

Vergaderjaar 2008–2009

31 143

Deltaplan inburgering

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2009

Hierbij zend ik u de eindrapportage *Na de schok*¹, een evaluatie van de projecten, uitgevoerd door het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en FORUM in het kader van de nota «Weerbaarheid en Integratiebeleid, preventie van radicalisering vanuit het perspectief van het integratiebeleid» (TK 2004–2005, 29 754, nr. 27, dd. 19 augustus 2005). Deze projecten richtten zich op het versterken van de maatschappelijke binding en de weerbaarheid van met name moslimjongeren tegen radicalisering. Als onderdeel van de aanpak zijn in de nota «Weerbaarheid en Integratiebeleid» (TK 2004–2005 29 754, nr. 27 dd. 19 augustus 2005) de actieprogramma's van FORUM en LOM uiteengezet. Vanwege het experimentele karakter van de aanpak, is aangegeven dat er een tussentijdse en een eindevaluatie plaats zou vinden van de beide actieprogramma's. Uw Kamer is daarover met een tussentijds voortgangsverslag (TK 2005–2006, 29 754, nr. 74 dd. 4 juli 2006) geïnformeerd.

Met deze eindevaluatie kom ik tegemoet aan de toezegging die ik aan uw Kamer gedaan heb in mijn brief Deltaplan Inburgering (TK 2008–2009, 31 143, nr. 37, dd. 16 december 2008). Ik zal in deze brief ingaan op de volgende punten: de belangrijkste beleidsontwikkelingen sinds de actieprogramma's, de aanleiding en achtergrond van de programma's van LOM en FORUM en de uitgezette evaluatieopdracht, de inhoud en opzet van de projecten; de uitkomsten van de evaluatie en de beleidsopvolging.

Belangrijkste beleidsontwikkelingen sinds de actieprogramma's

Sinds de start van de activiteiten van de programma's van LOM en FORUM zijn er naast maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, ook beleidsmatige ontwikkelingen geweest op het onderwerp polarisatie en radicalisering.

Zo is in 2007 het kabinetsbrede Actieplan Polarisatie en Radicalisering gelanceerd waarin ook mijn ministerie participeert. Over de laatste stand van zaken van dit Actieplan is uw Kamer geïnformeerd tijdens het Algemeen Overleg Polarisatie en Radicalisering op 19 maart jl. WWI draagt bij aan dit kabinetsbrede Actieprogramma als het gaat om de preventie van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

polarisatie en radicalisering. Verschillende activiteiten uit de LOM en FORUM programma's zijn dan ook opgenomen in dit Actieplan.

Op 13 november 2007 is de integratienota 2007–2011 «*Zorg dat je er bij hoort*» (2007–2008, 31 268, nrs. 1–2) aangeboden aan uw Kamer. Vanuit mijn verantwoordelijkheid zet ik in op de preventie van polarisatie en radicalisering door, in samenwerking met moslim- en minderheden organisaties, te komen tot een grotere weerbaarheid en binding aan de samenleving van individuen en groepen die vatbaar kunnen zijn voor polarisatie en radicalisering.

Het kabinetbrede Actieplan staat in het teken van de lokale aanpak. Er is in 2008, in samenwerking met de gemeenten, een gezamenlijke integratie-agenda opgesteld; «*Datgene wat ons bindt*». In deze gezamenlijke integratieagenda is aandacht voor negen themagebieden waaronder het thema veiligheid. Uiteraard valt daar ook de aandacht voor polarisatie en radicalisering onder.

Concluderend kan worden gesteld dat de filosofie van het kabinet over de preventie en aanpak van polarisatie en radicalisering is verschoven naar de lokale, gemeentelijke aanpak, waarbij het Rijk faciliterend optreedt.

Aanleiding

Na de moord op cineast Theo van Gogh op 2 november 2004 werden de maatschappelijke verhoudingen in ons land zwaar op de proef gesteld. Ook internationaal waren er verschillende ontwikkelingen die van invloed waren op de situatie in Nederland. Tegen die achtergrond van maatschappelijke onrust en politieke druk, hebben FORUM en LOM hun programma's vastgesteld en daarna uitgevoerd tijdens een periode van ongeveer drie jaar.

