

Bijlage 1 Eindverslag Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011

In 2007 heeft het toenmalige kabinet Balkenende IV het Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011 uitgebracht. Het Actieplan richtte zich onder meer op het voorkomen van polarisatie en radicalisering, het vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak. Het Actieplan omvat drie sporen: het lokale spoor, het nationale spoor en het internationale spoor.

Binnen het lokale spoor heeft de rijksoverheid financiële ondersteuning ter beschikking gesteld aan projecten die worden uitgevoerd op lokaal niveau door gemeenten (via decentralisatie-uitkeringen via het Gemeentefonds). Daarnaast zijn er gelden beschikbaar gesteld aan bovenlokaal werkende niet-overheidsorganisaties – meestal non-profitorganisaties (Tijdelijke subsidieregeling voorkomen en tegengaan van polarisatie en radicalisering). In totaal heeft het Rijk in de periode 2007-2011 ruim € 10,7 miljoen geïnvesteerd in het lokale spoor van het Actieplan. Dit heeft geresulteerd in 78 projecten.

Het algemene resultaat is dat de beoogde inhaalslag op dit destijds nieuwe beleidsterrein in termen van kennis en deskundigheid grotendeels is behaald. Er is een landelijk netwerk van deskundigen en een keur aan handreikingen en andere instrumenten beschikbaar, die ondersteuning bieden voor gemeenten om de door hen gekozen aanpak voort te zetten.

Daarnaast zijn ten behoeve van beroepsgroepen specifieke producten ontwikkeld, zoals:

- een instrument voor zorgadviesteams op scholen (mentor, zorg- en veiligheidscoördinator, wijkagent, schoolmaatschappelijk werk etc.) om zorgelijk gedrag te duiden;
- modules die via train-de-trainer sessies zijn toegevoegd aan de opleiding van de politie;
- een tool voor de signalering van radicalisering voor de trainingen van eerstelijns werkers.

Een wegwijzer voor het herkennen van en omgaan met politiek salafistische façadepolitiek.¹

De uitvoering van de projecten is onderzocht door een onafhankelijk bureau (KplusV Organisatieadvies). Per project zijn rapportages gemaakt van opzet, verloop en resultaten. In totaal zijn in de periode 2007-2011 78 projecten beschreven in 72 rapportages (zie www.nuansa.nl).

Activiteiten in het kader van het Actieplan

Sinds 2007 zijn 53 decentralisatie-uitkeringen via het Gemeentefonds aan gemeenten verleend, waarmee ca. 150 gemeenten activiteiten uitvoerden op het terrein van bewustwording, deskundigheidsbevordering en weerbaarheids-versterking. Daarnaast zijn 25 subsidies aan non-profitorganisaties toegekend, vooral voor landelijke projecten op het gebied van democratische ontwikkeling en conflicthantering voor jongeren. De projecten richten zich aanvankelijk vooral op radicalisering (met name op islamitische radicalisering en rechtsradicalisering) en daarnaast op polarisatie. In de projecten worden verschillende instrumenten ingezet. Zij zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- educatie/workshops voor de doelgroep;
- kennisuitwisseling tussen professionals;
- bevorderen contacten;
- onderzoek;
- meldpunt/informatiehuishouding;

¹ Over deze wegwijzer staat nog een toezegging aan uw Kamer open. Hierover wordt bericht in bijlage 2.

- o training professionals;
- o acties ten behoeve van de doelgroep.

Voorbeelden van goede projecten

1. De *weerbaarheidstraining* van de Stichting SIPI is een toegespitste training op lokaal niveau. Moslimjongeren ontwikkelen kracht en vaardigheden om de verleidingen van maatschappelijke uitval en radicalisering te weerstaan en samen te leven op basis van wederzijds respect. De training is in diverse gemeenten uitgevoerd (inclusief in 5 steden uitgevoerde train-de-trainer module);
2. *Critical Mass* ontwikkelde ervaringsgerichte activiteiten waarbij jong volwassen deelnemers zich bewust worden van conflictprocessen en vaardigheden aanleren om deze tegen te gaan (INBOX).
3. *Het lesprogramma Tweede Wereldoorlog in perspectief* werd ontwikkeld n.a.v. verstoringen van de dodenherdenking in Amsterdam West. In 6 lessen leren leerlingen over de Tweede Wereldoorlog en het Midden- Oostenconflict. De lessen worden gegeven door 'peer-educators' met Islamitische en Joodse achtergrond, die samen voor de klas staan. In de lessen komen begrippen als tolerantie, respect, religie en discriminatie aan de orde.
4. *Het actieplan "Weert weert polarisatie en radicalisering"* bevat concrete activiteiten, zoals een coachingsproject voor leerlingen en een sociaal calamiteitenplan (draaiboek voor het omgaan met sociale spanningen). De integrale samenwerking en het enthousiasme van betrokkenen maakt de aanpak tot een succes (winnaar Gemeenteprijs Polarisatie en Radicalisering 2010).
5. *Het Rotterdamse project 'pedagogiek in de moskee'*: Onderwijskundige medewerkers van moskeeën en andere islamitische verenigingscentra worden intensief getraind op didactische en pedagogische vaardigheden, waarbij polarisatie en radicalisering een prominente plek krijgen. Dit project stelt opvoeders in en om de moskee in staat om de democratische identiteitsontwikkeling van kinderen te ondersteunen, hun binding bij de bredere samenleving te versterken en zo hun vatbaarheid voor radicalisering te verminderen (winnaar Gemeenteprijs 2009).
6. *De Amsterdamse deelgemeente Slotervaart* ontwikkelde de eerste brede lokale aanpak, met veel aandacht voor de worsteling van jongeren rond identiteitsvorming die kan leiden tot isolement en radicalisering. Centraal staat het bevorderen van zelfkritiek, en respect voor gelovigen en niet-gelovigen aan bod. (winnaar Gemeenteprijs 2008).
7. *De lokale aanpak Den Haag* heeft o.m. training 1e-lijns werkers en een effectief netwerk onder sleutelfiguren (inclusief geïsoleerde islamitische vrouwen) ter signalering en aanpak van radicalisering en maatschappelijke onrust.
8. *Disengagementproject Winschoten*: Door de methode van "groepen pellen" werden rechtsextremistische jongeren teruggehaald uit de radicale beweging (ondersteunen van uitreders). Het project leverde een handreiking op en expertise voor andere gemeenten.
9. *"Fight for your rights"* was een project over grondrechten en actief burgerschap waarbij leerlingen met een inspirerend lespakket inhoudelijk worden voorbereid op het vormen van een mening en het voeren van een debat. Het project heeft enkele tienduizenden leerlingen bereikt.

Om gemeenten, professionals en burgers te ondersteunen werd een nationaal kennis- en adviescentrum opgezet (Nuansa). De afgelopen drie jaar zijn meer dan 1000 vragen van professionals, gemeenten en burgers beantwoord. Ongeveer 4000 (huidige en aanstaande) professionals zijn bereikt met workshops en trainingen (in over 100 multidisciplinaire trainingen in het herkennen van en omgaan met radicalisering en in 25 gastlessen aan HBO-opleidingen voor professionals in het sociale domein (sociaal werk en jeugdhulpverlening). Deze trainingen en presentaties zijn geborgd in een train-de-trainer cursus, een e-training module en een besloten intervisienetwerk van professionals. Daarnaast zijn meerdere bijeenkomsten en (internationale) conferenties voor gemeenten en professionals georganiseerd.

De weerbaarheid van personen of bedrijven die te maken hebben met acties van extremisten is vergroot met gerichte bijeenkomsten en tools. Er zijn brochures uitgebracht

over de vier vormen van extremisme met informatie voor gemeenten, bedrijven en instellingen Ook zijn de nodige handreikingen ontwikkeld, zoals:²

- Brochure en een e-learning 'security-awareness module' voor gemeenten, bedrijven en (kennis-) instellingen die te maken hebben met dierenrechtenextremisme.
- Een VNG-tool voor het opzetten van een lokale aanpak op radicalisering en polarisatie;
- Tools voor de signalering van en omgang met processen van polarisatie en radicalisering (die worden meegenomen in de trainingen van alle eerstelijnsprofessionals);
- Handreiking deradicalisering/disengagement;
- Het *Tweeluis Religie in het Publieke Domein*, een handreiking voor (bepaling van de grenzen aan) samenwerking tussen overheid en religieuze instellingen.
- *Handreiking Democratisch Weerwoord*: met praktische handvatten voor professionals uit politie, justitie, onderwijs en jeugdwerk om op basis van democratische waarden weerwoord te bieden aan radicale uitingen;
- Een wegwijzer voor het herkennen en omgaan met politiek salafistische façadepolitiek.

Internationaal vervult Nederland een voortrekkersrol: op verzoek van de Europese Contra-Terrorisme Coördinator gaf Nederland de EU-werkstroom t.a.v. de 'lokale aanpak van radicalisering' vorm. In dit kader werd met succes de *Cities Conference 2009* georganiseerd voor circa 200 Europese professionals uit lokaal bestuur, onderwijs, welzijn en politie.³ Daarnaast richtte Nederland het *Policy Planners Network* op, waarin acht Europese landen ervaringen delen. Tot slot draagt Nederland bij aan het EU-Stockholmprogramma, met het leiderschap van diverse transnationale projecten en met deelname aan effectieve uitwisselingsprojecten.⁴

Evaluatie en Effect

Bij het bepalen van het succes van de aanpak is gekozen voor een benadering gericht op output-resultaten en leerpunten. De meeste activiteiten die in het kader van het Actieplan Polarisation en Radicalisation 2007-2011 een decentralisatie-uitkering of subsidie verkregen, hebben een lokale evaluatie ondergaan. Daarnaast zijn de resultaten alle door het Rijk ge(co-)financierde projecten door een extern onderzoeksbureau geïnventariseerd. Doel was om leerpunten en best practices te verzamelen.

Volgens deze inventarisatie is de kennis bij lokale partners over de problematiek en mogelijke interventies toegenomen, zijn de lokale netwerken verbeterd en hebben de projecten een gunstige uitwerking op de deelnemers. De leerpunten en best practices zijn geborgd in een toegankelijke digitale database en handelingskader, die via de website van de NCTV breed beschikbaar blijft voor lokale partners.

Hieronder volgt een samenvatting van de trends, opbrengsten en aandachtspunten die het onderzoek identificeert:

² Handreikingen en andere producten zijn te vinden op www.nuansa.nl

³ De Cities Conference 2009 is door de Europese Unie (Committee of the Regions) uitgeroepen tot internationale best practice.

⁴ Voorbeelden zijn CRIME en SAFIRE. CRIME is een door de Europese Commissie (EC) gefinancierd onderzoeksproject naar modellen van radicalisering en mogelijke interventies. Nederland was de coördinator van dit project. SAFIRE is eveneens door de EC gesubsidieerd en is een vervolg op CRIME met een groter consortium. Nederland is voorzitter van de Adviesraad. Nederland is ook nauw betrokken bij het EC "Radicalisation Awareness Network" (RAN), een netwerk voor uitwisseling van kennis en ervaring van lokale professionals door heel Europa.

Inzichten en trends

- De projecten gaan er van uit dat polarisatie en radicalisering deels overeenkomstige voedingsbodems kennen: onvoldoende reflectie op de eigen identiteit, te weinig inzicht in andere culturen en religieuze achtergronden, onvoldoende sociaaleconomisch perspectief. Hierdoor zijn jongeren onvoldoende weerbaar. De projecten richten zich op versterking van die weerbaarheid.
- Samenwerking in de uitvoering is van groot belang. In vrijwel alle projecten wordt samengewerkt tussen overheden, welzijnsorganisaties, onderwijsorganisaties en doelgroepen. De samenwerking verloopt wisselend. Er moet soms veel tijd en energie worden geïnvesteerd in deelname van o.m. onderwijsinstellingen en organisaties van doelgroepen. Vooral waar de termen polarisatie en radicalisering als stigmatiserend worden ervaren, verloopt de samenwerking moeizaam.
- In de loop der jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden van projecten die zich richten op het scheppen van voorwaarden en het inzichtelijk maken van de verschijnselen, naar projecten die daadwerkelijk aan de slag gaan met de doelgroepen en die zich richten op de voedingsbodems.
- De projecten waren in de eerste jaren beperkt van omvang en bereik. In de laatste jaren zijn methoden ingezet zoals onderwijsprojecten, tentoonstellingen en sociale media. Daardoor steeg het bereik sterk. Er is bijna een verviervoudiging van deelname in de projecten in 2010 en 2011 ten opzichte van 2007-2009. De intensiteit van betrokkenheid van deelnemers is mede afhankelijk de ingezette methoden (van intensieve begeleiding van gezinnen tot 'vluchtige' communicatie via sociale media).
- Netwerkvorming met het maatschappelijke middenveld is toegenomen.
- Bewustwording en handelingsperspectief bij bestuurders en professionals is toegenomen.
- Rolneming gemeenten: van uitvoering naar regie/faciliteren van werk door non-profitorganisaties.

Opbrengsten

- De projecten in het kader van het Actieplan hebben er toe bijgedragen dat de onderwerpen polarisatie en radicalisering – en vooral de voedingsbodems daarvan en hoe daarmee moet worden omgegaan – *op de agenda* zijn gekomen bij overheden (bestuurders en medewerkers), maatschappelijke organisaties en professionals op uiteenlopende werkvelden.
- *Kennis* over inzet van interventies is opgebouwd: methodieken ontwikkeld en toegepast. Gemeenten hebben een *beter inzicht* in de problematiek van polarisatie en radicalisering (door o.a. uitgevoerd onderzoek, het inrichten van een meldfunctie van signalen, het onderhouden van contacten met eerstelijnsprofessionals en maatschappelijk middenveld)
- De projecten hebben een *pluriform bereik*: diversiteit aan gemeenten (bestuurders en medewerkers OOV, welzijn en, onderwijs), professionals (o.a. onderwijs, hulpverlening, welzijnswerk), jongeren, leerlingen, ouders, sleutelfiguren, en zelforganisaties. Gemeenten hebben hier een *beter contact/netwerk* met deze partners.
- Projecten dragen bij de *doelgroep jongeren* bij aan meer kennis (o.a. conflictsituaties, democratisch burgerschap) en meer inzicht in eigen houding (o.a. eigen gedrag, gevolgen van eigen handelen, zelfreflectie, perspectief van een ander innemen)

Belangrijkste leerpunten

- Polarisatie en radicalisering zijn doeltreffend aan te pakken door een *combinatie van preventie, signaleren en interveniëren*. De nadruk dient te liggen op het verkleinen van de voedingsbodem, het vergroten van de weerbaarheid bij jongeren en het waarnemen, bespreken en uitvoeren van individuele casussen en aanpakken. De aanpak kan het beste worden uitgevoerd op *lokaal niveau*;
- Een *integrale* aanpak onder *duidelijke regie* van de gemeente is wenselijk. Projecten die vanaf het begin niet alleen vanuit het veiligheidsperspectief, maar ook vanuit zorg-, welzijn-, en onderwijsperspectief zijn opgezet, zijn succesvoller dan projecten waarbij deze partijen pas later worden betrokken. Een effectief netwerk van relevante samenwerkingspartners is cruciaal voor signalering en aanpak. Training in een multidisciplinaire setting bevordert deskundigheid én versterkt tevens het integrale netwerk. Projecten die aansluiten op bestaande netwerken, bestaand beleid, bestaande kennis en/of doorlopende ontwikkelingen, verlopen doorgaans soepeler in de uitvoering.

- *Maatwerk* is noodzakelijk gelet op soms zeer specifieke vormen van polarisatie en radicalisering die voorkomen in gemeenten; Het verkrijgen van resultaten vergt *tijd* en doorzettingsvermogen.
- Het slagen van een aanpak heeft zeker ook te maken bestuurlijke betrokkenheid en durf bij de eigen (gemeentelijke) organisatie en bij stakeholders. Doorslaggevend zijn ook de *inzet, gedrevenheid en daadkracht van de betrokkenen*, vooral van de projectleider.
- Onmisbaar zijn goede contacten met de potentieel radicaliserende doelgroep door gemeentelijke of maatschappelijke organisaties en een op het individu gerichte aanpak. De interventie moet aansluiten bij de belevingswereld van de doelgroep; Het werken met personen van buiten het reguliere onderwijs, ervaringsdeskundigen en *peer groups* bevordert dat educatieve projecten aanslaan. Persoonlijke benadering, verhalen en specifieke casuïstiek spreken de jongeren meer aan dan beschouwende en normatieve verhalen.

