.

²⁵ Project ‘Jeugd Raad Arnhem’ is gericht op het trainen en begeleiden van tien Arnhemse jongeren met als doel het opbouwen van een netwerk waar hulpvragen voor sociaal maatschappelijke ondersteuning gemeld kunnen worden, gericht op de pedagogische driehoek van jongeren, ouders en onderwijs.

De behoefte aan zichtbaarheid wordt op specifieke momenten gevoeld. Respondenten geven bijvoorbeeld aan een concrete behoefte te hebben aan informatie naar aanleiding van de arrestaties van 27 september 2018. De maatschappelijke organisaties en scholen waar de personen vandaan kwamen waren graag direct door de gemeente op de hoogte gesteld en zeggen nu met de gemeente te willen onderzoeken of ze zelf steken hebben laten vallen. Ook scholen die geen directe verbinding hadden met de gearresteerde personen hadden graag contact en ondersteuning vanuit de gemeente gehad. Docenten willen weten welke vragen en spanningen ze in de klas kunnen verwachten en hoe ze daar het beste mee om kunnen gaan.

Tenslotte uitten de deelnemers van de focusgroepen zorgen die verder gaan dan de aanpak van radicalisering alleen. Ze zijn bijvoorbeeld kritisch over de continuïteit van de contactpersonen binnen de jeugdbescherming, de wijkteams en een ontbrekende capaciteit binnen scholen. Daarnaast vraagt samenwerking met organisaties zoals het langskomen van jongerenwerkers op school veel coördinatietijd. Zoals een onderwijsmanager stelt: “Nu moet het veel vanuit eigen middelen bekostigd worden. Het onderwijs is heel breed en richt zich dus ook op problematisch gedrag, maar we kunnen niet alles.”

SAMENVATTING

De resultaten van de enquête laten zien dat de aanpak van radicalisering leeft in Arnhem. Partners uit alle onderzochte domeinen hebben zorgen over verschillende vormen van radicalisering zoals jihadistisch, links- en rechtsextremisme of radicalisering langs etnische scheidslijnen. Er is een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel om hiernaar te handelen. Daarbij zijn veel organisaties in meer of mindere mate met elkaar verbonden door algemene bijeenkomsten zoals trainingen en door specifieke casus-gerelateerde contacten. Onderwijs wordt echter minder goed bereikt door de aanpak.

De brede ambities van de gemeente Arnhem komen ook terug in de projecten gericht op preventie en sociale cohesie. Deze richten zich niet alleen op personen die (dreigen te) radicaliseren of op organisaties en gemeenschappen die direct te maken krijgen met radicaliserende personen. Ook richt de gemeente zich op het vergroten van sociale cohesie en maatschappelijke weerbaarheid met initiatieven die vaak niet expliciet gericht zijn op radicalisering, maar daar wel voor worden ingezet. Deze inzet op het tegengaan van spanningen is volgens een groot deel van de respondenten echter nog te weinig zichtbaar.

3. Organisaties en gemeenschappen:

Kennis, kunde en capaciteit

INTRODUCTIE

De gemeente Arnhem traint professionals via cursussen en probeert ouders te informeren en te betrekken bij de aanpak radicalisering. Daarbij gaat het specifiek om het aanreiken van de kennis, kunde en capaciteit die nodig is om signalen van radicalisering te kunnen herkennen, bespreken en melden en om vervolgens te kunnen handelen. In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre het lukt om de professionals die radicalisering moeten tegengaan, goed toe te rusten.

De professionals die te maken krijgen met (signalen van) radicalisering krijgen over het algemeen afdoende kennis en kunde aangereikt en waarderen dit bovendien als goed. Echter wordt niet iedereen even goed bereikt. Met name *onderwijsorganisaties* blijven achter. Daarnaast vragen met betrekking tot duurzaamheid van de kennis en kunde verschillende aspecten om aandacht: vanuit diverse respondenten (scholen in het bijzonder) bestaat behoefte aan regelmatige actualisering van de kennis en kunde, aan ondersteuning op momenten waarop spanningen ontstaan en aan een bredere verspreiding van de kennis en kunde binnen het netwerk van actoren.

RESULTATEN

Zelf-rapportage kennis, kunde en capaciteit

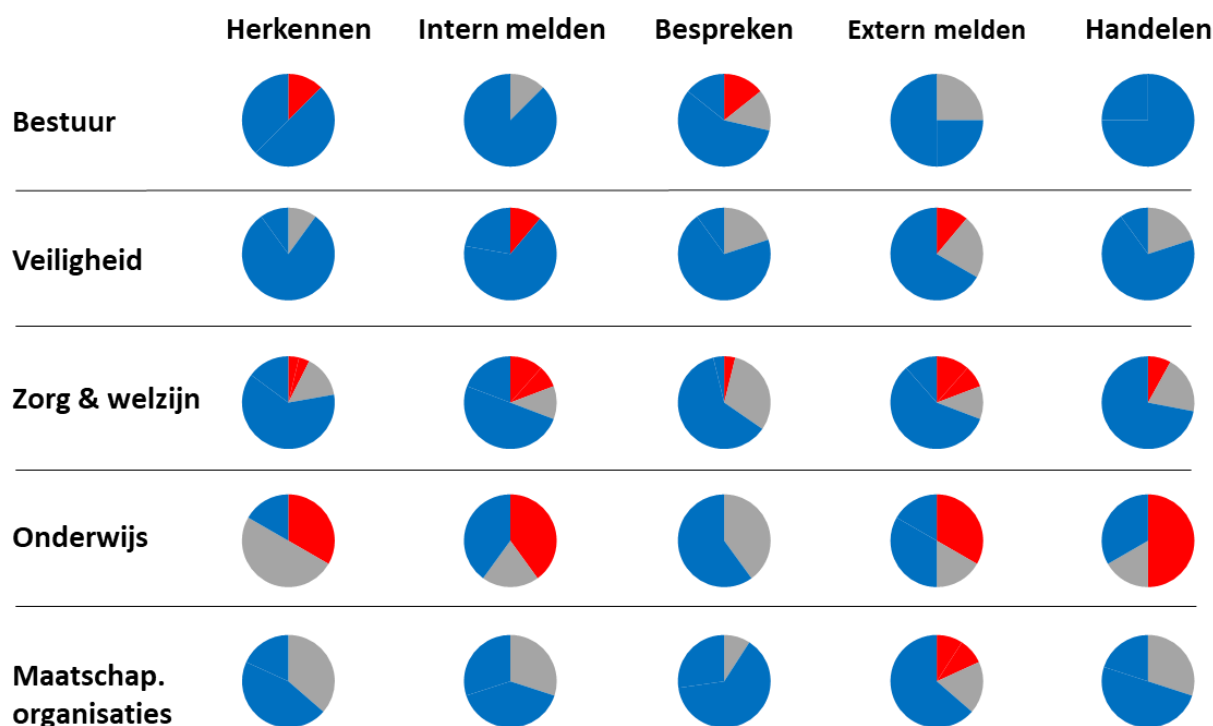
Uit de enquête die we hebben uitgezet onder partners in vijf domeinen (gemeente, veiligheid, zorg en welzijn, onderwijs en maatschappelijke organisaties) blijkt dat een grote meerderheid van respondenten tevreden is over de kennis, kunde en menskracht die ze ter beschikking hebben om radicalisering of signalen van radicalisering te kunnen herkennen, melden, bespreken of om ernaar te handelen.

Een overzicht van de antwoorden en mate van tevredenheid is weergegeven in onderstaand figuur 3.1. De taartdiagrammen splitsen de verschillende stappen in de aanpak van radicalisering, te weten herkennen, intern melden, bespreken, extern melden en handelen en de mate waarin de respondenten hebben aangegeven te beschikken over voldoende capaciteit op deze vaardigheden. In het figuur staat blauw voor zeer eens of eens, grijs voor neutraal en rood voor oneens of zeer oneens.²⁶

²⁶ Per domein hebben de volgende aantallen respondenten de survey ingevuld: Gemeente N=7, Veiligheid N=11, Zorg & Welzijn N=27, Onderwijs N=10, Maatschappelijke organisaties N=11 De antwoordoptie 'weet niet' is in dit overzicht niet meegenomen.

Uit deze enquête blijkt dat onderwijspartners zich minder toegerust voelen dan de overige netwerkpartners. Ongeveer de helft van de tien scholen die de enquête hebben ingevuld geven aan dat hun organisaties kennis en kunde missen voor het herkennen van en handelen bij vermoedens van radicalisering. Slechts één derde van de respondenten uit scholen denkt dat hun organisatie voldoende menskracht heeft om goed kunnen te handelen bij vermoedens van radicalisering.

Figuur 3.1 Zelf-rapportage kennis, kunde en capaciteit



Blauw = zeer eens of eens, grijs = neutraal en rood = oneens of zeer oneens

De respondenten in de andere vier domeinen zijn positiever dan de onderwijspartners. Wel valt op dat een enkeling binnen de gemeentelijke afdelingen en vanuit de politie nog kritisch is op de kennis en kunde van de eigen organisatie of stellen dat het onduidelijk is hoe er gemeld dient te worden. Intern maar vooral ook extern (buiten de eigen organisatie) melden is bij meerdere organisaties een kritisch punt; bij vier van de vijf domeinen geven respondenten aan bijvoorbeeld niet te weten bij welke organisatie signalering van radicalisering gemeld kan of moet worden.

Herkennen

Het merendeel van de respondenten binnen de domeinen van de gemeente, veiligheid, zorg en welzijn en maatschappelijke organisaties geeft aan zich voldoende toegerust te voelen met kennis om signalen van radicalisering te kunnen herkennen. Een iets kleiner deel meent ook over voldoende vaardigheden te beschikken om signalen te herkennen. Het gaat hierbij om 90% van de respondenten binnen veiligheid, 85% bij de gemeente, 78% van de zorg en welzijnsprofessionals en 55% van de maatschappelijke organisaties.