Gezien de relatieve onbekendheid van het fenomeen radicalisering is indertijd gekozen om te experimenteren met verschillende projecten en al werkende weg, te ervaren wat wel en wat niet werkt. Ik ben dan ook verheugd dat met deze eindevaluatie duidelijk is geworden wat het bereik, succesfactoren, knelpunten en «good practices» zijn geweest van beide programma's. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek geef ik tevens een aanzet tot beleidsopvolging van de uitgevoerde activiteiten. De eindevaluatie van de programma's van LOM en FORUM, is uitgevoerd door het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT). Het doel van de, door het COT uitgevoerde evaluatie, was tweeledig. In de eerste plaats diende de evaluatie succesfactoren, knelpunten, en «good practices» te identificeren. In de tweede plaats diende de evaluatie de implicaties hiervan voor het gevoerde beleid en de samenwerking met maatschappelijke (zelf)organisaties te schetsen.

De aard van de gevraagde evaluatie was eveneens tweeledig. In de eerste plaats diende zij zich te richten op de opbrengst en het bereik van de initiatieven. In de tweede plaats diende er aandacht te worden besteed aan relevante procesaspecten rondom de ontwikkeling en uitvoer van de initiatieven – waaronder de samenwerking met de zelforganisaties.

Inhoud en opzet van de projecten

FORUM: Democratische Rechtsstaat – Weerbare Samenleving

De algemene missie van het actieprogramma was: het bevorderen van een gedeeld besef bij moslimjongeren, van de kwetsbaarheid van de samenleving voor radicalisering en het bevorderen van een gezamenlijke inzet voor behoud van de democratische rechtsstaat. FORUM onderscheidde vijf zogenoemde risicodomeinen; de wijk, de identiteitsvorming, obstakels bij emancipatie, de kracht van acceptatie en het paradigma van de eigen verantwoordelijkheid. De activiteiten werden geclusterd in drie

actielijnen: 1) het vergroten en verspreiden van kennis; 2) het verdiepen van competenties; 3) het versterken van sociale verbanden. Het actieprogramma bestond uit 24 deelprojecten. Voorbeelden van deze projecten zijn: «Expertmeeting radicalisering», «Stimuleringsfonds voor burgerinitiatieven», «Ontwikkelingen in de islambeleving van jongeren» en «Pedagogiek in de moskee».

LOM-samenwerkingsverbanden: Niet naast elkaar, maar met elkaar

Het programma van de LOM-samenwerkingsverbanden was erop gericht om met de eigen achterbannen de dialoog aan te gaan over het belang van binding met de samenleving en het van binnen uit weerbaar maken tegen radicaliseringstendenzen.

Het programma van de LOM-samenwerkingsverbanden bevatte 20 projecten. Deze projecten werden geclusterd in vier actielijnen, te weten: 1) arbeid en scholing; 2) onderwijs, educatie en opvoeding; 3) wijkinitiatieven en 4) cultuur en identiteit. Voorbeelden van deze projecten zijn «Conferentie politieke islam», «Stimulering ouderparticipatie», «Arbeidsmarkt: gescheiden netwerken tot elkaar brengen» en «Leven in vrijheid/weerbaarheid van vluchtelingenjongeren».

Uitkomsten van de evaluatie

Resultaten en bereik

Zowel binnen het kader van het programma van FORUM als dat van LOM zijn goede resultaten geboekt en verschillende doelgroepen betrokken en bereikt. Voor het programma van FORUM geldt onder andere dat: er meer inzicht is ontstaan in succesfactoren van projecten gericht op de preventie van polarisatie en radicalisering; er ruim 7000 mensen direct betrokken zijn geweest bij de actieve participatie tijdens projecten en enkele tienduizenden mensen kennis kunnen hebben nemen van de opbrengst van de projecten; verschillende projecten hebben gefungeerd als veilig kanaal voor emoties en frustraties; honderden vrouwen uit een moeilijk bereikbare doelgroep zijn bereikt en professionals en ambtenaren hebben deelgenomen aan masterclasses en expertmeetings. Daarnaast hebben verschillende onderzoeken en publicaties geleid tot meer inzicht in de problematiek.