Aandachtspunten zijn:

- Er is een tekort aan wetenschappelijke inzichten omtrent de aangrijpingspunten voor effectieve interventies en omtrent de effectiviteit van interventies
- Monitoring en evaluatie van de resultaten en effecten van projecten worden slechts incidenteel uitgevoerd.
- Borging van projecten na 2011 is wankel (zowel organisatorisch als bestuurlijk). Van belang is dat iemand binnen de gemeente verantwoordelijk is en blijft voor de aanpak (die zorgt dat het belegd is en op de agenda blijft).

De eindconclusies van het KplusVrapport zijn:

1. Het Actieplan is een noodzakelijke impuls geweest voor lokale projecten. Zonder de bijdragen zou dit grote en pluriforme bereik aan projecten niet zijn gerealiseerd.
2. In de periode 2007-2011 zijn de deelnemende gemeenten uitgebreid en zijn methoden en werkwijzen over Nederland verspreid.
3. Met de lokale projecten zijn zowel professionals als de doelgroep bereikt: de projecten hebben bijgedragen aan kennis, inzicht en zelfreflectie bij jongeren en professionals inzake (hun rol in) polarisatie en radicalisering.
4. Netwerken tussen overheden, professionals en het maatschappelijk middenveld (zelforganisaties, sleutelfiguren) zijn ontwikkeld en verstevigd.
5. De bestuurlijke en organisatorische borging van de projecten en hun opbrengsten is beperkt. Dit maakt dat het onzeker is of de opgebouwde kennis en ervaring – na afronding van het Actieplan en de lokale projecten – blijvend benut worden.
6. Een aantal projecten is bij de opzet expliciet onderbouwd met veronderstellingen over de werking van interventies. De onderbouwing is gebaseerd op praktische kennis en ervaring en/of wetenschappelijke kennis en inzichten. Op grond daarvan kan van drie van de tien nader onderzochte projecten worden gesteld dat de projecten doeltreffend zijn wat betreft de interventiedoelstellingen (de eerste drie projecten in de tabel hierboven). De overige zijn te karakteriseren als veelbelovende interventies.

Tot slot

Het beleid op radicalisering is – ook in internationaal verband – relatief nieuw. Nederland is hierbij (met het Verenigd Koninkrijk) leidend, met beide 5 à 6 jaar ervaring. In het begin lag de focus in eerste instantie op het organiseren van netwerken en het op orde krijgen van de signaleringsfunctie. De afgelopen jaren zijn daarnaast concrete interventies ondernomen. De voortgang en output daarvan zijn op lokaal niveau gevolgd.⁵ Dit resulteerde in intersubjectieve uitspraken over successen en leerpunten, welke zijn meegenomen bij nieuwe projecten.⁶

⁵ Zie de eerder inventarisatieonderzoeken van K+V, te vinden op www.nuansa.nl.

⁶ Intersubjectief, in die zin, dat de uitspraken zijn gebaseerd op inschattingen van betrokken personen, gecombineerd met informatie over concrete outputresultaten.

Gezien het feit dat bij evalueren het verband tussen maatregelen en preventieve effecten lastig aan te tonen is, is in plaats van wetenschappelijke evaluatie gekozen voor uitgebreide resultaatinventarisaties en voor vormen van evaluatie die de algemene assumpties van interventies tegen het licht houden.⁷

Aan de borging van opgedane kennis, deskundigheid en 'good practices' is het afgelopen half jaar veel aandacht besteed. Een toegankelijke digitale database met alle lokale projecten en een handelingskader met tips voor de aanpak zijn ontwikkeld in samenwerking met ervaren professionals en gemeenten (zie www.nederlandtegenterrorisme.nl). Ook is een landelijk platform opgericht van en voor professionals die direct te maken hebben met de radicaliserings-problematiek met als doel het delen van kennis, informatie en contacten.

In de afgelopen jaren is bij de toekenning van fondsen aan gemeenten als criterium gesteld dat er aandacht is voor borging. Ook in de relaties met gemeenten is hier op aangedrongen. In laatste instantie blijft de vraag op welke wijze de aandacht voor het thema en de kennis en netwerken worden geborgd echter de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur zelf. Waar ontwikkelingen worden gesignaleerd die een mogelijke bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, zal de NCTV actief met gemeenten, politie en andere betrokken organisaties waarborgen dat de juiste maatregelen worden getroffen.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Movisie, *Polarisatie en radicalisering, de onderbouwing van sociale interventies onderzocht*, 2011