De percentages binnen het onderwijs zijn een stuk lager. Slechts de helft van de respondenten geeft aan dat de eigen organisatie afdoende is toegerust om signalen van radicalisering te kunnen herkennen. In 2015/2016 zijn trainingen op dit vlak verzorgd aan vier Arnhemse scholen, waarmee een honderdtal docenten is bereikt. Onderwijsprofessionals bleken vervolgens beter in staat signalen te kunnen duiden, aldus diverse respondenten uit het casusoverleg. Dit heeft geleid tot gerichtere meldingen over mogelijke radicalisering wat onder meer bleek uit een afname van het aantal ongefundeerde meldingen.

Deze trainingen lijken echter te ver in het verleden te liggen om nog gevoeld te worden door onderwijsprofessionals. Zo is er binnen de focusgroep met onderwijs discussie over wat radicalisering precies is: “We weten niet goed waar we op moeten letten. Ik wist bijvoorbeeld niet dat we moeten letten op radicalisering binnen de familie- en vriendengroep. Als je wilt dat iedereen goed gaat kijken naar gedrag zal je docenten moeten trainen.”

Een bijkomend probleem voor scholen is dat zij aangeven dermate veel verzoeken te krijgen om mee te werken aan de aanpak van maatschappelijke problemen (overgewicht, mishandeling, cyberpesten, etc..) dat er sprake is van een strijd om de schaarse tijd en personele capaciteit. Hierin staat onderwijs echter niet alleen. Binnen de domeinen zorg en welzijn en veiligheid klinken vergelijkbare signalen door: slechts 48% en 45% van de respondenten uit deze domeinen geeft aan dat hun organisatie over voldoende capaciteit beschikt om hun taak goed te kunnen uitvoeren.

Op de vraag of men zich ondersteund voelt door partnerorganisaties om radicalisering te kunnen herkennen bijvoorbeeld middels training reageert de meerderheid positief. Dit geldt echter niet voor een ieder. Een substantieel deel van de respondenten reageert terughoudend op deze vraag. Van de respondenten uit het veiligheidsdomein zegt nog 81% dat zij hierin door andere partijen ondersteund worden, maar bij de gemeente is nog maar 57% het hiermee eens, vanuit maatschappelijke organisaties 55%, vanuit zorg- en welzijnsorganisaties 52% en vanuit het onderwijs slechts 30%.

De ondersteuning om radicalisering beter te kunnen herkennen waar voornamelijk behoefte aan is, is *training* voor de respondenten zelf en/of voor een bredere groep collega's binnen hun organisatie. Daarnaast kan volgens diverse respondenten de afstemming over herkenning tussen diverse professionals versterkt worden. Bovendien zit een deel van het probleem bij herkennen in gebrek aan *capaciteit* om bepaalde gevallen goed te kunnen volgen en in een gebrek aan kennis om andere vormen van extremisme dan jihadisme te kunnen herkennen.

Bespreken

Het bespreken van radicalisering is bevraagd op drie fronten, namelijk: het bespreken met collega's binnen de eigen organisatie, met de doelgroep (cliënten, jongeren en ouders) en met partnerorganisaties.

Het bespreken van radicalisering met collega's in de eigen organisatie is voor het overgrote merendeel van de respondenten geen probleem. Met de stelling "Het is mogelijk om radicalisering te bespreken met collega's in de eigen organisatie", zijn alle respondenten vanuit de gemeente, het veiligheidsdomein en zorg en welzijnsorganisaties het eens of zelfs zeer eens. Van de respondenten vanuit het onderwijs en de maatschappelijke organisatie is respectievelijk 90% en 82% het hiermee eens tot zeer eens. Het is hiermee nog niet duidelijk of dit gesprek ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Het blijkt lastiger om radicalisering te bespreken met cliënten of de doelgroep zelf. Op de stelling 'Het is mogelijk om radicalisering te bespreken met de doelgroep' is 91% van de respondenten van maatschappelijke organisaties, 73% van de veiligheidsprofessionals, 71% van de respondenten van de gemeente, 63% van de respondenten vanuit zorg en welzijn en 40% van de onderwijsrespondenten het eens tot zeer eens. Waar jongerenwerkers en diverse maatschappelijke organisaties nauwe banden onderhouden met hun doelgroep, is radicalisering voor scholen een veel lastiger onderwerp om te *bespreken*. Hier spelen volgens diverse respondenten cultuurverschillen en gevoelde taboes een belemmerende rol.

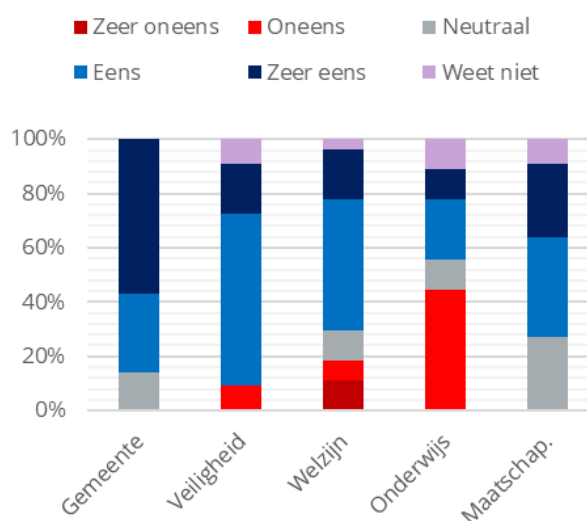
Het bespreken van radicalisering met partnerorganisaties is volgens de overgrote meerderheid van de respondenten geen probleem. Het extern bespreken van signalen gebeurt overigens heel uitgebreid in het casusoverleg en in bilaterale verbindingen tussen maatschappelijke- en welzijnsorganisaties enerzijds en de gemeente anderzijds. Zoals het vorige hoofdstuk heeft laten zien, gaat het hierbij om stevige verbindingen tussen enkele individuen van deze organisaties.

Verskillende respondenten zien echter ook hier enkele *taboes* of blokkades in het herkennen of bespreken van de verschillende vormen van radicalisering. Dit geldt volgens diverse respondenten bijvoorbeeld voor 'autochtone' professionals ten aanzien van jihadistische en etnisch-nationalistische uitingen. Tegelijkertijd bestaat volgens respondenten in zowel de focusgroepen als het casusoverleg het risico dat rechts-extremisme minder goed gesignaleerd wordt. Een mogelijke verklaring hiervoor die vanuit het casusoverleg gezien wordt, is dat het *herkennen* van radicalisering vraagt om kritisch zijn op de eigen groep en uitlatingen die mogelijk al genormaliseerd zijn geraakt.

Intern en extern melden

De volgende stap in de aanpak van radicalisering is het melden van signalen van radicalisering zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Voor het melden van mogelijke gevallen van radicalisering binnen de eigen organisatie weten de meeste partners duidelijk wie zij moeten benaderen. Diverse betrokken organisaties hebben een interne meldingsstructuur welke vaak is belegd bij één of enkele individuen. Echter bij veiligheid, zorg en welzijn en onderwijs is niet voor iedereen duidelijk bij welke collega een *melding* moet worden gemaakt.

Figuur 3.2. Duidelijkheid over interne meldingsstructuur



Zoals figuur 3.2 laat zien, weet bij onderwijs meer dan de helft van de respondenten niet duidelijk wie ze kunnen benaderen om signalen van radicalisering te melden. Volgens de respondenten in de onderwijs focusgroep hebben de grotere onderwijsinstellingen een centrale coördinator, maar heeft deze beperkt zicht op het lagere niveau en is deze andersom niet zichtbaar voor docenten.

Bij ‘extern’ melden weten de meeste partners elkaar en de betreffende instanties goed te vinden. Vooral de gemeente wordt genoemd als meldpunt. Bij enkele individuen uit de domeinen veiligheid, welzijn, onderwijs en maatschappelijke partners bestaat echter nog onduidelijkheid hieromtrent. Zelfs een enkele agent geeft in de enquête aan niet te weten waar hij gevallen van mogelijke radicalisering extern moet melden. Dit laat zien dat het expliciteren van de meldingsstructuur om continue aandacht vraagt.

Weten waar men kan melden, betekent overigens nog niet dat dit ook altijd gebeurt. Voor het intern en extern melden voelen diverse partijen zich minder goed toegerust dan voor de overige stappen in de aanpak van radicalisering. Volgens respondenten is dit mogelijk ook gekoppeld aan bestaande *angst* om veronderstelde signalen van radicalisering aan te kaarten. Met name zorg- en welzijnsorganisaties ervaren het melden van signalen richting het veiligheidsdomein als een stevige interventie die pas genomen wordt wanneer andere meer preventieve opties gepasseerd zijn.

Met het melden van een mogelijke casus geeft een partner de zaak uit handen en verliest daarmee *zicht* op de zaak en de mogelijkheid tot bijsturen. Een jongerenwerker zegt hierover “Wij weten vaak meer dan de politie in een bepaalde wijk. Dat geldt ook over dit thema. We hebben goede voelsprietten in de wijk. Maar dit zegt nog niet dat we alles delen met de lokale politie”. Jongerenwerkers willen het contact met een jongere behouden: “Je wilt voorkomen dat een zaak escaleert. Om de juiste aanpak te bepalen, dien je de jongere eerst in beeld te krijgen.” Scholen

zijn daarbij volgens diverse respondenten uit de focusgroep met onderwijsprofessionals minder geneigd te melden uit angst voor *reputatieschade*.

Een andere constatering is dat *terugkoppeling* na een melding vaak ontbreekt. Organisaties en ouders geven aan signalen van radicalisering rondom de zeven arrestanten die in september 2018 zijn opgepakt te hebben gemeld bij de politie. Zij hebben toen echter geen terugkoppeling gekregen wat er met deze signalen gebeurd is. Ze geven aan dat het ontbreken van terugkoppeling mogelijk gevolgen heeft voor hun toekomstige bereidwilligheid om signalen te melden. Partners zoals politie en Veiligheidshuis erkennen dat ze niet altijd toekomen aan terugkoppeling door capaciteitsgebrek en doordat privacywetgeving of vertrouwelijkheid het onmogelijk maakt. Een melding wordt dan wel degelijk opgepakt, maar kan moeilijk teruggekoppeld worden.

Handelen

De laatste stap in de aanpak van radicalisering is het handelen. De meerderheid van de respondenten vindt dat men binnen de eigen organisatie over voldoende kennis en kunde beschikt om daadwerkelijk te kunnen handelen bij signalen van radicalisering. De scores lopen uiteen van een score van 100% onder respondenten vanuit de gemeente die aangeven te beschikken over deze middelen tot 60% van de respondenten vanuit het onderwijs.

Op de vraag of de eigen organisatie ook over de capaciteit of menskracht beschikt om te kunnen handelen, vallen de percentages van respondenten die het hiermee eens zijn significant lager uit. Vanuit de gemeente is nog 85% het hiermee eens, vanuit maatschappelijke organisaties 60%, vanuit zorg en welzijn 45%, vanuit veiligheid 35% en vanuit het onderwijs 30%. Men zegt over het algemeen dus wel in staat te zijn tot handelen mits de capaciteit (menskracht) daartoe toereikend is.

Uit de focusgroepen en het casuoverleg komt echter naar voren dat een flink deel van de professionals met name bij onderwijsinstellingen zich onvoldoende *bekwaam* voelt om op een passende wijze te handelen bij uitingen van radicalisering. Scholen wenden zich daarom met regelmaat tot onder meer jongerenwerkers om de eigen professionals hierbij te ondersteunen. Een minderheid van de respondenten voelt zich echter voldoende *ondersteund* door partnerorganisaties om bij signalen van radicalisering te kunnen handelen. Van de respondenten uit het veiligheidsdomein zegt nog 64% dat zij hierin door andere partijen ondersteund worden. Vanuit de gemeente is 57% het hiermee eens, vanuit onderwijs 40%, vanuit zorg- en welzijnsorganisaties 37% en vanuit maatschappelijke organisaties 27%. Sommige respondenten vragen om structureel contact met een lector van de hogeschool of andere experts van bijvoorbeeld de Radbouduniversiteit Nijmegen, om op de hoogte te kunnen blijven van wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van radicalisering.

Daar waar ondersteuning van scholen door jongerenwerkers daadwerkelijk vorm krijgt, lijkt dit goed gewaardeerd te worden door scholen. Ook jongerenwerkers denken een goede bijdrage op

dit vlak te kunnen leveren voor scholen. Zij kennen de groep en individuele jongeren immers vaak goed en zijn mede daardoor vaak minder handelingsverlegen om gevoelige thema's op dit vlak aan de kaak te stellen. Een respondent afkomstig uit het onderwijs zegt hierover: "Het buurthuis probeert partijen bij elkaar te brengen. Daar zie je ook hoopvolle resultaten; er ontstaat contact. Jongeren die bijvoorbeeld niets te beleven hebben, daar krijgen we weer beweging in. Dat smaakt naar meer. Daar heb je middelen voor nodig en daar ontbreekt het nog aan. Dat kan inderdaad geld zijn, maar het kan ook kennis en kunde zijn over handelingsmogelijkheden."

SAMENVATTING

Het merendeel van de respondenten is tevreden over de beschikbare kennis, kunde en personele capaciteit om radicalisering te kunnen herkennen, bespreken, melden of ernaar te handelen. In bredere zin geven met name onderwijspartners aan kennis, kunde en capaciteit te missen in de aanpak van radicalisering. Slechts de helft van de respondenten uit onderwijs geeft bijvoorbeeld aan afdoende toegerust te zijn om signalen van radicalisering te herkennen terwijl dit percentage bij andere domeinen een stuk hoger ligt.

Het bespreken van radicalisering met collega's zowel binnen de eigen organisatie als met partnerorganisaties is bij geen van de domeinen een probleem, maar het bespreken van het onderwerp met cliënten of de doelgroep blijkt lastiger. Ook het melden van radicalisering is niet altijd vanzelfsprekend. Enkele respondenten vanuit de domeinen veiligheid, zorg en welzijn en onderwijs geven aan niet altijd te weten bij wie een interne of externe melding gemaakt moet worden. Een enkele politie- of wijkteammedewerker geeft aan niet zeker te weten hoe een casus gemeld kan worden, terwijl deze professionals een sleutelrol hebben in de aanpak. Andersom wordt terugkoppeling vanuit de persoonsgerichte aanpak richting de melders gemist.

Hoewel een meerderheid van de respondenten uit alle domeinen zegt over voldoende kennis en kunde te beschikken om te kunnen handelen bij signalen van radicalisering, geeft een deel aan personele capaciteit te missen om daadwerkelijk te kunnen handelen naar signalen.

4. Personen: Onderlinge afstemming en gezamenlijke actie

INTRODUCTIE

De persoonsgerichte aanpak gaat over personen waarbij ernstige vermoedens van radicalisering bestaan. Een multidisciplinaire groep van vertegenwoordigers vanuit gemeente, zorg en welzijn en veiligheid zitten wekelijks met elkaar om de tafel om deze casussen te bespreken en hun acties af te stemmen. Het doel van de persoonsgerichte aanpak is de veiligheid van de samenleving te waarborgen en de personen waar mogelijk alternatieven te bieden voor het pad van radicalisering. Het casusoverleg in Arnhem is ondergebracht bij het Veiligheidshuis.

De persoonsgerichte aanpak in Arnhem wordt gekenmerkt door de *hechte samenwerking* en *grote vertrouwensband* tussen de betrokken organisaties. De partners delen veel informatie en komen in goed overleg tot een rijke combinatie van interventies. Hierdoor kan de persoonsgerichte aanpak verschillende uitersten – van strategie tot operatie, van veiligheidsoverwegingen tot sociale ontwikkeling – met elkaar verenigen. Dit hoofdstuk presenteert achtereenvolgens de bevindingen van het onderzoek naar de persoonsgerichte aanpak, de beoordeling van het interventievermogen en suggesties voor versterking.

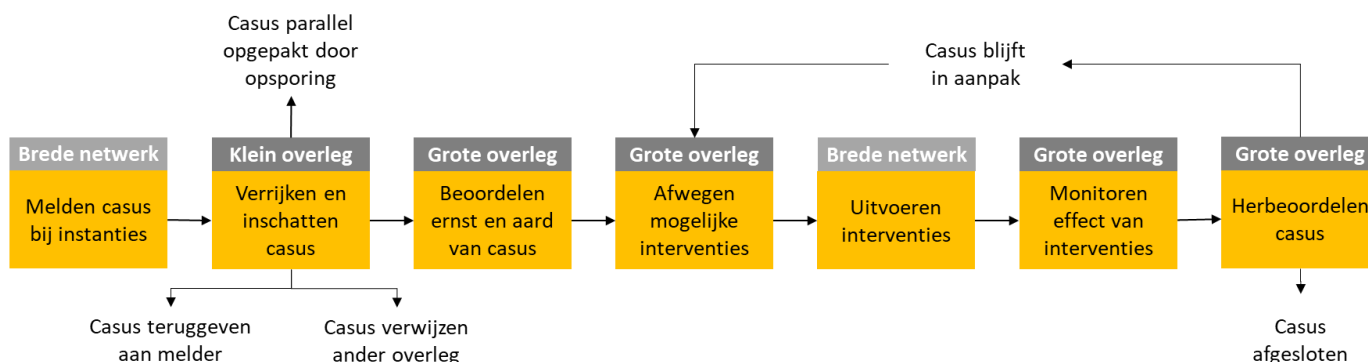
RESULTATEN

Proces persoonsgerichte aanpak

Figuur 4.1 geeft een schematisch overzicht van de inrichting van de persoonsgerichte aanpak. Bij verschillende instanties (gemeente, Veiligheidshuis, politie, jeugdbeschermers) kunnen meldingen binnenkomen over mogelijke radicaliserende personen. De ontvangende organisaties brengen de meldingen die zij zelf ernstig genoeg vinden in bij het Klein Overleg. Daar beoordelen specialisten vanuit de gemeente, politie, het Openbaar Ministerie en een externe specialist op het gebied van radicalisering of inderdaad sprake is van gegronde vermoedens van radicalisering.

Het Klein Overleg kan besluiten dat de vermoedens ongegrond zijn, de casus doorverwijzen naar een ander multidisciplinair overleg in het Veiligheidshuis (bijvoorbeeld rond jeugd of high impact crime) of de casus inderdaad opnemen in de persoonsgerichte aanpak voor radicalisering. Het Openbaar Ministerie kan zo nodig ook besluiten een casus in een apart traject op te pakken in de opsporing mocht dit al niet zijn gedaan.

Figuur 4.1 Procesoverzicht van persoonsgerichte aanpak



De relevante casussen worden besproken in het tweewekelijkse Grote Overleg waar naast de eerdergenoemde partners ook vertegenwoordigers aansluiten vanuit het jongeren- en welzijnswerk. De gehele groep beoordeelt gezamenlijk de ernst en aard van de vermoedens van radicalisering en bespreekt welke acties wenselijk en mogelijk zijn. Deze acties kunnen worden uitgevoerd door de aanwezige organisaties of door andere partners in de stad. Periodiek wordt er naar de AIVD gecommuniceerd welke casussen op de lijst staan.

De partners spreken af wanneer ze een casus opnieuw willen bespreken om te beoordelen in hoeverre de interventies het gewenste effect hebben gehad. Wanneer er nog steeds zorgen zijn over de casus blijft deze persoon op de lijst van het casusoverleg staan om zicht te houden op verdere ontwikkelingen met eventuele nieuwe interventies tot gevolg. Wanneer er onder alle partners voor langere tijd geen zorgen meer bestaan over de betreffende persoon wordt een casus afgesloten.

Het functioneren van de processen van de persoonsgerichte aanpak is voor een groot deel afhankelijk van de *informatiedeling* tussen partners. Daarnaast is het moment van *oordeelsvorming* of risico-inschatting van de casus cruciaal en is het belangrijk om te zien hoe de persoonsgerichte aanpak casussen *monitort of afsluit*.

Informatiedeling

In de individuele interviews en de collectieve werksessie stellen de leden van het casusoverleg dat ze de meeste relevante informatie snel en open met elkaar kunnen delen. Van de dertien huidige leden van het casusoverleg is de meerderheid sinds de beginperiode van 2013/2014 betrokken bij de aanpak. De andere leden zijn in de afgelopen twee jaar ter vervanging van een voorganger aangesloten bij het casusoverleg. In de interviews zeggen de deelnemers dat deze gedeelde geschiedenis, de frequente (twee-)wekelijkse samenkomst en ondersteuning vanuit het Veiligheidshuis zorgen voor een soepele informatiedeling.

Wel signaleren partners enkele beperkingen. Het Openbaar Ministerie is naar het overleg gehouden aan strikte wetgeving rondom het delen van informatie vanuit de opsporing. De

vertegenwoordigers vanuit het OM in het casusoverleg zijn ook betrokken bij de opsporing maar zij kunnen ook niet al hun informatie delen. Verder hebben alle partners te maken met de recent aangescherpte privacywetgeving waarbij de convenanten via het Veiligheidshuis informatiewisseling mogelijk moeten maken. Naast de basis van vertrouwen blijft het belangrijk dat partners scherp krijgen wat wel en niet gedeeld mag worden, elkaar dat blijven uitleggen, maar ook van elkaar accepteren dat niet alles gedeeld wordt.

De respondenten geven ook aan bewust of onbewust informatie te *filteren*. Bij veel instanties worden ongegronde of zelfs onzinnige meldingen gedaan waardoor deelnemers aan het casusoverleg zelf al een voorselectie maken welke casussen serieus zijn. Deze voorselectie zorgt ervoor dat er niet te veel signalen op het overleg komen, maar de precieze redenen om een signaal wel of niet te delen zijn niet altijd expliciet.

Oordeelsvorming

In zowel het Kleine als het Grote Overleg maken de deelnemers een gezamenlijke *inschatting* van de aard en ernst van de radicalisering. Het casusoverleg hanteert hiervoor een breed perspectief op casussen waarbij gekeken wordt naar verschillende domeinen als wonen, werk, relaties en ideologie. De belangrijkste vraag is of een persoon een gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of de samenleving. Hiervoor wordt gekeken naar extreme ideologische opvattingen in combinatie met het legitimeren van geweld. Radicale opvattingen alleen zijn geen reden voor interventie.

Het casusoverleg maakt geen gebruik van een expliciet vastgesteld kader voor het beoordelen van casussen, maar heeft zijn brede perspectief in de loop van de jaren ontwikkeld in wisselwerking tussen de expertise van de externe adviseur op radicalisering en ervaringen opgedaan in Arnhem. De verschillende elementen van deze casuskaart – uiteenlopend van leefgebieden wonen, werk, familie – zijn wel vastgelegd en uitgesplitst in ongeveer twintig onderwerpen waar het casusoverleg zicht op wil krijgen bij de beoordeling van een casus. Jaarlijks worden voor de belangrijkste casussen systematisch alle elementen van de casuskaart ingevuld om te zorgen dat het casusoverleg een zo volledig mogelijk beeld van het betreffende individu heeft.

In het overleg over de verschillende casussen brengen alle deelnemers hun eigen perspectief in, met als doel om op alle onderwerpen de relevante informatie naar boven te halen en om mogelijke aangrijpingspunten voor interventies te identificeren. Hierbij geven deelnemers aan elkaar ook kritisch te bevragen op elkaars oordelen en voorstellen.

De casussen worden in principe *los* van elkaar besproken, maar door de langdurige betrokkenheid van de deelnemers hebben de deelnemers van het casusoverleg ook goed zicht op de familie- of vriendschapsrelaties tussen casussen. Deze *verbindingen* worden niet altijd vastgelegd, slechts voor een deel van de casussen is het gehele sociale netwerk geschetst in een

document. Wanneer nieuwe deelnemers aan het casusoverleg aanschuiven moeten zij bijgepraat worden door de andere deelnemers over de (connecties tussen) casussen.

Samenstelling acties en interventies

Het idee van de persoonsgerichte aanpak is dat casussen benaderd worden met een combinatie van verschillende interventies, vanuit een veiligheidsperspectief en ook vanuit welzijnspectief. Voor de evaluatie heeft het Veiligheidshuis als steekproef alle agendastukken nagelopen van de periode januari-juni 2018. Gedurende deze periode is het casusoverleg achttien keer bijeengekomen om in totaal 48 casussen te bespreken. Voor deze casussen zijn in totaal 588 acties uitgezet bij de deelnemers. Hiervan waren 188 acties voor politie of Openbaar Ministerie en 400 acties voor de gemeente en welzijnsorganisaties.

Een actie voor de politie is niet per definitie een ‘harde veiligheidsmaatregel’. Het kan ook slechts een gesprek met de wijkagent zijn. Het grote aantal acties voor partners zoals de gemeente en jongerenwerk met taken rond welzijn, laat zien dat de aanpak inderdaad veiligheids- en welzijnsinterventies combineert. Alle deelnemers van het casusoverleg bevestigen dit ook in de interviews waarbij zij aangeven dat iedereen actief mee besluit over alle casussen en de vraag vooral is wie de best mogelijke ingang of hefboom heeft om bij een casus tot verbetering te komen.

De deelnemers van het casusoverleg zijn zowel bestuurlijk als uitvoerend betrokken bij de aanpak. Vanuit de gemeente hebben de ambtenaren direct contact met de gemeente en de casussen. Vanuit het OM zijn de vertegenwoordigers verantwoordelijk voor opsporing en de persoonsgerichte aanpak. Vanuit de welzijnsorganisatie zijn de vertegenwoordigers actieve hulpverleners of maatschappelijke werkers die direct of indirect met de casussen bekend zijn.

Naast de lokale partners zijn in enkele gevallen ook landelijke partners actief zoals het Landelijk Parket van het OM, het ministerie van Financiën en de AIVD. Mogelijke acties vanuit deze partijen zijn het ontnemen van nationaliteit, het bevriezen van tegoeden of het besluiten om al dan niet te vervolgen. In principe wordt hierover gecommuniceerd met het plaatselijke casusoverleg, maar deelnemers geven aan dat deze communicatie soms langer duurt en dat de lokale adviezen niet altijd worden gevolgd.

Monitoring en afsluiten van casussen

Het casusoverleg in Arnhem is in 2013 gestart. Sinds 2016 krijgt de lokale aanpak versterkingsgelden van de NCTV. Sinds 2016 zijn volgens het Veiligheidshuis in totaal 69 individuele casussen opgenomen in de persoonsgerichte aanpak (zie tabel 4.1). Het merendeel van de 69 casussen ging om (vermoedens van) radicalisering vanuit een jihadistisch perspectief. In de laatste jaren zijn hier ook casussen bijgekomen rond radicalisering vanuit een rechts-extremistisch perspectief.

Tabel 4.1 Casussen behandeld in persoonsgerichte aanpak

	Aangemelde casussen t/m 2016*	Aangemelde casussen 2017	Aangemelde casussen 2018	Aangemelde casussen 2019**	Totaal 2016-2019
Aangemelde casussen	43	13	11	2	69
Nog lopende casussen	24	3	8	1	36
-Waarvan gedetineerd					7
-Waarvan uitgereisd					10
Afgesloten casussen	19	10	3	1	33

* Het casusoverleg in Arnhem is in 2013 van start gegaan. Nog lopende casussen zijn opgenomen bij de stand van 2016.

** Het jaar tot aan 1 juni 2019.

Sinds 2016 zijn 33 casussen afgesloten. Casussen waarbij het goed lijkt te gaan, worden eerst op een schaduwlijst gezet waarbij ze bijvoorbeeld na zes maanden weer worden besproken. De deelnemers geven aan dat partners elkaar kritisch durven te bevragen waarom sommige individuen nog op de lijst staan. Als de casussen na een gezamenlijk afgesproken termijn nog steeds geen redenen geven tot zorg worden ze afgesloten.

SAMENVATTING

De persoonsgerichte aanpak gaat over personen waarbij ernstige vermoedens van radicalisering bestaan. Een multidisciplinaire groep van vertegenwoordigers vanuit gemeente, zorg en welzijn en veiligheid maakt een gezamenlijke inschatting van de aard en ernst van de radicalisering. Belangrijk voor de persoonsgerichte aanpak is de informatiedeling tussen deze partners, de gezamenlijke oordeelsvorming of risico-inschatting, de inzet van een breed pakket aan maatregelen en, wanneer mogelijk, het afsluiten van casussen. Uit interviews en de collectieve werksessie blijkt dat de betrokken partners in Arnhem een hechte samenwerking en grote vertrouwensband kennen. Ze delen veel informatie snel en open, maar kunnen worden beperkt door (privacy)wetgeving en bewuste of onbewuste informatiefiltering door de partners zelf.

Middels het casusoverleg komen de partners in goed overleg tot een rijke combinatie van interventies vanuit een breed perspectief waarbij een veiligheidsperspectief wordt verenigd met een welzijnsperspectief. De hechte samenwerking heeft wel tot gevolg dat veel kennis en werkwijzen gaandeweg zijn opgebouwd en impliciet blijven. De partners zijn in staat om casussen af te sluiten wanneer er geen reden meer is tot zorg.

5. Conclusie evaluatie

Introductie

Radicalisering is een complex probleem. Radicaliserende personen en groepen verschillen sterk van elkaar en er spelen verschillende achterliggende problemen en oorzaken bij een en dezelfde persoon. Het aanpakken van dit alles is geen eenvoudige zaak. Elke evaluatie van een radicaliseringsaanpak wordt daarom beperkt door de complexiteit van het probleem en de begrensde wetenschappelijke kennis over wat wel of niet werkt.

Op basis van onze theoretische benadering zoals besproken in Hoofdstuk 1 en de onderzoeksgegevens zoals gepresenteerd in de Hoofdstukken 2 t/m 4, kunnen we echter wel een balans opmaken van de aanpak in Arnhem. We toetsen hiertoe het interventievermogen van de gemeente Arnhem. Dat wil zeggen in hoeverre de gemeente Arnhem en haar partners de gezamenlijke capaciteit hebben opgebouwd om een *doelgerichte, legitieme* en *robuuste* bijdrage te leveren aan het voorkomen en tegengaan van radicalisering.

We bespreken achtereenvolgens de kracht van de persoonsgerichte aanpak, de ondersteuning van de organisaties en gemeenschappen en de bredere samenlevingsgerichte initiatieven voor het versterken van sociale cohesie. Hiermee zoomen we stap voor stap uit van de aanpak gericht op specifieke personen via de ondersteuning van organisaties en gemeenschappen naar de bredere aanpak gericht op het versterken van de samenleving als geheel. Onze conclusies over het huidige interventievermogen van Arnhem worden gevolgd door het bespreken van mogelijkheden voor verdere verbetering.

HET INTERVENTIEVERMOGEN VAN ARNHEM

Personen: De multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak

Als het gaat om de aanpak van specifieke personen die (dreigen te) radicaliseren heeft Arnhem een *doelgericht* interventievermogen opgebouwd. Deze doelgerichtheid komt voornamelijk voort uit de soepele multidisciplinaire samenwerking tussen sleutelpersonen vanuit gemeente, politie, welzijn en jongerenwerk in het casusoverleg. Via (twee-)wekelijkse ontmoetingen in het Veiligheidshuis komen meldingen over potentieel radicaliserende personen bij elkaar, wordt de relevante informatie vanuit de verschillende organisaties samengevoegd om het precieze probleem in te schatten en kan snel tot actie worden overgegaan.

Door de hechte samenwerking in het casusoverleg worden onnodige tegenstellingen in de persoonsgerichte aanpak vermeden. Per individuele casus wordt een mix van interventies ingezet die het beheersen van veiligheidsrisico's voor de samenleving combineert met het bieden van kansen voor de persoon in kwestie. De wijkagent gaat bijvoorbeeld bij ouders langs om ze te wijzen op de problematische vriendengroep van hun kind en tegelijkertijd regelt de gemeente een stageplek om de jongere van de straat te houden. De persoonsgerichte aanpak zet daarbij

doelgericht in op vroegtijdige, welzijnsgerichte bijsturing; twee derde van de acties naar aanleiding van het casusoverleg werden uitgevoerd door gemeente, jeugdbescherming en welzijnswerkers, slechts een derde door OM of politie.

Zelfs de best functionerende persoonsgerichte aanpak kan niet voorkomen dat enkele personen verder radicaliseren. Van de 69 casussen die sinds 2016 zijn opgenomen in de persoonsgerichte aanpak, zijn zeven personen nu gedetineerd, tien personen uitgereisd naar Syrië en negentien personen aangemerkt als nu nog steeds zorgelijk. Van de 69 casussen zijn er echter ook 33 casussen afgesloten omdat het voltallige casusoverleg geen verdere aanleiding tot zorg zag. Het afsluiten van casussen laat zien dat de persoonsgerichte aanpak bij aanhoudende positieve signalen ook weer los kan laten, zodat mensen niet oneindig in deze overheidsaanpak blijven vastzitten.

De persoonsgerichte aanpak geniet veel *legitimiteit* en vertrouwen onder de personen die direct bij de aanpak betrokken zijn. De sleutelpersonen binnen de aanpak, de vaste deelnemers van het casusoverleg, kennen en vertrouwen elkaar goed. Hierdoor willen en durven ze veel informatie met elkaar te delen. Hierbij brengen alle deelnemers gelijkwaardig informatie en expertise in. De politie verstrekt bijvoorbeeld informatie vanuit het netwerk van wijkagenten en de gemeente kan informatie inbrengen vanuit hun netwerk in de stad.

Een blijvend punt van aandacht is de mogelijkheid om informatie te *mogen* delen. Alle deelnemers hebben te maken met wet- en regelgeving die het delen van informatie kunnen bemoeilijken. Veel informatiedeling is mogelijk via convenanten met het Veiligheidshuis, maar niet alles kan gedeeld worden. Het OM is bijvoorbeeld gehouden aan specifieke regels over informatie uit de opsporing, terwijl de Raad voor de Kinderbescherming een concrete melding nodig heeft om tot onderzoek te kunnen overgaan. Dit kan soms tot frictie leiden binnen het casusoverleg. Dit is echter onvermijdelijk in elke multidisciplinaire samenwerking in een democratische rechtsstaat. De deelnemers hebben door de nauwe samenwerking echter begrip voor de beperkingen waarmee iedereen te maken heeft.

Buiten het casusoverleg lukt het de sleutelpersonen doorgaans het vertrouwen te verdienen van de burgers en professionals die direct met casussen te maken hebben die binnen de persoonsgerichte aanpak vallen. De betreffende docenten, jongerenwerkers en ouders hebben direct contact met de sleutelpersonen vanuit gemeente, jongerenwerk of politie. Zij geven aan de toegankelijkheid, steun en openheid te waarderen. Zo nodig komen vertegenwoordigers van de gemeente of specialisten in radicalisering langs op school of thuis om de zorgen te bespreken. Hiermee reikt de persoonsgerichte aanpak van vergaderzaal tot huiskamer.

Onder professionals en organisaties die niet direct met het casusoverleg hebben gewerkt, zijn er ook kritische geluiden te horen. Verschillende respondenten geven aan niets te hebben terug gehoord na een melding waardoor ze niet wisten of die was opgepakt. Het casusoverleg kan vanwege privacy en veiligheidsoverwegingen niet altijd volledige transparantie bieden naar de

melder. Politie en Veiligheidshuis, de ontvangers van veel meldingen, geven ook toe aan niet altijd capaciteit te hebben om toe te komen aan een goede terugkoppeling terwijl bijvoorbeeld het uitleggen waarom bepaalde zorgen géén teken zijn van radicalisering ook al nuttig kan zijn voor de melder.

De *duurzaamheid* van de persoonsgerichte aanpak wordt versterkt door de brede aandacht voor verschillende vormen van extremisme waardoor nieuwe dreigingen snel in beeld kunnen komen. Naast de bestaande casussen van personen die radicaliseren vanuit een jihadistisch perspectief, richt de persoonsgerichte aanpak zich sinds enkele jaren bijvoorbeeld ook op enkele rechts-extremistische casussen. De persoonsgerichte aanpak staart zich daarbij niet blind op één oorzaak van radicalisering, zodat er oog is voor de rol van sociale context, ideologie, psychische gesteldheid en andere mogelijke factoren.

De kracht van de persoonsgerichte aanpak komt gedeeltelijk voort uit de langdurige betrokkenheid van een groot deel van de sleutelpersonen. De coördinator vanuit de gemeente, de technisch voorzitter vanuit het Veiligheidshuis en de inhoudelijke specialist op radicalisering zijn bijvoorbeeld vanaf 2013 betrokken bij de aanpak. In de loop van de tijd zijn verschillende mensen onderdeel geworden van de persoonsgerichte aanpak en de wisseling van deelnemers is gewoonlijk soepel verlopen. Wel blijft het hierbij belangrijk dat alle sleutelpersonen een goede achterwacht hebben om hen indien nodig te vervangen. Ook is het belangrijk dat er tijd is voor een goede overdracht en overlap wanneer deelnemers wisselen van rol.

De kracht van de persoonsgerichte aanpak is tenslotte dat de samenwerking flexibel is. Er is een vast vergaderritme en goede ondersteuning vanuit het Veiligheidshuis, maar er zijn geen stroperige procedures of knellende protocollen die de samenwerking vertragen. De keerzijde is dat veel werkwijzen impliciete routines zijn geworden. De deelnemers filteren bijvoorbeeld op basis van hun eigen ervaring welke signalen ze wel of niet inbrengen in het casuoverleg. Hierdoor wordt het casuoverleg niet overbelast met het bespreken van onzin-meldingen, maar de precieze afweging voor het al dan niet inbrengen, is niet altijd voor de anderen duidelijk. Ook zit veel kennis in de hoofden van de mensen bijvoorbeeld over de sociale relaties tussen casussen in de stad waardoor nieuwkomers in het casuoverleg goed bijgepraat moeten worden.

Deze huidige werkwijze moet niet vervangen worden door uitgebreide protocollen of verslaglegging, dat zou de flexibiliteit tenietdoen. Het vereist wel dat het casuoverleg tussen de hectiek van alle casussen door regelmatig de tijd neemt om de eigen werkwijzen te bespreken en te evalueren. Dit krijgt nu bijvoorbeeld al vorm door inhoudelijk ‘opfriscursussen’ over nieuwe vormen van radicalisering. De impliciete werkwijzen kunnen daarnaast nader onder de loep genomen worden door te werken met oefencasussen. Dit kan ook goed werken voor ervaren krachten, omdat zij op deze manier kunnen op onbewust opgebouwde routines (denk aan ervaren piloten die ook regelmatig oefenen in een vliegsimulator).

Organisaties en gemeenschappen: Ondersteuning professionals en burgers

De ondersteuning van organisaties en gemeenschappen die met radicalisering te maken kunnen krijgen, richt zich op het versterken van de kennis, kunde en capaciteit van scholen, wijkteams, religieuze organisaties en culturele instellingen om radicalisering vroegtijdig te herkennen en op te pakken. Hierbij kunnen zo nodig specifieke personen worden aangemeld voor de persoonsgerichte aanpak, maar organisaties en gemeenschappen kunnen zelf ook weerbaar worden in het vroegtijdig tegengaan van spanningen en het tijdig ombuigen van gedrag.

De *doelgerichtheid* van de radicaliseringsaanpak in Arnhem wordt versterkt door de grote hoeveelheid docenten, jongerenwerkers en andere professionals die trainingen hebben gekregen. In onze enquête geeft het overgrote merendeel van de respondenten aan zich bekwaam te voelen in het herkennen, bespreken, oppakken en melden van radicalisering. Een minderheid van de respondenten geeft aan niet te weten waar ze zorgen over radicaliserende personen moeten melden. Hieronder bevinden zich enkele politieagenten en wijkteamleden, terwijl juist zij wel op de hoogte zouden moeten zijn waar ze zorgen kunnen rapporteren. Ook binnen het onderwijs geven docenten aan niet altijd te weten waar ze met hun zorgen naar toe kunnen binnen of buiten de eigen organisatie. Verder weten docenten regelmatig niet hoe ze de problematiek kunnen bespreken met ouders of leerlingen.

De focusgroepen en interviews bieden een verdere nuancering van de zelf-gerapporteerde bekwaamheid onder organisaties. Verschillende welzijns- en jongerenwerkers stellen dat er de laatste jaren vooral veel aandacht is geweest voor het herkennen en bespreken van jihadistisch extremisme, terwijl er in Arnhem ook zorgen zijn over radicalisering vanuit bijvoorbeeld rechtsextremistische hoek of langs etnische scheidslijnen. Het herkennen en bespreken van deze vormen van extremisme vraagt nieuwe kennis van de taal en tekenen waaraan je dit kan herkennen. Ook vraagt het van andere groepen in Arnhem om kritisch en open te leren kijken naar radicalisering binnen de eigen omgeving.

De *legitimiteit* van de samenwerking met de betrokken organisaties en gemeenschappen is doorgaans hoog bij mensen die direct met concrete casussen te maken hebben gehad. Deze docenten, ouders en jongerenwerkers geven aan snel en open te hebben kunnen samenwerken met de sleutelpersonen wanneer een leerling, familielid of cliënt tot casus wordt in het casuoverleg. Zij hebben hiermee ook een positiever beeld van de bredere Arnhemse aanpak en de acties die vandaaruit worden genomen.

Bij een deel van de respondenten vanuit onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties leeft echter het beeld de Arnhemse aanpak vooral gaat over maatregelen ‘op specifieke personen’ en ‘vanuit het veiligheidsperspectief’. Zij zijn terughoudend in het doen van een melding uit angst voor de gevolgen voor de betreffende persoon. Zij trachten daarom zo lang mogelijk zelf een persoon ‘de goede kant op te krijgen’. De persoonsgerichte aanpak gaat echter meestal juist om welzijnsinterventies, maar voor de buitenring van niet-direct betrokkenen is dit niet goed zichtbaar.

De doelgerichtheid en legitimiteit van de ondersteuning van organisaties en gemeenschappen botst soms onvermijdelijk. Vanuit gemeente en welzijnspartners is bijvoorbeeld voor verschillende groepen jongeren of wijken ‘alternatief aanbod’ georganiseerd via sport of cultuur, om te voorkomen dat ze door radicale personen benaderd zouden worden. Dit aanbod wordt dan bewust niet aangemerkt als ‘tegengaan radicalisering’, omdat dat de doelgroep juist zou afschrikken. Effectief en zichtbaar zijn in de aanpak gaat hier dan niet samen.

De *duurzaamheid* van de ondersteuning van professionals en burgers wordt bevorderd door het brede web van partners dat bereikt wordt door cursussen, casusbesprekingen en andere projecten. Hierbij zijn vooral de contacten tussen gemeente, veiligheid en welzijnsorganisaties nauw. Deze organisaties hebben regelmatig contact over specifieke casussen en over algemene ontwikkelingen op het gebied van radicalisering. Ook is er gericht contact met maatschappelijke organisaties, zoals moskeeën, buurtverenigingen en culturele organisaties waarmee er een netwerk klaarligt om nieuwe uitdagingen op te vangen.

Het contact met onderwijsinstellingen is echter minder breed en minder goed geborgd. Er is wel nauw contact met docenten of mentoren die zich zorgen maken over een specifieke leerling, maar op bestuurs- of schoolniveau zijn de contacten minder regelmatig. Waar 56% van de ondervraagde welzijnsorganisaties aangeeft tenminste jaarlijks contact te hebben met de gemeente over radicalisering, geldt dit voor slechts 44% van de scholen. Waar 48% van de welzijnsorganisaties regelmatig contact onderhoudt met de politie over radicalisering, doet slechts 18% van de scholen dit. Er zijn dus ook scholen en docenten die actief verbindingen leggen, maar de meerderheid van de scholen is beperkt betrokken.

De gemeente geeft aan alle scholen actief te hebben benaderd over haar radicaliseringsaanpak maar vaak lastig binnen te komen. De ondervraagde docenten en onderwijsmanagers geven op hun beurt aan dat scholen worden ingezet voor zo’n scala aan maatschappelijke problemen – van kindermishandeling tot overgewicht – dat ze simpelweg niet de tijd hebben om docenten naar alle trainingen te sturen of het contact met alle partners te coördineren. Ook rapporteren verschillende docenten dat ze van hun schoolleiding het voorkomen van radicalisering niet openlijk mogen bespreken om te voorkomen dat de school een slechte reputatie krijgt.

Tegelijkertijd geven de docenten in de focusgroep onderwijs aan meer kennis te willen krijgen over het herkennen en aanpakken van radicalisering omdat ze dat in hun klaslokalen tegenkomen. Ondanks deze specifieke vragen vanuit docenten, lukt het nog niet de structurele contacten met alle scholen van de grond te krijgen.

Samenleving: Versterking van sociale cohesie

Naast de persoonsgerichte aanpak en de ondersteuning van organisaties en gemeenschappen die met radicalisering te maken krijgen, richten de ambities van Arnhem zich ook op de versterking van de sociale cohesie in de samenleving als geheel. Vanuit het Uitvoeringsplan Aanpak Radicalisering zijn verschillende initiatieven gestart voor het versterken van de weerbaarheid en samenhang van de Arnhemse samenleving. Deze maatschappelijke initiatieven richten zich op het voorkomen van de polarisatie en maatschappelijke spanningen.

De *doelgerichtheid* van deze samenlevingsgerichte aanpak wordt gesterkt door het brede besef van verantwoordelijkheid onder vele organisaties dat zij moeten helpen radicalisering tegen te gaan. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan zich zorgen te maken over groepen die radicaliseren waarbij ze spanningen signaleren zowel vanuit jihadistisch en etnisch perspectief als vanuit links- en rechtsextremisme. Er is dus breed gedragen aandacht voor het probleem van radicalisering en polarisatie in de stad.

Verschiedende initiatieven zoals “Samen in Arnhem” en “Ongehoord” proberen ook gericht de sociale cohesie te versterken. Projecten vanuit aanpalende beleidsprogramma’s zoals het project voor eerlijk deurbeleid in het Veiligheidsprogramma of de inrichting van de Arnhemse Jeugdraad kunnen daarbij ook een aandeel leveren in het terugdringen van gevoelens van onrecht, verdeeldheid en uitsluiting. Deze programma’s worden echter veelal niet direct in verband gebracht met het tegengaan van polarisatie.

De *legitimiteit* van de versterking van sociale cohesie wordt ondermijnd door het door velen onderschreven beeld dat Arnhem vooral inzet op de aanpak van probleemgevallen en dat die aanpak ook nog eens vooral gaat om veiligheidsmaatregelen. Door de kracht van de persoonsgerichte aanpak lijkt de samenlevingsgerichte aanpak in vergelijking zwak of afwezig ook al zijn er wel degelijk initiatieven gericht op de samenleving als geheel.

Specifieke mensen binnen organisaties en gemeenschappen hebben nauw contact als er specifieke casussen spelen van radicalisering, maar er is minder contact over polarisatie van de samenleving als geheel. De gemeente heeft hierbij wel alle relevante spelers aangezocht, maar krijgt bij het onderwijs geen structurele verbinding, al heeft de gemeente op andere domeinen zoals zorg, welzijn en culturele organisaties weer betere verbindingen.

De kracht van de gemeente is hierbij ook een valkuil. De gemeentelijke organisatie is in deze contacten vaak de spin in het web, maar het is ook belangrijk dat de partners onderling contact hebben. Scholen en maatschappelijk organisaties hebben bijvoorbeeld elk apart contact met de gemeente over radicalisering, maar ze geven aan nauwelijks tot geen contact te hebben met elkaar over dit onderwerp. Een netwerk gericht op sociale cohesie kan niet alleen op de overheid leunen.

De *duurzaamheid* van de samenlevingsgerichte aanpak wordt gesterkt door de relatief kleine schaal van Arnhem. Het is geen miljoenenmetropool, maar een redelijk overzichtelijke stad waar contacten snel gelegd kunnen worden als dat nodig is. Het optuigen van een bredere aanpak voor het versterken van sociale cohesie moet dus niet zo groot worden opgeschaald en geformaliseerd dat het niet meer past bij de omvang van de gemeenschap.

Wel ontbreekt er een structuur om ingrijpende gebeurtenissen op te vangen die sociale spanningen kunnen veroorzaken. Incidenten in Nederland zoals arrestaties en aanslagen worden breed opgepakt door de media of doorgegeven via sociale media wat direct kan leiden tot spanningen op straat en in de klas. Ook gebeurtenissen in Turkije of het Midden-Oosten kunnen voor specifieke gemeenschappen in Arnhem dichtbij voelen.

Scholen en maatschappelijke organisaties geven aan meer steun gehad te willen hebben van de gemeente na de arrestaties van september 2018, ook als ze zelf niet direct betrokken waren bij de gearresteerde personen in kwestie. Allemaal kregen ze te maken met vragen en spanningen in de klas en op straat, maar het ontbrak hun aan duiding en handvatten. In Utrecht hebben bijvoorbeeld alle scholen na de aanslag van 18 maart 2019 nog dezelfde avond een speciaal opgestelde briefing gekregen met handreikingen voor het bespreken van de gebeurtenissen met hun leerlingen.²⁷

Het interventievermogen van Arnhem

Op basis van de afzonderlijke inzichten is een brede balans op te maken van de aanpak in Arnhem. Het huidige interventievermogen van Arnhem beschikt over veel kracht door de doelgerichte, breed gesteunde en robuuste interventies vanuit de persoonsgerichte aanpak. De grootste prestatie is hier dat de kennis vanuit verschillende organisaties, de strategie en operatie, interventies vanuit veiligheid en welzijn, allemaal nauw met elkaar verweven worden.

Het interventievermogen wordt verder versterkt door een doorgaans brede ondersteuning van de organisaties en gemeenschappen die te maken krijgen met radicalisering. Wel vallen hier enkele gaten in de aanpak doordat het onderwijs niet structureel en breed is aangehaakt voor specifieke casussen en doordat bij enkele partners onduidelijkheid of angst blijft over de precieze aard van de aanpak in Arnhem. Een dilemma hierbij is dat preventieprojecten om bijvoorbeeld jongeren weg te houden van radicale invloeden niet als ‘anti-radicalisering’ kunnen worden neergezet.

De samenlevingsgerichte versterking van de sociale cohesie heeft zichtbaarheid en structuur nodig. Onder veel van de gesproken docenten, jongerenwerkers en ouders leeft het valse beeld dat Arnhem zich enkel inzet op probleemcasussen, ook doordat ingrijpende gebeurtenissen die spanningen kunnen veroorzaken niet systematisch worden gevolgd door brede steun voor de scholen en maatschappelijke organisaties die hier mee te maken krijgen. In de praktijk zijn wel

²⁷ Zie TerInfo project, Universiteit Utrecht.

dekelijk verschillende projecten gericht op de sociale samenhang, maar er is geen constante zichtbaarheid van deze activiteiten of een structureel overleg om deze initiatieven te steunen.

Arnhem kan nu vanuit een krachtige uitgangspositie haar radicaliseringsaanpak verder versterken. Er gaat veel goed en is er overeenstemming tussen de partners over wat er beter kan. De kunst is om de aanpak op specifieke punten gericht te versterken – bijv. terugkoppelingen na meldingen borgen – en tegelijkertijd breder door te groeien naar een aanpak die zichtbaar is voor alle partners in de samenleving en alle partners structureel betreft.

VOORUITBLIK

Radicalisering verandert continu en kan de samenleving op onverwachte manieren op scherp zetten. Was in 2004 vooral sprake van ‘homegrown’ radicalisering, vanaf 2013 kwam daar het verschijnsel van uitreizigers bij. Inmiddels maken overheden zich zorgen om terugkeerders, alsmede om radicale jongeren die niet konden ‘uitreizen’ en zich daarom weer meer op de ‘binnenlandse markt’ richten. Daarnaast waarschuwt de AIVD voor radicalisering op het extreemrechtse of extreemlinkse vlak en geven de respondenten in Arnhem aan zich zorgen te maken over spanningen langs etnische scheidslijnen.

De verschuiving van de dreiging betekent dat de radicaliseringsaanpak van Arnhem dynamisch en flexibel moet blijven, maar ook robuust en goed georganiseerd moet zijn. We zetten hieronder enkele richtsnoeren uiteen die Arnhem kan gebruiken om haar interventievermogen verder te ontwikkelen. Het is aan de gemeente en haar partners om te bepalen hoe deze uitgangspunten precies worden ingevuld.

Om gerichte keuzes mogelijk te maken, schetsen we eerst de kant die Arnhem vanuit onze optiek *niet* op zou moeten gaan. Vervolgens beschrijven we de ontwikkelingslijnen die volgens ons *wel* leidend kunnen zijn in het versterken van de aanpak. Te weten: het opbouwen van gezamenlijk en gericht leren rond actuele vragen en concrete incidenten; het versterken van de zichtbaarheid en structuur voor de aanpak van sociale cohesie; en het werken met twee snelheden in de aanpak.

Wat *niet* te doen

We concluderen dat de kracht van de persoonsgerichte aanpak de samenlevingsgerichte aanpak enigszins overschaduwde. Dit betekent *niet* dat de persoonsgerichte aanpak te krachtig is. De persoonsgerichte aanpak blijft nodig om serieuze gevallen van radicalisering op te pakken: die zullen er ook in de toekomst zijn. De evaluatie laat daarbij zien dat de persoonsgerichte aanpak niet leidt tot een overheersend veiligheids-denken, maar dat juist veel acties ingezet worden vanuit een welzijnsperspectief. Het is belangrijk deze kracht te behouden en tegelijkertijd de samenlevingsgerichte aanpak even krachtig te maken.

We concluderen verder dat de aanpak van sociale cohesie meer zichtbaar en versterkt moet worden, maar dit betekent *niet* dat deze onbegrensd moet worden uitgebreid. Initiatieven gericht

op de versterking van gemeenschapszin en burgerschap hoeven niet direct aan anti-radicalisering gekoppeld te worden. Het Britse Prevent-programma gericht op het voorkomen van spanningen, stuitte juist op veel weerstand omdat de maatschappelijke initiatieven werden gekoppeld aan een meldingsplicht van alle vermoedens van radicalisering (zie Hoofdstuk 1). Een onbegrensde verbreding zou de Arnhemse aanpak kunnen verzwakken.

De vele positieve oordelen binnen deze evaluatie moeten tenslotte *niet* een reden zijn om de huidige werkwijze te bevriezen om de huidige kracht proberen vast te houden. De aard en dreiging van radicalisering blijven veranderen en de aanpak moet daarin blijven meebewegen. De respondenten die we hebben gesproken zijn ook hongerig naar verdere aanscherpingen, frisse kennis en nieuwe initiatieven zoals ook het gemeentebestuur en de gemeenteraad hebben aangegeven te willen blijven leren.

De uitdaging voor Arnhem is om de goede gewoonten te handhaven en tevens de aanpak op enkele punten te vernieuwen door een aantal nieuwe werkwijzen eigen te maken. Zo kan Arnhem bouwen aan een verdere verbetering van de lokale aanpak, onder meer door het bouwen aan *gezamenlijk en gericht leren*, het inrichten van *partnerstructuren* die de versterking van sociale cohesie ondersteunen en het werken met *twee snelheden* in de aanpak.²⁸

Gezamenlijk en gericht leren

Er is in de afgelopen jaren veel kennis opgebouwd in Arnhem. Vanuit de persoonsgerichte aanpak is veel ervaring opgedaan met concrete casussen van radicalisering en honderden professionals zijn getraind in het herkennen en aanpakken van radicalisering. De volgende stap vraagt om *gezamenlijk* verder leren. Hiertoe moeten grenzen tussen organisaties en gemeenschappen worden beslecht. Ook is het van belang om nieuwe kennis beter te koppelen aan de praktijk. Het leren vindt dan plaats in uitwisselingen tussen de sleutelpersonen van het casuoverleg en de professionals op straat, in ad hoc teams van docenten die samen met een expert uitzoeken wat er speelt in hun klas, in samenwerkingen tussen beleidsmakers en kennisinstellingen in de regio en in het gezamenlijk bedenken, uitvoeren en evalueren van projecten.

Het is hierbij ook belangrijk om *gericht* te leren. Dus niet opnieuw een ronde van algemene trainingen optuigen, maar beginnen bij de concrete vragen die leven onder wijkagenten, docenten of ouders en vervolgens deze personen helpen om samen het antwoord te vinden. En door bijvoorbeeld per kwartaal een concrete gebeurtenis, zoals een arrestatie, aanslag of incident aan te grijpen om samen te toetsen hoe er is gereageerd. Dit is relevant voor de betrokkenen die minder frequent met polarisatie of radicalisering te maken krijgen. Zo wordt ook voor hen

²⁸ Gedeeltelijk ontleend aan Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2008). Organizing for high reliability: Processes of collective mindfulness. *Crisis management*, 3(1), 81-123. Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2017). From high-reliability organizations to high-reliability networks: the dynamics of network governance in the face of emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 352-371.

concreet wat er speelt in Arnhem en wat dit kan betekenen voor de eigen organisatie en het eigen werk.

De nadruk op gericht leren vergroot de expertise over radicalisering binnen het casuoverleg, organisaties en gemeenschappen. Zoals de steeds veranderende aard van de terroristische dreiging en de lastig grijpbare ideologie van bijvoorbeeld rechts-extremisten laat zien, is het belangrijk continu na te denken over hoe radicalisering er precies uit ziet en welke spanningen daadwerkelijk dreigend zijn en welke niet.

De nadruk op gezamenlijk leren vormt ook een mogelijke brug naar het structureel betrekken van onderwijsinstellingen. De evaluatie laat zien dat het onderwijs tot nog toe moeilijk te betrekken is bij de bredere aanpak van radicalisering, maar dat er wel gerichte contacten zijn als het gaat over casussen en dat docenten behoefte hebben aan nieuwe relevante inzichten. Samen leren wordt dan iets anders dan weer een cursus moeten volgen waar je als docent geen tijd voor hebt. Het gezamenlijk leren is dan gericht op het met partners bespreken en begrijpen van een probleem dat speelt in je klas.

Concrete invulling van het gezamenlijk en gericht leren

- Stimuleer leerprojecten en leerstructuren waarin de partners uit de stad *gezamenlijk nieuwe inzichten* verwerven naar aanleiding van specifieke vragen en gebeurtenissen.
- Investeer in het systematisch laten *meedraaien* van lectoren of onderzoekers van kennisinstellingen uit de regio bij de aanpak van radicalisering; organiseer stage- en onderzoeksmogelijkheden voor studenten, stel een wetenschappelijke ‘visitor’ aan om regelmatig de nieuwste inzichten delen met de stad
- Richt een *denktank* op met vertegenwoordigers van lokale partners die onderzoekt hoe actuele gebeurtenissen aanleiding kunnen zijn voor spanningen. Heb daarbij ook aandacht voor incidenten die ver weg lijken, zoals gebeurtenissen in Turkije en het Midden-Oosten, maar wel degelijk veel Arnhemmers raken.
- Faciliteer *kennisexpedities* voor docenten, ouders en professionals die gezamenlijk specifieke vragen willen uitwerken. Nodig ze uit om met hun vragen te komen en biedt tijd en expertise om ze te helpen gezamenlijk onderwerpen uit te diepen.
- Grijp *incidenten* in de eigen stad of in de buurt aan om de partners uit de samenleving een paar keer per jaar samen te brengen en gezamenlijk te evalueren hoe de stad en de partners hebben gereageerd en wat de volgende keer beter kan.
- Blijf investeren in *geletterdheid* over radicalisering: Wees helder over wat radicalisering en wat polarisatie is. Blijf praten over de rol van ideologie en religie (wat is salafisme? wanneer vormt het een risico? wat is extreemrechts? wat is het verschil met populisme?).
- Blijf communiceren hoe en bij wie mensen hun zorgen over radicalisering kunnen *melden* en blijf uitleggen dat de aanpak niet alleen draait om veiligheidsinterventies.

Zichtbaarheid en structuur voor de versterking van sociale cohesie.

De evaluatie concludeert dat de samenlevingsgerichte aanpak onvoldoende zichtbaar is in Arnhem, dat professionals en organisatie onbedoeld het idee hebben dat Arnhem alleen inzet op de aanpak van probleemgevallen. Het kantelen van deze beeldvorming vraagt een actieve communicatiestrategie. Gedacht kan worden aan het inzetten van slogans en logo's, maar misschien past juist een meer rustige toon beter bij de nuchtere aard van de stad Arnhem.

Belangrijker is dat deze groeiende zichtbaarheid van de samenlevingsgerichte aanpak samengaat met een groeiend netwerk van bondgenoten die daadwerkelijk bezig zijn met het versterken van de sociale cohesie. Net zoals de persoonsgerichte aanpak steunt op een regelmatige samenkomst van sleutelpersonen in het casuoverleg, moet de samenlevingsgerichte aanpak kunnen steunen op de regelmatige samenkomst van vertegenwoordigers vanuit politie, scholen, sportkoepels, welzijnsorganisaties, religieuze organisaties en andere maatschappelijke partners.

Dit maatschappelijk overleg heeft zowel een proactieve als reactieve functie. Het overleg kan op spanningen anticiperen en die proberen te voorkomen of vooraf bedenken hoe men op incidenten zal reageren wanneer ze voorkomen. Vanuit de verschillende partners kunnen zowel opkomende zorgen als positieve voorbeelden worden gedeeld. Experts vanuit kennisinstellingen kunnen aanschuiven om de laatste wetenschappelijke inzichten met de partners te delen. Vanuit dit overleg kunnen vervolgens ook diverse initiatieven worden opgestart ter versterking van de sociale cohesie.

Als er incidenten zijn, zoals de arrestaties van september 2018 in Arnhem of de aanslag van 18 maart 2019 in Utrecht, kan via het maatschappelijk overleg afgestemd worden wie welke spanningen voorziet en wie er kan helpen in de reactie. Naderhand kan gericht en gezamenlijk geleerd worden wat er goed ging en wat beter kon.

De precieze vormgeving van een dergelijk maatschappelijk overleg is aan Arnhem zelf. In verschillende G4 steden is bijvoorbeeld gekozen voor een maandelijkse bijeenkomst omdat er vaak incidenten zijn. Dat is in Arnhem wellicht niet nodig. Belangrijker is dat het overleg regelmatig is en dat de samenwerking niet alleen van de gemeente afhangt. De gemeente heeft nu al veel goede contacten met de afzonderlijke partners, maar het is juist de bedoeling dat de organisaties ook met elkaar praten en werken. Arnhem kan er bijvoorbeeld voor kiezen om juist de scholen gastheer te maken van het maatschappelijk overleg.

Concrete invulling ten behoeve van de versterking van de sociale cohesie.

- Werk aan *zichtbaarheid* van de Arnhemse aanpak om het huidige beeld te kantelen. Benadruk hierbij wel het verschil tussen de aanpak van radicaliserende personen en de bredere inzet om sociale spanningen tegen te gaan.
- Investeer in een *maatschappelijk overleg* dat opener en breder werkt aan het identificeren en tegengaan van spanningen, naast het bestaande netwerk vanuit de gemeente dat zich met het casuoverleg noodzakelijkwijs vooral achter schermen afspeelt.

- Koppel de stappen richting het versterken van de sociale cohesie aan het *gezamenlijk en gericht leren*. Laat bijvoorbeeld het maatschappelijk overleg onderzoeksopdrachten meegeven aan onderzoekers of studenten van kennisinstellingen en grijp incidenten aan om ook met bondgenoten te leren over wat er is gebeurd en wat beter kan.

Werk met twee snelheden

De aanpak van radicalisering vraagt van partners dat men op *twee snelheden* kan werken. Als het gaat om specifieke casussen, mogelijke uitreizen en gevaarlijke incidenten is het zaak snel en kordaat te handelen, krachtig en vertrouwelijk te communiceren. Als het gaat om het reflecteren op de ontwikkelingen in het dreigingsbeeld, het opbouwen van contacten in de stad en kritisch kijken naar het eigen functioneren, is het belangrijk dat partners bedachtzaam werken en open communiceren. Van alle onderdelen, van casusoverleg tot maatschappelijk overleg, wordt vereist dat ze deze beide snelheden beheersen.

De persoonsgerichte aanpak is primair ingericht om concrete gevallen van radicalisering aan te pakken, waarbij acute dreigingen als een plotselinge uitreis niet uit te sluiten zijn. Deze aanpak gedijt bij snel, kordaat en vertrouwelijk communiceren in bijvoorbeeld het casusoverleg. Ook hier is het echter nodig om af en toe gericht te vertragen. Het casusoverleg doet dit bijvoorbeeld al door jaarlijks stil te staan bij de lastigste casussen in het bestand of door de inzet van inhoudelijke opfriscursussen.

Het casusoverleg kan de gestage reflectiesnelheid echter vaker benutten om de eigen werkwijzen en routines periodiek onder de loep te nemen bijvoorbeeld door het simuleren met oefencasussen en door eens per kwartaal niet alleen de uitgefilterde signalen te delen die mensen belangrijk en dringend vinden, maar juist de diffuse en zwakke signalen te bespreken die gezamenlijk een ander beeld kunnen geven van de dreiging. Ook is vanuit de persoonsgerichte aanpak geduld nodig voor het opbouwen van netwerken in de stad zeker bij het onderwijs.

De samenlevingsgerichte aanpak verloopt vaak in een ritme dat gericht is op breed overleg, doorlopende discussie en gestage vooruitgang. Het bereiken en meekrijgen van alle partners, het verdienen van vertrouwen vraagt immers tijd. Ook voor het kantelen van het beeld van de aanpak van Arnhem als enkel gericht op probleemcasussen, is geduld en herhaling nodig.

Maar ook op samenlevingsniveau is soms actiesnelheid nodig. Wanneer zich ingrijpende gebeurtenissen voordoen zoals arrestaties of aanslagen die zich snel kunnen vertalen naar spanningen op straat of in de klas, hebben docenten en jongerenwerkers snel informatie nodig om te weten wat er is gebeurd en wat ze kunnen doen. Dan moet het maatschappelijk overleg gericht kunnen versnellen.

Concrete invulling van het werken met twee snelheden

- Creëer voor de persoonsgerichte en de samenlevingsgerichte aanpak *beide* het vermogen snel/actiegericht en langzaam/reflectief te werken.

- Breng met regelmaat het *korte, krachtige ritme* van de persoonsgerichte aanpak omlaag door te oefenen met casussen, te reflecteren op de eigen (onbewust ontwikkelde) routines en periodiek zwakke signalen uit te wisselen.
- Versnel het *gestage, discussiegerichte ritme* van de samenlevingsgerichte aanpak na ingrijpende incidenten wanneer het juist belangrijk is dat partners elkaar snel vinden en professionals snel duidelijkheid en handelingsrepertoire nodig hebben.

TOT SLOT

Arnhem heeft eerder initiatief getoond door de aanpak van radicalisering breed op te pakken en heeft nu lef getoond door de aanpak openlijk en onafhankelijk te laten evalueren. Dankzij de betrokkenheid en openheid van alle respondenten voor dit onderzoek is duidelijk geworden wat goed gaat en wat verbeterd kan worden. Vanuit deze al krachtige positie kan Arnhem nu doorgroeien naar een nog betere aanpak.