Voor het programma van de LOM samenwerkingspartners geldt dat: er ruim 8000 mensen zijn bereikt met de georganiseerde activiteiten; er netwerken zijn gestart en stageplaatsen gerealiseerd; er een bijdrage is geleverd aan de bewustwording over en bespreekbaar maken van maatschappelijk gevoelige thema's en door het bereik van kwetsbare jongeren is gewerkt aan het verkleinen van de vatbaarheid voor radicalisering.

Succesfactoren

Bij de projecten van FORUM speelden verschillende succesfactoren een rol. De belangrijkste waren:

- FORUM beschikte over een stevige probleemanalyse en handelde overeenkomstig deze analyse. Hierdoor kon gericht worden nagegaan of en zo ja hoe, eventuele projecten konden bijdragen aan een oplossing voor geconstateerde problemen;
- Het totaal aan projecten zorgde voor een goed resultaat en effect;
- De samenwerking met externe deskundigen zoals het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), Clingendael, het Verweij Jonker Instituut. Deze samenwerking zorgde tevens voor het tussentijds aanscherpen van de probleemanalyse;
- Het gericht benaderen van jongeren die bezig waren met geloof en hun eigen plaats in de samenleving;

- Het kunnen aanscherpen, combineren en evalueren van projecten. Het parallel aan de activiteiten ontwikkelen van methodieken, zorgde voor een goede borging van de projecten;
- Het beschikken over een organisatie met expertise en middelen, ook buiten de specifieke projecten om.

Ook bij de projecten van het LOM speelden verschillende succesfactoren een rol. De belangrijkste waren:

- De specifieke benadering van de eigen achterban waardoor snel draagvlak kon worden gevonden. De bereidheid om mee te doen was groot;
- Het benutten van goede contacten van aangesloten minderheidsorganisaties voor het gericht benaderen van doelgroepen;
- Het gericht opbouwen en voorbereiden van een project: eerst inventariseren van behoeften en/of de situatie en dan een methode ontwikkelen;
- Het werken met projecten gericht op het vergoten van binding waarbij door de deelnemers vanuit verschillende bevolkingsgroepen wordt toegewerkt naar een gezamenlijk succes, waarmee de impact van de positieve ervaring groter was;
- Het geleidelijk aan afstappen van het organiseren van eenmalige discussie bijeenkomsten.

Knelpunten

Het COT heeft naast de succesfactoren ook gekeken naar eventuele knelpunten in de uitvoer van de activiteiten van de beide programma's. Het COT heeft in haar evaluatie de volgende signalen geconstateerd:

- De relatieve onbekendheid van de problematiek, in het bijzonder radicalisering. Dit maakte dat activiteiten tussentijds bijgesteld moesten worden op basis van voortschrijdend inzicht.
- Er was sprake van een relatieve tijdsdruk, met name in de ontwikkelingsfase.
- De pluriformiteit van het LOM zorgde naast een goed bereik van verschillende achterbannen ook voor extra complexiteit in de uitvoering van activiteiten.
- De complexiteit van het betrekken van specifieke doelgroepen, zoals autochtone burgers, maar ook het betrekken van andere relevante partners en organisaties op lokaal niveau.

Het bleek in de praktijk lastig meer structurele samenwerking te realiseren tussen de beide actieprogramma's. Onderlinge ervaringen zijn zowel tussentijds als bij de afronding niet altijd uitgewisseld. Verder stelt het COT dat het vanuit het ministerie lastig was om zelf, en met de uitvoeringspartners gezamenlijk, te investeren in tussentijdse evaluaties, inhoudelijke analyse en/of tussentijdse bijsturing. Daardoor is wellicht minder goed gebruik gemaakt van de onderliggende (voortgangs)rapportages om te komen tot aanscherping van gedachtevorming en eventuele beleidsaanpassingen.

Samenwerking met LOM en FORUM partners

Het LOM is een wettelijk overlegorgaan en vanuit mijn verantwoordelijkheid als voorzitter heb ik in het kader van het tegengaan van polarisatie en radicalisering projectafspraken gemaakt met een aantal LOM-samenwerkingsverbanden en FORUM om een bijdrage te leveren aan de oplossing van een aantal maatschappelijke vraagstukken, waaronder de afspraken over het tegengaan van radicalisering.

In de evaluatie van het COT komt evenwel naar voren dat de communicatie met de verschillende partners binnen de actieprogramma's niet altijd

even soepel is verlopen. Het gaat dan vooral om het knelpunt dat ik eerder in de brief geschetst heb. Het COT constateert tegelijkertijd dat: Een deel van de eigen ervaringen en leerpunten zijn inmiddels toegepast in het kader van de regeling *Ruimte voor contact*. Hierin zijn strakkere kaders opgenomen en «best practices» toegankelijk gemaakt. Dit geldt ook voor het kaderprogramma *Aan de goede kant van de eer*, dat een beperkt aantal migrantenkoepels uitvoert in de preventie van eengerelateerd geweld. Via overleg vooraf is gekomen tot concrete gezamenlijke outputdoelstellingen en basiskaders voor de uitwerking van de aanpak, waaraan iedere deelnemende koepelorganisatie een bijdrage levert. Daarmee bevorder ik ook een gedeeld beeld bij de deelnemende partijen over uitgangspunten en benodigde onderlinge samenwerking in de aanpak. De migrantenkoepels hebben hiervoor onder andere een handelingsprotocol opgesteld, dat leidend is voor het scherpstellen van de eigen rol en de taken van zelforganisaties in de aanpak van eengerelateerd geweld.

«Good practices»

De omvang en diversiteit van het totale aantal projecten boden, dankzij het in kaart brengen van de succesfactoren en ondanks enkele knelpunten in de praktijk, de mogelijkheid om specifiek ervaringen op te doen en leerpunten te destilleren. Enkele van die «good practices» die door het COT zijn geïdentificeerd, zijn bijvoorbeeld:

- De stage- en peer education projecten van Forum en het LOM, in het bijzonder de intensieve coaching en begeleiding van de deelnemende jongeren daarbinnen;
- De «summer school» (Forum) en zomerschool (LOM), omdat deelnemers in contact kwamen met andere leefwerelden, onderlinge beelden en ervaringen konden uitwisselen en deskundigen konden raadplegen in een veilige omgeving;
- De vrouwenmoskee, vrouwensalon en studiedagen voor imams en korandocenten, vanwege het opgedane inzicht dat ook ogenschijnlijk moeilijk bereikbare doelgroepen bereid waren te participeren;
- Intergenerationele gesprekken en ouderparticipatie, omdat hiermee belangrijke onderliggende vraagstukken werden blootgelegd en werd bijgedragen aan het verkleinen van de vatbaarheid voor radicalisering (omdat bijvoorbeeld de onderlinge kloof tussen andersdenkenden werd verkleind en meerdere leefwerelden worden verbonden).

Beleidsopvolging

Analyse

Uit de evaluatie van het COT komt naar voren dat het wenselijk zou zijn een hernieuwde analyse op te stellen ten aanzien van de huidige problematiek rond polarisatie en radicalisering en de bijdrage die in het kader daarvan vanuit mijn ministerie geleverd kan worden. Ik heb eerder in deze brief aangegeven wat de beleidsontwikkelingen zijn geweest sinds de actieprogramma's van LOM en FORUM. Ik wil deze weg verder bewandelen vanuit mijn verantwoordelijkheid om in te zetten op de preventie van polarisatie en radicalisering, in samenwerking met moslim- en minderhedenorganisaties, zoals verwoord in de integratienota 2007–2011.

Koppeling lokaal beleid

Het COT raadt op basis van haar evaluatie tevens aan om een koppeling tot stand te brengen met de verdere ontwikkeling van de lokale aanpak van polarisatie en radicalisering. Ik heb eerder in deze brief aangegeven dat met de gemeenten in 2008 de gezamenlijke integratieagenda

«*Datgene wat ons bindt*» opgesteld is. Ook hierin is, zoals gezegd, aandacht voor polarisatie en radicalisering.

Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zal ik komen tot een initiatief waarin de lokale aanpak en de partners in het veld centraal staan. Deze samenwerking kan worden benut om de aansluiting te zoeken bij de lokale aanpak van polarisatie en radicalisering. Ook kan het als stimulans gelden voor de betrokken samenwerkingsverbanden om bij te blijven dragen aan de maatschappelijke binding en het tegengaan van radicalisering.

Ik verwacht u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan