



RAND

EUROPE

Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme

Een eerste evaluatie van de gemeentelijke
Versterkingsgelden 2020-2021

Fook Nederveen, Emma Zürcher, Lana Eekelschot,
Emma Leenders, Iris Leussink en Stijn Hoorens

For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RRA1807-1

About RAND Europe

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit www.randeurope.org.

Research Integrity

Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit www.rand.org/about/principles.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2022 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

Limited Print and Electronic Distribution Rights

This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on rand.org is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit www.rand.org/pubs/permissions.

Voorwoord

Jaarlijks stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) financiële middelen beschikbaar aan gemeenten voor de versterking van hun lokale aanpak van radicalisering en extremisme. Gemeenten kunnen een beroep doen op deze zogeheten Versterkingsgelden door financiering aan te vragen voor activiteiten in een of meerdere van de volgende clusters: analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering of (gewelddadig) extremisme; de persoonsgerichte aanpak (PGA) van geradicaliseerde personen; het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van sleutelfiguren betrokken bij het signaleren van mogelijke radicalisering; deskundigheidsbevordering en voorlichting; preventie-activiteiten; en evaluatie van de activiteiten.

Tot en met 2019 werd over de uitvoering van de gefinancierde activiteiten jaarlijks gerapporteerd in een monitor. Maar naar aanleiding van een motie van toenmalig VVD-Kamerlid Wiersma (Kamerstuk 32824 nr. 274, 2019) is de aandacht meer op de effectiviteit van de Versterkingsgelden komen te liggen. Daarom wil de NCTV door middel van onderzoek beter inzicht krijgen in de resultaten en uitkomsten en uiteindelijk de effecten van de door Versterkingsgelden gefinancierde activiteiten. Dit onderzoek, in opdracht van het WODC, vormt een eerste aanzet richting een meer *evidence-based* aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme op gemeentelijk niveau.

RAND Europe is een onafhankelijk *not-for-profit*-onderzoeksbureau voor beleidsanalyse met het doel beleid en besluitvorming te verbeteren. Dit rapport heeft peer review ondergaan, conform RANDs kwaliteitsstandaarden voor kwalitatief hoogstaand onderzoek. De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport. Voor meer informatie over dit onderzoek of RAND Europe, kunt u contact opnemen met Stijn Hoorens (hoorens@randeurope.org).

RAND Europe
Rue de la Loi 82, bus 3
1040 Brussel
België
Tel. +32 2669 2400

RAND Europe
Westbrook Centre, Milton Road
Cambridge CB4 1YG Cambridge
United Kingdom
Tel. +44 1223 353329

Inhoud

Voorwoord.....	iii
Inhoud.....	v
Tabellen.....	ix
Afkortingen.....	xi
Samenvatting.....	xiii
Dankwoord.....	xxiii
1. Inleiding.....	1
1.1. Achtergrond van dit onderzoek.....	1
1.2. Doelstelling van dit onderzoek.....	6
1.3. Onderzoeksvragen.....	7
1.4. Leeswijzer.....	8
2. Methodologische verantwoording.....	9
2.1. Evaluatiekader.....	9
2.2. Bureauonderzoek en casestudies.....	12
2.3. Beschikbare evaluaties.....	14
2.4. Interviews.....	15
2.5. Analyse en synthese.....	16
2.6. Afbakening van het onderzoek.....	16
3. Overzicht van interventies gefinancierd door de Versterkingsgelden in 2020 en 2021.....	19
3.1. Aantallen activiteiten en totaalbedragen per cluster.....	19
3.2. Toegekende bedragen per aanvragende gemeente.....	23
3.3. Ondersteuning van de lokale radicaliseringsaanpak, maar brede regionale dekking per aanvraag	25
4. Cluster A: Analyse.....	27
4.1. Introductie.....	27
4.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend.....	27
4.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten.....	29
4.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden.....	29

4.5.	De uitvoering van de activiteiten.....	30
4.6.	De opbrengsten van de activiteiten	31
4.7.	Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster A.....	33
5.	Cluster B: Persoonsgerichte aanpak (PGA).....	35
5.1.	Introductie.....	35
5.2.	Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend.....	36
5.3.	Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten	37
5.4.	Vooraf veronderstelde wijze waarop effecten gerealiseerd zouden moeten worden	38
5.5.	De uitvoering van de activiteiten.....	39
5.6.	De opbrengsten van de activiteiten	40
5.7.	Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster B.....	42
6.	Cluster C: Sleutelfiguren	45
6.1.	Introductie.....	45
6.2.	Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend.....	46
6.3.	Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten	47
6.4.	Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden	48
6.5.	De uitvoering van de activiteiten.....	48
6.6.	De opbrengsten van de activiteiten	49
6.7.	Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster C.....	52
7.	Cluster D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting.....	55
7.1.	Introductie.....	55
7.2.	Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend.....	55
7.3.	Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten	56
7.4.	Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden	57
7.5.	De uitvoering van de activiteiten.....	58
7.6.	De opbrengsten van de activiteiten	59
7.7.	Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster D	62
8.	Clusters E en F: Preventie.....	65
8.1.	Introductie.....	65
8.2.	Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend.....	66
8.3.	Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten	67
8.4.	Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden	69
8.5.	De uitvoering van de activiteiten.....	72
8.6.	De opbrengsten van de activiteiten	76
8.7.	Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in clusters E en F	82

9. Conclusie en aanbevelingen	85
9.1. Conclusies over de onderzoeksvragen	85
9.2. Discussie over de evaluatiepraktijk van de Versterkingsgelden	94
Bronnen	99
Bijlage A. Extractieformulieren voor documentatie, interviews en evaluaties	103
Bijlage B. Handreiking evalueren van effectiviteit	111
Stappenplan om evaluaties te versterken	111
Voorbeeld	119

Tabellen

Tabel S-1. Totaal toegekende bedragen per cluster	xv
Tabel 1-1. Clusterindelingen van de Versterkingsgelden voor 2020 en 2021	2
Tabel 2-1. Het evaluatiekader.....	11
Tabel 3-1. Activiteiten en bedragen (afgerond naar hele euro's) per cluster en gemiddeld bedrag per activiteit in 2020 en 2021	20
Tabel 3-2. Toegekende Versterkingsgelden afgerond naar hele euro's per aanvragende gemeente.....	24
Tabel 4-1. Dekking van de casestudies in cluster A ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021	28
Tabel 5-1. Dekking van de casestudies in cluster B ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021	36
Tabel 6-1. Dekking van de casestudies in cluster C ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021	46
Tabel 7-1. Dekking van de casestudies in cluster D ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021	56
Tabel 8-1. Dekking van de casestudies in clusters E en F ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021	66

Afkortingen

CTER	(Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering
ESS	Expertise-unit Sociale Stabiliteit (van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
LSE	Landelijk Steunpunt Extremisme
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

Ieder jaar verstrekt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) zogenoemde Versterkingsgelden aan gemeenten ter ondersteuning van hun activiteiten gericht op het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland, het voorkomen van nieuwe aanwas en het tegengaan van radicalisering. Door preventieve maatregelen in het tegengaan van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme te intensiveren in die gemeenten waar de problematiek het grootst is, beoogt het kabinet de lokale aanpak gericht te versterken waar dat het meest nodig is.

Versterkingsgelden kunnen aangevraagd worden door gemeenten binnen een aantal activiteitenclusters:



Cluster A: Analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering of (gewelddadig) extremisme

Dit cluster omvat onderzoeks- en analyse-activiteiten van actuele kwesties in een gemeente of regio. De gefinancierde analyses zijn voor verschillende doeleinden ingezet, zoals voor het genereren van nieuwe kennis of het verdiepen van bestaande kennis. Sommige van deze activiteiten zijn meerjarig en bouwen door op voorgaande jaren, andere zijn nieuw wanneer er een behoefte ontstaat. Vereist is dat de activiteit een verdieping betreft van de huidige inzet en dat er aandacht wordt besteed aan de lokale problematiek rondom radicalisering, extremisme en terrorisme.



Cluster B: Persoonsgerichte aanpak (PGA) van geradicaliseerde personen

Omdat bij processen van radicalisering van individuen vaak meerdere factoren een rol spelen, zal doorgaans per geval een inschatting moeten worden gemaakt van de interventiebehoefte. De PGA biedt hiertoe mogelijkheden. Dit is vaak een meerjarig traject. Aanvragen binnen dit cluster zijn daarom vaak ingezet voor specifieke expertise en duiding, ondersteuning van de casusregie in het Zorg- en Veiligheidshuis, het opzetten van een signaleringsstructuur, het monitoren van casuïstiek en persoonsgerichte interventies.



Cluster C: Opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van sleutelfiguren betrokken bij het signaleren van mogelijke radicalisering

Dit netwerk van sleutelfiguren bestaat uit individuen die nauwe banden onderhouden met formele en informele netwerken in de gemeenschap. Ze kunnen daardoor verschillende groepen in een gemeente, wijk of buurt met elkaar verbinden. Door hun maatschappelijke betrokkenheid kunnen ze bovendien doelgroepen benaderen die soms voor gemeenten en partnerorganisaties lastig te bereiken zijn. Het opbouwen en onderhouden van deze netwerken is doorgaans een meerjarig traject. Versterkingsgelden zijn

ingezet voor projectleiding, regelmatige contactmomenten, trainingen voor sleutelfiguren en andere activiteiten die vanuit het netwerk worden opgezet.



Cluster D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting

Activiteiten in dit cluster hebben betrekking op deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering. In 2020 en 2021 is financiering toegekend voor trainingen via het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR), trainingen van externe aanbieders en bijeenkomsten voor professionals, georganiseerd door de gemeenten. Meestal wordt geprobeerd om voort te bouwen op de in de voorgaande jaren verworven kennis door middel van verdiepingstrainingen voor professionals die de basisopleiding reeds hebben voltooid.



Cluster E (in 2020) en clusters E en F (in 2021): Preventie-activiteiten gericht op specifieke kwetsbare doelgroepen

Preventie-activiteiten zijn gericht op het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen of hun directe omgeving en het voorkomen of vroegtijdig signaleren van radicalisering. In 2020 was er één activiteitendcluster van preventie-activiteiten waarvoor Versterkingsgelden konden worden aangevraagd. In 2021 is dit cluster echter in tweeën gesplitst. Het eerste daarvan is gericht op preventie-activiteiten voor radicaliserende personen en de directe omgeving; denk aan begeleiding voor een (alternatief) sociaal netwerk, toekomstperspectief en familieondersteuning. Het tweede betreft preventie-activiteiten die de weerbaarheid versterken van specifieke groepen en individuen die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering, zoals jongerenwerk, de inzet van sociale wijkteams, weerbaarheidstrainingen voor vatbare jongeren, opvoedondersteuning en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders.



Cluster F (in 2020) en G (in 2021): Evalueren van de activiteiten die zijn verricht in het kader van het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme

Gemeenten kunnen in het kader van de Versterkingsgelden ook een bijdrage aanvragen voor de uitvoering van evaluaties. Voor activiteiten waarvoor meer dan €100.000,- is toegekend, is een onafhankelijke effectevaluatie verplicht.

In 2020 en 2021 is er in totaal €7,3 miljoen en €6,6 miljoen euro uitgekeerd aan respectievelijk 18 en 19 gemeenten. In de meeste gevallen dienden deze gemeenten een aanvraag in namens een grotere groep gemeenten in de regio. De toegekende Versterkingsgelden en de bijbehorende aantallen activiteiten per cluster in de jaren 2020 en 2021 worden getoond in Tabel S-1.

Tabel S-1. Totaal toegekende bedragen per cluster

Cluster	Aantal 2020	Totaal per cluster 2020	Aantal 2021	Totaal per cluster 2021
A) Analyse	20	€670.969	23	€977.896
B) PGA	50	€2.212.366	41	€1.919.989
C) Sleutelfiguren	32	€859.166	34	€1.021.924
D) Deskundigheidsbevordering en voorlichting	25	€1.198.708	59	€1.093.070
E) Preventie	45	€1.763.369	8	€266.424
F) Preventie	-	-	26	€1.107.189
F&G) Evaluatie	15	€558.806	11	€237.245
Totaal	187	€7.263.385	202	€6.623.737

Dit onderzoek komt voort uit de wens en de ambitie van de Kamer en de regering om beter zicht te krijgen op de effectiviteit van de Versterkingsgelden en de behoefte om een stap te maken naar een meer *evidence-based* lokale integrale aanpak van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat waren de vooraf verwachte effecten van activiteiten gefinancierd door middel van Versterkingsgelden in 2020-2021, hoe is de uitvoering van deze activiteiten geweest en welke opbrengsten kunnen worden geïdentificeerd?

De centrale vraag is opgedeeld in een aantal deelvragen. Deze zijn verdeeld in vragen die het karakter hebben van: een planevaluatie (wat is de coherentie en logica van de activiteiten op papier?); een procesevaluatie (in hoeverre zijn de activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd en hoe?); en een eerste aanzet voor een effectevaluatie (wat kan er worden gezegd over de opbrengsten van de activiteiten?).

Om de centrale vraagstelling en de deelvragen te beantwoorden, zijn in dit onderzoek verschillende methodologieën ingezet: bureauonderzoek van aanvragen en toekenningen, een analyse van evaluaties van gemeentelijke activiteiten die reeds zijn uitgevoerd en semigestructureerde (groeps)interviews. Vanwege het grote aantal afzonderlijke activiteiten dat is gefinancierd met de Versterkingsgelden in 2020 en 2021 (bijna 400), is er een selectie van 137 activiteiten gemaakt die als casestudies in deze studie zijn geanalyseerd. Hoofdstuk 2 bevat een uitgebreide toelichting van de methodologische verantwoording.

In dit rapport wordt een eerste aanzet gedaan in de richting van het evalueren van de doeltreffendheid van de activiteiten. Vanwege de voor dit onderzoek beschikbare gegevens, middelen en methoden kan er echter nauwelijks sprake zijn van een beoordeling van de causaliteit tussen de activiteiten en eventuele effecten. Daarom zijn wij terughoudend met het hanteren van de term 'effectevaluatie' of beoordeling van de 'effectiviteit'. Waar mogelijk worden de opbrengsten geïnventariseerd: wat hebben de activiteiten opgeleverd? Bij het in kaart brengen van de opbrengsten wordt een onderscheid gemaakt tussen resultaten (een kwantitatieve, meetbare samenvatting van de interventie) en uitkomsten (kwalitatieve veranderingen

die plaatsvinden als gevolg van de interventie). De bevindingen en conclusies van de analyse zijn geaggregeerd op het niveau van de clusters, zodat algemene lessen kunnen worden getrokken voor de gemeentelijke aanpak van radicalisering. Naast een eerste aanzet in de richting van het evalueren van de doeltreffendheid van de activiteiten, wordt er in dit rapport ook een oproep gedaan voor en richting geboden aan meer toekomstig systematisch effectonderzoek op dit gebied.

De vooraf veronderstelde effecten van de activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden

Veel activiteiten zijn gericht op kennisverbetering

Gemeenten richten zich in hun aanvragen voor Versterkingsgelden vaak op kennisverbetering. Door een verbeterd inzicht in de problematiek rond de doelgroepen en hun drijfveren hopen gemeenten hun aanpak beter te kunnen laten aansluiten bij deze groepen (met name in de clusters analyse [cluster A] en deskundigheidsbevordering [cluster D]) en deze inzichten worden ook gebruikt ter ondersteuning van activiteiten in andere clusters, zoals de PGA (cluster B). Verwacht wordt dat verbeterde inzichten op lange termijn tot een versterking en een verbetering van vroegsignalering van tekenen van radicalisering en extremisme leiden, wat de professionals in staat zou moeten stellen om sneller en doelgerichter te handelen. Enkele gemeenten gebruiken analyses ook om het urgentiebesef onder ketenpartners aan te zwengelen. Kennisverbetering is soms ook een beoogd resultaat van de inzet van sleutelfiguren (cluster C) en een PGA (cluster B). Men hoopt namelijk dat toegenomen kennis bij sleutelfiguren leidt tot eerdere identificatie van mogelijk kwetsbare of radicaliserende individuen. De gedachte achter het hebben van lokale netwerken van sleutelfiguren is dat door onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen de deskundigheid en informatiepositie van ambtenaren, bestuurders en sleutelfiguren zelf worden bevorderd. Bovendien zou daardoor de communicatie tussen de gemeenten, sleutelfiguren en doelgroepen effectiever zijn.

Andere activiteiten zijn veelal gericht op het versterken van weerbaarheid onder kwetsbare groepen

Een tweede veel voorkomende doelstelling van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden is het versterken van de weerbaarheid van kwetsbare groepen en hun omgeving. Zowel de PGA (cluster B) als preventie-activiteiten (cluster E en F) zijn hierop gericht. De PGA, sleutelfiguren en verschillende preventie-activiteiten gebruiken de inzet van expertise om een vertrouwensband met individuen, kwetsbare groepen of gemeenschappen te creëren en vervolgens te onderhouden. Verwachte effecten en doelstellingen zijn in deze context vaak breed geformuleerd en gerelateerd aan het vergroten van weerbaarheid van familie en individu, het wegnemen van een voedingsbodemp voor radicalisering en extremisme, maatschappelijke ondersteuning en sociale activiteiten die de terugkeer in de samenleving faciliteren. In 2020 en 2021 richtten deze interventies zich met name op jongeren en migranten. De gefinancierde activiteiten lijken bovendien nog steeds grotendeels gericht op religieuze radicalisering, en met name op jihadisme. Overige vormen van extremisme, zoals rechts- of links-extremisme en radicalisering die gepaard gaat met het volgen van complottheorieën, lijken vooralsnog ondervertegenwoordigd. Wel is er een geleidelijke aandachtsverschuiving gaande richting andere vormen van extremisme. Ook voor activiteiten gericht op het tegengaan van polarisatie of het versterken van inclusie, identiteit en verbinding zijn gelden toegekend.

Doelstellingen zijn overwegend gericht op de korte termijn

Het valt op dat de doelstellingen over het algemeen zijn geformuleerd voor een relatief korte termijn, waarbij de direct beoogde producten van de activiteiten worden benadrukt. Langeretermijndoelstellingen ontbreken nog weleens. Zo worden de doelstellingen van de analyses in cluster A veelal omschreven als: een verbetering van de kennispositie van de gemeente, of zicht krijgen op een bepaalde doelgroep of problematiek. Wat er echter vervolgens met die kennis of inzichten wordt gedaan, blijft vaak achterwege.

De vooraf veronderstelde wijze waarop de beoogde effecten gerealiseerd zouden moeten worden

De manier waarop analyses en activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering tot de beoogde effecten leiden, wordt meestal niet expliciet uiteengezet

Bij de aanvraag en voorbereiding van de activiteiten ter besteding van de Versterkingsgelden blijken de gemeenten zich vooral te baseren op de praktijkervaringen binnen de eigen gemeente. De aanvragen voor analyses (cluster A) volgen bijvoorbeeld vaak op een inventarisatie van de behoefte binnen de organisatie, op basis van signalen van de gemeenten in de regio, politie of NCTV, of in één enkel geval op basis van een *quick scan* of een halfjaarlijks informatiebeeld. Ook blijkt dat analyses nog weleens voortvloeien uit landelijke politieke druk, in plaats van uit een lokaal ontwikkelde langetermijnvisie. Activiteiten ten behoeve van de deskundigheidsbevordering (cluster D), zoals cursussen voor gemeenteambtenaren, komen eveneens vaak voort uit een interne inventarisatie van de behoefte onder potentiële doelgroepen. Hoe deze kennis- of deskundigheidsverbetering het beste bereikt kan worden en/of welke typen activiteiten daarbij het meest effectief zijn, wordt meestal niet expliciet gemaakt. Analyse van de casestudies laat zien dat gemeenten soms gebruikmaken van methoden, zoals trainingen van private partijen, waarvoor weinig empirisch bewijs van effectiviteit beschikbaar lijkt te zijn.

Voor activiteiten in andere clusters wordt daar meer bij stilgestaan

Bij activiteiten waarbij interventies gericht op specifieke doelgroepen een rol spelen, zoals de PGA (cluster B), sleutelfiguren (cluster C) of preventie (clusters E en F), wordt over het algemeen grondiger nagedacht over de wijze waarop de effecten gerealiseerd zouden moeten worden. Niettemin wordt er in de aanvraag of in de voorbereiding zelden expliciet een systematisch overzicht gemaakt van de interventielogica en van de uitgangspunten die aan de interventies ten grondslag liggen. Wel zijn in sommige gevallen heldere doelstellingen geformuleerd en is er een plan van aanpak opgesteld, waaruit de interventielogica gereconstrueerd kan worden. Gemeenten baseren hun voorgenomen activiteiten vaak op kennisuitwisseling met ketenpartners, op ervaring met pilottrajecten en *learning-by-doing*, en op lessen uit casuïstiek. In enkele gemeenten werd voor de voorbereiding van activiteiten met betrekking tot de PGA (cluster B) en preventieve interventies (clusters E en F) gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur en ervaringen uit het buitenland. Er wordt niettemin, zo erkennen ook veel ambtenaren zelf, relatief weinig gebruikgemaakt van beleidstheorieën of empirisch bewijs over de werking van interventies voor de aanpak van radicalisering of extremisme. Dit is enigszins begrijpelijk aangezien er in binnen- en buitenland maar weinig effectevaluaties van dergelijke interventies beschikbaar zijn. Uiteraard zou een meer systematische inzet van onafhankelijke evaluaties een betere basis kunnen bieden voor een *evidence-based* interventielogica en beleidstheorie.

Er wordt amper gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren

Om na te kunnen gaan of de activiteiten daadwerkelijk worden uitgevoerd, of ze de boogde werking hebben en of de verwachte effecten worden verwezenlijkt, is het zinvol om succescriteria te formuleren. Deze worden doorgaans uitgedrukt in een reeks prestatie-indicatoren. Bij de voorbereiding, planning en uitvoering van de activiteiten ter besteding van de Versterkingsgelden wordt hier echter nauwelijks gebruik van gemaakt. Betrokkenen bij gemeenten kunnen vaak wel de doelen van de activiteiten benoemen, maar niet hoe het behalen daarvan vervolgens gemeten kan worden. Dit is mogelijk deels verklaarbaar omdat concrete effecten vaak onduidelijk zijn. Bovendien zijn de resultaten en uitkomsten van sommige activiteiten, zoals trainingen of verkennende analyses, doorgaans lastig te meten.

De uitvoering van de activiteiten

Door de coronapandemie is de uitvoering van activiteiten vertraagd

De coronapandemie in 2020 en 2021 heeft grote gevolgen gehad voor het uitvoeren van de activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden. Veel activiteiten waarbij persoonlijk contact een rol speelde, zijn als gevolg van de coronamaatregelen uitgesteld. Dit gold voor een groot deel van de interventies met kwetsbare groepen, maar ook voor cursussen en bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren of tussen ketenpartners. Hoewel het voor een aantal casestudies relatief lang duurde om de geplande interventies aan te passen aan een online omgeving – dat gold met name voor trainingen – heeft een groot deel van de activiteiten via virtuele bijeenkomsten doorgang kunnen vinden. Sommige activiteiten konden niet goed online georganiseerd worden: omdat het bijvoorbeeld nodig was dat er een vertrouwensband zou ontstaan tussen deelnemers, omdat een online omgeving als ‘minder veilig’ werd beschouwd, omdat de doelgroep geen of geen goede toegang had tot het internet, of vanwege technische problemen. Veel activiteiten voor sleutelfiguren waren dientengevolge ook kleinschaliger dan verwacht, waardoor deelnemers zich minder betrokken voelden bij het netwerk. Omdat de NCTV vanwege de coronapandemie de gemeenten de gelegenheid heeft gegeven om de Versterkingsgelden voor 2020 over te hevelen naar 2021, kan in het algemeen gesteld worden dat de activiteiten – waar mogelijk – wel zijn uitgevoerd. Aan de andere kant bleek dat sommige kennisbevorderingsactiviteiten (cluster D) juist een veel groter bereik hebben gehad als gevolg van de coronapandemie. Omdat de beperkingen van een fysieke ruimte geen rol spelen bij online bijeenkomsten, konden er meer professionals deelnemen.

Het succes van de activiteiten was vooral afhankelijk van individuele professionals en samenwerking

Activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden lijken voor een groot deel afhankelijk van de betrokken professionals. Zo wordt voor zowel de PGA (cluster B) als voor preventie-activiteiten (clusters E en F) de inzet van professionals en experts als succesfactor benoemd. Met name de bij hen aanwezige kennis over thematiek en lokale context, hun talenkennis, hun oog voor cultuursensitieve aspecten en hun bevoegdheid werden geprezen. De afhankelijkheid van individuele professionals vormt echter tevens een risico voor continuïteit. Mensen zijn immers niet altijd blijvend beschikbaar. Doorgaans is bij gemeenten slechts een zeer kleine groep ambtenaren verantwoordelijk voor een breed pakket van veiligheidsonderwerpen; radicalisering is daar maar één onderdeel van. De capaciteit om complexe interventies grondig op te zetten, te laten uitvoeren en uiteindelijk te monitoren en evalueren, is zeer beperkt. Ten slotte bemoeilijkt het

relatief hoge personeelsverloop op deze afdelingen de continuïteit van deze programma's, alsmede de kennisopbouw en de kennisborging.

Aan de andere kant wordt over dezelfde twee clusters de samenwerking tussen betrokkenen op gemeentelijk niveau en met opdrachtnemers en andere ketenpartners als succesvol beoordeeld. De lijnen tussen partners zijn kort en partners weten de gemeente snel te vinden, wat ten goede komt aan de wederzijdse uitwisseling van informatie. Het continu blijven investeren in het netwerk van gemeenten, jongerenwerkers, trainers, welzijnsorganisaties, onderwijs en veiligheidspartners wordt daarom van groot belang geacht.

Mede als gevolg van de ervaringen en deskundigheid van de betrokken professionals en hun onderlinge samenwerking, kunnen gemeenten maatwerk bieden in hun interventies. Er wordt bij de uitvoering van deze activiteiten belang gehecht aan het contact met de doelgroep, het overwinnen van wantrouwen en het laten aansluiten van de interventies op de belevingswereld van de doelgroep. Enkele casestudies over preventie-activiteiten noemden ook het belang van flexibiliteit bij de uitvoering van activiteiten. De Versterkingsgelden laten ruimte voor de lokale invulling van de radicaliseringsaanpak en geven gemeenten de gelegenheid om programma's continu aan te passen aan de behoeften.

Een verbreding van de doelgroepen met andere vormen van extremisme is in gang gezet, maar vergt ook een herijking van het instrumentarium

Een verbreding van een focus op voornamelijk jihadistisch extremisme richting andere vormen van extremisme wordt door gemeentebambtenaren als wenselijk ervaren. Hoewel deze verbreding van doelgroepen inmiddels in gang is gezet, richten interventies zoals de PGA zich nog vaak op jihadistisch extremisme en zijn de instrumenten en de documentatie voor deze interventie nog onvoldoende toegespitst op andere vormen van extremisme. Dit geldt ook voor de kennis en netwerken bij de gemeente, de ketenpartners en de betrokken deskundigen. De netwerken die bepalend zijn voor het succes van de activiteiten met kwetsbare doelgroepen liggen nog voornamelijk bij moskeeën, (v)mbo-scholen met een groot aandeel leerlingen met een migratieachtergrond, of in wijken waarin deze groepen oververtegenwoordigd zijn. Contacten en netwerken met groepen die kwetsbaar zijn voor andere vormen van radicalisering, zoals rechts-extremisme of aanhangers van complottheorieën, zijn zeer beperkt. Het vinden van een ingang bij en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met gemeenschappen of organisaties waar deze kwetsbare groepen zich bevinden, vergt jarenlange investeringen. Er ontbreekt momenteel een signaleringsstructuur op deze nieuwe thema's. Bij verschillende interventies in het preventiecluster gericht op deze groepen hadden organisatoren moeite om het beoogde aantal deelnemers te bereiken. Daarnaast kan het enige tijd kosten om een interventie voor een nieuwe doelgroep, waarvoor nog minder wetenschappelijk bewijs beschikbaar is, op maat te ontwikkelen. Ten slotte kwam in verschillende casestudies naar voren dat disproportionele aandacht voor de islam her en der tot frustratie onder de doelgroep leidde. Door activiteiten te richten op polarisatie, maar ook op inclusie, identiteit en verbinding, worden interventies mogelijk toegankelijker en minder als stigmatiserend ervaren dan wanneer dit onder de noemer van radicalisering gaat.

Gezamenlijke afname van trainingen heeft schaalvoordelen, maar laat weinig ruimte voor maatwerk

Op dit moment moedigt de NCTV gemeenten aan om trainingen uitsluitend bij het ROR af te nemen. Dit lijkt een logische keuze met het oog op de schaalvoordelen van deze trainingen en op het voorkomen van een wildgroei aan externe training-aanbieders. Gemeenten waren bovendien enthousiast over het

aanbod en de kwaliteit van deze trainingen die aangeboden worden voor onder andere sleutelfiguren (cluster C), met name wanneer deze gebruikmaakten van concrete casuïstiek. Dat gold ook voor trainingen ten behoeve van deskundigheidsbevordering van gemeenten en ketenpartners betrokken bij de preventie van radicalisering in cluster D. Tegelijkertijd gaven gemeenten aan dat het ROR niet altijd passend maatwerk kan realiseren, omdat de benadering van het ROR niet altijd goed aansluit bij de doelgroep of bij het niveau van de deelnemers. Gemeenten zouden daarom graag meer ruimte hebben om ook in samenwerking met andere aanbieders trainingen te organiseren.

De opbrengsten van de activiteiten

Voortgang en opbrengsten van activiteiten worden nauwelijks systematisch bijgehouden

Doelstellingen voor de besteding van Versterkingsgelden zijn over het algemeen relatief breed geformuleerd, waarbij beoogde resultaten en uitkomsten vaak ontbreken en weinig gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren. De voortgang en resultaten van de activiteiten in 2020 en 2021 zijn dan ook nauwelijks systematisch gerapporteerd of bijgehouden. Informatie ligt vaak nog verspreid bij verschillende actoren. Een compleet overzicht van de opbrengsten voor 2020 en 2021 is dan ook op basis van dit onderzoek niet beschikbaar. We kunnen niettemin een indicatie geven van de opbrengsten, de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt en eventuele onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten.

Resultaten: De coronapandemie heeft geleid tot uitstel, maar niet noodzakelijk tot afstel

Door de coronapandemie hebben veel activiteiten vertraging opgelopen. Dit heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen de beoogde resultaten (voor zover bekend) niet volledig zijn behaald, bijvoorbeeld omdat er minder contactmomenten hebben plaatsgevonden. De pandemie was echter niet de enige reden voor de vertraging in 2020 en 2021. Ook de noodzaak om meer draagvlak voor de kwestie te creëren en de werklust van de betrokken ambtenaren werden genoemd als redenen voor de vertragingen en voor het niet-bereiken van de beoogde resultaten. Niettemin zijn de meeste beoogde activiteiten uiteindelijk uitgevoerd. Weliswaar zijn in sommige gevallen de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen niet bereikt, maar betrokken ambtenaren en uitvoerders zijn over het algemeen overtuigd van het nut van de activiteiten in alle clusters. Deelnemers aan de activiteiten zouden volgens hen doorgaans gesterkt de deur uitgaan. De activiteiten lijken ook meer aandacht te vestigen op het thema radicalisering, en steeds meer veiligheidsambtenaren en hun ketenpartners worden zich bewust van de activiteiten die worden aangeboden. Als het gaat om de behaalde resultaten, spreken gemeenten vaak over concrete getallen die verband houden met de betreffende activiteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het houden van een bepaald aantal sessies, het bereiken van de beoogde doelgroepen, het afsluiten van casusdossiers of het aantal door een analist geleverde aanbevelingen.

Uitkomsten: Interventies bieden belangrijke houvast, maar langetermijneffecten zijn lastig of niet te constateren

Zowel de interviews als de evaluaties leveren regelmatig positief anekdotisch bewijs dat de activiteiten positieve uitkomsten hebben gehad. Naar aanleiding van preventieve interventies (clusters E en F en tot op zekere hoogte cluster B) geven betrokken ambtenaren bijvoorbeeld aan het gevoel te hebben dat er meer zicht en grip is op de situatie, en dat kwetsbare doelgroepen en ketenpartners beter weten waar zij zich kunnen melden wanneer problemen ontstaan. Daarnaast bieden analyse-activiteiten (cluster A) over het algemeen concretere handvatten en handelingsperspectief aan gemeenteambtenaren, en voelen deelnemers

van activiteiten die zich richten op deskundigheidsbevordering (cluster D en tot op zekere hoogte cluster C) zich vaak beter voorbereid om signalen van radicalisering op te kunnen vangen. In een aantal gevallen worden ook veranderingen in de samenleving opgemerkt en wordt er gedragsverandering onder doelgroepen gestimuleerd. Ondanks het feit dat het moeilijk is om causaliteit vast te stellen, melden betrokkenen zelfs positieve effecten in termen van het voorkomen van (verdere) radicalisering bij individuen.

De ervaringen van betrokkenen zijn dus over het algemeen positief. Desondanks kan niet met zekerheid worden geconstateerd of de activiteiten daadwerkelijk effect hebben gehad. Interventies gericht op kennisverbetering (clusters A, C, D en in zekere zin ook het evaluatiecluster F en G) worden bijvoorbeeld als effectief gezien door de betrokkenen, maar het blijft moeilijk te beoordelen of deze activiteiten in de praktijk inderdaad kennisverbetering hebben opgeleverd en tot gewenste uitkomsten leiden, zoals een verbeterde vroegsignalering van radicalisering. Dit is te wijten aan de doorgaans beperkte (of ontbrekende) formulering van doelstellingen, het ontbreken van prestatie-indicatoren, ontoereikende evaluatie-inspanningen en de beperkte bewijskracht van de beschikbare evaluaties. Verder blijkt dat de opvatting van succes onder de respondenten nog weleens verschilt. Wanneer deze ervaringen sterk uiteenlopen en er geen concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren zijn geformuleerd, blijkt ook hier de bepaling van een effect moeilijk te zijn. Gemeenten geven aan, hier behoefte aan te hebben. Gemeenteambtenaren willen vooral graag weten of het werk dat zij verrichten ook daadwerkelijk effect heeft, en of hun inzet het proces ten goede komt.

Daarnaast is het tijdsbestek te kort om langetermijnuitskomsten te kunnen constateren. Het is lastig om te bewijzen of de interventies gericht op preventie en weerbaarheid (zoals de PGA [cluster B] en de preventie-activiteiten [clusters E en F]), evenals de analyses (cluster A) en activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering (cluster D) die in 2020 en 2021 zijn uitgevoerd, daadwerkelijk de gewenste impact hebben. Dit betekent echter niet per se dat er geen effect is, maar veeleer dat het effect met de huidige evaluatie-inspanning niet kan worden aangetoond.

Aanbevelingen

De evaluatiepraktijk met betrekking tot de aanpak van radicalisering en extremisme staat nog in de kinderschoenen. Er is een aantal evaluaties uitgevoerd, waarvan enkele al een eerste aanzet vormen voor een analyse van de effectiviteit. Zij laten het echter nog niet toe om betrouwbare uitspraken te doen over de causaliteit van de interventies en deze opbrengsten. Mede door de complexiteit van de problematiek en de interventies, de gevoeligheid van het onderwerp en de vertrouwelijkheid van informatie, zijn evaluaties ingewikkeld en tijdrovend. Robuuste effectevaluaties op het gebied van radicalisering en gewelddadig extremisme zijn dan ook schaars, zowel in het binnen- als in het buitenland. Dit betekent niet dat grondige evaluatie van deze activiteiten onmogelijk is. Er zijn steeds meer initiatieven om grondige evaluatiebenaderingen te ontwikkelen, evenals toegankelijke richtsnoeren te ontwikkelen voor mensen in de praktijk. Onze voornaamste aanbevelingen hebben dan ook betrekking op hoe de evaluatiepraktijk bij de besteding van de Versterkingsgelden verbeterd kan worden.

Om tot een meer *evidence-based* lokale aanpak van radicalisering te komen, is het nodig dat de doelstellingen en de beoogde opbrengsten beter worden geformuleerd en dat beter wordt toegelicht hoe deze met behulp van de activiteiten bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld met behulp van een interventielogica. Bij voorkeur wordt daarbij een duidelijke (wetenschappelijk onderbouwde) beleidstheorie gehanteerd en wordt verwezen

naar bewezen effectieve interventies in binnen- of buitenland. Op basis van deze interventielogica kunnen vervolgens prestatie-indicatoren worden geïdentificeerd, die helpen bij het monitoren van de voortgang en de resultaten van de activiteiten. Om tot een compleet overzicht van de resultaten en uitkomsten van de besteding van de Versterkingsgelden te komen, is het noodzakelijk dat deze informatie systematisch wordt verzameld. In de bijlagen van dit rapport hebben wij een concrete handreiking opgesteld voor het evalueren van effectiviteit. Deze handreiking kan door gemeenten gebruikt worden bij het (laten) uitvoeren van een effectevaluatie van hun interventies. Door het plan van aanpak dat hierin is opgenomen nauwgezet te volgen, en de genomen stappen expliciet te maken, ontstaat een beter beeld van de verschillende resultaten en uitkomsten van de interventie.

Dankwoord

Ten eerste zijn de auteurs dank verschuldigd aan de leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie voor dit onderzoek voor hun gedegen onderzoeksbegeleiding en het waardevolle commentaar op conceptversies van het rapport. Deze commissie bestond uit voorzitter prof. dr. Kees van den Bos, (Universiteit Utrecht), dr. Isabelle van der Vegt (WODC; tot en met 30 juni 2022), drs. Theo van Mullekom (WODC; vanaf 1 juli 2022), dr. Lonneke van Noije (Sociaal en Cultureel Planbureau), drs. Birkan Çalik (NCTV) en dr. Floris Vermeulen (Universiteit van Amsterdam).

Daarnaast danken we dr. Christian van Stolk en dr. Elanie Rodermond voor hun opbouwend commentaar tijdens de peer review in het kader van RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (*quality assurance*). Wij danken Niels Renssen, Livia Dewaele en Jacopo Bellasio voor hun bijdrage aan de verschillende fasen van het onderzoek en Annemarie Estor voor haar ondersteuning met tekstredactie.

Ten slotte bedanken we alle geïnterviewde betrokkenen die hun medewerking hebben verleend. Om de nadruk niet onnodig op individuele gemeenten en organisaties te leggen, is besloten geen lijst van geïnterviewden op te nemen in dit rapport. De namen van geïnterviewden zijn bekend bij de onderzoekers.

1. Inleiding

Ieder jaar verstrekt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) zogenoemde Versterkingsgelden aan gemeenten ter ondersteuning van hun activiteiten gericht op het tegengaan van radicalisering en extremisme. In dit rapport kijken we naar de vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten, de uitvoering ervan en, voor zo ver mogelijk, de doeltreffendheid van de activiteiten waarvoor in de jaren 2020 en 2021 gelden zijn toegekend. In dit eerste hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de achtergrond van dit onderzoek, de te beantwoorden onderzoeksvragen, de toegepaste methodologische aanpak en de afbakening van het onderzoek.

1.1. Achtergrond van dit onderzoek

In februari 2015 besloot het kabinet om jaarlijks te gaan investeren in de veiligheidsketen naar aanleiding van het verwachte langdurige karakter van het dreigingsbeeld dat destijds gold (Kamerbrief 29754 nr. 302, 2015). Onderdeel van dit plan was onder andere het ondersteunen van eerstelijns werkers in gemeenten en van personen in de directe omgeving van degenen die kwetsbaar zijn voor radicalisering. Omdat dergelijke activiteiten grotendeels lokaal plaatsvinden, wordt er in de Kamerbrief gesproken van een ‘spilfunctie’ voor lokale overheden. Door preventieve maatregelen omtrent radicalisering en gewelddadig extremisme te intensiveren in die gemeenten waar de problematiek het grootst is, zou de lokale aanpak gericht versterkt kunnen worden waar dat het meest nodig is. De ‘meer ervaren gemeenten’ zouden vervolgens de opgebouwde kennis kunnen delen met de omliggende gemeenten (Kamerbrief 29754 nr. 448, 2018).

Sindsdien worden er door de NCTV ieder jaar uitkeringen ter hoogte van enkele miljoenen verstrekt aan gemeenten om ondersteuning te bieden aan ‘de lokale integrale aanpak van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme door onder andere het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland, het voorkomen van nieuwe aanwas en het tegengaan van radicalisering’ (Staatscourant 37075, 2020).¹








Versterkingsgelden kunnen aangevraagd worden binnen een aantal activiteitenclusters

Gemeenten kunnen Versterkingsgelden aanvragen voor activiteiten die vallen binnen een aantal categorieën, ook wel ‘clusters’ genaamd. Deze clusters worden vastgesteld door het NCTV en zijn voor dit onderzoek,

¹ Gedurende dit onderzoek zijn daarnaast enkele berichten verschenen in de media die raken aan de activiteiten die met de Versterkingsgelden zijn gefinancierd. Deze berichtgeving maakt eveneens onderdeel uit van de publieke discussie en de achtergrond waartegen dit onderzoek is uitgevoerd. Wij hebben hiervan kennisgenomen, maar in dit onderzoek zijn geen mediaberichten meegenomen in de analyse.

zij het enigszins vereenvoudigd, overgenomen. Voor het jaar 2021 was er één cluster meer (zeven) dan het jaar ervoor (zes): één van de clusters werd in tweeën gesplitst.

Tabel 1-1. Clusterindelingen van de Versterkingsgelden voor 2020 en 2021

Cluster	Clusterindeling 2020	Clusterindeling 2021
A 	De analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering en extremisme en de evaluatie van de aanpak van radicalisering en extremisme	De analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering, (gewelddadig) extremisme en de evaluatie van de aanpak van radicalisering naar (gewelddadig) extremisme
B 	De persoonsgerichte aanpak (PGA) van geradicaliseerde personen	De persoonsgerichte aanpak (PGA) van geradicaliseerde personen
C 	Het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering (sleutelfiguren)	Het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij het signaleren van mogelijke radicalisering (sleutelfiguren)
D 	Deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering	Deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die direct betrokken zijn bij de lokale integrale aanpak
E 	Preventie-activiteiten gericht op specifieke kwetsbare doelgroepen	Preventie-activiteiten voor radicaliserende personen en de directe omgeving
F 	Het evalueren van de activiteiten die zijn verricht in het kader van het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme	Preventie-activiteiten die de weerbaarheid versterken van specifieke groepen en individuen die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering
G 	-	Het evalueren van de activiteiten die zijn verricht in het kader van het tegengaan van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme

Bron: Staatscourant 65860 (2019); Staatscourant 37075 (2020)

Voor de toekenning van een aangevraagd bedrag is het een vereiste dat de activiteiten in het opgestelde plan noodzakelijk zijn vanwege de hoge dreiging van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme in de gemeente of de regio. In de aanvraag dienen gemeenten de activiteiten inhoudelijk toe te lichten, evenals een schets van de lokale problematiek en context en de opbouw van het budget voor het aangevraagde bedrag. Gemeenten kunnen louter voor de eigen gemeente geld aanvragen, of als hoofdaanvrager optreden namens een groep gemeenten en andere partners, zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen.

Art. 7(3) van de Versterkingsgeldenregeling stelt dat een activiteit waarvoor €100.000,- of meer wordt aangevraagd, alleen wordt toegekend als de gemeente bereid is om een effectevaluatie van de activiteit te

laten uitvoeren door een onafhankelijke organisatie (Staatscourant 37075, 2020). Ook hiervoor kunnen dan weer Versterkingsgelden worden aangevraagd. Voor de aanvraag in 2020 vielen deze evaluatie-activiteiten in cluster F en in 2021 onder cluster G.

In totaal was er voor elk van de jaren een bedrag van ongeveer 7 miljoen euro beschikbaar gesteld om uit te keren aan de aanvragende gemeenten (Art. 7(1) Versterkingsgeldenregeling). In verhouding tot de totale uitgaven aan nationale veiligheid en terrorismebestrijding van enkele honderden miljoenen euro's, is dat een relatief bescheiden bedrag.²

Toekenning van de Versterkingsgelden gaat gepaard met de voorwaarde om medewerking te verlenen aan deze evaluatie

Op grond van de Versterkingsgeldenregeling dienen gemeenten die een specifieke uitkering ontvangen mee te werken aan een evaluatie van de effectiviteit van de besteding van de gelden in de gemeente of de regio waartoe de gemeente behoort (Art. 6). In voorgaande jaren (tot en met 2019) was deze voorwaarde iets anders geformuleerd, namelijk: 'medewerking verlenen aan de "monitoring" door een onafhankelijke partij.' Dit betrof een monitor van de uitvoering van de activiteiten door gemeenten uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers (PwC). In 2020 is de focus meer op de effectiviteit van interventies en de besteding van de gelden komen te liggen. Deze verschuiving werd aangekondigd door toenmalig minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus (Kamerbrief 29754 nr. 559, 2020) in reactie op de motie van toenmalig VVD-Kamerlid Wiersma (Kamerstuk 32824 nr. 274, 2019), waarin werd gesteld dat er nog weinig zicht is op de effectiviteit van de Versterkingsgelden en dat er signalen waren ontvangen dat de inzet zelfs averechts zou kunnen werken.

De evaluatiepraktijk op het gebied van radicalisering en (gewelddadig) extremisme kent veel uitdagingen en staat nog in de kinderschoenen

De hierboven genoemde zorgen over de effectiviteit van de aanpak van radicalisering en extremisme en de besteding van de Versterkingsgelden staan niet op zichzelf. Ze passen in een bredere ambitie om een beter zicht te krijgen op de effectiviteit van interventies op het gebied van radicalisering en extremisme. Het beperkte zicht op de effectiviteit en causaliteit van interventies op dit beleidsterrein is een uitgebreid beschreven probleem in de binnen- en buitenlandse literatuur (Van den Berg, 2022; RUSI, 2021; Baykal et al., 2021; Lewis et al., 2021; Bellasio et al., 2018; Holmer et al., 2018; Gielen, 2017; Feddes & Gallucci, 2015). Robuuste evaluaties van de doeltreffendheid op dit complexe, diverse en gevoelige terrein zijn dan ook schaars, waardoor er weinig bekend is over wat werkt.

Een van de oorzaken hiervoor is dat naast het beleidsterrein zelf, de evaluatiepraktijk op het gebied van preventie en bestrijding van radicalisering en (gewelddadig) extremisme eveneens in ontwikkeling is (Baykal et al., 2021; Holmer et al., 2018). Het ontbreekt zowel aan een solide *evidence base* als aan gevestigde, gedeelde normen en benaderingen voor evaluatie (Van den Berg, 2022; Lewis et al., 2021; Holmer et al., 2018). Voorbeelden van analytische knelpunten waar vaak tegenaan wordt gelopen, zijn het vaststellen van causaliteit, het omgaan met variaties in contextfactoren en het isoleren van de impact van de interventie van

² Volgens het jaarverslag Justitie en Veiligheid 2020-2021, bedragen de totale gerealiseerde uitgaven aan nationale veiligheid en terrorismebestrijding 332 miljoen euro. Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020 – Departementaal jaarverslag 2020 Justitie en Veiligheid (VI). 19 mei 2021.

het grote aantal variabelen dat van invloed is op kwetsbare personen en hun omgeving, het ontwikkelen van valide indicatoren en het bepalen van de betrouwbaarheid van de verzamelde data (Holmer et al., 2018). Het ontbreken van een *counterfactual* is een prominente hindernis voor het vaststellen van causaliteit (Pauwels, 2022; Lewis et al., 2021; Holmer et al., 2018). Het ontbreekt aan inzicht over wat er gebeurd zou zijn als de interventie niet was uitgevoerd: was er zonder de interventie sprake geweest van geweld of van radicalisering? In het kader van preventief beleid wordt ook wel gesproken van de ‘preventieparadox’: wanneer een preventieve maatregel effectief is, kan hij als overbodig of overdreven worden ervaren, omdat het te voorkomen probleem zich niet voordoet.

Het helpt ook niet wanneer doelstellingen zo breed geformuleerd worden – bijvoorbeeld ‘het voorkomen van terroristische aanslagen’ – dat ze niet meetbaar gemaakt kunnen worden (Pauwels, 2022; RUSI, 2021). Daar waar wél evaluaties zijn uitgevoerd, voldoen deze soms niet aan de kwaliteitseisen van transparantie, onafhankelijkheids- en nauwkeurigheidsnormen die elders gebruikelijk zijn (Lewis et al., 2021). Interventies zijn nogal eens gestoeld op aannames die niet getest zijn. Zelfs waar interventies gunstige effecten lijken te hebben opgeleverd, is het door de opzet van de interventies met meerdere componenten en typen interventies lastig vast te stellen welk onderdeel daadwerkelijk ‘werkt’ (RUSI, 2021).

Meer inzetten op (quasi-)experimentele evaluatieontwerpen biedt mogelijkheden om tot robuustere uitspraken over effecten te komen. Bij experimenteel evaluatieonderzoek wordt gebruikgemaakt van een interventiegroep en een controlegroep, liefst willekeurig ingedeeld (gerandomiseerd) naar deelnemers die respectievelijk wel en niet aan de interventie worden blootgesteld.³ Het selecteren en indelen van een geschikte controlegroep kan echter bij aanpak van radicalisering gepaard gaan met ethische problemen en met veiligheidsproblemen, bijvoorbeeld wanneer beide groepen kwetsbare of radicaliserende individuen bevatten. In dat geval wordt de personen in de controlegroep toegang tot steun ontzegd (Lewis et al., 2021). Dergelijke onderzoeksontwerpen die voldoen aan de hoogste academische standaarden zijn dus niet altijd toepasbaar, waardoor veel onderzoek kwalitatief en niet repliceerbaar blijft (Van den Berg, 2022, p.6).

Een andere oorzaak ligt in de complexiteit van de problematiek en de onderliggende oorzaken. Pauwels (2022), bijvoorbeeld, stelt dat het lastig kan zijn voor beleidsmakers om de fenomenen radicalisering en (gewelddadig) extremisme, en de drijfveren ervan, helder te conceptualiseren. Critici (Kundnani 2012; Kundnani en Hayes 2018; Koser et al. 2020) stellen dat dit mogelijk kan leiden tot een opportunistische en gepolitiseerde uitvoering van dat beleid met als mogelijk gevolg een stigmatisering van de betreffende doelgroepen. Tot slot heeft de gevoeligheid van het onderwerp ervoor gezorgd dat geleerde lessen en evaluatierapporten maar beperkt gedeeld worden (Lewis et al., 2021; Holmer et al., 2018). Baykal et al. (2021) concluderen dat er de afgelopen jaren een rijkdom aan waardevolle ervaringen opgebouwd is, maar dat het ontbreekt aan bewezen recepten voor succes. Tegelijkertijd stellen Holmer et al. (2018) dat getemperde en genuanceerdere verwachtingen op zijn plaats zouden zijn over welke effecten wel en niet betrouwbaar te beoordelen zijn.

Het internationaal vergelijkend onderzoek van Baykal et al. (2021) constateerde dat betrokkenen bij interventies in Nederland op eenzelfde manier worstelen bij het opzetten en uitvoeren van robuuste

³ In medisch onderzoek wordt aan deze groep een placebo toegediend om te controleren voor een psychologisch effect dat optreedt als gevolg van de perceptie van een interventie.

effectevaluaties als in de andere landen in hun analyse, zoals Canada, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Niettemin zijn er wereldwijd in de afgelopen tien jaar talloze interventies op het gebied van radicalisering en (gewelddadig) extremisme gepleegd, veelal op lokaal niveau (Van den Berg, 2022). Bovendien werden verscheidene van deze interventies onderworpen aan evaluaties die zodanig waren opgezet en uitgevoerd dat er wel degelijk robuuste conclusies konden worden getrokken over hun effectiviteit. Bellasio et al., 2018 identificeerden 26 evaluaties van interventies in binnen- en buitenland gericht op het voorkomen of tegengaan van gewelddadig extremisme. Een deel van deze studies betrof effectevaluaties. RUSI (2021) vond 14 effectevaluaties van internationale PCVE-interventies gericht op jeugd of jongvolwassenen die van voldoende kwaliteit waren. In Kader 1 wordt het voorbeeld besproken van Diamant, een interventie die op basis van de resultaten van de effectevaluatie door Justitiële Interventies wordt erkend als ‘goed onderbouwd’.⁴

Kader 1: Evaluatie van Diamant, een interventie gericht op weerbaarheid bij kwetsbaarheid voor radicalisering.

Diamant is een interventie gericht op weerbaarheid tegen radicalisering bij islamitische jongeren met een migratieachtergrond. Via training en coaching wordt gewerkt aan versterking van de identiteit en emotionele, gedragsmatige en cognitieve weerbaarheid. De training pakt gevoelens van achterstelling en discriminatie aan. Verder wordt onder meer gewerkt aan een gezond sociaal netwerk, herstel van de schoolloopbaan, kansen op de arbeidsmarkt en versterking van competenties die nodig zijn in de maatschappij.

Feddes et al. (2015) deden longitudinaal kwantitatief onderzoek naar de effecten van Diamant als methode voor het voorkomen van radicalisering. Het onderzoek is uitgevoerd onder 46 mannelijke en vrouwelijke deelnemers met een islamitische achtergrond (leeftijden variërend van 14 tot 23 jaar), verspreid over drie groepen. De onderzoekers lieten de deelnemers en de Diamant-trainers vragenlijsten invullen waarmee het normbesef van de deelnemers werd gemeten. Er werden vier verschillende meetmomenten gehanteerd: een nulmeting (T1) voorafgaand aan de Diamant-training, een tussenmeting na voltooiing van de eerste module (T2) en een nameting na afloop (T3). Bij tien deelnemers is tevens een follow-up-meting verricht na drie maanden na afloop van de Diamant-training (T4). De deelnemers werd gevraagd een vragenlijst in te vullen waarin de variabelen relatieve deprivatie als individu en als groep, sociale disconnectie, zelfvertrouwen, zelfinzicht, empathie, perspectiefneming, attitudes tegenover ideologiegebaseerd geweld van anderen, eigen geweldsintenties en narcisme werden gemeten aan de hand van een 5-punts Likert schaal. C.

Vergelijking van de resultaten op T1 en T3 lieten zien dat de groepstraining de zelfgerapporteerde mate van zelfinzicht, zelfvertrouwen, empathie en perspectiefneming verhoogde. Bovendien waren attitudes tegenover ideologiegebaseerd geweld en eigen geweldsintenties significant lager dan voorheen. Hogere gerapporteerde maten van empathie hingen samen met negatievere attitudes tegenover het gebruik van geweld om ideologische doeleinden te bereiken. Deze resultaten doen veronderstellen dat Diamant succesvol is in het tegengaan van gewelddadige radicalisering doordat de methodiek zich richt op het empoweren van jongeren en jongvolwassenen in combinatie met verhoogde empathie.

Bron: Salama et al. (2020).

In samenhang is er een trend zichtbaar waarin beleidsmakers, professionals en politici steeds meer het belang erkennen van het evalueren van het groeiende aantal interventies. Hoewel evaluaties van de doeltreffendheid beperkt blijven, levert dit soort onderzoek geleidelijk meer waardevolle inzichten op over de werkzaamheid van bestaande interventies (Van den Berg, 2022).

⁴ Justitiële Interventies is een landelijk initiatief van het Nederlands Jeugdinstituut, Movisie en het Trimbos-instituut dat door een onafhankelijke erkenningscommissie jeugdinterventies laat beoordelen op hun kwaliteit en effectiviteit. Zie: <https://www.nji.nl/>

1.2. Doelstelling van dit onderzoek

De toenemende nadruk op de effectiviteit van de besteding van de Versterkingsgelden en de verschuiving van een monitor van de resultaten richting een effectevaluatie passen binnen de trend om meer inzicht te verkrijgen in de werkzaamheid van bestaande interventies. Het onderzoek beoogt de NCTV, gemeenten en betrokken professionals handvatten te geven voor een meer *evidence-based* aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme. Naast een financiële verantwoording, werd er vanaf 2020 in de toekenning van de gelden door de NCTV aangegeven dat ‘leren’ in plaats van ‘verantwoorden’ centraal zou staan in dit traject.⁵ Deze inzichten kunnen dienen als input voor de discussie over de toekomst van Versterkingsgelden en de doorontwikkeling van de lokale aanpak.

Zoals gezegd wordt in dit rapport een eerste aanzet gedaan richting een beoordeling van de doeltreffendheid van de activiteiten. Maar vanwege de hierboven genoemde uitdagingen en met de voor dit onderzoek beschikbare gegevens, de beschikbare middelen en methoden, kan er nauwelijks sprake zijn van een beoordeling van de causaliteit tussen de activiteiten en eventuele effecten. Daarom zijn wij terughoudend met het hanteren van de term effectevaluatie of beoordeling van de ‘effectiviteit’. Waar mogelijk worden de ‘opbrengsten’ geïnventariseerd. Opbrengsten worden vervolgens opgesplitst in: directe resultaten van de interventie (resultaten) en beoogde veranderingen die mogelijk aan de activiteiten kunnen worden toegeschreven (uitkomsten). Derhalve wordt in het vervolg van dit rapport onderscheid gemaakt tussen:

- Het in kaart brengen van de toegekende activiteiten op papier en de interne logica tussen deze activiteiten en de beoogde uitkomsten (planevaluatie).
- De beoordeling of, en zo ja, hoe, de activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en een inventarisatie van de ervaren knelpunten en succesfactoren (procesevaluatie);
- Een eerste inschatting, voor zo ver mogelijk, van de resultaten en uitkomsten die mogelijk aan de gefinancierde activiteiten kunnen worden toegeschreven (eerste aanzet voor effectevaluatie).⁶

Wat betreft dit laatste punt, maken wij bij het in kaart brengen van de opbrengsten onderscheid tussen resultaten en uitkomsten. Hierbij verstaan we onder resultaten de producten, goederen en diensten die aan de directe afnemers van de geëvalueerde activiteiten worden geleverd (McLaughlin en Jordan, 1999), bijvoorbeeld het aantal deelnemers dat aan een training heeft deelgenomen of het aantal krachtenveldanalyses dat is uitgevoerd. In de internationale evaluatieliteratuur wordt er over het algemeen verwezen naar de term ‘*outputs*’. Onder uitkomsten (of *outcomes*) verstaan we de veranderingen of baten die optreden als gevolg van de activiteiten en/of hun directe resultaten (*ibid*). Vaak wordt vervolgens onderscheid gemaakt naar uitkomsten op de korte, middellange en lange termijn. In dit onderzoek richten we ons met name op uitkomsten op de korte (bijvoorbeeld dat deelnemers aan een training hun vaardigheden hebben verbeterd die kunnen helpen bij het signaleren van radicalisering en extremisme) en

⁵ In de toekenningsbrieven van de NCTV aan gemeenten wordt de term ‘monitoring’ gebruikt. Dit wekt wellicht de suggestie dat er doorlopend wordt bijgehouden hoe de Versterkingsgelden worden besteed en wat de effecten zijn. In deze evaluatie worden de activiteiten echter pas geëvalueerd nadat ze zijn uitgevoerd (*ex-post*).

⁶ In de *Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering* (Expertise-unit Sociale Stabiliteit n.d.) wordt dit een ‘lichte effectevaluatie’ genoemd.

de middellange termijn (bijvoorbeeld dat gemeenten beter zicht hebben op ontwikkelingen en casuïstiek), en minder op de lange termijn (bijvoorbeeld dat het risico op radicalisering is verminderd).

1.3. Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

Wat waren de vooraf verwachte effecten van activiteiten gefinancierd door middel van Versterkingsgelden in 2020-2021, hoe is de uitvoering van deze activiteiten geweest en welke opbrengsten kunnen worden geïdentificeerd?

De centrale vraag is opgedeeld in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn vervolgens verdeeld in vragen die het karakter hebben van: een planevaluatie (wat is de coherentie en logica van de toegekende activiteiten op papier?); een procesevaluatie (hoe zijn de activiteiten uitgevoerd?); en een eerste aanzet voor een effectevaluatie (wat kan er worden gezegd over de opbrengsten van de activiteiten?).

PLAN	<ol style="list-style-type: none">1. Hoe zagen de activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend eruit?<ul style="list-style-type: none">○ Welke gemeenten zagen hun aanvraag gehonoreerd?○ Hoeveel en welke (typen) activiteiten zijn gefinancierd?○ Wat waren de looptijden?○ Welk bedrag is aangevraagd?○ Welk bedrag is toegekend?2. Wat waren de vooraf veronderstelde effecten (resultaten en uitkomsten) van deze activiteiten?3. Wat was de vooraf veronderstelde wijze waarop die effecten gerealiseerd zouden moeten worden?<ul style="list-style-type: none">○ Welke beleidstheorie is gehanteerd?○ Welke uitgangspunten lagen ten grondslag aan de interventielogica?○ Op welke causale mechanismen is de interventielogica gebaseerd?
PROCES	<ol style="list-style-type: none">4. Wat kan worden gezegd over de uitvoering van de activiteiten ten aanzien van betrokken partijen, sterke en minder sterke punten, en knelpunten en verbetermogelijkheden?
OPBRENGSTEN	<ol style="list-style-type: none">5. Wat kan worden gezegd over de opbrengsten van de activiteiten, specifiek:<ul style="list-style-type: none">○ Wat kan er worden gezegd over de resultaten van de activiteiten?○ Wat kan er worden gezegd over de uitkomsten van de activiteiten?○ Is er mogelijk sprake van onbedoelde uitkomsten?○ Zijn de vooraf verwachte uitkomsten wel/niet gerealiseerd en wat zijn de mogelijke redenen daarvoor?6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor:<ul style="list-style-type: none">○ De aanvraag en toekenning van gemeentelijke Versterkingsgelden in de toekomst?○ De toekomstige evaluatie van activiteiten gefinancierd door middel van Versterkingsgelden?

1.4. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd. In **Hoofdstuk 2** bespreken we de toegepaste methodologieën ter beantwoording van de onderzoeksvragen. **Hoofdstuk 3** biedt een overzicht van alle activiteiten waarvoor Versterkingsgelden zijn aangevraagd en toegekend. In de daaropvolgende hoofdstukken komen de activiteitenclusters één voor één aan bod: cluster A over de analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering en extremisme in **Hoofdstuk 4**, cluster B over de persoonsgerichte aanpak in **Hoofdstuk 5**, cluster C over de sleutelfiguren in **Hoofdstuk 6**, cluster D over deskundigheidsbevordering en voorlichting in **Hoofdstuk 7** en clusters E en F over preventie in **Hoofdstuk 8**. Ten slotte volgt in **Hoofdstuk 9** de conclusie, waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en bediscussieerd. Op basis van de ontwikkelde analysekaders en het evaluatieraamwerk hebben wij bovendien een handreiking opgesteld voor gemeenten ter ondersteuning van het (laten) uitvoeren van toekomstige evaluaties van hun activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden. Deze handreiking is opgenomen in **Bijlage B**.

2. Methodologische verantwoording

Om de centrale vraagstelling en de individuele deelvragen te beantwoorden, zijn in dit onderzoek verschillende methoden ingezet, waaronder bureauonderzoek, een analyse van evaluaties van gemeentelijke activiteiten die reeds zijn uitgevoerd en semigestructureerde (groeps)interviews. De eerste stap voorafgaand aan de dataverzameling betrof het opstellen van een evaluatiekader aan de hand waarvan de data in kaart worden gebracht en worden geanalyseerd.

2.1. Evaluatiekader

Onderzoeksvraag 1 heeft betrekking op het karakteriseren van de gehonoreerde aanvragen voor Versterkingsgelden in 2020 en 2021. Voor alle toegekende aanvragen hebben we op basis van de beschikbare documentatie de verschillende (typen) activiteiten per gemeente in kaart gebracht, alsmede de looptijden, aangevraagde en toegekende bedragen.

Onderzoeksvragen 2 en 3 hebben betrekking op de interventielogica van de toegekende aanvragen: wat waren de beoogde effecten van de activiteiten en hoe zouden de resultaten en uitkomsten gerealiseerd moeten worden? Uit de inventarisatie van de activiteiten op basis van de documentatie bleek dat er in de 19 gefinancierde gemeenten financiële middelen zijn toegekend aan bijna 400 activiteiten. Elk met een aanzienlijke pluriformiteit en complexiteit in het pakket aan activiteiten. Daarom hebben wij besloten om de resterende onderzoeksvragen te beantwoorden op basis van de analyse van een steekproef van activiteiten.⁷ Om de individuele activiteiten in deze selectie en hun opbrengsten systematisch in kaart te brengen, hebben we een *logic model* gehanteerd. Logic models worden al enkele decennia gebruikt in evaluaties (McLaughlin en Jordan, 1999; Wholey, 1983). Logic models volgen de logische volgorde waarin een interventie of programma beoogt de specifieke gewenste langetermijnuitkomsten te bewerkstelligen en maken gebruik van de volgende elementen:

- **Input:** Alle middelen die nodig zijn voor de interventie, waaronder financiële middelen, mensen en organisatorische capaciteit (deelvraag 1);
- **Activiteiten:** De processen en acties die gepland zijn als onderdeel van de implementering van de interventie (deelvraag 1);
- **Beoogde effecten** (deelvraag 2): alle directe (beoogde) resultaten van de interventie (resultaten) en de beoogde veranderingen als gevolg van de activiteiten (uitkomsten);

⁷ Voor een toelichting van deze selectie, zie par. 2.2.

- **Veronderstelde mechanismen:** de vooraf veronderstelde wijze waarop de beoogde effecten gerealiseerd zouden moeten worden (deelvraag 3).

De interventielogica gaat ervan uit dat de uitvoering van de beoogde activiteiten afhankelijk is van de middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Deze *inputs* kunnen betrekking hebben op de Versterkingsgelden, maar ook op de inzet van mensen of een beschikbare locatie voor de activiteiten. Vervolgens wordt verwacht dat door het uitvoeren van de activiteiten, de beoogde dienst verleend kan worden die leidt tot de beoogde resultaten. Men kan hierbij denken aan het werven en trainen van sleutelfiguren die betrokken zijn bij het signaleren van mogelijke radicalisering (cluster C), met als beoogd resultaat een duurzaam netwerk van sleutelfiguren en een aantal georganiseerde preventie-activiteiten binnen de gemeenschap. Ten slotte geeft het logic model de beoogde uitkomsten weer die worden verwacht als gevolg van de *input*, activiteiten en de resultaten.

In feite wordt in kaart gebracht of er voor de activiteiten is nagedacht over de interventielogica en dus of het aannemelijk is dat de opzet en de gedachtegang achter de activiteiten tot de beoogde uitkomsten zal leiden. Hierbij zijn we onder meer nagegaan of de uitgangspunten van de gehonoreerde aanvragen helder zijn en of de doelstelling, doelgroep en het werkproces helder zijn omschreven.

Onderzoeksvraag 4 heeft het karakter van een **procesevaluatie** van de activiteiten die met de Versterkingsgelden zijn gefinancierd. Waar de planevaluatie vooral kijkt naar de coherentie en logica van de interventie(plannen) op papier, biedt een procesevaluatie de mogelijkheid te onderzoeken of de praktijk overeenkomt met de betreffende plannen. Zijn de activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd en, zo ja, hoe? Welke partijen zijn er bij de uitvoering betrokken geweest en zijn er behalve formele afspraken ook informele afspraken gemaakt? Wat is er goed gegaan en wat minder goed en tegen welke barrières of knelpunten is men aangelopen? Hierbij wordt het hierboven weergegeven *logic framework* dus ingevuld met de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten. Voor activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering bijvoorbeeld (cluster D) wordt hier in kaart gebracht welke voorgenomen trainingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Onderzoeksvraag 5 geeft een eerste aanzet voor een toekomstige effectevaluatie, aan de hand waarvan geprobeerd wordt inzicht te krijgen in de opbrengsten van de activiteiten. Waar mogelijk zijn eventuele resultaten en uitkomsten na uitvoering van de individuele activiteiten in kaart gebracht of zijn percepties over deze opbrengsten gedocumenteerd. Daarnaast is bekeken of deze opbrengsten hebben bijgedragen aan het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen. Voor een interventie gericht op het ondersteunen en begeleiden van individuen en gezinnen waarvan een familielid is uitgereisd naar of teruggekeerd uit Syrië of Irak (cluster B: persoonsgebonden aanpak) kan bijvoorbeeld het aantal gezinnen dat is ondersteund een van de resultaten zijn. De perceptie van betrokkenen over de mate waarin gezinsondersteuning heeft geholpen bij een betere bewustwording bij ouders rondom het herkennen van radicaliseringssignalen kan worden gedocumenteerd als gepercipieerde uitkomst. Daarnaast is er aandacht voor eventuele onverwachte en/of onbedoelde uitkomsten. Zoals eerder besproken, kan de vraag of deze resultaten ook waren geboekt zonder het beschikbaar stellen van de Versterkingsgelden moeilijk of zelfs helemaal niet beantwoord worden, zeker met de beschikbare informatie en methoden niet.

Op basis van **documentatie**, **interviews** en, waar beschikbaar, reeds uitgevoerde **evaluaties**, zijn vervolgens voor iedere activiteit waarvoor in 2020 en 2021 Versterkingsgelden zijn toegekend de hierboven besproken

elementen in kaart gebracht. Voor elk van deze drie methoden van dataverzameling is een zogenaamd extractieformulier opgesteld (zie Bijlage A), waarin de verzamelde informatie geordend is naar de verschillende elementen uit de deelvragen. Tabel 2-1 geeft weer welke informatie met welke methode is verzameld, evenals de wijze waarop deze informatie is gesynthetiseerd en beoordeeld.

Tabel 2-1. Het evaluatiekader

Evaluatie(deel)vraag	Elementen ter extractie	Documentatie	Evaluaties	Interviews	Synthese/Beoordeling
1. Hoe zagen de activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend eruit?					
Welke gemeenten zagen hun aanvraag gehonoreerd?		✓	-	-	N.v.t.
Hoeveel en welke (typen) activiteiten zijn gefinancierd?	Beschrijving activiteit per cluster per gemeente; achtergrond; uiteenzetting problematiek; nut en noodzaak; type extremistische ideologie; doelgroep	✓	-	-	N.v.t.
Wat waren de looptijden?	Tijdspad; status	✓	✓	✓	N.v.t.
Welk bedrag is aangevraagd?	Aangevraagd bedrag per activiteit per cluster per gemeente	✓	-	✓	N.v.t.
Welk bedrag is toegekend?	Toegekend bedrag per activiteit per cluster per gemeente	✓	-	-	N.v.t.
2. Wat waren de vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten?					
Wat waren de vooraf veronderstelde resultaten van deze activiteiten?	Beoogde resultaten; prestatie-indicatoren	✓	✓	✓	Synthese van beoogde resultaten en prestatie-indicatoren
Wat waren de vooraf veronderstelde uitkomsten van deze activiteiten?	Doelstellingen van de activiteiten	✓	✓	✓	Synthese van doelstellingen
	Beoogde uitkomsten; prestatie-indicatoren	✓	-	-	N.v.t.
	Doelstellingen helder geformuleerd?	-	✓	-	N.v.t.
3. Wat was de vooraf veronderstelde wijze waarop die effecten gerealiseerd zouden moeten worden?					
Is de interventie gebaseerd op een bestaande beleidstheorie?	Beleidstheorie; beoogde resultaten	✓	✓	✓	Gehanteerd: Ja/nee/onduidelijk; Beoordeling evaluaties

Evaluatie(deel)vraag	Elementen ter extractie	Documentatie	Evaluaties	Interviews	Synthese/Beoordeling
Zijn de aannames die aan de interventie ten grondslag liggen expliciet gemaakt?	Aannames	✓	✓	✓	Beoordeling uit evaluaties; Aanvragen en interviews: Welke aannames zijn gedaan? Zijn deze logisch en helder geformuleerd?
Is er nagedacht over de causale mechanismen waarop de interventielogica is gebaseerd?	Interventielogica	-	✓	✓	Interventielogica beschikbaar: Ja/nee/onduidelijk; Beoordeling evaluaties
4. Wat kan worden gezegd over de uitvoering van de activiteiten ten aanzien van:					
Betrokken partijen	Type organisaties; samenwerking	-	✓	✓	Synthese van samenwerking uit interviews en evaluaties
Sterke punten		-	✓	✓	Synthese van sterke punten uit interviews en evaluaties
Knelpunten en verbetermogelijkheden	Barrières; verbeterpunten; overige bevindingen	-	✓	✓	Synthese van knelpunten uit interviews en evaluaties
5. Wat kan worden gezegd over de opbrengsten van de activiteiten, specifiek:					
Wat zijn de <i>resultaten</i> geweest?	Voortgang; resultaten; outputindicatoren	-	✓	✓	Beoordeling uit evaluaties; Synthese van resultaten uit interviews
Wat zijn de <i>uitkomsten</i> geweest?	Uitkomsten, attributie, negatieve contributie, verklaring resultaten/effectiviteit, langetermijneffecten	-	✓	✓	Beoordeling uit evaluaties; Synthese van resultaten/effecten uit interviews
Welke onverwachte of onbedoelde uitkomsten van de activiteiten kunnen worden geïdentificeerd?	Onverwachte of onbedoelde uitkomsten; verklaring voor het optreden van deze uitkomsten	-	✓	✓	Beoordeling uit evaluaties; Synthese uit interviews
Zijn de vooraf verwachte uitkomsten wel/niet gerealiseerd en wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor?	Wel/niet gerealiseerd; verklaring voor wel/niet realiseren van verwachte uitkomsten	✓	✓	✓	Vergelijking beoogde resultaten/effecten en gerealiseerde resultaten/effecten: ja/nee/gedeeltelijk

'Documentatie' = Analyse van aan ons beschikbaar gestelde documentatie door gemeenten en de NCTV (aanvragen, toekenningen, overige documentatie over activiteiten), 'Evaluaties' = Analyse van reeds uitgevoerde evaluaties van gemeentelijke activiteiten door of in opdracht van gemeenten, 'Interviews' = Semigestructureerde (groeps)interviews.

2.2. Bureauonderzoek en casestudies

Om Versterkingsgelden te ontvangen, dienen gemeenten een aanvraag in te dienen bij de NCTV, waarin zij de beoogde activiteiten en hun verwachtingen voor de resultaten ervan zo volledig mogelijk omschrijven.

Zij kunnen bij het opstellen van de aanvraag advies krijgen van een lokaal adviseur van de NCTV en eventueel ook van een adviseur van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aanvragen (door 18 gemeenten in 2020 en 19 gemeenten in 2021), en de toekenningen van de NCTV in reactie hierop, zijn door de NCTV met ons gedeeld. Deze documenten bieden een gedetailleerd overzicht van de opzet en doelen van alle individuele activiteiten per gemeente per jaar (deelvraag 1) en de bijbehorende veronderstelde effecten (deelvraag 2).

In aanvulling daarop hebben wij alle betrokken gemeenten (hoofdaanvragers) gevraagd of zij aanvullende documentatie over de opzet en voortgang van de met Versterkingsgelden gefinancierde activiteiten met ons konden delen. Dit heeft weinig opgeleverd. Slechts in enkele gevallen bracht dit nuttige aanvullende informatie boven tafel, zoals een uitgebreid plan van aanpak op basis van de *Toolkit Evidence-Based Werken* van ESS en NCTV.⁸ Het is daarnaast lastig gebleken om met sommige gemeenten contact te leggen. Dit is mogelijk een reflectie van de capaciteit die binnen gemeenten beschikbaar is en/of de prioriteit die wordt gegeven aan monitoring en evaluatie. Bovendien gaat het bij de Versterkingsgelden om relatief kleine bedragen in verhouding tot de totale gemeentelijke begroting.

Uit de inventarisatie van activiteiten op basis van de documentatie werd duidelijk dat er in de jaren 2020 en 2021 bijna 400 activiteiten gefinancierd zijn met de Versterkingsgelden. In plaats van een redelijk eenduidig programma per gemeente bleek er grote pluriformiteit en complexiteit in het pakket aan activiteiten. Om die reden is besloten om per activiteitencluster met enkele casestudies te werken. Voor elk van de zes clusters zijn drie à vier gemeenten geselecteerd als casestudie. Aangezien de clusterindeling van 2021 twee preventieclusters kent, E en F, zijn hier vijf gemeenten geselecteerd als casestudies. Het gevolg van deze aanpak is dat niet alle clusters binnen elke gemeente worden afgedekt en dat niet alle gemeenten als casestudie betrokken zijn in deze evaluatie. De casestudies zijn geselecteerd op basis van een combinatie van vijf criteria: **de grootte van de gemeenten** (een balans tussen grote en kleinere gemeenten), **het aantal activiteiten per cluster** (variatie in het aantal activiteiten dat per cluster wordt gefinancierd), de hoogte van de **toegekende bedragen** (een redelijke verdeling van gemeenten binnen een cluster waar relatief lage en hoge bedragen zijn toegekend) en de beschikbaarheid van een of meerdere **evaluaties**. De casestudies zijn geselecteerd op basis van een redelijke spreiding van de gemeenten op de hierboven genoemde criteria.

Aan het begin van elk hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de selectie van casestudies en de daaruit volgende dekking van het totale aantal activiteiten dat binnen deze clusters is gefinancierd. Omdat in Hoofdstuk 8 over preventie twee gerelateerde clusters zijn gecombineerd (clusters E en F), is de analyse gebaseerd op een groter aantal casestudies dan de overige hoofdstukken (clusters A tot en met D). Als gevolg van dit grotere aantal observaties, is de analyse in Hoofdstuk 8 uitgebreider dan het geval is in de overige hoofdstukken 4 tot en met 7.

⁸ Zie: Expertise-unit Sociale Stabiliteit (n.d.) *Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2.3. Beschikbare evaluaties

In totaal zijn voor dit onderzoek 18 evaluatiedocumenten ontvangen. In vier van deze documenten gaat het om een volledige plan-, proces- en ('lichte') effectevaluatie.⁹ Eén evaluatie bevat bovendien een 'lichte effectevaluatie' in aanvulling op een beschrijving van de interventie. Dit betekent dat in totaal vijf evaluaties een beoordeling van de opbrengsten (resultaten en eventuele [gepercipieerde] uitkomsten) beogen. De overige documenten bevatten geen effectevaluatie, maar betreffen bijvoorbeeld alleen een plan- en procesevaluatie, of presenteren een analyse van een ondernomen enquête onder respondenten, bijvoorbeeld naar aanleiding van een training of terugkomdag.

Er kan door de gemeenten in het kader van de Versterkingsgelden ook een bijdrage worden aangevraagd voor de uitvoering van evaluaties. Bovendien stelt de Versterkingsgeldenregeling als voorwaarde, zoals toegelicht in paragraaf 1.1, dat activiteiten waarvoor meer dan €100.000,- is toegekend, gepaard moeten gaan met een effectevaluatie. Er zijn echter ook uitzonderingen op deze regel. Voor een van deze activiteiten was bijvoorbeeld de interventie in het voorgaande jaar al geëvalueerd. Intentie bij die uitzondering was gemeenten niet te belasten met dubbel werk. Uit de toegekende aanvragen in 2020 en 2021 blijkt dat er voor 14 activiteiten een bedrag van boven de €100.000,- werd toegekend. Het was echter voor een groot deel van de ontvangen evaluaties niet met zekerheid te zeggen dat deze betrekking hadden op activiteiten die door de Versterkingsgelden zijn gefinancierd. Daarom is per evaluatie bekeken **in hoeverre de evaluatie betrekking heeft op activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden**, of in hoeverre de evaluatie onderdeel is van een aanpak waar de Versterkingsgelden slechts deel van uitmaken. Daarnaast is beoordeeld, voor zover dat niet duidelijk werd uit de communicatie met de betreffende gemeenten, op **welke specifieke activiteit(en)** uit de aanvraag de evaluatie betrekking heeft en dus **voor welk cluster de evaluatie relevant is**.

Aan de hand van het evaluatiekader is vervolgens informatie over de verschillende onderzoeksvragen uit de beschikbare evaluaties gedestilleerd. Zo is bijvoorbeeld bekeken of er een beleidstheorie ten grondslag ligt aan het ontwerp van de interventie (planevaluatie), of er knelpunten zijn geconstateerd bij de implementatie (procesevaluatie), en of de beoogde doelstellingen zijn bereikt (effectevaluatie). Hierbij is wederom gebruikgemaakt van een op het evaluatiekader gestoeld extractieformulier.

Ten slotte is de aanpak van de evaluatie meegenomen in de analyse. Zoals hierboven beschreven, zijn er bij de beschikbare evaluaties verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd en is er sprake van uiteenlopende gradaties van robuustheid. Informatie hierover is eveneens uit de beschikbare documenten geëxtraheerd. Voor de beoordeling van de bewijskracht voor (in)effectiviteit van reeds geëvalueerde activiteiten zijn echter alleen de ('lichte') effectevaluaties geanalyseerd. Effectevaluaties hebben als doel om inzicht te krijgen in de effecten van een interventie en in de mate waarin die overeenkomen met de verwachtingen ten aanzien van een interventie. Alle vijf lichte effectevaluaties voldeden aan het tweede niveau voor bewijskracht volgens de effectladder van Van Yperen en Veerman (2008). Dat wil zeggen dat de bewijsvoering is gebaseerd op oordelen van deskundigen, opgestelde beleidstheorieën, theoretische analyse, en/of kwalitatieve uitspraken.

⁹ Bij een 'lichte' effectevaluatie is er volgens de ESS Toolkit (ibid) sprake van beperkte data, geen voor- of nulmeting, geen controlegroep en geen andere evaluatie beschikbaar van soortgelijke interventies. Daardoor is het niet mogelijk om uit de werkzaamheid van bepaalde interventie-elementen sterke conclusies te trekken.

Op basis van deze bewijskracht kunnen voorzichtige uitspraken worden gedaan over ‘potentiële (in)effectiviteit’. Vanaf het derde niveau (‘waarschijnlijk [in]effectief’) zijn kwantitatieve cross-sectionele data of tijdreeksen vereist.

2.4. Interviews

Er zijn in het kader van dit onderzoek 29 (groeps)interviews met in totaal 39 direct betrokkenen uitgevoerd. De deelnemers werden voorafgaand aan het gesprek geïnformeerd dat hun naam en specifieke functie niet genoemd zouden worden in dit rapport. Hun bijdrage is dus anoniem. Eveneens werden zij erop gewezen dat deze evaluatie, gericht is op de besteding van de Versterkingsgelden als geheel (ook al wordt die per activiteitencluster bekeken), en niet op de bestedingen van individuele gemeenten of personen. De onderzoekers hebben ernaar gestreefd gemeenten onherleidbaar te presenteren in het rapport.

Ten eerste hebben we 18 gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de 11 geselecteerde **casestudiegemeenten** of regionale samenwerkingsverbanden die als hoofdaanvrager Versterkingsgelden hebben ontvangen. Zij zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij de in 2020 en 2021 met Versterkingsgelden gefinancierde activiteiten als beleidsadviseur, projectleider of netwerkregisseur op een gemeentelijke afdeling (Openbare Orde en) Veiligheid of op andere relevante afdelingen.

Ten tweede zijn vier interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van betrokken Zorg- en Veiligheidshuizen. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarin partners uit de zorg (bijvoorbeeld GGZ), justitie (bijvoorbeeld OM en politie) en bestuur (bijvoorbeeld gemeente) de aanpak van complexe problematiek bespreken en coördineren. Hier kunnen ook signalen van radicaliserende individuen besproken worden, en dus spelen de Zorg- en Veiligheidshuizen doorgaans een belangrijke rol in de PGA. Ook kunnen ze betrokken zijn bij andere activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden.

Ten derde hebben we gesproken met vier organisaties die bepaalde interventies lokaal (vaak op meerdere plekken) hebben uitgevoerd in opdracht van de aanvragende gemeenten en gefinancierd met de Versterkingsgelden. De organisaties waar gemeenten een beroep op doen voor de uitvoering van hun plannen variëren van lokale eenmanszaken tot regionaal of landelijk opererende organisaties. Vaak zijn zij gespecialiseerd in een bepaalde doelgroep of (ideologische) vorm van extremisme. In enkele gevallen zijn deze uitvoerende organisaties betrokken geweest bij meerdere activiteiten in verschillende gemeenten.

Tot slot hebben we drie **overige** interviews uitgevoerd die niet binnen de bovenstaande categorieën in te delen zijn. Omwille van de anonimiteit van de respondenten beschrijven we de typen organisaties die zij vertegenwoordigen niet nader.

Bepalend voor welke interviewvragen gesteld werden, was de wijze waarop de gesprekspartners bij de activiteiten binnen de relevante casestudies betrokken zijn geweest: als opdrachtgever en coördinator, als uitvoerder, als evaluator of in een andere hoedanigheid. In de basis werden vragen gesteld in lijn met het evaluatiekader in Tabel , waaronder, indien nog niet volledig duidelijk, enkele vragen over de opzet van de activiteiten, de interventielogica en verwachtingen vooraf, de uitvoering van de activiteiten, de resultaten en doeltreffendheid, en, waar beschikbaar, verdiepende vragen over de uitgevoerde evaluaties of eventueel geplande evaluaties. Interviews zijn alleen gecombineerd tot groepsgesprekken wanneer gesprekspartners eenzelfde betrokkenheid bij de activiteiten hadden. Hierbij is beoogd dat geïnterviewden elkaar waar nodig

kunnen aanvullen om zodoende tot bredere en diepere inzichten te komen. Er bestaat uiteraard een risico dat sommige individuen hierbij niet het achterste van hun tong (willen) laten zien.

Het is bovendien belangrijk om te benadrukken dat de deelnemers en/of doelgroepen van de verschillende interventies niet vertegenwoordigd waren in de interviews. Hierdoor is het mogelijk dat bepaalde perspectieven niet zijn vertegenwoordigd in de interviews, waardoor mogelijk geen volledig beeld van de activiteiten en hun resultaten is ontstaan.

2.5. Analyse en synthese

De via de documentatie, evaluaties en interviews verzamelde gegevens zijn verwerkt in verschillende extractieformulieren (zie Bijlage A), die gekoppeld waren aan de elementen uit het evaluatieraamwerk. In feite zijn dit gedetailleerder uitgewerkte versies van het evaluatiekader. De reden om de gegevens in eerste instantie gescheiden te verwerken, was dat de eenheid van analyse niet altijd dezelfde betrof: in de aanvragen ging het bijvoorbeeld over specifieke activiteiten per cluster per gemeente, waar het in interviews bijvoorbeeld ging over alle activiteiten binnen een bepaald cluster in één of meerdere gemeenten, en in de evaluaties over bijvoorbeeld de gehele radicaliseringsaanpak van een gemeente.

De bevindingen zijn vervolgens per casestudie gesynthetiseerd door de resultaten voor elk element uit het evaluatiekader per bron naast elkaar te leggen. Dit resulteerde in een reeks observaties uit interviews en, indien beschikbaar, uit reeds uitgevoerde evaluatie(s) en/of aanvullende documentatie. Per element uit het evaluatiekader zijn de beschikbare observaties getrianguleerd om vervolgens de bevindingen te formuleren. Indien verschillende bronnen elkaar tegenspreken, is dit gerapporteerd. Aangezien de beschikbare observaties uit interviews en evaluatie grotendeels percepties betrof over de effecten van de interventies, schrijven wij deze consistent toe aan de bron van deze observaties (bijv. 'volgens betrokken trainers...'), daarbij rekening houdend met de anonimiteit van de betrokken individuen, organisaties en gemeenten.

De resultaten zijn ten slotte geaggregeerd op het niveau van de zeven door de NCTV geformuleerde activiteitenclusters, teneinde een overkoepelend beeld te geven van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

In elke casestudie zijn ter illustratie van de bevindingen voor één of twee gemeenten de activiteiten binnen het cluster besproken in een apart kader. Deze kaders vatten de activiteiten, resultaten en uitkomsten samen. Vervolgens zijn de kaders gedeeld met de betreffende gemeenten met de vraag of deze feitelijke onjuistheden bevatten. In enkele gevallen heeft de gemeente gereageerd, waarna alleen de feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd.

Gezien de nadruk in dit rapport op leren in plaats van verantwoorden, rapporteren wij niet op het niveau van individuele gemeenten. Wij streven er dus naar om gemeenten niet-identificeerbaar te presenteren in het rapport en daarom zijn gemeenten willekeurig genummerd voor de bronvermelding.

2.6. Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek is op een aantal dimensies afgebakend ten behoeve van de haalbaarheid. Namelijk:

Tijd. Na de aankondiging in 2015 zijn sinds 2016 ieder jaar Versterkingsgelden uitgekeerd. Deze evaluatie is uitsluitend gericht op de activiteiten die in de jaren 2020 en/of 2021 (mede-)gefinancierd zijn met de

Versterkingsgelden. Activiteiten uitgevoerd in andere jaren vallen buiten dit onderzoek. Ook activiteiten die nog niet afgerond waren, zijn in het onderzoek meegenomen.

Evaluaties. Aan alle gemeenten is gevraagd om evaluaties van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden te delen. Men kon dit doen tot 30 april 2022. Niet alle evaluaties hadden strikt genomen betrekking op activiteiten die in 2020 of 2021 zijn gefinancierd. In sommige gevallen behandelden de evaluaties ook activiteiten die (deels) in voorgaande jaren waren gefinancierd. Evaluaties van activiteiten zijn meegenomen in het onderzoek wanneer zij betrekking hadden op activiteiten die (deels) gefinancierd waren met de Versterkingsgelden uit 2020 en/of 2021. Het is echter niet eenvoudig om na te gaan in hoeverre de door ons ontvangen evaluaties precies betrekking hadden op in 2020 en 2021 gefinancierde activiteiten. Welk gedeelte van de geëvalueerde activiteiten gelinkt kan worden aan de Versterkingsgelden wordt namelijk niet gespecificeerd in de evaluatiedocumenten. Evaluaties zijn doorgaans breder ingestoken dan alleen de interventies gefinancierd met de Versterkingsgelden. Een voorbeeld is een evaluatie van de gehele lokale radicaliseringsaanpak van een of meerdere gemeenten. Een ander voorbeeld van een bredere inzet van de evaluatie is wanneer deze is gericht op specifieke interventies, waarvan slechts een gedeelte van de activiteiten door de Versterkingsgelden wordt gefinancierd. Dit wordt verder bemoeilijkt wanneer er voor deze interventies ook andere financiële bronnen dan alleen de Versterkingsgelden worden aangewend. Bevindingen worden geaggregeerd en kunnen in dergelijke gevallen lastiger aan de Versterkingsgelden worden toegeschreven. Wanneer de gedeelde evaluaties wel thematisch relevant waren, maar geen betrekking hadden op activiteiten binnen de afbakening, zijn deze als context bekeken, maar niet expliciet meegenomen in de analyse.

Financiering van de activiteiten. Deze evaluatie is uitsluitend gericht op activiteiten die (gedeeltelijk) gefinancierd zijn met Versterkingsgelden. De lokale radicaliseringsaanpak is, zeker in grotere gemeenten, soms een stuk breder. In sommige gevallen vormen de gefinancierde activiteiten een onderdeel van een groter geheel. De resultaten en uitkomsten van de Versterkingsgelden kunnen in dergelijke gevallen mogelijk niet afzonderlijk beoordeeld worden. Dat wil zeggen, de opbrengsten van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden zijn niet noodzakelijk een oorzakelijk gevolg van het verstrekken van de gelden alleen. Het causale verband tussen de Versterkingsgelden en de uitkomsten is in dat geval moeilijk te scheiden van het bredere pakket aan interventies van de lokale radicaliseringsaanpak. Omgekeerd geldt ook dat bij het uitblijven van opbrengsten, het moeilijk of niet aantoonbaar is dat dit met de Versterkingsgelden te maken heeft.

Locatie van uitvoering. Gemeenten kunnen Versterkingsgelden aanvragen namens een groep gemeenten in hun regio. Deze handelswijze is in de praktijk niet ongebruikelijk. De exacte verdeling van de gelden over de verschillende gemeenten en activiteiten is echter niet altijd helder. Ook zijn er niet altijd aangewezen contactpersonen voor elke deelnemende gemeente. Deze evaluatie is om die reden in principe gericht op de activiteiten die uitgevoerd zijn in de gemeenten die als 'hoofdaanvrager' functioneren, hoewel zij vaak geen goed zicht hebben op de activiteiten in de andere gemeenten. Dit uitgangspunt is in de interviews niet strikt gevolgd – de geïnterviewden werden bevraagd over alle activiteiten binnen de aanvraag voor 2020 en 2021.

Casestudies. In totaal zijn bijna 400 afzonderlijke activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden in 2020 en 2021. Voor de haalbaarheid van dit onderzoek hebben we ervoor gekozen om ons binnen ieder cluster te richten op drie à vier gemeenten als casestudies. Dit heeft geresulteerd in de selectie van 137

activiteiten die binnen de afbakening vallen, ongeveer een derde van het totaal aantal gefinancierde activiteiten.

Niveau van analyse. De relevante resultaten en effecten van de activiteiten worden geaggregeerd op het groepsniveau van de zeven activiteitenclusters. Door het hogere abstractieniveau worden individuele gemeenten er niet uitgelicht.

Evaluatiecluster. Dit onderzoek voert geen evaluatie uit van activiteiten waarvoor gelden zijn toegekend onder de evaluatieclusters F (2020) en G (2021). De ontvangen evaluaties, waaronder de evaluaties die gefinancierd zijn met Versterkingsgelden, dienen als input voor de analyse van resultaten en uitkomsten van activiteiten in de overige clusters. Wel wordt bekeken of de beloofde evaluaties zijn uitgevoerd en of er lering kan worden getrokken uit de uitvoering ervan. Bovendien wordt de bewijslast van iedere evaluatie meegenomen in de analyse van de bevindingen. Ook biedt de handreiking in bijlage B van dit rapport verdere aanknopingspunten voor de toekomstige evaluaties die gemeenten binnen dit evaluatiecluster laten uitvoeren.

3. Overzicht van interventies gefinancierd door de Versterkingsgelden in 2020 en 2021

In 2020 en 2021 is door de NCTV respectievelijk ruim 7 miljoen euro (€7.263.384,-) en ruim 6.5 miljoen euro (€6.623.737,-) aan Versterkingsgelden verstrekt aan ongeveer 20 gemeenten die aanvragen hadden ingediend.

3.1. Aantallen activiteiten en totaalbedragen per cluster

Zoals toegelicht in paragraaf 1.1 kunnen gemeentelijke Versterkingsgelden worden aangevraagd in een aantal categorieën of activiteitenclusters. In totaal is in 2020 en 2021 voor respectievelijk 217 en 228 activiteiten financiering aangevraagd. Tabel 3-1. toont het totale aantal activiteiten dat werd aangevraagd per jaar, per cluster, hoeveel aanvragen er daarvan werden gehonoreerd, en welke bedragen daarbij horen.

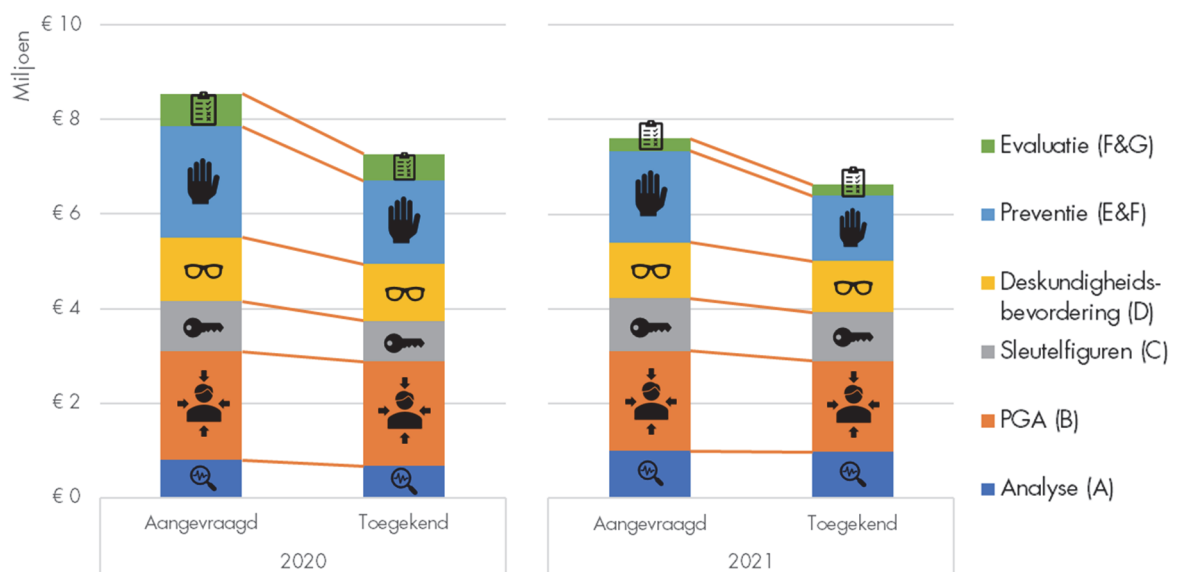
Tabel 3-1. Activiteiten en bedragen (afgerond naar hele euro's) per cluster en gemiddeld bedrag per activiteit in 2020 en 2021

Cluster:	2020						2021					
	Aangevraagd			Toegekend			Aangevraagd			Toegekend		
	Aantal	Totaal per cluster	Gemiddeld per activiteit	Aantal	Totaal per cluster	Gemiddeld per activiteit	Aantal	Totaal per cluster	Gemiddeld per activiteit	Aantal	Totaal per cluster	Gemiddeld per activiteit
Analyse (A)	23	€800.969	€34.825	20	€670.969	€33.548	23	€999.296	€43.448	23	€977.896	€42.517
PGA (B)	54	€2.293.366	€42.470	50	€2.212.366	€44.247	44	€2.108.989	€47.932	41	€1.919.989	€46.829
Sleutelfiguren (C)	39	€1.060.546	€27.193	32	€859.166	€26.849	35	€1.111.108	€31.746	34	€1.021.924	€30.057
Deskundigheidsbevordering (D)	30	€1.352.498	€45.083	25	€1.198.708	€47.948	67	€1.182.720	€17.653	59	^€1.093.070	€18.527
Preventie (E)	55	€2.349.641	€42.721	45	€1.763.369	€39.186	9	€352.622	€39.180	8	€266.424	€33.303
Preventie (F) ^B							38	€1.579.857	€41.575	26	€1.107.189	€42.584
Evaluatie (F&G)	16	€690.306	€43.144	15	€558.806	€37.254	12	€267.245	€22.270	11	€237.245	€21.568
Totaal	217	€8.547.326	€39.389	187	€7.263.385	€38.842	228	€7.601.837	€33.341	202	€6.623.737	€32.791

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe. Noten: A. Door fouten en onduidelijkheden in de beschikbare documentatie kan het werkelijke totaalbedrag enkele duizenden euro's afwijken van het hier genoemde bedrag. B. Zoals toegelicht in Tabel 1-1 verschilden de clusterindelingen van 2020 en 2021 voor clusters E, F en G. In 2020 was er één cluster gericht op preventie (E), in 2021 waren er twee preventieclusters (E en F). In 2020 waren de evaluatie-activiteiten gebundeld in cluster F en in 2021 in cluster G.

Uit de genoemde bedragen in Tabel 3-1. valt in het algemeen op te maken dat het overgrote deel van de aanvragen wordt toegekend: het totale toegekende bedrag was in 2019 en 2020 respectievelijk 15,0% en 12,8% lager dan het totale aangevraagde bedrag. Bovendien blijkt dat de gelden niet gelijk verdeeld zijn over de 6 of 7 clusters. Met name de PGA (cluster B) springt eruit, maar ook voor de preventie-activiteiten (cluster E in 2020 en clusters E en F in 2021) zijn relatief hogere bedragen aangevraagd en toegekend. Gemiddeld per activiteit zijn de uitgaven aan de PGA en preventie het grootst. Ook valt op dat het aantal activiteiten aangevraagd en toegekend voor deskundigheidsbevordering (cluster D) in 2021 ruim twee keer zo groot was als het jaar ervoor, terwijl het toegekende totaalbedrag vrijwel gelijk was. Figuur 1 toont een grafische weergave van de aangevraagde en toegekende bedragen per cluster.

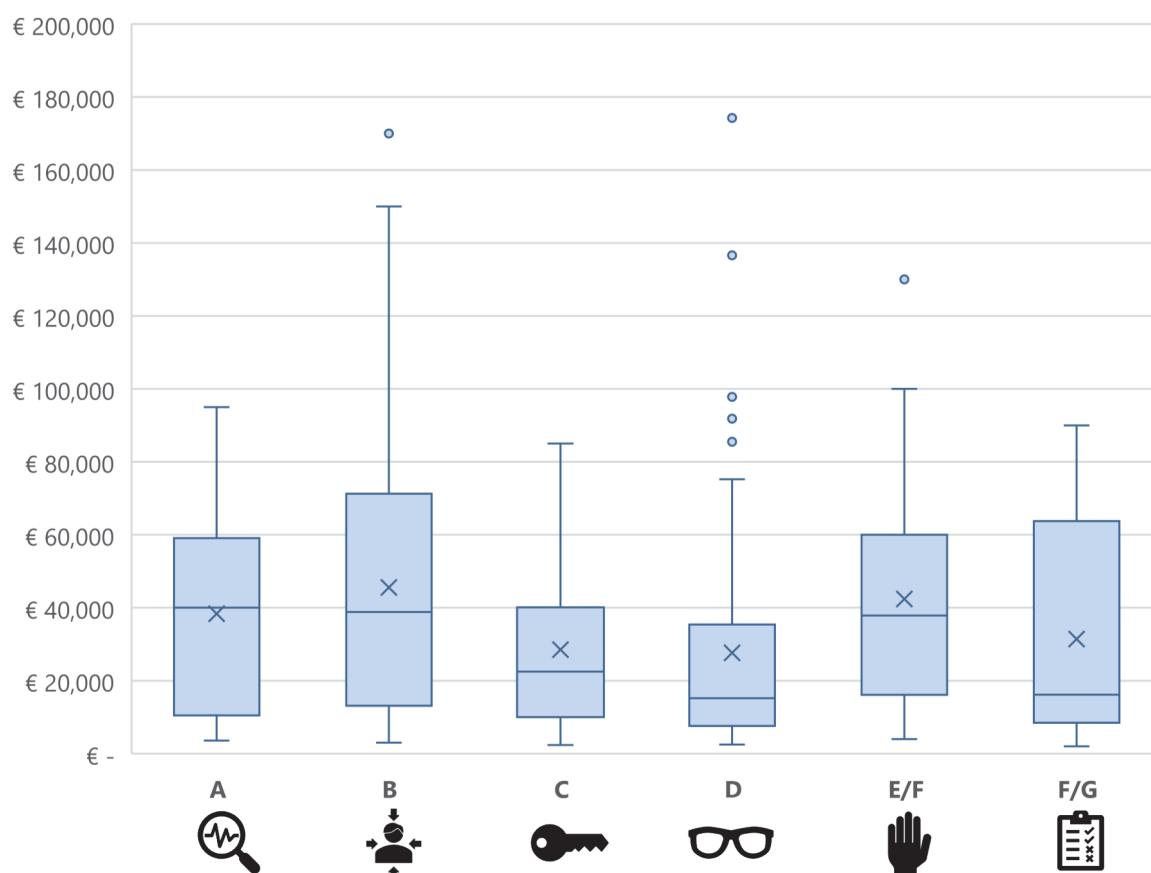
Figuur 1. Aangevraagde en toegekende Versterkingsgelden in 2020 en 2021



Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

De hoogte van de aangevraagde en toegekende bedragen voor individuele activiteiten lopen sterk uiteen, van enkele duizenden euro's tot meer dan een ton.

Figuur 2. Boxplot van de toegekende bedragen per cluster



Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021 . Analyse door RAND Europe. Noten: De 'x' geeft het gemiddelde bedrag per cluster aan. De horizontale lijn binnen de box geeft de mediaan weer. De uiteinden van de box vertegenwoordigen het 1^e en 3^e kwartiel, zodat de box de helft van de toekenningen per cluster bevat. De horizontale balkjes boven en onder de box geven de hoogste en laagste waarden aan die niet als statistische uitschieters worden beschouwd (<1.5*IQR). Overige bedragen, weergegeven door een stip, worden als statistische uitschieters beschouwd (>1.5*IQR).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat niet alle activiteiten in alle aanvragen werden gehonoreerd: 30 activiteiten in 2020 en 26 activiteiten in 2021 vonden geen doorgang. Voor iedere activiteit die niet wordt toegekend, licht de NCTV in één à twee zinnen de reden daarvoor toe in de toekenning. In 17 (van de 56) gevallen was de reden dat de aangevraagde activiteiten **niet binnen het bestedingskader van de Versterkingsgelden** vallen. Deze reden kwam voor bij aangevraagde activiteiten van alle clusters, met uitzondering van cluster A. Een andere veelvoorkomende reden voor het niet toekennen van aangevraagde gelden (15 keer) was dat de aangevraagde **activiteiten en de doelgroep** daarvan **te breed** zouden zijn om 'een gerichte bijdrage te leveren aan het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland, het voorkomen van aanwas en het tegengaan van radicalisering'. Deze afwijzingsgrond werd met name in de clusters (E en F) met preventie-activiteiten gegeven (14 keer).

Er werden 24 aanvragen niet gehonoreerd. Dit had uiteenlopende redenen. De voornaamste redenen waren:

- De omschrijving van de activiteiten maakt onvoldoende duidelijk hoe de activiteiten bijdragen aan het bestrijden van extremisme in Nederland (4 keer);

- De beoogde trainingen konden niet bij de voorgestelde organisatie worden afgenomen, maar moesten via het Rijksopleidingsinstituut tegenaan Radicalisering (ROR) worden aangevraagd (2 keer);
- De aangevraagde activiteiten betroffen de eigen bijdrage voor de trajecten van LSE en konden daarom niet worden vergoed met de Versterkingsgelden (2 keer); en
- De NCTV achtte het passender om de aangevraagde activiteiten uit eigen middelen te bekostigen (2 keer).

Bij een klein gedeelte van de beslissingen om geen gelden toe te kennen, was er geen sprake van een afwijzing, maar had de gemeente bijvoorbeeld de aanvraag ingetrokken (1 keer) of was inmiddels afgesproken dat het resterende budget uit voorgaande jaren zou worden ingezet (2 keer).

Ook waren er activiteiten die wél gefinancierd werden, maar waarbij een lager bedrag werd toegekend dan aangevraagd (61 keer). De voornaamste redenen hiervoor waren:

- De NCTV houdt voor bepaalde onderdelen het ROR-tarief aan bij de berekening van de hoogte van het bedrag (10 keer);
- Wanneer de NCTV alle aanvragen tezamen beschouwde, werd een lager bedrag proportioneel geacht (9 keer);
- De NCTV vond een lager bedrag passender op basis van de dreiging in en de weerbaarheid van de regio in kwestie (8 keer);
- Een gedeelte van de activiteiten viel buiten het bestedingskader van de Versterkingsgelden (7 keer);
- De betreffende gemeente had in de aanvraag voor evaluaties in cluster F (2020) en G (2021) het maximale bedrag van 10 procent van het toegekende projectbedrag overschreden (6 keer); en
- Financiering was ook aangevraagd ten behoeve van zaalverhuur, die echter niet vergoed wordt uit de Versterkingsgelden (6 keer).

De mate waarin het aangevraagde bedrag werd verlaagd, liep uiteen en is niet verder onderbouwd in de toekenningen (met uitzondering van de herberekening op basis van het ROR-tarief). Soms gaat de toekenning van gelden gepaard met een verzoek van de NCTV. Een voorbeeld hiervan is dat de aanvrager voorafgaand aan het opzetten van de activiteiten verzocht werd om contact op te nemen met een andere gemeente die dezelfde interventie al eerder had uitgevoerd en geëvalueerd. Of om de resultaten van een pilot te delen met de bredere regio ten behoeve van een eenduidige regionale werkwijze. Weer een ander voorbeeld is het verzoek om de aangevraagde activiteiten met een brede opzet zoveel mogelijk op (kwetsbare doelgroepen voor) radicalisering te richten.

3.2. Toegekende bedragen per aanvragende gemeente

In 2020 werden Versterkingsgelden verstrekt aan 18 gemeenten; in 2021 aan 19. Tabel toont het totaalbedrag dat toegekend is aan de gemeenten door de NCTV.

Tabel 3-2. Toegekende Versterkingsgelden afgerond naar hele euro's per aanvragende gemeente

Gemeente	2020	2021
Almere	€318.830	^A €204.360
Amersfoort	€132.930	€50.240
Amsterdam	€319.792	€413.410
Arnhem	^A €537.720	€696.330
Delft	^A €475.300	€349.000
Den Haag	€1.235.480	€830.475
Gouda	€217.900	€145.060
Groningen	Geen aanvraag	€447.770
Huizen	€127.240	€98.752
Leiden	€180.733	^A €104.855
Maastricht	^A €413.509	€334.180
Nijmegen	€148.570	€94.150
Eindhoven	€703.972	€417.955
Rotterdam	€725.720	^A €704.280
Schiedam	€252.950	€217.810
Tilburg	€171.834	€276.030
Utrecht	€775.350	€587.940
Zaanstad	€170.220	^A €258.210
Zoetermeer	^A €355.335	€392.930
Totaal	€7.263.385	€6.623.737

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe. Noot: A. Deze bedragen uit de toekenningen wijken (licht) af van de bedragen gepubliceerd op de website van de NCTV.

Deze bedragen worden jaarlijks gepubliceerd op de website van de NCTV (NCTV, 2021a; NCTV 2021b). In acht gevallen wijken deze bedragen enigszins af van onze berekeningen op basis van de toekenningen, zoals opgenomen in bovenstaande tabel. De met ons gedeelde toekenningen bevatten geregeld onduidelijkheden, ontbrekende elementen of bedragen die niet kloppen, zoals totaalbedragen die niet overeenkomen met de som van de genoemde bedragen. Dit komt met name voor in cluster D (deskundigheidsbevordering en voorlichting) en bij de berekening van Versterkingsgelden die in 2021 aan het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) werden uitgekeerd (en aan de gemeenten in natura). Ook komt het voor dat per abuis een te hoog bedrag wordt overgemaakt.¹⁰ Wanneer dergelijke constatering gedaan zijn, werden deze gecorrigeerd door het bedrag in mindering te brengen op een volgende uitkering, maar zijn ze in deze context relevant omdat ze de berekening van de bedragen bemoeilijken (en tevens de verschillen verklaren ten opzichte van de bedragen op de website van de NCTV, die niet gecorrigeerd zijn). Tot slot werd het gemeenten als gevolg van de coronapandemie toegestaan om

¹⁰ Bijvoorbeeld in het geval van gemeente #1.

de gelden voor 2020 uit te geven in het jaar 2021, waardoor activiteiten meer samenvielen (noodgedwongen vaak in een aangepaste opzet).

3.3. Ondersteuning van de lokale radicaliseringsaanpak, maar brede regionale dekking per aanvraag

Gemeenten kunnen in principe alleen voor zichzelf Versterkingsgelden aanvragen, maar doorgaans dekken de aanvragen een veel groter gebied dan slechts één gemeente. Dit loopt uiteen van enkele andere gemeenten, zoals de gemeente Amsterdam die ook namens de gemeenten Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Oud-Amstel en Uithoorn Versterkingsgelden bepaalde activiteiten aanvraag, tot hele provincies, zoals de gemeente Almere die een aanvraag heeft ingediend voor alle gemeenten in Flevoland, en zelfs grotere regionale gebieden, zoals de gemeente Groningen voor landsdeel Noord-Nederland, bestaande uit de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. De gemeente Zaanstad in Tabel (en om precies te zijn, de gemeente Haarlemmermeer in 2020) heeft de aanvraag ingediend namens het samenwerkingsverband Noord-Holland Samen Veilig (NH-SV), waarin meer dan 30 gemeenten samenwerken op het gebied van veiligheid. In sommige gevallen werkt ook een aantal andere partners mee aan een aanvraag, zoals de Zorg- en Veiligheidshuizen en politiedistricten, die beide ook weer andere regionale indelingen kennen.

Het is niet zo dat alle deelnemende gemeenten en partners onder één aanvraag de Versterkingsgelden evenredig verdelen. Maar dat betekent evenmin dat kleinere gemeenten in mindere mate toegang zouden hebben tot de Versterkingsgelden. Ook wanneer er geen gelden worden overgemaakt vanuit de hoofdaanvrager naar gemeenten in de regio, kunnen zij betrokken worden bij de activiteiten, zoals gebeurt in Arnhem.

In feite is er door de constructie met een hoofdaanvrager die namens een grotere regio een aanvraag indient, sprake van een grote landelijke dekking. Een praktische keerzijde van deze opzet – met name relevant in de context van deze evaluatie – is, dat de contactpersoon van een aanvraag vaak geen zicht heeft op de activiteiten in de andere gemeenten.

4. Cluster A: Analyse



Cluster A: Analyse

Aanvraag 2020: 'De analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering en extremisme en de evaluatie van de aanpak van radicalisering en extremisme' (Staatscourant 65860, 2019)

Aanvraag 2021: 'De analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering, (gewelddadig) extremisme en de evaluatie van de aanpak van radicalisering naar (gewelddadig) extremisme' (Staatscourant 37075, 2020)

4.1. Introductie

Cluster A omvat activiteiten omtrent onderzoek en analyse van actuele kwesties in een gemeente of regio. Deze analyses kunnen voor verschillende doeleinden ingezet worden, bijvoorbeeld voor het genereren van nieuwe kennis of het verdiepen van bestaande kennis. Het is hierbij echter vereist dat de analyse een verdieping betreft van de huidige inzet en aandacht besteedt aan de lokale problematiek rond radicalisering die kan leiden tot extremisme en terrorisme. In gevallen waar reeds geld beschikbaar is gesteld voor een analyse, is bovendien van belang dat in een nieuwe aanvraag wordt toegelicht hoe een volgende analyse zich onderscheidt van of voortbouwt op de voorgaande analyse (Staatscourant 37075, 2020).


4.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend

In 2020 ontvingen 14 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 20 verschillende activiteiten in cluster A. Voor drie activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd, omdat op basis van de aanvragen geconstateerd werd dat de activiteiten niet voldoende bijdroegen aan de bestrijding van extremisme, of omdat het onduidelijk bleef hoe de activiteiten daaraan zouden kunnen bijdragen. In 2021 ontvingen 12 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 23 verschillende activiteiten in cluster A. In dit jaar werden de aanvragen (gedeeltelijk) gehonoreerd voor alle activiteiten.

In 2020 werd er in totaal €800.969,- aangevraagd voor activiteiten die binnen cluster A vielen en is er uiteindelijk €670.969,- toegekend. In 2021 werd er €999.296,- aangevraagd en is €977.896,- toegekend. Er zijn verschillende redenen voor het niet-toekennen van de volledige bedragen. Eén gemeente ontving bijvoorbeeld een kleiner bedrag omdat de aanvraag twee achtereenvolgende activiteiten betrof. Vervolgens is alleen voor de eerste activiteit een bedrag toegekend. Een andere gemeente ontving slechts een deel van het aangevraagde bedrag doordat de dreiging in deze regio kleiner werd geacht. Een laatste gemeente ontving

minder financiering omdat locatiehuur niet vergoed wordt door Versterkingsgelden, maar wel was aangevraagd.

Tabel 4-1. Dekking van de casestudies in cluster A ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021

 Cluster	Aanvragers			Activiteiten			Toegekende bedragen		
	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking
A	3	17	18%	14	43	33%	623.000	1.648.865	38%

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

Tabel 4-1 toont dat de door ons geselecteerde casestudies ongeveer een derde van het aantal activiteiten binnen dit cluster omvat.

De Versterkingsgelden zijn gebruikt om een aantal verschillende type activiteiten te financieren. Op basis van de in de aanvragen en interviews verstrekte informatie kunnen drie hoofdcategorieën worden onderscheiden:

1. Casuïstiekanalyse, bijvoorbeeld omtrent:

- Kwantitatieve en/of kwalitatieve analyse van de regionale casuïstiek;
- Netwerk- of fenomeenanalyse;
- Krachtenveldanalyse (bijvoorbeeld van het salafistisch landschap).

2. Verdiepende activiteiten, bijvoorbeeld:

- Verdiepend onderzoek naar jihadisme;
- Verdieping van regionale analyse en ondersteuning van gemeenten die nog geen lokale analyse hebben uitgevoerd;
- Uitbouw van inlichtingen en analysecapaciteit in de regio.

3. Activiteiten gericht op nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld:

- Manifestatie van extremisme in een online omgeving/of onderzoek naar invloed sociale media op radicalisering;
- Analyse rechts- en linksextremisme en/of andere vormen van extremisme (bijvoorbeeld dierenextremisme);
- Online rapportages met een focus op jeugd.

De **looptijden** van de activiteiten in cluster A verschillen grotendeels per gemeente en jaar van aanvraag. Een deel van de aanvragen is meerjarig. Daarnaast bouwt een aantal aangevraagde activiteiten voort op voorgaande activiteiten, terwijl dit voor meerdere activiteiten niet het geval is.¹¹

¹¹ Bijvoorbeeld aanvragen van gemeenten #5, #10, #14.

4.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten

De verwachte resultaten. Uit de aanvragen blijkt dat er verschillende verwachte resultaten zijn opgesteld voor de activiteiten binnen cluster A. Deze resultaten variëren van het aantal verwachte kwalitatieve en kwantitatieve analyses in dat jaar tot het aantal dossieranalyses, geplande groepssessies of verwachte inzet van experts.¹² Niet alle gemeenten hebben echter verwachte resultaten geformuleerd in de aanvraag. Een aanvraag van één specifieke gemeente vermeldt bijvoorbeeld alleen een onderzoek naar het fenomeen rechts-extremisme omdat algemene kennis hierover ontbreekt.¹³ Andere gemeenten geven geen concrete aantallen maar vermelden bijvoorbeeld wel een verwachte opzet van een onderzoeksrapport, in enkele gevallen is dit zelfs vrij gedetailleerd.¹⁴

De verwachte uitkomsten. Gemeenten hebben verschillende verwachtingen wat betreft de uitkomsten. In grote lijnen voorzien gemeenten door middel van analyse op korte termijn een verdieping van inzicht in fenomenen en ontwikkelingen in de regio, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een netwerkanalyse.¹⁵ Bovendien wordt de algemene deskundigheid en expertise van medewerkers vergroot. Eén gemeente richtte zich met de analyses bijvoorbeeld op het wegwerken van een kennisachterstand.¹⁶ In andere gevallen leveren de analyses idealiter leerresultaten op voor gerichtere samenwerking op het gebied van radicalisering in de gemeente of regio. Mogelijk levert het voor een enkele gemeente ook handvatten voor toekomstig handelen of het ontcrachten van huidige denkpatronen van gemeenten.¹⁷

Door middel van het vergroten van kennis en expertise hopen meerdere gemeenten op langere termijn een verbetering van hun informatiepositie te bereiken. Vaak hopen zij daarbij een completer beeld te krijgen en te kunnen onderhouden van de casuïstiek in de regio.¹⁸ De analyses kunnen in sommige gemeenten mogelijk ook gebruikt worden ter ondersteuning van activiteiten in andere clusters, zoals de persoonsgerichte aanpak.¹⁹ Voor een enkele gemeente dienen de analyses een ander doel, namelijk het behouden van urgentiebesef onder ketenpartners. De resultaten van de analyses kunnen zodoende de (toekomstige) inzet van partners in het radicaliseringsbeleid vergroten.²⁰

4.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten een enkele keer een concrete **beleidstheorie** hanteerden voor activiteiten onder cluster A. Gemeenten lijken hun activiteiten met name op de praktijk te baseren. Uit de

¹² Bijvoorbeeld interviewinterview #5, aanvragen van gemeenten #5, #19.

¹³ Aanvraag van gemeente #13.

¹⁴ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #14.

¹⁵ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #5.

¹⁶ Interview #7.

¹⁷ Interview #7, aanvragen van gemeenten #13, #19.

¹⁸ Bijvoorbeeld interview #7, aanvragen van gemeenten #9, #10.

¹⁹ Aanvraag van gemeente #5.

²⁰ Aanvraag van gemeente #19.

aanvragen kan bijvoorbeeld worden opgemaakt dat de meeste Versterkingsgelden in dit cluster worden aangevraagd nadat er een gebrek aan kennis of behoefte aan verdieping van kennis wordt geconstateerd. Ten minste één gemeente baseert de activiteit bijvoorbeeld op eerder ondernomen *quick scans* van de huidige situatie.²¹ In andere gevallen zijn gelden voor analyses aangevraagd op basis van eerder ontwikkelde kennis of reeds ontvangen signalen van de regio, politie en/of NCTV.²² Ook wordt in een enkel geval door één van de gemeenten halfjaarlijks een informatiebeeld opgesteld dat inzicht geeft in ontwikkelingen in de regio. De behoefte aan het uitbreiden van dit beeld vormt dan de basis van de aanvraag.²³

Een uitvoerder legt uit dat activiteiten binnen cluster A inderdaad vaak gebaseerd zijn op behoeftepeilingen van een gemeente of naar aanleiding van een politieke opdracht. De activiteit en de gebruikte methodiek worden dan vaak door samenwerking vormgegeven, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van inbreng van de NCTV of een andere relevante partij.²⁴

Prestatie-indicatoren. Er zijn tijdens dit onderzoek weinig concrete prestatie-indicatoren gevonden voor activiteiten in cluster A. Uit één interview bleek bijvoorbeeld dat voornamelijk inzet van personeel werd gevraagd om analyses uit te voeren. De behoefte aan extra inzicht vormde in dit geval de basis voor de aanvraag, maar er zijn vervolgens geen specifieke prestatie-indicatoren geformuleerd om de prestatie achteraf te kunnen meten.²⁵ Een andere gemeenteambtenaar legde echter uit dat diens analyse een verkennend onderzoek betrof, waarin werd gekeken naar nieuwe inzichten en mogelijke kwetsbaarheden. Omdat het geen toetsend onderzoek was, zijn er dus ook geen prestatie-indicatoren beschreven; het doel was juist om later op de resultaten te reflecteren.²⁶

In de aanvragen geven gemeenten bovendien zo nu en dan concretere opleverdoelen.²⁷ In ten minste één gemeente werd aangegeven dat hun activiteit een tweeledig doel kende: het ongemak met de thema's tastbaarder maken, en het opzoeken van aandachtspunten waarmee een handelingsperspectief ontwikkeld kan worden.²⁸

4.5. De uitvoering van de activiteiten

Betrokken partijen. Het verschilt per gemeente welke partijen betrokken zijn bij de activiteiten. Een groot deel van de activiteiten wordt uitgevoerd door de aanvragende of deelnemende gemeente(n) zelf. In een aantal gevallen wordt de analyse uitgevoerd door externen, variërend van externe experts (inclusief gespecialiseerde onderzoeks- en adviesbureaus) tot universiteiten.

Sterke punten. Volgens een gemeenteambtenaar is het voor activiteiten in cluster A lastiger vast te stellen wat succesfactoren kunnen zijn. De reden hiervoor is dat de activiteiten uitgevoerd worden door de

²¹ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #3.

²² Bijvoorbeeld de aanvragen van gemeenten #14, #13, #16.

²³ Aanvraag van gemeente #10.

²⁴ Interview #29.

²⁵ Interview #10.

²⁶ Interview #7.

²⁷ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #10.

²⁸ Interview #7.

gemeente en/of ketenpartners zelf. Ervaren professionals met verstand van de thematiek kunnen echter bijdragen aan een positieve ontwikkeling.²⁹ Ook wordt in een ander gesprek aangegeven dat de activiteiten een triangulatie van perspectieven bieden: ervaringen uit de gemeenschap, bevindingen van onafhankelijke onderzoeken, en de acties van de gemeenten vormen de kracht van de activiteiten.³⁰ Ten slotte hebben sommige gemeenten volgens een uitvoerder recentelijk stappen gezet in het nemen van verantwoordelijkheid voor kennisontwikkeling en het gebruiken van de resultaten van analyses. Zo wordt bijvoorbeeld in enkele gemeenten het initiatief om een activiteit in cluster A op te zetten vaker genomen zonder advies van de uitvoerder.³¹

Knel- en verbeterpunten. In de gesprekken wordt een aantal specifieke knelpunten benoemd wat betreft de vormgeving van activiteiten in cluster A. Volgens een gemeenteambtenaar is ten gevolge van de COVID-19-pandemie de medewerking van respondenten in de analyses beperkt gebleven, met name omdat gebouwen moesten sluiten of omdat er onrust heerste in de samenleving.³² Tevens benoemde een gemeenteambtenaar de afhankelijkheid van personen als knelpunt. Deze gemeente bleef bijvoorbeeld gedurende de activiteiten afhankelijk van de inzet van een externe analist, die niet gemakkelijk kon worden vervangen bij verlof of ziekte.³³ Verder merkte een uitvoerende partij op dat de inhoud van analyses en onderzoek vaak nog gestuurd wordt door de landelijke politiek. Dit kan een knelpunt zijn voor lokale interventies. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de specifieke behoeften van een gemeente. Ten slotte spreekt dezelfde uitvoerder over het ontbreken van een brede beleidsvisie bij de opzet en uitvoering van activiteiten in het kader van cluster A. Op dit moment wordt in zijn beleving in gemeenten vaak pas actie ondernomen nadat zich een probleem heeft voorgedaan. De activiteiten staan daardoor vaak los van de gemeentelijke visie. De inhoud van de analyses is vervolgens nuttig, maar de uitvoerder stelt dat er over het algemeen winst te behalen valt bij het ontwikkelen van een beleidsvisie die ook naar andere domeinen kan worden doorgetrokken. Men kan hierbij denken aan de inbedding van verschillende sociale en/of veiligheidsactiviteiten van de gemeente.³⁴

4.6. De opbrengsten van de activiteiten

De resultaten. In cluster A verwijzen de behaalde resultaten vaak naar afgeronde analyses en/of door een externe expert gewerkte uren. In een van de gehouden interviews werd bijvoorbeeld vermeld dat in deze gemeente een bepaald aantal kwantitatieve en kwalitatieve analyses was opgeleverd. Deze analyses omvatten zowel casuïstiek als knelpunten. Dergelijke analyses scheppen een informatief beeld voor de gemeente. Tevens wordt duidelijk dat niet alle activiteiten onmiddellijk zijn uitgevoerd. In een andere gemeente werden in 2020 bijvoorbeeld Versterkingsgelden aangevraagd voor een verdiepende analyse. De behoefte aan deze verdiepende analyse kwam voort uit een eerder – en breder – onderzoek uit 2019. Zowel in 2020

²⁹ Interview #10.

³⁰ Interview #7.

³¹ Interview #29.

³² Interview #7.

³³ Interview #10.

³⁴ Interview #29.

als in 2021 is de gemeente in kwestie er echter niet in geslaagd de diepgaande analyse uit te voeren, omdat het noodzakelijk werd geacht eerst urgentie en draagvlak te creëren voor de bredere analyse. De Versterkingsgelden voor de verdiepende analyse zijn volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaar daarom doorgeschoven naar 2022.³⁵ Een derde gemeenteambtenaar laat ten slotte weten dat in diens gemeente zelden evaluaties worden uitgevoerd van gefinancierde activiteiten in cluster A.³⁶ Met het oog op een gebrek aan evaluaties binnen dit cluster is dit wellicht ook het geval voor andere gemeenten.

Uitkomsten. Volgens een van de gemeenteambtenaren dragen zowel de goede samenwerking tijdens de uitvoering van de activiteiten als de resultaten van de activiteiten bij aan het beter bespreekbaar maken van de situatie. Een analyse dient dan als belangrijke, onafhankelijke ondersteuning van de actoren. Volgens de gemeenteambtenaar bevestigen de resultaten van diens analyse bovendien de informatiepositie van de gemeente, zelfs als de conclusie van een analyse geen nieuwe informatie was.³⁷

Uit interviews bleek dat activiteiten binnen cluster A op de langere termijn in ten minste één gemeente zowel meer deskundigheid als handelingsperspectief hadden opgeleverd. Dit effect lijkt in de buurt te komen van de veronderstelde effecten, aangezien de analyses in deze gemeente gericht waren op procesverbetering door middel van kennis.³⁸ Volgens een tweede gemeenteambtenaar biedt diens analyse onderbouwing voor het samenbrengen van verschillende activiteiten op beleidsniveau binnen het gehele sociale domein. In dit gesprek wordt tevens aangegeven dat de analyse een brug slaat tussen twee verschillende werelden, namelijk tussen actoren en de samenleving.³⁹ Uit dit onderzoek is echter niet altijd gebleken of beoogde doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald.

Eventuele onbedoelde of onverwachte resultaten en uitkomsten. Uit één gesprek blijkt dat de activiteiten mogelijk kunnen leiden tot extra aandacht voor kleinere, minder bekende partijen, die ondanks hun onbekendheid veel kunnen bijdragen aan de preventie van radicalisering. De gemeenteambtenaar verwijst bijvoorbeeld naar partijen die zich bezighouden met sociale voorzieningen en/of eenzaamheid.⁴⁰ Er zijn voor de activiteiten in cluster A verder weinig onverwachte resultaten geconstateerd. Er bestaan echter wel zorgen over de afhankelijkheid van Versterkingsgelden binnen het cluster. Uit een gesprek met een uitvoerder blijkt dat de verstrekte Versterkingsgelden voor gemeenten een grote aanmoediging zijn geweest om activiteiten uit te voeren. Het is niet zeker dat de uitvoering ook gerealiseerd zou worden zonder de gelden.⁴¹

³⁵ Interview #5.

³⁶ Interview #7.

³⁷ Interview #7.

³⁸ Interview #10.

³⁹ Interview #7.

⁴⁰ Interview #7.

⁴¹ Interview #29.

Kader 2: Illustratie van activiteit(en) in cluster A – Analyse

Casus A1. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor cluster A vanuit de regio in kwestie en een interview met een gemeenteambtenaar.⁴²

Volgens de hoofdaanvrager was er binnen het reeds complexe religieuze landschap in de regio sprake van een veranderende dynamiek binnen bepaalde groepen. Daarnaast werd er rekening gehouden met nieuwe religieuze gemeenschappen die zich op korte termijn zouden gaan vestigen in de gemeente. Desondanks gaf de gemeente aan, beperkt zicht en houvast te hebben op deze ontwikkelingen. Om handelingsperspectief te vergroten zijn in 2020 en 2021 Versterkingsgelden aangevraagd voor het uitvoeren van een krachtenveldanalyse.

De aangevraagde krachtenveldanalyse in 2020 houdt verband met zowel radicalisering als inclusiviteit in het algemeen en is bedoeld om andere invalshoeken te versterken. In 2021 werd door de hoofdaanvrager een krachtenveldanalyse beoogd, die gericht was op specifieke vormen van extremisme. De basis voor de aanvraag was een eerdere signaalrapportage en bespreking met OM en politie, waaruit geconcludeerd werd dat er te weinig aanknopingspunten waren voor een concrete aanpak.

De analyse is vervolgens extern uitbesteed. Het doel van de gemeente was om een completer beeld te krijgen van de gemeenschappen in de regio, wat handvatten zou opleveren voor de praktijk. Er zijn voor deze gemeente geen behaalde resultaten gerapporteerd. Wel is bekend dat de desbetreffende gemeenteambtenaar met de resultaten van de analyse voordelen ondervindt wat betreft het handelingsperspectief van de gemeente. Het onderzoek wordt door de ambtenaren van de gemeente niet gezien als absolute waarheid, maar eerder als toevoeging aan de ervaringen uit de gemeenschap en het eigen handelen van de gemeente. De belangrijkste uitkomst is dan ook dat het onderbouwing biedt voor het samenbrengen van activiteiten op beleids- en praktijkniveau.

De langetermijneffecten zijn echter nog niet herkenbaar. Dit heeft volgens de gemeenteambtenaar te maken met de aard van het onderzoek (een kwalitatieve analyse), maar ook met de werkdruk binnen de gemeente. Tevens bleken, door bepaalde uitkomsten van de krachtenveldanalyse, prioriteiten in de aanpak te zijn verschoven. Ten tijde van het gesprek waren de verwachte resultaten daarom nog niet volledig behaald. Wel levert de analyse alvast een basis op om onderlinge contacten scherp te houden.

Krachtenveldanalyses hebben in het verleden wel eens tot controverses geleid. In ten minste één geval is ooit bezorgdheid geuit over de ethiek en de legitimiteit van het uitvoeren ervan. Dit was echter niet het geval voor de activiteiten in de regio van de geïnterviewde gemeenteambtenaar.

4.7. Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster A

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de doeltreffendheid van cluster A zou kunnen worden verbeterd door:

- Het ontwikkelen van een **concretere beleidsvisie** op de activiteiten binnen cluster A. Het opdoen en/of verdiepen van kennis door middel van analyses lijkt in de praktijk belangrijke voordelen op te leveren voor gemeenteambtenaren. In de gevoerde gesprekken geven zij aan door middel van de verkregen informatie extra handvatten te hebben voor een concretere radicaliseringsaanpak. Uit de interviews is echter ook gebleken dat de activiteiten binnen cluster A grotendeels voortkomen uit ad hoc behoeftepeilingen of uit politieke aansturing. Bij het opzetten van deze activiteiten worden informatiebehoefte dus doorgaans niet systematisch in kaart gebracht. Daarnaast worden de resultaten van analytische activiteiten in cluster A volgens geïnterviewden nog onderbenut. Zo kunnen ze nuttig zijn bij het ontwikkelen of aanpassen van interventies in andere clusters, bijvoorbeeld voor de onderbouwing met behulp van een beleidstheorie. Een meer planmatige

⁴² Aanvraag van gemeente #13, interview #7.

aanpak voor het opzetten van de onderzoeken en het benutten van de resultaten ervan, met name ten behoeve van de lokale context, kan daarbij van meerwaarde zijn voor gemeenten en uitvoerders.

5. Cluster B: Persoonsgerichte aanpak (PGA)



Cluster B: Persoonsgerichte aanpak (PGA)

Aanvraag 2020 en 2021: 'De persoonsgerichte aanpak van geradicaliseerde personen' (Staatscourant 65860, 2019; Staatscourant 37075, 2020)

5.1. Introductie

Omdat in het radicaliseringsproces van individuen vaak meerdere factoren een rol spelen, zal doorgaans per geval een inschatting moeten worden gemaakt van de interventiebehoefte. De Persoonsgerichte Aanpak (PGA) biedt hiertoe mogelijkheden (Model Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, n.d.). Gemeenten kunnen volgens Dijkman en Gielen (2021) grotendeels zelf invulling geven aan de PGA. De aanpak heeft echter over het algemeen wel een aantal kenmerkende doelen, waarbij wordt ingezet op de preventie van radicalisering. Het eerste doel betreft het wegnemen van mogelijke voedingsbodems en het versterken van beschermende factoren (primaire preventie). Activiteiten in dit kader zijn gericht op het versterken van de weerbaarheid en identiteit. Het tweede doel betreft personen die reeds radicaliserende opvattingen hebben vertoond (secundaire preventie), bij wie wordt geïntervenieerd (denk aan coaching of gezinsondersteuning) om extremistisch gedrag te voorkomen. Bij tertiaire preventie heeft extremistisch gedrag al plaatsgevonden (bijvoorbeeld in het geval van ex-gedetineerden of teruggekeerde IS-strijders). Hier gaat het om deradicalisering en het stimuleren van re-integratie (Dijkman & Gielen, 2021). Binnen de PGA bestaan ook repressieve interventies. Men kan dan bijvoorbeeld denken aan het opleggen van een meldplicht onder individuen of bijvoorbeeld fraude handhaving door de gemeente.⁴³

Voorbeelden van aanvragen voor Versterkingsgelden binnen dit cluster betreffen vaak de inzet van expertise en duiding, ondersteuning van de casusregie in het Veiligheidshuis, het opzetten van een signaleringsstructuur, het monitoren van casuïstiek en het plegen van specifieke persoonsgerichte interventies (Staatscourant 65860, 2019).


⁴³ Begeleidende brief aan de gemeenteraad naar aanleiding van een uitgevoerde evaluatie.

5.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend

In 2020 ontvingen 15 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 50 verschillende activiteiten in Cluster B. Voor vier activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd, omdat de aangevraagde activiteiten niet binnen het bestedingskader van de Versterkingsgelden vielen. In het jaar daarop ontvingen 15 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 41 verschillende activiteiten in cluster B. Voor drie activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd, omdat de activiteiten niet binnen het bestedingskader van de Versterkingsgelden vielen of omdat uit de aanvraag niet duidelijk werd hoe de activiteiten zouden bijdragen aan de bestrijding van extremisme en radicalisering.

In 2020 werd er in totaal €2.293.366,- aangevraagd voor activiteiten die binnen cluster B vielen en is uiteindelijk €2.212.366,- toegekend. In 2021 werd er €2.108.989,- aangevraagd en is €1.919.989,- toegekend. Er zijn verschillende redenen bekend voor het niet volledig toekennen van de bedragen. Delen van de aanvragen werden bijvoorbeeld als niet proportioneel beschouwd en daarom niet toegekend. Ook werd een aangevraagde activiteit door één gemeente onvoldoende omschreven, en ontving een andere gemeente een kleiner bedrag doordat een gedeelte van de aangevraagde activiteit via een andere weg moest worden aangevraagd.

Tabel 5-1. Dekking van de casestudies in cluster B ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021

 Cluster	Aanvragers			Activiteiten			Toegekende bedragen		
	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking
B	3	18	17%	23	91	25%	1.612.000	4.132.355	39%

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

Tabel 5-1 toont dat de door ons geselecteerde casestudies een kwart van het aantal activiteiten binnen dit cluster omvat.

De Versterkingsgelden zijn gebruikt om een aantal verschillende type activiteiten te financieren. Op basis van de in de aanvragen en interviews verstrekte informatie kunnen drie categorieën worden onderscheiden:

1. Inzet van expertise en duiding, bijvoorbeeld:

- De inzet van een (informatie)analist;
- De inzet van een programmacoördinator;
- De inzet van een casusregisseur;
- De inzet van een PGA-expert;
- Het oprichten van een expertisepool; en
- Het instellen van een Commissie van Toezicht op de PGA.

2. Coördinatie, samenwerking en ondersteuning, bijvoorbeeld:

- De coördinatie van regionale samenwerking;

- De ondersteuning van de (regionale) casusregie in het Zorg- en Veiligheidshuis;
- De opzet van een regionale signaleringsstructuur;
- Het ontwikkelen van een leermodel;
- Het oprichten van een kennisplatform; en
- Regionale krachtenbundeling.

3. Persoonsgerichte interventies, bijvoorbeeld:

- Familie- en/of gezinsondersteuning;
- Het ontwikkelen van een persoonsgerichte aanpak bij jihadisme;
- De inzet van specifieke trajecten gericht op werk en dagbesteding; en
- Het ontwikkelen van een weeg- en duidingstool.

Activiteiten rondom de PGA zijn vaak meerjarig. De aanvragen voor Versterkingsgelden onder cluster B zijn vaak een voortzetting, verdieping of uitbreiding van eerder ondernomen activiteiten of projecten.⁴⁴

5.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten

De verwachte resultaten. Zoals het bovenstaande overzicht van de activiteiten binnen dit cluster duidelijk maakt, is de PGA een complexe interventie waarin veel verschillende elementen samenkomen. Zodoende zijn ook de beoogde resultaten divers. Gemeenten kijken niet alleen naar het aantal activiteiten, zoals voorlichtingen, netwerkbijeenkomsten en conferenties, maar ook naar andere meetbare elementen. Zo wordt er gekeken naar het aantal dossiers dat is afgesloten en naar de mate waarin experts bij het project betrokken zijn geweest (gemeten in aantal uren). Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat de meeste gemeenten voorafgaand aan de interventie geen duidelijke doelstellingen formuleren met betrekking tot de resultaten.⁴⁵

De verwachte uitkomsten. Voor de PGA worden verschillende uitkomsten verwacht. In grote lijnen richten interventies binnen de PGA zich voornamelijk op het vroegtijdig kunnen ingrijpen in een radicaliseringsproces.⁴⁶ Het signaleren van radicaliserende individuen is daarbij een belangrijk aspect. Zoals benoemd in paragraaf 5.2 kunnen de aangevraagde activiteiten echter over het algemeen in drie thema's worden onderverdeeld, namelijk 1) de inzet van expertise en duiding, 2) coördinatie, samenwerking en ondersteuning en 3) persoonsgerichte interventies. De verwachte effecten verschillen dan ook per thema.

Uit de aanvragen blijkt dat **de inzet van expertise en duiding** in de betreffende gemeenten voornamelijk gericht is op het implementeren of verbeteren van kennisontwikkeling en kennisoverdracht, het beter behandelen van casuïstiek, en op het doorbreken van het radicaliseringsproces middels passende

⁴⁴ Bijvoorbeeld de aanvragen van gemeenten #8, #10, #14.

⁴⁵ Interview #18.

⁴⁶ Interview #16.

interventies.⁴⁷ Binnen het kader van **coördinatie, samenwerking en ondersteuning** wordt regelmatig ingezet op het ondersteunen van regionale samenwerking om radicalisering en extremisme beter te voorkomen en te signaleren, en kennis en expertise te onderhouden.⁴⁸ In grote lijnen richten **persoonsgerichte interventies** van gemeenten zich op het bieden van praktische hulp aan individuen. Door de inzet van expertise kan mogelijk een vertrouwensband ontstaan en vervolgens onderhouden worden.⁴⁹ In interventies rondom gezinsondersteuning zijn verwachte uitkomsten bijvoorbeeld vaak gerelateerd aan het vergroten van weerbaarheid van familie en individu, maatschappelijke ondersteuning en sociale activiteiten die de terugkeer in de samenleving faciliteren.⁵⁰

Gemeenten streven dus over het algemeen naar het verbeteren van weerbaarheid en van de informatiepositie van deskundigen.⁵¹

Om het gevaar voor de maatschappij te beperken, willen gemeenten met de interventies op de langere termijn de vroegsignalering van radicalisering versterken.⁵² Tevens verwachten zij meer verbinding te creëren tussen een (mogelijk radicaliserend of geradicaliseerd) individu en de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld door deze personen op bepaalde leefgebieden te ondersteunen.⁵³ Op langere termijn voorzien gemeenten hiermee de preventie van (verdere) radicalisering van personen en/of (her-)integratie in de maatschappij.⁵⁴ Daarnaast wordt van de inzet van expertise verwacht dat gemeenten meer inzicht krijgen in casuïstiek en ontwikkelingen. De kennis draagt dan vervolgens bij aan de algemene uitvoering en aanscherping van de aanpak.⁵⁵

5.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop effecten gerealiseerd zouden moeten worden

Beleids Theorie. Voor meerdere activiteiten binnen de PGA werd een beleidstheorie gehanteerd. In een aantal gevallen destilleerde men de theorie uit initiatieven in andere landen⁵⁶ of maakte men gebruik van (wetenschappelijke) literatuur. Uit gesprekken en evaluaties blijkt echter dat PGA-interventies vaak een ‘*learning-on-the-job*’-aanpak betreffen. Zo wordt de aanpak in ten minste twee gemeenten deels op basis van inzichten uit de wetenschap gebaseerd, en deels op kennis uit de eigen praktijk.⁵⁷ Ook blijkt dat men bij interventies vooraf zelden concrete **prestatie-indicatoren** heeft gehanteerd. Eén gemeenteambtenaar merkte op dat, ondanks de beschikbaarheid van wetenschappelijke literatuur, er maar een beperkt aantal *evidence-*

⁴⁷ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #18.

⁴⁸ Aanvragen van gemeenten #1, #8.

⁴⁹ Aanvraag van gemeente #16.

⁵⁰ Aanvragen van gemeenten #1, #10.

⁵¹ Bijvoorbeeld evaluatie #3.

⁵² Interview #12.

⁵³ Aanvraag van gemeente #16.

⁵⁴ Evaluatie #3.

⁵⁵ Bijvoorbeeld de aanvraag van gemeente #18.

⁵⁶ Interview #16.

⁵⁷ Interview #4, #10.

based evaluaties bestaan. Het lijkt dus vaak nog lastig om interventies op basis van concreet bewijs op te zetten. Desalniettemin wordt in deze gemeente een poging gedaan en maakt men er gebruik van een theoretische basis.⁵⁸

5.5. De uitvoering van de activiteiten

De voornaamste **betrokken partijen** zijn: de gemeente, het Zorg- en Veiligheidshuis, interne en/of externe experts (bijvoorbeeld analisten, PGA-experts) en vrijwilligers.

Sterke punten. De inzet van professionals wordt in zowel interviews als evaluaties vaak als kracht benoemd. Met name de professionalisering van de experts levert informatie en goede relaties op. Dit geeft betrokkenen het gevoel dat dreigingen soms beter kunnen worden uitgesloten.⁵⁹ Er wordt ook aangegeven dat er binnen de PGA veel is geleerd van andere interventies in andere disciplines, bijvoorbeeld op het gebied van criminologie, waardoor het wiel niet telkens opnieuw uitgevonden hoeft te worden.⁶⁰ De samenwerking tussen partners wordt meerdere malen benoemd als een sterk en werkzaam element. Dit geldt zowel voor de samenwerking op gemeentelijk niveau als voor die met opdrachtnemers en andere ketenpartners.⁶¹

Verbetermogelijkheden. In de gesprekken kwamen meerdere verbeterpunten naar voren. Deze verbeterpunten gaan zowel over de vormgeving van de PGA zelf als over de samenwerking in het algemeen. Een van de betrokkenen gaf aan dat er voor de vormgeving van de PGA winst valt te behalen in het blijven ontwikkelen van expertise. Daarbij bestaat de behoefte om te investeren in uitbreiding van de hulpverlening, bijvoorbeeld via de GGZ.⁶² Voor de vormgeving van de samenwerking bestaat er behoefte aan meer uniform werken binnen regio's. In de gesprekken wordt opgemerkt dat uniform werken in de praktijk nog vaak afhankelijk is van de toekenningen van Versterkingsgelden. Een regiocoördinator kan in een gemeente bijvoorbeeld niet worden ingezet omdat de gelden telkens slechts voor een korte periode worden toegekend.⁶³ Tevens werd in interviews benoemd dat door het strategisch delen van algemene kennis en informatie, bijvoorbeeld door de NCTV, de informatiepositie van gemeenten verbeterd zou kunnen worden.⁶⁴

Knelpunten. De genoemde knelpunten binnen de PGA zijn, net als het palet aan gefinancierde activiteiten, van uiteenlopende aard. De knelpunten zijn niettemin vaak met elkaar verbonden. Een veelgenoemd knelpunt is de borging van kennis. Uit gesprekken blijkt dat vooral het hoge aantal personeelwisselingen kennisopbouw en -borging lastiger maakt.⁶⁵ Verder wordt de duiding en expertise op het gebied van ideologie vaak gezien als knelpunt. Interventies zijn bijvoorbeeld vaak gericht op jihadistische radicalisering, maar in de loop der jaren onvoldoende toegespitst op andere vormen van extremisme. In zowel interviews

⁵⁸ Interview #3.

⁵⁹ Interview #4, #6.

⁶⁰ Interview #3.

⁶¹ Interview #23, evaluatie #19.

⁶² Interview #23

⁶³ Interview #4, #23.

⁶⁴ Interview #3, #4.

⁶⁵ Bijvoorbeeld interview #23, #26 en evaluatie #19.

als evaluaties wordt aangegeven dat er onder betrokkenen een behoefte en een noodzaak bestaat om dit portfolio te verbreden.⁶⁶ Als laatste wordt afhankelijkheid zowel van private partijen als van Versterkingsgelden genoemd als kwetsbaarheid van of knelpunt voor de PGA. Wanneer bijvoorbeeld risicoduiding bij een externe partij ligt, is kwaliteitsmonitoring binnen de PGA lastiger uit te voeren.⁶⁷

5.6. De opbrengsten van de activiteiten

De resultaten. In enkele gevallen zijn concreet behaalde resultaten besproken. Het gaat dan met name over gewerkte uren van een expert, een bepaald aantal behandelde of afgesloten casusdossiers, of bijvoorbeeld de begeleiding van een bepaald aantal individuen. Vanwege de COVID-19-pandemie hebben meerdere activiteiten in 2020 en 2021 bovendien stilgelegen en/of vertraging opgelopen. Gemeenten geven aan dat de meeste activiteiten uiteindelijk wel hebben plaatsgevonden, maar in het daaropvolgende jaar. Veel activiteiten zijn door de pandemie voortgezet in een digitale omgeving. Soms koos men echter toch voor fysiek contact, vanwege het persoonlijke karakter van de ontmoeting.⁶⁸

De uitkomsten. Ondanks de vertraging ervaren meerdere gemeenten positieve uitkomsten van de aanpak. Deze uitkomsten variëren per activiteit. Op casusniveau zijn bijvoorbeeld verschillende successen geboekt, van het voorkomen van uitreizen van individuen tot het in contact komen met (beoogde) doelgroepen.⁶⁹ Uit één evaluatie bleek dat er niet bevestigd kon worden of concrete doelstellingen daadwerkelijk behaald zijn. Volgens de auteurs van de evaluatie is een mogelijke verklaring hiervoor dat het, ten tijde van het schrijven van de evaluatie, te vroeg was om te beoordelen of er reeds een effect had plaatsgevonden.

In het kader van langetermijnuitkomsten spreekt één evaluatie van één specifieke interventie in een van de casestudiegemeenten over ‘significante’ uitkomsten, namelijk een verandering in denkwijzen, meer acceptatie in de Nederlandse samenleving en een herstel van gezinsrelaties naar aanleiding van de (geëvalueerde) PGA-activiteiten.⁷⁰ De conclusies van deze evaluatie zijn met name gebaseerd op een beperkt aantal semi-gestructureerde interviews. Het gaat hierbij dus voornamelijk om gepercipieerde uitkomsten van bij de interventie betrokken professionals. Ook wordt recentelijk meer methodisch gewerkt, wat een beter beeld geeft voor de toekomst. Ondanks deze uitkomsten ontbreekt concrete informatie over langetermijneffecten nog vaak. Het blijft met name moeilijk te bepalen of activiteiten in het kader van de PGA effect hebben gehad en of doelstellingen zijn bereikt, vooral omdat de aanpak vaak een bredere doelstelling heeft (zoals de algemene preventie van radicalisering). Bovendien blijft de impact moeilijk meetbaar door de reeds benoemde preventieparadox (zie paragraaf 1.1).

Eventuele onbedoelde of onverwachte resultaten en uitkomsten. Uit één evaluatie blijkt dat het eerdergenoemde knelpunt van het gebrek aan kennisborging door personeelwisselingen een onbedoeld effect kan zijn van de huidige werkwijze. Dit is met name gebaseerd op de afhankelijkheid van het werken met vertrouwensbanden, wat ertoe kan leiden dat bij wisselingen van personeel deze relaties opnieuw

⁶⁶ Bijvoorbeeld interview #16 en evaluatie #18.

⁶⁷ Interview #3.

⁶⁸ Interview #16.

⁶⁹ Bijvoorbeeld evaluatie #3, #18 en interview #23.

⁷⁰ Evaluatie #18.

moeten worden opgebouwd. Verder wordt in één gesprek een onverwachte en onbedoelde positieve uitkomst aangegeven, namelijk dat de intensieve contacten tussen partners laagdrempelige toegang geeft tot organisaties en professionals.⁷¹

Kader 3: Illustratie van activiteit(en) in cluster B – PGA

Casus B1. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor cluster B vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en drie interviews met gemeenteambtenaren.⁷²

De persoonsgerichte aanpak in deze gemeente is onderdeel van een breed anti-radicaliseringsbeleid en voornamelijk gericht op het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering. De aanpak bestaat in grote lijnen uit een integraal maatwerkplan met op maat gemaakte interventies voor een (mogelijk) geradicaliseerd individu, en een multidisciplinair casusoverleg tussen verschillende partners gericht op de wijze van interveniëren.

In 2020 en 2021 heeft de gemeente Versterkingsgelden aangevraagd voor verschillende soorten activiteiten onder cluster B, waaronder het ondersteunen van proces- en informatiecoördinatoren. Verwacht werd dat door betere samenwerking en organisatie van casusoverleggen, alle personen in de PGA structureel besproken worden en alle casussen vastgelegd worden. Ook heeft de gemeente ingezet op actieve regionale samenwerking, waar korte lijnen ervoor kunnen zorgen dat men elkaar weet te vinden en men van elkaar kan leren. Door middel van de inzet van expertise werd bovendien verwacht dat het algemene proces in de PGA verstevigd zou worden, van melding tot aan beoordeling. Volgens een evaluatie van de PGA in de gemeente zijn doelstellingen bovendien expliciet vermeld en zijn respondenten goed op de hoogte van deze doelstellingen.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie hebben veel activiteiten in 2020 vertraging opgelopen. De activiteiten hebben uiteindelijk wel plaatsgevonden. Toegekende Versterkingsgelden zijn soms doorgeschoven van 2020 naar 2021. Uit een interview bleek dat de vertraging voornamelijk lag bij de projecten die in eerste instantie vormgegeven waren als fysieke bijeenkomsten. De overleggen zijn echter al snel verhuisd naar digitale platformen. De concrete resultaten lijken lastiger te destilleren. Eén van de geïnterviewde gemeenteambtenaren spreekt wel over het afsluiten van een concreet aantal casusdossiers. Ook de concrete werkzaamheden van de ingezette analist worden als resultaat genoemd, zoals het voorleggen van 20 aanbevelingen aan de gemeente.

Uit de interviews blijken enkele positieve uitkomsten. Zo wordt recentelijk een slag gemaakt naar meer methodisch werken, wat zou hebben gezorgd voor betere kennisopbouw en continuïteit. Hiervoor wordt verwezen naar de implementatie van een werkplan en een risico-taxatie-instrument. Een andere geïnterviewde ambtenaar geeft aan dat de PGA over het algemeen een effectief plan is. De voornaamste reden hiervoor is de goede samenwerking tussen partners, wat volgens meerdere bronnen een werkzaam element voor de PGA is. De goede samenwerking kan echter ook een valkuil zijn; door het goede contact tussen partners worden ontwikkelingen niet altijd schriftelijk vastgelegd. Dit maakt de PGA, ook met het oog op huidig personeelsverloop, kwetsbaarder. Tegelijkertijd bleek in een eerder stadium dat een wettelijk of methodisch kader ontbrak, waardoor er onduidelijkheid kan bestaan over wie er in de aanpak thuishoort nu er een verbreding van de verschillende vormen van extremisme wordt geobserveerd. Zoals reeds opgemerkt, worden hier sindsdien echter stappen in gemaakt.

Uit één evaluatie blijkt dat ketenpartners verschillende opvattingen hebben over het uiteindelijke doel van de PGA. Volgens de evaluatie kan dit ertoe leiden dat zij verschillend naar een casus kijken. Ook wordt in de evaluatie gesteld dat de beschrijving van de methode verouderd is en onvoldoende toegespitst is op andere vormen van extremisme. Uit meerdere gesprekken en evaluaties blijkt dan ook dat er behoefte is aan de uitbreiding van expertise. Het is echter niet duidelijk of dit een beperking is van de PGA. In een van de gesprekken wordt namelijk aangegeven dat ontbrekende expertise aangevuld moet worden, maar dat de PGA daardoor niet noodzakelijk onbruikbaar is. Wel zou het volgens de respondent kunnen betekenen dat er momenteel onvoldoende wordt signaleerd. Een evaluatie gaf in dit kader aan dat er winst te behalen was op het gebruik van een uniform risico-taxatie-instrument. Inmiddels wordt hier door gemeenten aan gewerkt. In één van de evaluaties ziet men de personeelsfinanciering en de afhankelijkheid van politieke prioritering als knelpunten voor de PGA.

⁷¹ Interview #16.

⁷² Aanvragen van gemeente #8, evaluatie #3, interview #3, #4, #23.

Kader 4: Illustratie van activiteit(en) in cluster B – PGA

Casus 2. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor cluster B vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en één interview met meerdere gemeenteambtenaren.⁷³

Met het oog op de brede toepassing van de PGA concentreren we ons in deze tweede casus op één specifieke interventie. De betreffende gemeente heeft in 2015 het huidige actieplan tegen radicalisering en extremisme opgesteld, waarin de interventie ‘gezinsondersteuning’ een rol speelt. Deze interventie biedt ondersteuning aan individuen en gezinnen waarvan een familielid is uitgereisd (of teruggekeerd). De reden voor het inzetten van deze interventie was de behoefte om inzicht krijgen in het denken en handelen van familieleden en daarbij zo vroeg mogelijk in te kunnen grijpen in een radicaliseringsproces. De interventie wordt voornamelijk uitgevoerd door een externe organisatie en een gemeentelijke afdeling.

In 2020 en 2021 zijn door de gemeente Versterkingsgelden aangevraagd voor de interventie. De gelden worden gebruikt ter ondersteuning van het casusoverleg. De overkoepelende verwachting was een brede aanpak met daarin een ‘maatjesproject’, extra weerbaarheid van de familie en het individu en betere ondersteuning ten aanzien van re-integratie en daardoor verminderd gevaar voor de Nederlandse samenleving. Deze interventie is bovendien gebaseerd op *best practices* van een relevant interventieprogramma in het buitenland. Door de jaren heen is de opzet van het project echter veranderd. Niet alleen de doelgroep is breder geworden, ook de verschillende vormen van extremisme zijn uitgebreid. Recentelijk is er bijvoorbeeld extra focus op links- en rechts-extremisme en op complotdenkers.

Door COVID-19 zijn niet alle activiteiten uitgevoerd. Het gaat dan met name om activiteiten die moeilijk naar een online omgeving konden worden overgebracht vanwege het belang van fysiek contact. Van de activiteiten die hebben plaatsgevonden, is volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaar wel een groot deel van de doelstellingen behaald als verwacht. Wat betreft de resultaten staat de externe uitvoerder met de gemeente in contact over de verantwoording van de interventie. Zo worden er resultaatafspraken en doelstellingen besproken, en wordt aan het einde van elk jaar door de uitvoerder een verantwoording afgelegd aan het gemeentebestuur wat betreft de interventie en het gebruik van de Versterkingsgelden. Hiervoor wordt gekeken naar concrete aantallen, zoals hoeveel gezinnen in dat jaar zijn begeleid. In het begin van 2021 werden door de externe organisatie acht casussen begeleid.

Betrokkenen lijken over het algemeen tevreden over de uitkomsten. Wel moet benadrukt worden dat deze per gezin kunnen verschillen, wat logisch lijkt met het oog op het vereiste maatwerk in de PGA. Hoewel het project doelstellingen heeft geformuleerd, blijkt er in de praktijk wel verschil te bestaan wat betreft het definiëren van succes. Een aantal respondenten in de evaluatie spreekt bijvoorbeeld van succes als bestaande hulpvragen binnen een gezin zijn beantwoord. Anderen vinden de interventie succesvol wanneer een individu optimaal kan functioneren in de samenleving.

Het project wordt volgens respondenten in de evaluatie over het algemeen gekenmerkt door goede samenwerking en een hecht netwerk. Dit kan echter ook in deze gemeente leiden tot knelpunten wanneer er personeelwisselingen plaatsvinden. Volgens respondenten kan het trainen en doorontwikkelen van werknemers en processen dit knelpunt verhelpen.

Terugkijkend blijkt het volgens een gemeenteambtenaar in de praktijk momenteel lastig om een geschikte hulpverlener te vinden. Waar voorheen bijvoorbeeld een theoloog nodig was, is er nu met het oog op uitbreiding van de doelgroep behoefte aan verdere hulpverlening en identiteitsvorming. Dit is tevens wat de gemeenteambtenaar graag anders zou willen zien in de toekomst; de huidige expertise en activiteiten zouden nog onvoldoende toegespitst zijn op andere vormen van extremisme. Daarnaast wordt door de gemeenteambtenaar benadrukt dat activiteiten binnen het cluster afhankelijk zijn van de verstrekte Versterkingsgelden. Aangezien een ander project binnen deze gemeente onder druk is komen te staan door het korten van de Versterkingsgelden, bestaan nu ook zorgen over het project gezinsondersteuning.

5.7. Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster B

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de doeltreffendheid van cluster B zou kunnen worden verbeterd door:

- **Het ontwikkelen en uitbreiden van expertise.** Oorspronkelijk is de inhoud van de PGA ontwikkeld met het oog op het jihadisme en de omvang van uitreizigers in gemeenten. Op dit moment ervaren de meeste gemeenten echter dat, ondanks positieve ontwikkeling in recente jaren, activiteiten nog onvoldoende toegespitst zijn op andere vormen van extremisme. Dit heeft betrekking op bijvoorbeeld links- en rechts-extremisme, maar ook op vormen van extremisme die recentelijk tijdens de coronapandemie een opmars hebben gemaakt, zoals extremistische gedachten ten aanzien van de overheid en zogenaamde ‘complotdenkers’. Meerdere gemeenteambtenaren spreken daarom over de behoefte aan ontwikkeling en uitbreiding van expertise in interventies.
- **De borging van kennis.** De borging van kennis binnen cluster B lijkt bemoeilijkt te worden door twee zaken. Ten eerste geven meerdere gemeenten aan dat de afhankelijkheid en daarbij de onzekerheid van de toekenning van de Versterkingsgelden problematisch is voor het verduurzamen van de PGA. Een toekomstige meerjarige aanvraag zou volgens geïnterviewde gemeenteambtenaren een uitkomst kunnen bieden. Bovendien kan personeel op deze manier meer permanent behouden worden. Desalniettemin wordt door geïnterviewde ambtenaren nadruk gelegd op de behoefte aan flexibiliteit binnen deze langdurige aanvraag, vooral met het oog op de continu ontwikkelende casuïstiek en doelgroepen in de PGA.

Ten tweede zijn, door de aard van het werk, activiteiten vaak afhankelijk van personen die een vertrouwensband opbouwen om de doelgroepen te kunnen bereiken en behouden. Volgens gemeenteambtenaren gaan door de vele personeelwisselingen echter kennis en bovendien tijd verloren, aangezien netwerken constant opnieuw opgebouwd moeten worden. Als gevolg geven zij aan dat het belangrijk is om te blijven investeren in het trainen van personeel en het ontwikkelen van uniforme werkprocessen binnen de PGA.

- **Het vastleggen van de PGA.** Gekoppeld aan de behoefte om meer uniform te kunnen werken, bestaat de behoefte om de PGA beter vast te leggen. De praktijkuitvoering van de PGA wordt vaak gekenmerkt door sterk integrale samenwerking. Dit vertaalt zich echter niet altijd in een integraal schriftelijk plan van aanpak. Ook ontbrak ten tijde van de publicatie van een evaluatie een wettelijk kader voor de PGA, en was het soms onduidelijk wat de rol van de gemeente moest zijn in een regio. Daarnaast werd aangegeven dat kennis soms verloren gaat met het oog op personeelsverloop. Het vastleggen van een uniforme PGA-methodiek en het structureel delen van (schriftelijke) informatie tussen partijen, worden daarom zowel aanbevolen door gemeenteambtenaren als door de auteurs van de evaluaties.

⁷³ Aanvragen van gemeente #1, evaluatie #18, interview #16.

6. Cluster C: Sleutelfiguren



Cluster C: Sleutelfiguren

Aanvraag 2020: 'Het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering' (Staatscourant 65860, 2019)

Aanvraag 2021: 'Het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij het signaleren van mogelijke radicalisering' (Staatscourant 37075, 2020)

6.1. Introductie

De interventies binnen dit cluster zijn gestoeld op het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering. Dit netwerk van sleutelfiguren bestaat uit individuen die nauwe banden onderhouden met formele en informele netwerken in de gemeenschap. Ze kunnen daardoor verschillende groepen in een gemeente, wijk of buurt met elkaar verbinden. Door hun maatschappelijke betrokkenheid kunnen ze bovendien doelgroepen benaderen die voor gemeenten en partnerorganisaties soms lastig te bereiken zijn (ESS, 2018).

In theorie betekent dit dat sleutelfiguren in een goede positie zouden verkeren om de risico's op radicalisering en polarisatie te verkleinen. Als individu of als deel van een lokaal netwerk kunnen ze mogelijke radicalisering signaleren, advies geven en kennis delen om de zorgen van hun achterban te ontkrachten. Kortom, sleutelfiguren vormen vaak een belangrijke schakel in het integrale veiligheidsbeleid van gemeenten.

Indien gemeenten kiezen voor een dergelijke interventie, kunnen ze om dit netwerk op te bouwen, te behouden en te ondersteunen een beroep doen op Versterkingsgelden. Deze worden niet alleen ingezet om de projectleiding te financieren, maar ook voor de organisatie van regelmatige contactmomenten en trainingen voor sleutelfiguren. Ook activiteiten die vanuit het netwerk worden voorgesteld, kunnen worden bekostigd met Versterkingsgelden.

6.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend

In 2020 zagen 15 hoofdaanvragers hun aanvraag voor activiteiten in cluster C gehonoreerd.⁷⁴ Dat jaar werden in totaal 32 verschillende activiteiten in cluster C gefinancierd met Versterkingsgelden. In het jaar daarop zagen 16 hoofdaanvragers hun aanvraag gehonoreerd en werden er in totaal 34 activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden.⁷⁵ Beide jaren ontvingen alle gemeenten die financiering aanvroegen voor activiteiten die verband hielden met het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van sleutelfiguren daar ook Versterkingsgelden voor. In 2020 werd er in totaal €1.060.546,- aangevraagd voor activiteiten die binnen cluster C vielen en is uiteindelijk €859.166,- toegekend. In 2021 werd er €1.111.108,- aangevraagd en is €1.021.924,- toegekend. Als het toegekende bedrag lager was dan de aanvraag kwam dit meestal doordat de NCTV het aangevraagde bedrag niet proportioneel achtte of omdat de activiteiten waarvoor financiering werd gevraagd buiten het bestedingskader van de Versterkingsgelden vielen.⁷⁶

Tabel 6-1. Dekking van de casestudies in cluster C ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021

Cluster	Aanvragers			Activiteiten			Toegekende bedragen		
	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking
C	3	17	18%	15	66	23%	714.317	1.881.090	38%

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

Tabel 6-1 toont dat de door ons geselecteerde casestudies bijna een kwart van het aantal activiteiten binnen dit cluster omvatten.

De Versterkingsgelden zijn vervolgens gebruikt om een aantal verschillende typen activiteiten te financieren. Op basis van de in de aanvragen en interviews verstrekte informatie kunnen drie hoofdcategorieën worden onderscheiden:

1. Netwerkregerie en projectleiding, bijvoorbeeld:

- Het benaderen van potentiële sleutelfiguren en partnerorganisaties;
- Contact onderhouden met individuele sleutelfiguren en netwerken;
- Inventarisatie van kennis en expertise onder sleutelfiguren;
- ROR basis- en verdiepingstrainingen voor medewerkers van gemeentelijke diensten en bestuurders; en

⁷⁴ Aanvragen van gemeenten #1; #2; #3; #5; #6; #7; #9; #10; #13; #14; #15; #16; #17; #18; #19.

⁷⁵ Toekenning aan gemeenten #1; #2; #3; #4; #5; #6; #7; #8; #9; #10; #13; #14; #16; #17; #18; #19.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld de toekenning aan gemeenten #2; #3; #5; #9; #10.

- Uitwisseling met veiligheidsketenpartners om samenwerking te versterken.

2. **Contactmomenten voor sleutelfiguren**, bijvoorbeeld:

- Regelmatige intervisiebijeenkomsten;
- Jaarlijkse of halfjaarlijkse conferenties of themadagen;
- Workshops waarin een thema rond radicaliseringsmechanismen, extremisme en polarisatie centraal staat en besproken wordt; en
- Theatervoorstellingen (in 2021).

3. **Trainingen voor sleutelfiguren**, voornamelijk via het ROR, bijvoorbeeld:

- Training over het herkennen van signalen van (voedingsbodems van) radicalisering, extremisme en eigen handelingsperspectieven; en
- Pedagogische trainingen waarin sleutelfiguren advies krijgen over hoe ze constructief en effectief kunnen communiceren met jongeren en jongvolwassenen met extreme idealen.

Het inrichten en onderhouden van sleutelfiguurnetwerken is een meerjarig project. De gemeenten geven aan dat het opbouwen van een netwerk dat berust op een sterke vertrouwensband een aanzienlijke tijdsinvestering is.⁷⁷ De individuele activiteiten zoals trainingen en bijeenkomsten duren doorgaans één tot zes dagen.

6.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten

Uit de betreffende aanvragen en de gevoerde interviews werd duidelijk dat de verwachte resultaten over het algemeen in drie categorieën te ordenen zijn. Aangegeven werd dat gemeenten de Versterkingsgelden met betrekking tot cluster C gebruiken om lokale netwerken van sleutelfiguren uit te breiden en te borgen, om een passend aanbod van trainingen voor sleutelfiguren aan te bieden, en om regelmatig intervisiebijeenkomsten en contactmomenten te organiseren en te financieren.⁷⁸

De verwachte uitkomsten waren eveneens meervoudig. De veronderstelling was dat lokale netwerken van sleutelfiguren zouden worden versterkt, dat zowel door onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen op bijeenkomsten als door trainingen de deskundigheid van sleutelfiguren zou worden bevorderd, en dat de communicatie tussen de gemeenten, (potentiële) sleutelfiguren en doelgroepen effectiever zou zijn, mede door de verbeterde kennis en vaardigheden onder ambtenaren en bestuurders.⁷⁹

Verwacht werd dat deze veranderingen zouden leiden tot een versterking van de positie van sleutelfiguren in de gemeenschap. Verder werd verondersteld dat deze bevordering van de verbinding met de doelgroepen zowel vroegtijdige signalering als bewustwording over en communicatie rond thema's van polarisatie en

⁷⁷ Aanvraag van gemeente #14; interview #5; 12; 17.

⁷⁸ Interview #1; #12; #17.

⁷⁹ Interview #1; #17; aanvraag van gemeente #14.

radicaliseringsmechanismen zouden versterken.⁸⁰ Dit zou uiteindelijk tot gevolg moeten hebben dat de risico's op radicalisering en polarisatie afnemen.

6.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden

Een aantal gemeenten werkt met een vooraf opgestelde strategie of werkt op basis van de 'Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren', opgesteld door de Expertise-unit Sociale Stabiliteit.⁸¹ De meeste gemeenten hanteerden echter geen formele, consistente beleidstheorie.⁸²

Ook worden er over het algemeen geen duidelijke doelstellingen en prestatie-indicatoren geformuleerd. Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat zij dit wel graag zouden willen doen, maar dat ze geen duidelijk idee hebben over hoe ze dit het beste kunnen aanpakken.⁸³

6.5. De uitvoering van de activiteiten

De **partijen betrokken** bij de uitvoering van activiteiten in cluster C van sleutelfiguren zijn over het algemeen: de gemeente en gemeentelijke dienst (Afdeling veiligheid en/of maatschappelijke ontwikkeling), de betreffende sleutelfiguren (vrijwilligers en professionals), aanbieders van trainingen (bijvoorbeeld het ROR en het LSE) en strategische samenwerkingspartners van de gemeente uit het sociale domein.

Sterke punten. Deelnemers waren enthousiast over de trainingen die aangeboden werden aan sleutelfiguren, met name als deze waren toegespitst op concrete casuïstiek.⁸⁴ Ook geven gemeenten aan dat de regionale aanpak goed werkt. Hierdoor kan de inhoud van de activiteiten die binnen cluster C vallen, aangepast worden aan de lokale problematiek. Zo ontstaat er meer verbinding, omdat de initiatieven passen binnen de belevingswereld van de gemeenten.⁸⁵

Verbetermogelijkheden. Meerdere ambtenaren gaven te kennen dat ze graag zouden zien dat er een duidelijke beleidstheorie voor activiteiten binnen cluster C werd opgezet en gehanteerd in hun gemeenten.⁸⁶ Op die manier willen zij ervoor zorgen dat alle partijen van meet af aan een duidelijker idee hebben van het probleem dat het netwerk van sleutelfiguren tracht aan te pakken en van de mechanismen waardoor de gewenste resultaten bereikt kunnen worden. Tevens verwachten zij dat het expliciteren van de beleidstheorie ervoor zal zorgen dat de interventie minder vertraging oploopt door personeelsverloop en ziekteverlof. Bovendien hopen zij op deze manier de activiteiten gerichter te kunnen bijsturen wanneer deze minder doeltreffend blijken dan verwacht. Ook geven sommige ambtenaren aan dat de ontwikkeling van prestatie-

⁸⁰ Interview #1; #6; #12.

⁸¹ Interview #6; #17; ESS, 2018.

⁸² Interview #1; #23.

⁸³ Interview #1; #6; #17.

⁸⁴ Interview #6; #12.

⁸⁵ Interview #12.

⁸⁶ Interview #1.

indicatoren constructief zou kunnen zijn.⁸⁷ Verder vonden door de coronapandemie veel activiteiten online plaats. Sleutelfiguren zouden graag zien dat de veiligheid wordt verbeterd van de online omgeving waar activiteiten plaatsvinden. Volgens geïnterviewden is gebleken dat het moeilijk is om bijeenkomsten goed te modereren en te zorgen dat de privacy goed gewaarborgd is. Dit kan schadelijk zijn voor de vertrouwensband tussen organisatoren en sleutelfiguren.⁸⁸

Knelpunten. Er kwam uit onze gesprekken ook een aantal knelpunten naar voren. Ten eerste is er bij sommige gemeenten en gemeentelijke partners weinig draagvlak voor initiatieven om de risico's op radicalisering te verkleinen, omdat het slechts een van de vele onderwerpen is op het gebied van veiligheid. Ambtenaren en medewerkers hebben dikwijls weinig tijd om naast hun dagelijkse taken een netwerk van sleutelfiguren op te zetten en te onderhouden.⁸⁹

Ten tweede gaven meerdere gemeenten aan dat het lastig is dat lokale netwerken van sleutelfiguren geheel afhankelijk zijn van de Versterkingsgelden. Deze kunnen maar voor een duur van maximaal één jaar aangevraagd worden, terwijl de initiatieven die binnen cluster C vallen vaak meerjarige projecten zijn die goed onderhouden moeten worden om verbinding te borgen. Als gevolg hebben ambtenaren en regionale partners het gevoel dat ze niet altijd goed door kunnen bouwen op de resultaten die in eerdere jaren zijn geboekt.⁹⁰

Ten derde zijn de activiteiten door de COVID-19-crisis vaak niet doorggegaan of kleinschaliger geweest dan aanvankelijk werd verwacht.⁹¹ Mensen voelen zich hierdoor minder betrokken bij het netwerk.⁹²

6.6. De opbrengsten van de activiteiten

De resultaten. Gedurende de afgelopen twee jaar is geprobeerd reeds bestaande netwerken van sleutelfiguren in stand te houden. Maar, met name als gevolg van de coronapandemie zijn ze over het algemeen niet verder uitgebreid.⁹³ Om dezelfde reden hebben gemeenten in de jaren 2020 en 2021 minder fysieke bijeenkomsten kunnen organiseren. Wel hebben gemeentelijke diensten geprobeerd zo veel mogelijk activiteiten online aan te bieden.⁹⁴ Ditzelfde geldt voor de trainingen die voor sleutelfiguren zouden worden georganiseerd. Meerdere gemeenten gaven aan dat deze in 2020 werden uitgesteld omdat er nog geen online alternatief kon worden aangeboden. Eind 2020 is het ROR begonnen met online trainingen en uiteindelijk zijn de gemiste trainingen daarna ingehaald.⁹⁵ Een van de gemeenten gaf echter aan dat in de jaren 2020 en 2021 duidelijk minder deskundigheidsbevordering heeft plaatsgevonden.⁹⁶

⁸⁷ Interview #1.

⁸⁸ Interview #1; #23.

⁸⁹ Aanvraag #14; interview #6; #12.

⁹⁰ Interview #5; #12; #17.

⁹¹ Interview #1; #6; #17.

⁹² Interview #1.

⁹³ Interview #1.

⁹⁴ Interview #1; #6.

⁹⁵ Interview #6.

⁹⁶ Interview #1.

De uitkomsten. De jaren 2020 en 2021 zijn minder doeltreffend geweest als gevolg van de COVID-19-pandemie. Ons onderzoek laat zien dat de netwerken tijdens deze periode meestal niet of beperkt zijn uitgebreid, omdat er minder contactmomenten waren.⁹⁷ Wel hebben gemeenten geprobeerd zo veel mogelijk activiteiten online aan te bieden, wanneer het niet mogelijk was om een fysieke bijeenkomst en trainingen te organiseren. Uit interviews is gebleken dat deelnemers van mening waren dat deze activiteiten duidelijke uitkomsten hadden. Door het gebrek aan een interventielogica kan echter alleen gesproken worden van ‘gepercipieerde uitkomsten’.

Doordat de geplande trainingen vaak zijn ingehaald, zoals hierboven is vermeld, heeft de verwachte deskundigheidsbevordering in de meeste gemeenten uiteindelijk wel plaatsgevonden, zij het met enige vertraging.⁹⁸ Sommige gemeenten geven aan dat er hierdoor meer aandacht is voor het thema radicalisering en dat programma’s, steun- en meldpunten meer bekend zijn.⁹⁹ Ook werd benoemd dat de trainingen voor professionals die in hun dagelijks werk geconfronteerd worden met radicalisering goed ontvangen werden. Deelnemers merkten op dat ze hierdoor de eerste signalen van radicalisering beter begrepen en meer vertrouwen hadden in hun capaciteiten om direct adequaat te handelen.¹⁰⁰ Gemeenten geven verder aan dat er meer aandacht is voor het thema radicalisering als gevolg van de activiteiten die ondanks de pandemie georganiseerd zijn.¹⁰¹ De positie van de sleutelfiguren is volgens de geïnterviewde gemeenteambtenaren versterkt door de trainingen die hebben plaatsgevonden.

Het is niet mogelijk om te zeggen of dit op de langere termijn de vroegsignalering ook daadwerkelijk zal versterken en zal leiden tot een vermindering van de risico’s van radicalisering en extremisme.

⁹⁷ Interview #1; #6; #12; #17.

⁹⁸ Interview #6; #12; #17.

⁹⁹ Interview #17.

¹⁰⁰ Interview #17.

¹⁰¹ Interview #17.

Kader 5: Illustratie van activiteit(en) in cluster C – Sleutelfiguren

Casus C1. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor Versterkingsgelden vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en één interview met een gemeenteambtenaar.¹⁰²

In deze gemeente bestaat al meerdere jaren een netwerk van vertrouwenspersonen die trainingen hebben ontvangen via de gemeente. Veel sleutelfiguren zijn deel van lokale organisaties (bijvoorbeeld moskeeën en welzijnsorganisaties) of zijn professionals die werken met mensen met een migratieachtergrond en die actief zijn op het thema van radicalisering, extremisme en polarisatie.

Het netwerk was oorspronkelijk bedoeld om de vroegsignalering te versterken en de risico's op jihadistische radicalisering te verkleinen. De gemeente heeft in 2020 en 2021 Versterkingsgelden aangevraagd om enkele netwerkbijskomsten te financieren. In deze workshops zouden thema's rond radicaliseringsmechanismen, extremisme en polarisatie centraal staan. De veronderstelling was dat het initiatief voor deze contactmomenten deels vanuit de gemeente zou komen en deels vanuit het netwerk van sleutelfiguren. In een interview formuleerde een medewerker van de gemeente de doelstellingen van de bijskomsten als volgt: borging en versterking van het bestaande netwerk; het creëren van bewustzijn rond polarisatie; en deskundigheidsbevordering. Verwacht werd dat de positie van sleutelfiguren in de gemeenschap hierdoor sterker zou worden. Dit zou vervolgens vroegtijdige signalering moeten verbeteren en de risico's op radicalisering en polarisatie moeten verminderen. Hoewel de gemeente dus duidelijke doelstellingen voor de activiteiten had, werd er geen formele beleidstheorie toegepast. Ook zijn er vooraf geen succescriteria geformuleerd.

Ten gevolge van de coronapandemie zijn uiteindelijk maar enkele activiteiten doorgegaan. De gemeente geeft aan minder actief te zijn geweest in de jaren 2020 en 2021 dan in de jaren daarvoor. Er is een aantal online bijskomsten georganiseerd om de behoeftes van de sleutelfiguren vast te stellen tijdens deze periode. Er is één fysieke bijskomst geweest met de burgemeester in 2021, maar er waren verder geen regelmatige intervisiebijskomsten. Ook zijn er minder workshops georganiseerd. De gemeente heeft wel geprobeerd zo veel mogelijk activiteiten online aan te bieden, maar door de personeelstekorten die de COVID-19-pandemie teweegbracht, kon dit niet altijd. Bovendien bleek de online omgeving die gebruikt werd niet geschikt voor bijskomsten en workshops met de sleutelfiguren, omdat deze niet als veilig en privé werd ervaren.

Er zijn geen activiteiten voorgesteld vanuit het netwerk en het netwerk is niet uitgebreid.

Uit de gevoerde interviews is gebleken dat de resultaten hierdoor ook beperkt zijn gebleven. Ook werd aangegeven dat de uitkomsten hierdoor niet zoals verwacht zijn. De geïnterviewde medewerker van de gemeente geeft aan dat mensen nu juist minder betrokken zijn bij het netwerk dan voorheen. Het is nog niet mogelijk om te zeggen of dit op de langere termijn ook een negatief effect zal hebben op vroegsignalering en op de risico's op radicalisering en polarisatie. Ten slotte bleken de activiteiten te vaak exclusief gericht op jihadistische radicalisering. Achteraf werd duidelijk dat dit een verouderd model is, omdat polarisatie in recente jaren een groter probleem is geworden dan jihadistische radicalisering.

¹⁰² Aanvraag van gemeente #17; interview #1.

Kader 6: Illustratie van activiteit(en) in cluster C – Sleutelfiguren

Casus C2. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor Versterkingsgelden vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de initiatieven die dusver gefinancierd zijn en één interview met regionale projectleiders.¹⁰³

Deze gemeente is in 2019 begonnen met het opbouwen van een netwerk van sleutelfiguren. In samenwerking met een externe partner is er een strategie opgesteld op basis van een handreiking van ESS en is er nagedacht over hoe het profiel van een goed sleutelfiguur eruitziet.

Er zijn in 2020 en 2021 Versterkingsgelden aangevraagd om dit netwerk van sleutelfiguren verder in te richten en te borgen. Er werd voornamelijk verbinding gezocht met sociaal-maatschappelijke partners, zoals personen in het onderwijs en de GGZ. Verwacht werd dat een verdieping van de relaties met deze partners preventie en vroegsignalering zou versterken. Ook is er financiering voor andere activiteiten aangevraagd. Deze zouden de vorm aannemen van intervisiebijeenkomsten en trainingen over radicalisering, (interculturele) communicatie en verschillende vormen van extremisme. De beoogde resultaten van deze initiatieven waren bewustwording, deskundigheidsbevordering en het opbouwen van een gedragen visie. Bovendien is er financiering aangevraagd voor een theatervoorstelling waarin vragen rond identiteit, diversiteit en inclusiviteit aan de orde kwamen. Verondersteld werd dat dit gesprekken over het belang van samenwerking op dit soort thema's zou stimuleren. Er werden echter voor geen van deze interventies prestatie-indicatoren geformuleerd.

Tijdens de COVID-19-pandemie zijn niet alle activiteiten doorgegaan. De resultaten zijn dus ook in deze gemeente beperkt gebleven. In 2020 is besloten om de intervisiebijeenkomsten niet online voort te zetten. Uiteindelijk is er in 2021 alsnog voor gekozen om dit wel te doen. De beoogde contactmomenten hebben gedurende deze twee jaren dus maar deels plaatsgevonden. Ook zijn de trainingen die aan sleutelfiguren aangeboden zouden worden niet doorgegaan. In plaats daarvan zijn er cursussen over thema's rond radicalisering, waarin ook concrete casuïstiek werd besproken, aangeboden aan de professionals binnen de gemeentelijke dienst. De gemeente geeft echter aan dat de banden met externe partners zoals de GGZ ondanks de pandemie toch zijn verdiept gedurende 2020 en 2021.

Uit de interviews is gebleken dat de beoogde uitkomsten maar deels zijn gerealiseerd. De gemeente gaf aan dat er deskundigheidsbevordering en dialoog heeft plaatsgevonden onder de professionals van de gemeente, maar niet onder de sleutelfiguren. De gemeenteambtenaren met wie in het kader van deze studie is gesproken, zijn echter van mening dat de trainingen die aan professionals binnen de gemeente zijn aangeboden, wel doeltreffend zijn geweest. De geïnterviewde projectleiders geven aan dat deelnemers erg enthousiast waren over de concrete aanpak van deze cursussen. Het is nog niet mogelijk om te zeggen of dit op de langere termijn ook een effect zal hebben op vroegsignalering en de risico's op radicalisering en polarisatie.

6.7. Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster C

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de doeltreffendheid van cluster C zou kunnen worden verbeterd door:

- **Het verzorgen van een veilige online omgeving.** Uit de gevoerde interviews is gebleken dat veel gemeenten ook in de toekomst met een combinatie van fysieke en online bijeenkomsten zullen werken. Daarom is het van belang na te gaan hoe de privacy van deze trainingen en intervisies kan worden gewaarborgd, zodat de vertrouwensband tussen de organisatoren en de deelnemers niet geschaad wordt. Zo zou de privacy van de deelnemers bijvoorbeeld beter kunnen worden beschermd door het gebruik van besloten online vergaderruimten die alleen toegankelijk zijn met een unieke uitnodigingslink.

¹⁰³ Aanvraag van gemeente #14; Interview #6.

- **Meer samenwerking met sleutelfiguren bij de organisatie van activiteiten.** Uit de interviews blijkt dat de gemeenten meer activiteiten zouden willen organiseren in samenwerking met sleutelfiguren, omdat zij een andere kijk op de stad hebben. Het initiatief voor bijeenkomsten en workshops komt momenteel echter vooral van de gemeenten.

7. Cluster D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting



Cluster D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting

Aanvraag 2020: 'Deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering' (Staatscourant 65860, 2019)

Aanvraag 2021: 'Deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die direct betrokken zijn bij de lokale integrale aanpak' (Staatscourant 37075, 2020)

7.1. Introductie

Binnen cluster D vallen activiteiten die bijdragen aan deskundigheidsbevordering en voorlichting van lokale of regionale netwerken van professionals (aandachtsfunctionarissen). Deze nemen hoofdzakelijk de vorm aan van gespecialiseerde trainingen bij het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR), die bijdragen aan de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. Ook kunnen er vanuit dit cluster intervisiebijeenkomsten worden gefinancierd. De financiering voor activiteiten van het ROR wordt in natura aangeboden (Staatscourant 37075, 2020). Dit betekent dat de Versterkingsgelden direct naar het ROR gaan en niet naar de gemeente.

In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente toestemming krijgen van de minister om een andere aanbieder dan het ROR te gebruiken. Deze activiteiten worden echter alleen vergoed tot het ROR-tarief van €2.530,- per dag.


7.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend

In 2020 ontvingen 17 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 25 verschillende activiteiten in cluster D. Voor vijf activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd. In totaal werd er dat jaar €1.352.498,- aangevraagd voor activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering en voorlichting en is uiteindelijk €1.198.708,- toegekend.

In 2021 ontvingen 19 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 62 verschillende activiteiten in cluster D. Voor vijf activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd. In totaal werd er dat jaar €1.182.720,- aangevraagd voor activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering en voorlichting en is er uiteindelijk €1.093.070,- toegekend.

Wanneer een aanvraag voor een activiteit niet werd gehonoreerd, kwam dit meestal omdat de beoogde activiteit niet binnen het bestedingskader van de Versterkingsgelden valt.

Tabel 7-1. Dekking van de casestudies in cluster D ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021

 Cluster	Aanvragers			Activiteiten			Toegekende bedragen		
	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking
D	3	19	16%	14	84	17%	803.047	2.291.778	35%

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

Tabel 8-1 toont dat de door ons geselecteerde casestudies ongeveer een zesde van het aantal activiteiten binnen dit cluster omvat.

Deze Versterkingsgelden zijn vervolgens gebruikt om een aantal verschillende type activiteiten te financieren. Op basis van de in de aanvragen en interviews verstrekte informatie kunnen drie hoofdcategorieën worden onderscheiden:

1. ROR-trainingen, bijvoorbeeld:

- Eendaagse basistraining radicalisering en extremisme;
- Eendaagse of tweedaagse verdiepingstrainingen (Islamitisch extremisme; Rechts-, links- en dierenextremisme; Interculturele professionaliteit; Potentieel Gewelddadige Eenling; Jeugdhulpverlenings- en welzijnsprofessionals; GGZ-professionals; Professionele oordeelsvorming; *Evidence-based* werken; Voorlichtingen eigen organisatie; Gespreksvaardigheden, LSE-trainingen);
- Eendaagse of tweedaagse uitbreiding op eerste verdiepingstraining (Islamitisch extremisme, Rechts-, links- en dierenextremisme, Interculturele professionaliteit);
- Zesdaagse training voor vrijwilligers van het mentorproject ‘One-on-One’; en
- Maatwerktrainingen.

2. Trainingen van externe aanbieders

3. Bijeenkomsten voor professionals, georganiseerd door de gemeenten, bijvoorbeeld:

- Intervisiebijeenkomsten; en
- Workshops.

7.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten

Uit de betreffende aanvragen en de gevoerde gesprekken werd duidelijk dat de **verwachte resultaten** deze drie hoofdcategorieën volgden. Omdat de activiteiten die onder cluster D vallen trainingen en bijeenkomsten zijn, worden de verwachte resultaten veelal uitgedrukt in het aantal beoogde evenementen en het aantal professionals dat gemeenten daarmee hopen te bereiken.

De **verwachte uitkomsten** waren eveneens meervoudig. Er werd van uitgegaan dat de activiteiten zouden leiden tot een toename van de deskundigheid inzake ideologieën, radicalisering en extremisme.¹⁰⁴ Tevens werd aangenomen dat er professionalisering zou plaatsvinden als gevolg van de trainingen en bijeenkomsten. Verondersteld werd dat deelnemers zich zekerder zouden voelen in de omgang met doelgroepen.¹⁰⁵ Bovendien richt een aantal trainingen zich specifiek op de ontwikkeling van nieuwe vormen van extremisme en radicalisering. Er werd verwacht dat dit gemeenten de handvatten zou geven om hun beleid adequaat aan te passen aan de veranderende complexiteit van CTER.¹⁰⁶ Ook werd verwacht dat de opleidingen zouden bijdragen aan de ontwikkeling van een netwerk onder de deelnemende professionals en dat de intervisiebijeenkomsten ervoor zouden zorgen dat de visie van de gemeente een breder draagvlak zou krijgen.¹⁰⁷

Verwacht werd dat verbeterde inzichten op lange termijn zouden leiden tot een versterking en een verbetering van vroegsignalering van tekenen van radicalisering en extremisme.¹⁰⁸ Er werd verondersteld dat de bovengenoemde verbeteringen de deelnemers meer greep zouden geven op hun handelingsperspectieven en dat het de professionals in kwestie aldus in staat zou stellen om sneller en doelgerichter te handelen.

7.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden

Uit interviews is gebleken dat soms gebruik wordt gemaakt van een intern werkplan waarin de doelgroepen van de opleidingen en bijeenkomsten en de behoeften van de potentiële deelnemers worden omschreven.¹⁰⁹ Dit staat echter niet gelijk aan een **interventiologica**. Gemeenten hebben voor zichzelf nog te weinig duidelijkheid over hoe de georganiseerde trainingen en bijeenkomsten bijdragen aan een verbetering van de manier waarop signalen van radicalisering worden gemeld. Er wordt vaak geen duidelijke probleemstelling geformuleerd, en dus wordt niet expliciet gemaakt *waarom* een bepaalde training of bijeenkomst wordt georganiseerd. Aannames over de uitkomsten en de korte- en langetermijnresultaten van de activiteiten worden niet expliciet gemaakt.¹¹⁰ Als er doelstellingen worden geformuleerd, zijn deze vaak te breed en kunnen ze moeilijk gerelateerd worden aan een bepaalde activiteit.¹¹¹ Het gebrek aan een vooraf opgestelde interventiologica kan de effectiviteit van de interventie verzwakken, aangezien onduidelijkheid over de wijze waarop resultaten zouden moeten worden gerealiseerd gemakkelijk tot misverstanden of schade kan leiden.

¹⁰⁴ Aanvraag gemeente #10; interview #23.

¹⁰⁵ Aanvraag gemeente #10; interview #23.

¹⁰⁶ Aanvraag van gemeente #19.

¹⁰⁷ Interview #19.

¹⁰⁸ Aanvraag gemeente #19; interview #2.

¹⁰⁹ Interview #10; #18; #23.

¹¹⁰ Interview #11.

¹¹¹ Interview #18.

7.5. De uitvoering van de activiteiten

De **partijen betrokken** bij de uitvoering van activiteiten in cluster D van deskundigheidsbevordering zijn over het algemeen: de gemeenten en gemeentelijke diensten (Afdeling veiligheid en/of maatschappelijke ontwikkeling), aanbieders van trainingen (bijvoorbeeld het ROR en het LSE) en deelnemers (professionals die in aanraking komen met thema's rond radicalisering, extremisme en polarisatie).

Sterke punten. Deelnemers waren over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de aangeboden ROR-trainingen.¹¹² Zij waren met name enthousiast over activiteiten die gericht waren op concrete casuïstiek, bijvoorbeeld door middel van casussimulaties.¹¹³ Een goede vertaalslag naar de praktijk werd op prijs gesteld.

Als gevolg van de coronapandemie vonden veel intervisiebijeenkomsten uiteindelijk online plaats. Meerdere gemeenten merkten op dat de georganiseerde activiteiten daardoor een veel groter bereik hebben gehad. Omdat de beperkingen van een fysieke ruimte geen rol spelen bij online bijeenkomsten kunnen meer professionals deelnemen.¹¹⁴

Verbetermogelijkheden. Op dit moment moedigt de NCTV gemeenten aan om uitsluitend bij het ROR trainingen af te nemen. Slechts in uitzonderlijke gevallen worden trainingen bij externe aanbieders gefinancierd. Omdat passend maatwerk niet altijd te realiseren is bij het ROR, zouden gemeenten graag zien dat het eenvoudiger wordt om ook met andere aanbieders samen te werken. Zij ervaren namelijk dat de benadering van het ROR niet altijd goed aansluit bij de doelgroep. Voor sommige professionals is de aanpak van ROR-trainers te wetenschappelijk, terwijl het niveau voor anderen juist te laag ligt.¹¹⁵

Verscheidene gemeenten constateerden dat zij zelf te weinig gebruikmaken van een duidelijke interventielogica. Geïnterviewde ambtenaren gaven aan dat er gericht zou kunnen worden gekeken naar de reden waarom een bepaalde activiteit wordt ingezet. Ook zou de doelgroep duidelijker kunnen worden vastgesteld.¹¹⁶

Ten slotte hebben weinig gemeenten standaardmomenten van reflectie en zelfevaluatie ingebouwd in hun programma, waardoor daaraan gebrek ontstaat. Ook wanneer er wel op verschillende momenten wordt geëvalueerd (bijvoorbeeld door het ROR dat enquêtes afneemt na de trainingen), kijken veel gemeenten hier niet naar wanneer ze hun programma's voor de komende jaren ontwikkelen.¹¹⁷ Zelf geven zij aan dat het belangrijk is dat er in de toekomst meer wordt geëvalueerd en dat deze evaluaties ook daadwerkelijk in overweging worden genomen, zodat toekomstige trainingen beter kunnen worden toegespitst op de behoeften van de doelgroepen.¹¹⁸

Tevens identificeerden de gemeenten waarmee voor dit onderzoek is gesproken enkele **knelpunten** tijdens de uitvoering van de georganiseerde activiteiten.

¹¹² Interview #2; #23.

¹¹³ Interview #19; #23; evaluatie #22.

¹¹⁴ Interview #10; #23.

¹¹⁵ Interview #10; #11; #23.

¹¹⁶ Interview #10; #18; #23.

¹¹⁷ Interview #11; #23.

¹¹⁸ Interview #23.

Ten eerste is het lastig gebleken om de trainingen goed te vertalen naar een online omgeving. Het heeft in 2020 enkele maanden geduurd voordat het ROR een online alternatief kon aanbieden voor de fysieke bijeenkomsten die door de coronapandemie niet meer mogelijk waren. Bovendien gaven verschillende gemeenten aan dat het online platform dat uiteindelijk door het ROR werd gebruikt technische belemmeringen had en daardoor vaak lastig te gebruiken was.¹¹⁹ Voorts liggen de onderwerpen die tijdens trainingen en intervisiebijeenkomsten besproken worden vaak gevoelig en is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de online omgeving die gebruikt wordt veilig en privé is teneinde de vertrouwensband tussen deelnemers te bevorderen. Op dit moment wordt er nog niet altijd goed gecontroleerd wie de online bijeenkomsten in kwestie bijwoont.¹²⁰ Het is eveneens belangrijk om te erkennen dat er tijdens online bijeenkomsten minder verbinding onder de deelnemers ontstaat dan gebruikelijk is tijdens fysieke bijeenkomsten, omdat er minder momenten voor persoonlijk contact zijn. Derhalve dragen de activiteiten minder bij aan netwerkvorming dan voorheen.

Ten tweede wordt het feit dat er geen Versterkingsgelden voor locatiehuur kunnen worden aangevraagd als een knelpunt ervaren. Het gevolg kan zijn dat sommige bijeenkomsten die met het oog op kennisbevordering worden georganiseerd niet doorgaan of dat gemeenten moeten uitwijken naar locaties die minder geschikt zijn. Gemeentebambtenaren geven aan dat dit een negatief effect heeft op het succes en het rendement van activiteiten.¹²¹

Ten slotte kunnen geplande trainingen soms niet doorgaan, omdat meerdere van de ingeschreven deelnemers op het laatste moment afzeggen.¹²² Het ROR heeft momenteel geen instrumenten, zoals een financiële vergoeding, om mensen aan te moedigen om de trainingen waarvoor zij staan ingeschreven bij te wonen.

7.6. De opbrengsten van de activiteiten

De resultaten. In de meeste gemeenten zijn alle geplande activiteiten uiteindelijk uitgevoerd, maar is de aanpak door de coronapandemie gewijzigd. Als gevolg van de pandemie zijn de meeste trainingen en bijeenkomsten uiteindelijk online georganiseerd.¹²³ Het ROR is echter pas in september 2020 begonnen met het aanbieden van online trainingen. De aanbestedingen voor 2020 konden dus maar gedurende drie maanden (oktober tot en met december) ingezet worden. Derhalve is vaak een deel van de Versterkingsgelden voor 2020 pas in 2021 besteed.¹²⁴ In 2020 heeft het ROR 130 trainingen gegeven. In 2021 werden er 350 trainingen afgenomen bij het ROR.

De uitkomsten. Als gevolg van de trainingen en intervisiebijeenkomsten die georganiseerd zijn met de Versterkingsgelden voor cluster D hebben deelnemers meer kennis van onderwerpen rond de thema's radicalisering en extremisme. Professionals die deze activiteiten hebben bijgewoond, geven aan een beter

¹¹⁹ Aanvraag gemeente #19; interview #11; #23.

¹²⁰ Interview #23.

¹²¹ Interview #2.

¹²² Interview #2.

¹²³ In 2021 zijn er in totaal 350 ROR-trainingen afgenomen. Interview #2; #10.

¹²⁴ Interview #11; #18; #19; #23.

begrip te hebben van de signalen van radicalisering en extremisme.¹²⁵ Daarom kunnen we in elk geval spreken van een gepercipieerde deskundigheidsbevordering onder de deelnemers. Zij geven aan hierdoor over een verbeterd handelingsperspectief te beschikken. Of de deskundigheid van deelnemers ook meetbaar is verbeterd als gevolg van de trainingsactiviteiten is met de beschikbare informatie niet vast te stellen. Hiervoor zijn evaluaties die gebruikmaken van minimaal een nul- en een nameting nodig en bij voorkeur met gebruik van een controlegroep.

De geïnterviewde betrokkenen geven aan dat er door de activiteiten rond de thema's die besproken worden ook verbinding ontstaat, en dat dit ervoor zorgt dat de visie van de gemeente een breder draagvlak krijgt.¹²⁶ Bovendien zorgen de trainingen en bijeenkomsten ervoor dat bij professionals de aandacht voor deze thema's minder verslapt.¹²⁷ Ook worden de activiteiten als netwerkverrijkend ervaren, met name als deze fysiek en niet online plaatsvinden.¹²⁸

Het is nog niet mogelijk om te zeggen of de activiteiten die georganiseerd zijn op de langere termijn ook vroegsignalering zullen versterken en of zij zullen leiden tot een vermindering van de risico's op radicalisering en extremisme.

De volgende casussen dienen ter illustratie van de activiteiten binnen cluster D, de verwachte resultaten en de daadwerkelijke uitkomsten in de jaren 2020 en 2021.

¹²⁵ Interview #10; #11; #19.

¹²⁶ Interview #2; #23.

¹²⁷ Interview #10.

¹²⁸ Interview #19.

Kader 7: Illustratie van activiteit(en) in cluster D – Deskundigheidsbevordering

Casus D1. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor cluster D vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en twee interviews met gemeenteambtenaren.¹²⁹

In deze gemeente worden de Versterkingsgelden voor cluster D ingezet om deskundigheid te versterken onder medewerkers van de gemeente die direct met burgers in contact komen en professionals van organisaties en ketenpartners uit de regio. Jaarlijks worden er vanuit de NCTV tussen 10 en 20 trainingen verstrekt aan professionals in deze gemeente. Per jaar wordt er prioriteit gegeven aan medewerkers van bepaalde afdelingen binnen de gemeente, bijvoorbeeld dienstverlening of stadstoezicht. Eveneens organiseert de gemeente ieder jaar meerdere themabijeenkomsten voor professionals over thema's gerelateerd aan de onderwerpen radicalisering en extremisme met de financiering van de Versterkingsgelden voor cluster D. Het uiteindelijke doel van deze trainingen en bijeenkomsten is thematische voorlichting. De doelgroepen zijn (1) alle gemeenteambtenaren die in contact staan met burgers en (2) alle professionals van betrokken partners uit de regio die in aanraking kunnen komen met radicalisering en extremisme. Ook krijgen zij handvatten aangereikt waarmee zij zelf kunnen interveniëren en waarmee zij zelf kunnen bepalen wanneer zij het gemeentelijke meldpunt kunnen inschakelen.

Sinds een aantal jaren wordt er een werkplan opgesteld dat de grote lijnen van het activiteitenprogramma bevat. Er kan echter niet gesproken worden van een methodische beleidstheorie, omdat de veronderstellingen die aan de interventies ten grondslag liggen niet worden behandeld, evenmin als de beoogde doelstellingen.

Als gevolg van de coronapandemie moest de gemeente haar aanpak enigszins wijzigen. Hierdoor zijn ook de resultaten anders dan verwacht. De geplande trainingen hebben niet fysiek plaatsgevonden, maar zijn online afgenomen. Ook de themabijeenkomsten zijn hoofdzakelijk online gehouden. Het ROR is hier echter pas in september 2020 mee begonnen. Derhalve kon de toekenning voor dat jaar slechts gedurende drie maanden (oktober tot en met december) ingezet worden. Een deel van de Versterkingsgelden voor 2020 is daarom pas in 2021 besteed.

Ook de themabijeenkomsten zijn hoofdzakelijk online gehouden, wat het bereik van deze activiteiten sterk heeft vergroot. Waar er aanvankelijk gemiddeld 50 deelnemers per bijeenkomst waren, is dit aantal dankzij de verbeterde toegankelijkheid van online bijeenkomsten opgelopen tot 300.

De verwachte uitkomsten lijken grotendeels te zijn verwezenlijkt. Professionals die deel hebben genomen aan de trainingen en/of themabijeenkomsten geven aan een beter begrip te hebben van de signalen van radicalisering en extremisme. Ook zegt de gemeente zelf dat er meer verbinding rond deze thema's is ontstaan en dat het netwerk van getrainde professionals is gegroeid. De activiteiten binnen cluster D die de gemeente organiseert met de Versterkingsgelden worden echter niet systematisch geëvalueerd. Ook de enquêtes die het ROR aan deelnemers geeft, worden door de gemeente niet structureel gebruikt om de trainingen te evalueren. Wel worden zij gebruikt in de gesprekken met het ROR over de wensen voor deskundigheidsbevordering en hun aanbod. Bovendien hanteert de gemeente geen concrete prestatie-indicatoren en is er geen nulmeting gedaan. Daarom is het niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen wat de daadwerkelijke uitkomsten zijn geweest van de activiteiten en kan er alleen gesproken worden van gepercipieerde uitkomsten.

Wel heeft het onderzoeksteam naar aanleiding van de interviews geconcludeerd dat er een aantal factoren zijn die de doeltreffendheid van de trainingen en bijeenkomsten hebben verminderd. De online omgeving die gebruikt wordt door het ROR bleek bijvoorbeeld vaak slecht te werken door connectieproblemen. De gemeente geeft ook aan dat de kwaliteit van de opleidingen weliswaar hoog is, maar dat ze niet altijd goed aansluiten bij de doelgroep, omdat het niveau soms te wetenschappelijk is. Zij zou graag zien dat er in de toekomst meer ruimte komt voor andere opleidingsorganisaties, zodat er voor elke doelgroep een passend opleidingsaanbod kan worden gecreëerd.

De gemeente merkt tevens dat er minder verbinding onder professionals ontstaat tijdens de themabijeenkomsten doordat er minder spontane contactmomenten zijn als een activiteit online plaatsvindt. Bovendien geven ambtenaren aan dat het lastig is gebleken om een veilige online omgeving te creëren, omdat het moeilijk is te controleren wie er deelneemt aan een bijeenkomst. Het is nu nog niet mogelijk om te zeggen of de georganiseerde activiteiten op langere termijn ook daadwerkelijk een positief effect zullen hebben op vroegsignalering in deze gemeente.

¹²⁹ Aanvraag van gemeente #5; interview #10; #23.

Kader 8: Illustratie van activiteit(en) in cluster D – Deskundigheidsbevordering

Casus D2. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor cluster D vanuit de regio in kwestie, bestaande uit evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en één interview met een gemeenteambtenaar.¹³⁰

Deze gemeente zet jaarlijks Versterkingsgelden uit cluster D in om ongeveer 20 trainingdagen bij het ROR te financieren. De deelnemers zijn afkomstig uit vier verschillende gemeenten waarvoor de betreffende gemeente als hoofdaanvrager een aanvraag indient bij de NCTV. In tegenstelling tot de gemeente in casus D1 biedt deze gemeente de trainingen niet alleen aan ambtenaren aan, maar ook aan andere professionals die in aanraking zouden kunnen komen met radicalisering en extremisme. Dit zijn bijvoorbeeld professionals die werken bij de politie, in het onderwijs of die betrokken zijn bij jongerenwerk of maatschappelijk werk. Op deze manier probeert de gemeente het handelingsperspectief van deze professionals te verbeteren, door kennis over de verschillende signalen van radicalisering en extremisme over te dragen en door duidelijk te maken hoe zulke signalen vervolgens gemeld kunnen worden. De trainingen worden bovendien gezien als een belangrijk instrument om de deelnemers de correcte manier van handelen duidelijk te maken. Er wordt uitgelegd waar signalen kunnen worden gemeld en dat casuïstiek kan worden opgepakt als dat nodig is.

De gemeente organiseert eveneens terugkombijeenkomsten voor professionals die al eerder getraind zijn. Het doel is hen hierdoor betrokken te houden, maar ook om de kennis op peil te houden. Ook gebruikt de gemeente deze bijeenkomsten om deelnemers te wijzen op mogelijke vervolgt trainingen. Voor de expertpool, met daarin professionals die direct kunnen worden ingezet in casuïstiek zoals gezinscoaches en jongerenwerkers, worden aanvullende trainingen aangeboden. Voor de professionals die rechtstreeks betrokken zijn bij casuïstiek is intervisie beschikbaar.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie moest deze gemeente haar aanpak enigszins wijzigen. Hierdoor waren de resultaten anders dan verwacht. De meeste geplande trainingen hebben niet fysiek plaatsgevonden, maar zijn wel online afgenomen. Alleen de trainingen waarbij een acteur nodig is, konden niet doorgaan.

Over het algemeen is men tevreden over de uitkomsten. Professionals die deelnamen aan de trainingen en/of intervisiebijeenkomsten zeggen meer zicht te hebben op signalen van radicalisering en extremisme. De gemeente zegt zelf dat er meer betrokkenheid is bij deze thema's. De activiteiten binnen cluster D die zij met de Versterkingsgelden organiseert, worden echter niet systematisch geëvalueerd. Na afloop van een aantal activiteiten zijn deelnemers wel bevestigd over de uitvoering, maar dit lijkt niet te zijn opgenomen in een eindrapport of verslag van de interventie. De gemeente geeft aan dat zij geen goed beeld heeft van de uitkomsten van de activiteiten op de lange termijn, omdat er niet consequent contact onderhouden wordt met de deelnemers. Verder hanteert de gemeente geen concrete prestatie-indicatoren, afgezien van een minimumaantal deelnemers per training, en is er geen nulmeting gedaan. Het is daarom niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen wat de werkelijke uitkomsten van de activiteiten zijn geweest. Ook is het nu nog niet mogelijk om te zeggen of de georganiseerde activiteiten op langere termijn ook daadwerkelijk een positief effect zullen hebben op vroegsignalering in deze gemeente.

Wel heeft de gemeente geconcludeerd dat de werkzaamheid van de georganiseerde activiteiten door een aantal factoren verminderd is. Ten eerste wordt het feit dat er geen Versterkingsgelden kunnen worden aangevraagd voor locatiehuur als een probleem ervaren. Hierdoor kunnen sommige fysieke activiteiten niet worden georganiseerd en moeten gemeenten vaak uitwijken naar minder geschikte locaties. Bovendien is het volgens medewerkers van de gemeente contraproductief dat het ROR momenteel geen instrumenten, zoals een financiële vergoeding, gebruikt om mensen aan te moedigen om de trainingen bij te wonen waarvoor zij staan ingeschreven. Geplande trainingen kunnen namelijk soms niet doorgaan, omdat meerdere van de ingeschreven deelnemers op het laatste moment afzeggen of niet komen opdagen.

7.7. Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in cluster D

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de doeltreffendheid van cluster D zou kunnen worden verbeterd door:

¹³⁰ Aanvraag van gemeente #9; interview #2.

- **Het faciliteren van trainingen bij andere aanbieders dan het ROR.** Uit de interviews is gebleken dat de benadering van het ROR niet altijd goed aansluit bij de doelgroep. Voor sommige professionals is de aanpak van ROR-trainers te wetenschappelijk, terwijl het niveau voor anderen juist te laag ligt. Omdat passend maatwerk bij het ROR niet altijd te realiseren is, zouden gemeenten graag zien dat het eenvoudiger wordt om ook met andere aanbieders samen te werken.
- **Het verzorgen van een veilige online omgeving.** Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten ook in de toekomst met een combinatie van fysieke en online bijeenkomsten zullen werken. Daarom is het van belang na te gaan hoe de privacy van trainingen en intervisies kan worden gewaarborgd, zodat de vertrouwensband tussen de organisatoren en de deelnemers niet geschaad wordt. Zo zou de privacy van de deelnemers bijvoorbeeld beter kunnen worden beschermd door het gebruik van besloten onlinevergader ruimten die alleen toegankelijk zijn met een unieke uitnodigingslink.
- **Het faciliteren van een geschikte fysieke omgeving.** Uit de interviews is gebleken dat gemeenten graag zouden zien dat de Versterkingsgelden ook gebruikt zouden mogen worden voor locatiehuur. Dit vermindert het risico dat bijeenkomsten niet door kunnen gaan wanneer gemeenten niet over de middelen beschikken om geschikte locatiehuur zelf te financieren.

8. Clusters E en F: Preventie



Cluster E (2020) en Cluster F (2021): Preventie

Aanvraag 2020 (E): 'Preventie-activiteiten gericht op specifieke kwetsbare doelgroepen' (Staatscourant 65860, 2019)

Aanvraag 2021 (E): 'Preventie-activiteiten voor radicaliserende personen en de directe omgeving' (Staatscourant 37075, 2020)

Aanvraag 2021 (F): 'Preventie-activiteiten die de weerbaarheid versterken van specifieke groepen en individuen die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering' (Staatscourant 37075, 2020)

8.1. Introductie

Preventie-activiteiten zijn gericht op het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen of hun directe omgeving en het voorkomen of vroegtijdig signaleren van radicalisering. Voorbeelden van preventieve activiteiten zijn jongerenwerk, familieondersteuning, de inzet van sociale wijkteams, weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare jongeren of trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders (Staatscourant 2019, nr. 65860). Voor de aanvraag voor het jaar 2020 bestond er één categorie waaronder Versterkingsgelden konden worden aangevraagd voor preventie-activiteiten, maar voor 2021 is deze categorie opgesplitst in twee afzonderlijke clusters (Staatscourant 2020, nr. 37075):


- **Preventie-activiteiten voor radicaliserende personen en de directe omgeving.** Deze activiteiten zijn gericht op personen die aan het begin staan van een radicaliseringsproces en de personen in hun directe omgeving (Staatscourant 2020, 37075). Deze personen hebben op dat moment geen strafbare feiten gepleegd. Activiteiten binnen deze categorie worden vaak op het individu en zijn of haar sociale context afgestemd, bijvoorbeeld in de vorm van het bieden van begeleiding voor een (alternatief) sociaal netwerk, toekomstperspectief en familieondersteuning.
- **Preventie-activiteiten die de weerbaarheid versterken van specifieke groepen en individuen die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering.** Voorbeelden van weerbaarheidsactiviteiten zijn jongerenwerk, de inzet van sociale wijkteams, weerbaarheidstrainingen voor vatbare jongeren, opvoedondersteuning en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders (Staatscourant 2020, 37075). Belangrijk voor deze tweede categorie van preventie-activiteiten is dat de betrokken eerstelijns werkers (zoals jongeren- en welzijnswerkers, docenten, wijkagenten en artsen), families en leeftijdgenoten goed (vroeg) signalen van radicalisering kunnen herkennen en weten wat ze vervolgens kunnen doen.

8.2. Activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend

In 2020 ontvingen 15 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 45 verschillende activiteiten in cluster E. Voor tien activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd. In 2021 ontvingen zes gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor acht verschillende activiteiten in cluster E. Voor één activiteit werd de aanvraag niet gehonoreerd. Eveneens in 2021 ontvingen 14 gemeenten als hoofdaanvrager Versterkingsgelden voor 26 verschillende activiteiten in cluster F. Voor 12 activiteiten werd de aanvraag niet gehonoreerd. Drie gemeenten hadden gelden aangevraagd voor activiteiten onder beide clusters.

In 2020 werd er in totaal €2.349.641,- aangevraagd voor activiteiten die binnen cluster E vielen en is uiteindelijk €1.763.369,- toegekend. In 2021 werd er €352.622,- aangevraagd en is €266.424,- toegekend in cluster E en €1.579.857,- aangevraagd en €1.107.189,- toegekend in cluster F. Tabel 8-1 toont de (opgetelde) toegekende bedragen voor 2020 en 2021.

Tabel 8-1. Dekking van de casestudies in clusters E en F ten opzichte van het aantal aanvragers, activiteiten en toegekende bedragen in 2020 en 2021

 Cluster	Aanvragers			Activiteiten			Toegekende bedragen		
	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking	Case-studies	Totaal	Dekking
E	5	16	31%	15	53	28%	€845.420	€2.029.793	42%
F	4	14	29%	11	26	42%	€653.315	€1.107.189	59%
E&F	5	18	28%	26	79	33%	€1.498.735	€3.136.982	48%

Bron: Versterkingsgelden toekenningen 2020-2021. Analyse door RAND Europe.

Tabel 8-1 toont dat de door ons geselecteerde casestudies een derde van het aantal activiteiten binnen dit cluster omvat. Omdat het in dit hoofdstuk over twee gerelateerde clusters gaat, is deze analyse gebaseerd op een groter aantal casestudies dan de vorige hoofdstukken (clusters A tot en met D). Deze bijkomende observaties geven ons de gelegenheid om in vergelijking met de vorige hoofdstukken wat dieper op dit cluster in te gaan.

De Versterkingsgelden zijn gebruikt om een aantal verschillende type activiteiten te financieren. Het overgrote deel van de activiteiten betreft (1) jongerenwerk, (2) weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare jongeren en (3) trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders.

Jongerenwerk wordt veelal aangeboden op scholen, bijvoorbeeld in de vorm van workshops, debatten en lezingen over zingeving, (multiculturele) identiteitsvraagstukken, verschillende leefwerelden, uitsluitingsmechanismen, omgaan met radicalisering, extremisme en polarisatie, en de democratische rechtsorde. Deze activiteiten zijn gericht op het vergroten van verbinding en wederzijds begrip voor de identiteit van anderen, het bevorderen van kritisch denken en het weerbaarder maken van jongeren tegen extremistische invloeden. In enkele gevallen zijn de Versterkingsgelden ingezet op activiteiten waar jongeren niet direct bij betrokken werden, zoals het onder de aandacht brengen van lesmaterialen bij scholen of het aan elkaar verbinden van opvoedingssystemen (bijvoorbeeld onderwijs met thuis, straat, sport en online).

Weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare jongeren zijn gericht dan jongerenwerk. Trainingen kunnen gericht zijn op identiteit, het signaleren van trauma, stigma, het leren omgaan met interculturele conflicten, social media, en het verbonden zijn en blijven met de Nederlandse samenleving. Ook zijn mentorprojecten gefinancierd met de Versterkingsgelden, waarbij individuele kwetsbare jongeren gematcht en begeleid worden door een mentor. In sommige gevallen werd een deel van het budget besteed aan de opleiding van de professionals. Het doel van deze activiteiten is jongeren weerbaarder te maken tegen radicaliserende en extremistische invloeden, hun emoties te beheersen, te leren omgaan met nieuwsberichten en sociale media, het zelfbewustzijn en de positieve identiteit te vergroten, en spanningen bespreekbaar te maken.

Trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders (en andere opvoeders) kunnen specifiek gericht zijn op moeders, vaders, of allebei. Deze trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten zijn erop gericht ouders bewuster te maken van de gevaren van radicalisering en hen handvatten te geven voor een weerbare opvoeding van hun kinderen, bijvoorbeeld met betrekking tot cultureel-religieuze dilemma's in de opvoeding. De doelgroep voor interculturele trainingen bestaat meestal uit moeilijk(er) bereikbare ouders met een migratieachtergrond en hun kinderen. Daarnaast worden met de Versterkingsgelden opvoedingsondersteuningsprogramma's gefinancierd om ouders te helpen bij het begrijpen en opvoeden van hun kinderen die tussen twee culturen opgroeien.

Overige activiteiten uit clusters E en F die niet tot bovenstaande categorieën gerekend kunnen worden, omvatten bijvoorbeeld het trainen van onder andere jeugdwerkers, jeugdagenten en jongerencoaches in het effectief omgaan met diversiteit, het opzetten van een cultureel centrum waar jongeren met diverse etnische culturele achtergronden een plek krijgen om zich thuis te voelen, en (participatieve) theatervoorstellingen over hoe jongeren tot radicale keuzes komen en gevoelige onderwerpen bespreekbaar maken, om op die manier meer begrip te krijgen voor andere meningen en levensopvattingen. Door het grote aantal en hun diverse aard geven de casestudies waarschijnlijk slechts een beperkt beeld van het palet aan activiteiten.

Afgezien van een aantal pilotprogramma's bouwen de meeste activiteiten in de casestudies van clusters E en F voort op activiteiten uitgevoerd in voorgaande jaren. Uit de aanvragen voor Versterkingsgelden voor 2020 en 2021 blijkt de reden hiervoor te zijn dat enerzijds interventies in het verleden goed ontvangen zijn door de doelgroep (er is behoefte aan het aanbod).¹³¹ Anderzijds zijn volgens geïnterviewden verdere investeringen van meerwaarde voor het uitbreiden van opgebouwde netwerken en contacten, bijvoorbeeld tussen gemeenten, scholen en andere organisaties zoals jongerenwerk en opvoedingsondersteuningsinstanties.¹³² Veel activiteiten hebben daardoor geen duidelijk eindpunt. Looptijden lopen uiteen van een twee uur durende workshop (en de gehele voorbereiding die daarbij komt kijken) tot uitgebreide mentortrajecten en ondersteuningsprogramma's die minder afgebakend in de tijd uitgevoerd worden.

8.3. Vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten

De verwachte resultaten. Omdat de activiteiten onder clusters E en F veelal activiteiten als trainingen, workshops en voorlichtingsbijeenkomsten omvatten, worden de verwachte resultaten vaak uitgedrukt in

¹³¹ Verschillende activiteiten in gemeenten #1; #5; #7; #8.

¹³² Interviews #16; #22; #26.

aantallen, zoals het aantal trainingen, workshops, bijeenkomsten, lezingen, overleggen en terugkomdagen. Daarnaast wordt in veel gevallen ook het beoogde aantal deelnemers genoemd en gespecificeerd (het bereik): een X-aantal leerlingen, ouders, jongeren of professionals, in een X-aantal groepen, klassen, scholen of gemeenten. In enkele gevallen wordt ook de duur van de bijeenkomsten genoemd in uren of dagen, of bijvoorbeeld hoe lang professionals ingezet kunnen worden met de aangevraagde Versterkingsgelden. In activiteiten van andere aard waren de verwachte resultaten bijvoorbeeld het opleveren van een lokale aanpak, het aantal jongeren dat geholpen zou worden aan een baan of stage, meer diversiteit terugzien onder de deelnemers, het creëren van een folder of video, het opleveren van een overzicht voor ouders met beschikbare contactpersonen,¹³³ het aanwinnen van nieuwe mentoren, een concrete netwerkuitbreiding, en het aanwinnen van een specifieke professional, zoals een projectleider.

De verwachte uitkomsten. De verwachte uitkomsten van de activiteiten onder E en F hebben over het algemeen betrekking op het vergroten van kennis en vaardigheden over radicalisering en extremisme onder de verschillende doelgroepen. Onderdeel daarvan is de verwachting dat deelnemers aan de activiteiten zich na afloop bewuster zijn van de problematiek, dat ze beter en eerder problematisch gedrag kunnen signaleren, dat radicalisering een bespreekbaar onderwerp is geworden, dat ze weten waar ze terecht kunnen met vragen of zorgen en dat ze bekend zijn met lokale hulpinstanties. Daarnaast zijn er verwachtingen die specifiek zijn voor de verschillende doelgroepen. Voor kwetsbare jongeren, bijvoorbeeld, is een verwachte uitkomst dat zij na de activiteiten meer begrip hebben voor andere meningen en levensopvattingen, dat hun kritisch denkvermogen sterker is geworden en dat zij zich bewuster zijn van hun grondrechten en hun (Nederlandse) identiteit. Docenten zijn beter uitgerust om tijdig zorgen rondom leerlingen met elkaar te bespreken. Jongerenwerkers kunnen jongeren beter het gevoel geven dat zij serieus genomen worden. Preventieprofessionals hebben hun expertise verder opgebouwd. Wat betreft ouders wordt verondersteld dat zij zich na de interventies beter bewust zijn van de gevaren van radicalisering en hun rol in de opvoeding, meer begrip hebben voor de dilemma's (van bijvoorbeeld een interculturele opvoeding) waar hun kinderen mee worstelen, beter grenzen kunnen stellen en open kunnen communiceren, adequaat kunnen reageren op signalen van problematisch gedrag en om te gaan met ontsporing en het beschermen van hun kinderen tegen afglijden. Na sommige interventies wordt verondersteld dat ouders hun kinderen beter kunnen begeleiden bij identiteitsontwikkeling of dat ze inzicht krijgen in het gebruik en de invloed van social media op hun kinderen. Een verwachte uitkomst van een andere orde die ook een aantal keer genoemd wordt, is het bouwen van vertrouwensrelaties tussen partnerorganisaties, zoals uitvoerders, gemeenten, scholen, moskeeën en jongerenwerkers.

De gemeenschappelijke verwachte langetermijnuitkomsten van activiteiten onder clusters E en F zijn een verhoging van de weerbaarheid van de doelgroep in kwestie en het voorkomen of vroegtijdig signaleren van radicalisering. De activiteiten dragen bij aan het voorkomen dat kwetsbare personen het radicaliseringsproces doorlopen en dat zij juist in contact blijven staan met de maatschappij.¹³⁴ Daarnaast kunnen deelnemers voedingsbodems voor radicalisering herkennen en worden deze zoveel mogelijk weggenomen.¹³⁵ Het creëren van wederzijds begrip en tolerantie gaat de polarisatie in de samenleving

¹³³ Interview #13.

¹³⁴ Interview #5.

¹³⁵ Interview #9.

tegen.¹³⁶ Op gemeentelijk niveau bestaat in enkele gevallen de verwachting dat dit op termijn zal leiden tot een ‘toekomstbestendige dekkende signalerings- en interventiestructuur voor radicaliserende en extremistische personen’¹³⁷ of ‘een preventieve integrale aanpak van radicalisering’.¹³⁸

8.4. Vooraf veronderstelde wijze waarop doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden

De doelstellingen voor activiteiten onder clusters E en F zijn over het algemeen helder geformuleerd. In veel gevallen blijkt echter al uit de brede formulering dat deze vaak beperkt afgebakend en moeilijk meetbaar te maken zijn.¹³⁹ De brede doelstellingen zijn vaak gelijk aan de verwachte uitkomsten, zonder dat deze verder geoperationaliseerd of meetbaar gemaakt worden.¹⁴⁰ Zoals al werd benoemd onder cluster D, ontbreekt het bovendien vaak aan een concreet gemeentelijk of regionaal beleidsplan met een visie en/of gemeenschappelijke doelstellingen en hoe deze te realiseren zouden zijn.¹⁴¹ Een van de gevolgen van een gebrek aan een dergelijke theorie om op terug te vallen, is dat wanneer uitspraken doen over effectiviteit en causaliteit te complex blijkt, men over een bepaalde interventie denkt ‘het zal wel goed zijn’. Ook worden het probleem waarop de interventie gericht is en de omvang ervan niet altijd helder toegelicht.¹⁴² Tot slot worden ook op interventieniveau tussen opdrachtgevers (gemeenten) en uitvoerders van de activiteiten weinig afspraken gemaakt over het verwachte resultaat, of deze worden te impliciet gelaten, waardoor hierop tijdens het project niet bijgestuurd kan worden.¹⁴³ In één evaluatie stelt een betrokkene echter dat de beperkte afbakening van de doelstellingen en het ontbreken van concrete doelstellingen voortkomen uit de flexibiliteit en het maatwerk die preventie-activiteiten vereisen.¹⁴⁴

Slechts in enkele gevallen waren de interventies onder clusters E en F gestoeld op een **beleidstheorie** of empirisch bewijs. Een voorbeeld waarbij wel gebruik werd gemaakt van een beleidstheorie is een project dat binnen een gemeente is doorontwikkeld op basis van een op wetenschappelijk onderzoek gestoeld project uit het buitenland, dat tevens wetenschappelijk getoetst en ‘succesvol’ bevonden was.¹⁴⁵ De gemeente besloot dit project te implementeren naar aanleiding van een uitwisseling met de vertegenwoordigers van dat project. Een andere gemeente gaf aan een zogenoemd ‘input-output-mechanisme’ te hanteren bij haar activiteiten en daarbij te kijken naar de veronderstelde mechanismen en inzichten uit de beschikbare wetenschappelijke literatuur.¹⁴⁶ Ondanks de sterke focus die deze gemeente legt op kennisborging en haar

¹³⁶ Interview #22.

¹³⁷ Aanvraag gemeente #5.

¹³⁸ Aanvraag gemeente #19.

¹³⁹ Bijvoorbeeld geconstateerd in evaluatie #6.

¹⁴⁰ Interview #18.

¹⁴¹ Interview #8.

¹⁴² Evaluatie #17.

¹⁴³ Interview #18.

¹⁴⁴ Evaluatie #17.

¹⁴⁵ Interview #14; evaluatie #6.

¹⁴⁶ Interview #3.

observatie dat het op gang begint te komen, plaatst de gemeente daarbij de voetnoot dat er maar weinig evaluaties van weerbaarheidsinterventies beschikbaar zijn (in zowel binnen- als buitenland), en dus dat kennis over effectiviteit zeer beperkt blijft. Vanwege de eerder besproken preventieparadox (zie paragraaf 1.1) die evaluaties van interventies binnen dit cluster parten speelt, stelt de gemeente dat er meer gekeken moet worden naar kwaliteitsmanagement van de interventie en, noodgedwongen, minder naar directe effecten in de praktijk. Een derde gesprekspartner constateerde dat er langzaam meer onderzoek gepubliceerd wordt, bijvoorbeeld naar factoren en voedingsbodems voor radicalisering, op basis waarvan de aanpak van interventies wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden.¹⁴⁷ Reeds uitgevoerde evaluaties zouden volgens deze gesprekspartner aantonen dat deze interventies ook lokaal werkzaam blijken te zijn.

Sommige interventies kennen een meer organische ontwikkeling. Een vertegenwoordiger van een organisatie betrokken bij de uitvoering van een interventie in dit cluster lichtte toe dat zij in eerste instantie een preventieprogramma ontwikkeld hadden in nauwe samenwerking met professionals, ervaringsdeskundigen en de gemeente.¹⁴⁸ Van dit programma werd vervolgens een pilot uitgevoerd met een testpanel van de doelgroep, en deze pilot werd daarna geëvalueerd. Deze benadering wordt ook elders toegepast. Een ander omschreef het als pionieren in het begin, en vervolgens als *learning by doing*.¹⁴⁹ Een derde gemeente waar op basis van een brede consultering van alle betrokken partners en gemeenschappen een interventie was ontwikkeld, beweerde dat dit niet alleen heeft geleid tot een interventie die aansloot op de behoeften van de doelgroep, maar ook tot duurzame korte lijnen in het netwerk.¹⁵⁰

Een derde genoemde grondslag voor het ontwikkelen van interventies was op basis van opgebouwde expertise. De organisatie betrokken bij de uitvoering lichtte toe dat de trainingen die zij gaven, gestoeld waren op de trainingen rond het thema die zij zelf hebben gevolgd.¹⁵¹ Daarnaast wordt hierbij geput uit eigen ervaringen met het werken met de doelgroep en casussen die zij zelf hebben meegemaakt. Geleerde lessen worden vervolgens meegenomen in de doorontwikkeling van de aanpak.

Niettemin betreft het bovenstaande een aantal spaarzame voorbeelden uit tientallen activiteiten. In het algemeen kan worden gesteld dat de meeste gemeenten geen formele, consistente beleidstheorieën hanteren. In een evaluatie werd bijvoorbeeld vastgesteld dat in de documentatie over de interventie niet te vinden was wat de theoretische onderbouwing voor de interventie was, waarom de interventie nodig was, op welke aannames de aanpak beruiste, welke bronnen gebruikt waren en wat er verstaan werd onder radicalisering en extremisme.¹⁵² Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen gemeenten in hoeverre de aanpak is doordacht.

Een helder overzicht van de **interventielogica en uitgangspunten** die ten grondslag liggen aan de activiteiten in clusters E en F zijn we niet tegengekomen. Wel zijn in sommige gevallen, ondanks het ontbreken van een expliciete interventielogica, heldere doelstellingen geformuleerd en een plan van aanpak

¹⁴⁷ Interview #14.

¹⁴⁸ Interview#13.

¹⁴⁹ Interview #8.

¹⁵⁰ Interview #14.

¹⁵¹ Interview #22.

¹⁵² Evaluatie #17.

opgesteld, waaruit de interventielogica gereconstrueerd kan worden.¹⁵³ In enkele andere gevallen wordt een algemeen uitgangspunt van de interventie geëxpliciteerd. In één gemeente was dat bijvoorbeeld het uitgangspunt voor jongerenwerk dat vroege ondersteuning helpt om kinderen weerbaarder te laten opgroeien.¹⁵⁴ Elders was het uitgangspunt voor een interventie gericht op ouders, namelijk dat de training en voorlichting ervoor zorgen dat zij meer begrip hebben voor de situatie van hun kinderen en hun opvoeding daaraan kunnen aanpassen.¹⁵⁵ Een derde voorbeeld is een handboek over jongerenwerk gericht op een specifieke doelgroep dat als uitgangspunt diende voor de interventie.¹⁵⁶

Ook **prestatie-indicatoren**, ten slotte, worden zelden gehanteerd bij de activiteiten in dit cluster; ook waar de activiteiten wel geëvalueerd zijn.¹⁵⁷ Geïnterviewden benadrukten dat het op preventievlak lastig is om tot meetbare of kwantificeerbare resultaten te komen (een welbekende uitdaging in het bredere veld, zoals uitvoerig besproken in 1.1).¹⁵⁸ Prestatie-indicatoren zouden daardoor kwalitatief van aard blijven en, als gevolg, lastig meetbaar. Bij één interventie waren er bij ontwikkeling enkele indicatoren opgesteld die zo meetbaar mogelijk zouden zijn, om achteraf de resulterende effecten in kaart te kunnen brengen.¹⁵⁹ Deze uitkomsten worden daarnaast besproken met de betrokken partijen en wegen tevens mee in een besluit om wel of niet door te gaan met een bepaalde interventie of uitvoerder. Opvallend is dat de gemeente hierbij aangaf dat de prestatie-indicatoren hier verder ontwikkeld waren dan voor hun activiteiten in de andere clusters, omdat de trajecten onder E en F al langdurig liepen.¹⁶⁰ Wanneer er voor andere activiteiten achteraf tijd wordt vrijgemaakt om te reflecteren op de uitkomsten van de interventie, bijvoorbeeld via evaluatieformulieren onder deelnemers, interviews met trainers¹⁶¹ en evaluerende gesprekken met de uitvoerders¹⁶², dan gebeurt dit meestal aan de hand van de doelstellingen.¹⁶³ Maar aangezien doelstellingen dus regelmatig zeer breed geformuleerd zijn, zijn beoordelingen lastig en gebaseerd op subjectieve waarnemingen en inschattingen.¹⁶⁴ Een voorbeeld van een dergelijke subjectieve waarneming is wanneer trainers geloven dat de doelstellingen van de interventies bereikt worden omdat leerlingen geëngageerd zijn en vragen stellen.¹⁶⁵ Of daarmee de doelstellingen daadwerkelijk zijn bereikt, wordt daarmee niet ontegenzeggelijk aangetoond.

¹⁵³ Zo blijkt bijvoorbeeld uit evaluatie #6.

¹⁵⁴ Interview #14.

¹⁵⁵ Interview #9.

¹⁵⁶ Evaluatie #16.

¹⁵⁷ Bijvoorbeeld interview #14.

¹⁵⁸ Interview #8; #9.

¹⁵⁹ Interview #9.

¹⁶⁰ Interview #9.

¹⁶¹ Interview #9.

¹⁶² Aanvraag gemeente #7.

¹⁶³ Bijvoorbeeld geconstateerd in interview #5.

¹⁶⁴ Bijvoorbeeld geconstateerd in interview #5.

¹⁶⁵ Aanvraag gemeente #7; interview #22.

8.5. De uitvoering van de activiteiten

Er zijn verschillende **partijen betrokken** bij de activiteiten onder E en F, zoals: gemeenten en gemeentelijke diensten (Afdeling veiligheid en/of maatschappelijke ontwikkeling), het Zorg- en Veiligheidshuis en andere samenwerkingsverbanden, onderwijsinstellingen en aanbieders van preventie-activiteiten (zoals trainers, voorlichters, mentoren, buurtteams en theatergroepen).

De **sterke kanten** van preventie-activiteiten zijn vaak afhankelijk van de kwaliteiten van de betrokken professionals, zoals hun kennis over de thematiek en de lokale context (bijvoorbeeld van de wijk en de gezinnen)¹⁶⁶ en hun bevoegdheid.¹⁶⁷ Andere geprezen kwaliteiten van professionals, waaronder trainers, zijn hun oog voor cultuursensitieve aspecten,¹⁶⁸ hun talenkennis,¹⁶⁹ en hun capaciteiten om nazorg te leveren.¹⁷⁰ Goed contact met de doelgroep, het overwinnen van wantrouwen en het laten aansluiten van interventies op de belevingswereld van de doelgroep, zijn van groot belang. Bijvoorbeeld door interventies laagdrempelig, relevant (thema's als identiteit en imago zijn relevant voor jongeren in het algemeen) en levendig te maken.¹⁷¹ Dit kan bijvoorbeeld door casuïstiek te bespreken waar zij in hun dagelijks leven mee in aanraking komen, door het gehanteerde taalgebruik op hen af te stemmen, en door een interactieve opzet.¹⁷² Over één specifieke interventie werd gezegd dat het goed werkt om met kleinere groepen te werken, en bij voorkeur bestaande groepen in hun eigen omgeving, zoals een schoolklas.¹⁷³ Enkele gesprekspartners benadrukken het belang van flexibiliteit, bijvoorbeeld de kracht dat het programma continu wordt aangepast aan de behoeften, het breed opleiden van mentoren en oog houden voor individuen die meer aandacht vereisen.¹⁷⁴ Ook flexibel maatwerk wordt in één van de evaluaties als kracht benoemd. Deze procesevaluatie van een coachingproject benadrukt dat relevante thema's worden gebruikt tijdens het project, en dat de inhoud wordt aangepast op basis van het opleidingsniveau en de leeftijd van de deelnemers.¹⁷⁵ Ook doorontwikkeling is een sterk punt omdat dan de expertise van de betrokken professionals en het programma als geheel verder groeien.¹⁷⁶

Een andere succesfactor zou zijn om het gebruik van de term 'radicalisering' te vermijden aan het begin van de activiteiten, omdat dit volgens geïnterviewden stigmatiserend en afschrikkend werkt.¹⁷⁷ In plaats daarvan kan beter van 'weerbaarheid' gesproken worden. Bij verschillende interventies werd opgemerkt dat zodra betrokken instellingen zoals scholen eenmaal bekend waren met een programma, er veel animo voor was en

¹⁶⁶ Interview #8, #10, #16 en evaluatie #17.

¹⁶⁷ Interview #16, #22.

¹⁶⁸ Interview #10.

¹⁶⁹ Interview #8.

¹⁷⁰ Interview #8.

¹⁷¹ Interview #10; #13; #16; #20; #22 en evaluatie #16.

¹⁷² Interview #22; #13.

¹⁷³ Interview #10.

¹⁷⁴ Interview #5; #8; #9; #16; #20.

¹⁷⁵ Evaluatie #6.

¹⁷⁶ Interview #8.

¹⁷⁷ Interview #10.

er spoedig meerdere sessies gevraagd werden.¹⁷⁸ Een sterke kant van preventie-activiteiten is ook dat ze op brede gemeenschappen gericht zijn en niet alleen op casuïstiek.¹⁷⁹

Het continu blijven investeren in het netwerk van gemeenten, jongerenwerkers, trainers, welzijnsorganisaties, onderwijs en veiligheidspartners is volgens betrokkenen van grote waarde, evenals een goede samenwerking.¹⁸⁰ Over het algemeen wordt de samenwerking tussen partijen als een sterk en 'prettig' punt gezien:¹⁸¹ de lijnen tussen partners zijn daardoor kort en partners weten de gemeente snel te vinden. Zodoende kan informatie over het algemeen snel worden uitgewisseld.¹⁸²

In de gesprekken werden diverse **knelpunten** benoemd. We bundelen ze hier in vijf overkoepelende categorieën: knelpunten voortkomend uit de coronacrisis, netwerken en relaties, gerelateerd aan de opzet van de interventies, tijd en middelen, en capaciteit.

Door de **coronapandemie** zijn verschillende activiteiten vertraagd.¹⁸³ Soms werd daarbij gebruikgemaakt van de eenmalige mogelijkheid om de toegekende Versterkingsgelden over te hevelen van 2020 naar 2021. Met name in het begin van de pandemie was er veel onzekerheid omtrent de mogelijkheden en bijvoorbeeld hoelang de lockdown zou voortduren en scholen gesloten zouden blijven. De meeste activiteiten werden daardoor gepauzeerd.¹⁸⁴ Voor sommige activiteiten werden alternatieven bedacht, voornamelijk door ze online uit te voeren.¹⁸⁵ Voor andere activiteiten werden (soms nadat er een poging gewaagd was) de nadelen van online bijeenkomsten te groot geacht en werden de activiteiten op een later tijdstip met een al dan niet bescheidenere opzet fysiek uitgevoerd zodra daar weer mogelijkheden toe waren.¹⁸⁶ Het zou bijvoorbeeld te weinig interactie opleven en daarnaast zou het veel lastiger zijn om online een vertrouwde en veilige omgeving te creëren. Jongeren werden online juist ook meer geconfronteerd met complottheorieën en desinformatie.¹⁸⁷ Ook komt het voor dat een interventie gericht is op een doelgroep die maar beperkt toegang tot het internet heeft.¹⁸⁸ In een aantal zeldzame gevallen werden de activiteiten helemaal geschrapt. De maatregelen tegen het coronavirus maakten het tot slot ook ingewikkeld om interventies te observeren ten behoeve van eventuele evaluaties.¹⁸⁹

Tijdens interviews wordt aangegeven dat het succes van de activiteiten sterk afhankelijk is van **informele contacten en netwerken**.¹⁹⁰ Dit geldt voor contacten tussen gemeenten en uitvoerders van interventies, maar ook tussen andere betrokken partners, bijvoorbeeld uitvoerders en scholen of moskeeën. Zonder lokale

¹⁷⁸ Interview #9 #13.

¹⁷⁹ Interview #16.

¹⁸⁰ Interview #8; #9; #12; #18.

¹⁸¹ Bijvoorbeeld evaluatie #12.

¹⁸² Evaluatie #6; #17.

¹⁸³ Interview #3; #8; #10; #13; #15.

¹⁸⁴ Interview #13; #15.

¹⁸⁵ Interview #10.

¹⁸⁶ Interview #3; #8; #10; #13.

¹⁸⁷ Interview #16.

¹⁸⁸ Interview #18.

¹⁸⁹ Interview #18.

¹⁹⁰ Interview #18.

netwerken en ingangen kan het opbouwen van vertrouwensrelaties met scholen jarenlange investeringen vergen.¹⁹¹ Volgens gesprekspartners komt het nog steeds veel voor dat partners zeggen dat extremisme bij hen niet aan de orde is.¹⁹² Het kost uitvoerders veel tijd om partners te overtuigen dat preventie-activiteiten ook bij hen nuttig zouden kunnen zijn en om de verschillende verschijningsvormen van extremisme onder de aandacht te brengen.¹⁹³ Angst voor imagoschade onder, bijvoorbeeld, bestuurders van scholen, kan hieraan ten grondslag liggen.¹⁹⁴ Met name zogenoemde ‘witte’ (havo- en vwo-)scholen, in tegenstelling tot mbo-scholen met een groot aandeel leerlingen met een migratieachtergrond, zouden nog te weinig oog hebben voor het belang van dit onderwerp en het erkennen van het probleem, terwijl ook daar radicalisering kan plaatsvinden zoals rechts-extremisme en polarisatie.¹⁹⁵ Er is echter een trend zichtbaar dat gemeenten en uitvoerders interventies willen aanbieden aan meer diverse scholen.¹⁹⁶ Docenten zouden, volgens de geïnterviewden, juist meer openstaan voor ondersteuning op dit onderwerp.¹⁹⁷ Het hebben van ingangen en het creëren van vertrouwensbanden zijn dus essentieel voor het bereiken van de doelgroep.¹⁹⁸ Dit is vaak een doorlopend proces, want zodra alle potentiële deelnemers via die weg bereikt zijn, kan het werven van nieuwe deelnemers spaak lopen.¹⁹⁹ Bij verschillende interventies hadden organisatoren bovendien moeite om het beoogde aantal deelnemers te bereiken.²⁰⁰ In ten minste één evaluatie werd benoemd dat het werven van deelnemers voor een opvoedproject afhankelijk is van het netwerk van de externe partner. De mate van succes van de werving verschilt dan ook per keer.²⁰¹

Een ander knelpunt gerelateerd aan netwerken is **de beperkte coördinatie van de uitvoerders** die in opdracht van de gemeenten interventies uitvoeren.²⁰² Wanneer activiteiten lang lopen, kunnen ze zogenoemd ‘vastroesten’ en hun aansluiting op de actualiteit verliezen.²⁰³ Dit is dus een potentieel risico van eventueel langjarige toekenning van Versterkingsgelden in de toekomst. Hoewel de korte lijnen in de samenwerking tevredenstellend waren, wordt ook opgemerkt dat de samenwerking nog vaak informeel en persoonsafhankelijk is, wat betekent dat de structuur redelijk kwetsbaar georganiseerd is. Het is hierdoor niet altijd voor alle partijen duidelijk wat het werk precies inhoudt.²⁰⁴

Een andere categorie knelpunten had betrekking op **de opzet van de activiteiten**. In enkele gevallen werd vastgesteld dat de ontwikkelde benaderingen voor bepaalde interventies niet voldoende wendbaar zijn

¹⁹¹ Interview #22.

¹⁹² Interview #12.

¹⁹³ Interview #12.

¹⁹⁴ Interview #12.

¹⁹⁵ Interview #20; #22.

¹⁹⁶ Interview #20.

¹⁹⁷ Interview #12.

¹⁹⁸ Interview #22.

¹⁹⁹ Interview #8.

²⁰⁰ Interview #5.

²⁰¹ Evaluatie #12.

²⁰² Interview #20.

²⁰³ Interview #20.

²⁰⁴ Evaluatie #6; #16.

wanneer de doelgroep verandert of verbreedt, bijvoorbeeld van jihadisme naar andere vormen van extremisme.²⁰⁵ Het is lastig een flexibele aanpak te hanteren die aansluit op de wensen van het moment en die op- en afgeschaald kan worden, en die er tegelijkertijd voor zorgt dat activiteiten geborgd worden en uitvoerders gecommitteerd blijven.²⁰⁶ Waar er een wens is om de activiteiten breder op te zetten, bijvoorbeeld omdat de term ‘radicalisering’ afschrikkend werkt of omdat de activiteiten ook op andere terreinen meerwaarde hebben (bijvoorbeeld veiligheid), is er de barrière dat de activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden in principe uitsluitend op radicalisering en extremisme ingezet dienen te worden.²⁰⁷ Een ander knelpunt is dat activiteiten te theoretisch blijven en weinig concrete handvatten opleveren.²⁰⁸ Weer een ander voorbeeld is dat de spanningsboog van leerlingen soms overschat wordt.²⁰⁹ In een interventie werd geconstateerd dat de aandacht van leerlingen verslaptte wanneer de trainers te veel informatie in één keer gaven.²¹⁰ Ook gerelateerd aan de opzet zijn de breed geformuleerde doelstellingen: wanneer deze niet concreet genoeg zijn en monitoring vanuit de gemeente niet is ingebed, heeft dit tot gevolg dat gemeenten weinig zicht hebben op resultaten en succesfactoren.²¹¹

Ook de beschikbare **tijd en middelen** kunnen heikle punten zijn. Het kan bijvoorbeeld veel tijd kosten om een interventie op maat te ontwikkelen, waardoor de resultaten soms op zich laten wachten.²¹² Interventies gericht op complotdenken, bijvoorbeeld, zijn dikwijls nog in ontwikkeling. Ook kan het in de drukke praktijk lastig zijn om de tijd te reserveren in schoolklassen die nodig is om de interventie uit te voeren.²¹³ De doorlooptijd kan ook een hindernis zijn wanneer deze niet lang genoeg is om werkelijk bepaalde vaardigheden op te doen.²¹⁴ Een geobserveerde uitdaging van een andere orde is het behouden van trainers nadat ze getraind zijn.²¹⁵ Tot slot is het toekennen van een passende financiële bijdrage voor vrijwilligers voor de langdurige inzet en binding in één gemeente een hindernis geweest, omdat hiervoor geen geld gereserveerd was.²¹⁶

Een ander punt is **capaciteit en beschikbare menskracht**. Volgens gesprekspartners wordt er binnen de afdelingen Veiligheid van gemeenten geleefd naar de waan van de dag, waarbij een kleine groep mensen verantwoordelijk is voor een breed pakket van veiligheidsonderwerpen, waaronder radicalisering, en waardoor het de realiteit is dat er in verhouding tot de ambities maar zeer beperkte beschikbaarheid is voor het grondig opzetten, laten uitvoeren en monitoren van interventies.²¹⁷ De vele wisselingen in

²⁰⁵ Interview #3.

²⁰⁶ Interview #16.

²⁰⁷ Interview #16; #18; evaluatie #6.

²⁰⁸ Interview #8.

²⁰⁹ Evaluatie #6.

²¹⁰ Evaluatie #12.

²¹¹ Evaluatie #6.

²¹² Interview #3.

²¹³ Evaluatie #6.

²¹⁴ Evaluatie #6.

²¹⁵ Interview #9.

²¹⁶ Interview #5; #14.

²¹⁷ Interview #6; #12; #18.

beleidsmedewerkers op dit onderwerp maakt dit niet gemakkelijker, omdat relaties dan deels opnieuw moeten worden opgebouwd.²¹⁸ Een ander geobserveerd knelpunt op dit terrein is bestuurlijke onduidelijkheid en getouwtrek over wie er verantwoordelijk is voor een interventie, wat de uitvoering, de efficiënte inzet van de middelen, doorontwikkeling en het borgen en delen van kennis in de weg is komen te staan.²¹⁹

Uit deze knelpunten volgt een aantal **verbetermogelijkheden**, waaronder het bereiken van de doelgroep,²²⁰ het versterken van de samenwerking met nieuwe partners,²²¹ het verbeteren van het borgen van kennis over de activiteiten binnen de gemeenten,²²² en het besteden van meer aandacht aan het ontwerp van een interventie.²²³ Het ontwerp moet niet te vast worden omlijnd, om ook andere doelgroepen te kunnen bedienen indien daar behoefte aan is. Andere verbeterpunten die gesprekspartners noemden, waren bijvoorbeeld om betere afspraken te maken over het inbouwen van tijd voor terugkomdagen (aangezien dit er regelmatig niet van komt)²²⁴ en andere vormen van opvolging geven aan eerdere activiteiten²²⁵, om vooraf te bedenken wat de maximale groepsgrootte is van de interventie om te voorkomen dat bijvoorbeeld niet iedereen aan het woord komt omdat er teveel deelnemers zijn²²⁶, om te overwegen meer interventies op basisschoolniveau te ontwikkelen en te implementeren²²⁷, en om activiteiten (te beginnen bij signaleren) en netwerken te ontwikkelen gericht op opkomende vormen van extremisme (zoals rechts-extremisme) en het adresseren van blinde vlekken op dit gebied.²²⁸

8.6. De opbrengsten van de activiteiten

De resultaten. Een beleidskader, waarbij een visie vertaald wordt naar meetbare doelstellingen, ontbreekt over het algemeen.²²⁹ Op interventieniveau zijn dan ook vaak geen afspraken gemaakt over de verwachte resultaten, of zijn deze niet geëxpliciteerd, waardoor men niet kan bijsturen op resultaten tijdens het project.²³⁰

Uit de gehouden interviews blijkt dat vertraging in de uitvoering prevalent was in het realiseren van de resultaten. De voornaamste redenen die gegeven werden, zijn de invloed van de COVID-19-pandemie en

²¹⁸ Interview #18.

²¹⁹ Evaluatie #17.

²²⁰ Interview #10; evaluatie #6.

²²¹ Interview #20; #22.

²²² Interview #5.

²²³ Interview #8.

²²⁴ Interview #8; #9.

²²⁵ Evaluatie #6.

²²⁶ Interview #13.

²²⁷ Interview #22.

²²⁸ Interview #18.

²²⁹ Interview #18.

²³⁰ Interview #18.

algemene drukte van de betrokken partijen.²³¹ Regelmatig zijn gelden van 2020 doorgeschoven naar 2021, en in een aantal gevallen zijn gelden ook doorgeschoven naar 2022.²³²

Een reden voor het doorschuiven van gelden die werd toegekend, is dat sommige projecten afhankelijk zijn van fysieke bijeenkomsten.²³³ Sommige uitvoerders zijn van mening dat hun interventies het beste werken wanneer zij fysiek gegeven worden; online kunnen ze hun programma niet aanbieden.²³⁴ Ten minste één uitvoerder geeft aan hierdoor de trainingen begin 2020 al te hebben moeten pauzeren. Een andere gemeente geeft te kennen dat online vergaderingen ook problemen met zich meebrengen. Deze gemeente geeft dan ook aan zoveel mogelijk fysieke bijeenkomsten te hebben laten plaatsvinden.²³⁵ Eén van de bestudeerde gemeenten stelt dat met name de activiteiten in de preventieve clusters niet door zijn gegaan tijdens de eerste lockdown. Deze gemeente heeft alternatieve contactwijzen geprobeerd, zoals één-op-één in plaats van groepsactiviteiten in jongerenhuiskamers en ouderbijeenkomsten. Ook werving van deelnemers via mond-tot-mondreclame met partijen die een goed fysiek netwerk hebben, vormde een belemmering voor het realiseren van de resultaten in 2020 en 2021. Deze gemeente geeft aan dat het niet door kunnen laten gaan van activiteiten in de opvoedondersteuning extra frustrerend was, omdat deze doelgroep niet altijd in staat is webinars te volgen.²³⁶ In een andere gemeente liepen met name interventies in het onderwijs vertraging op, doordat scholen moesten sluiten tijdens de lockdowns.²³⁷ Gemeenten laten over het algemeen dus weten uiteindelijk een groot deel van de activiteiten uitgevoerd te hebben, maar vaak wel met uitstel, overheveling, en het veranderen van de werkwijzen om COVID-19-maatregelen te accommoderen.²³⁸ Naast de invloed van de COVID-19-pandemie worden ook de hoge werklast bij veel partijen in hun reguliere werk, evenals privacy-technische problemen aangehaald als redenen voor vertraging in de uitvoering.²³⁹

Omdat de interventies geschaard onder clusters E en F zeer breed uiteenlopen, geldt dit ook voor de gerealiseerde resultaten. Voorbeelden zijn het trainen van mentoren en ouders, maar ook van jongeren, door middel van lessen op scholen en andere locaties, en het opleveren van rapporten en presentaties.²⁴⁰ De animo voor het deelnemen aan de interventies binnen dit cluster loopt uiteen. Zo rapporteert de ene gemeente dat er mogelijke deelnemers in de wachtrij staan voor de volgende trainingen,²⁴¹ terwijl er in een opvoedkundige interventie in een andere gemeente geconstateerd is dat er geen animo meer voor is door verzadiging.²⁴² In dit laatste geval hebben alle geïnteresseerden in een gemeenschap al een training gevolgd en heeft er onvoldoende uitbreiding van de doelgroep of het wervingsgebied plaatsgevonden. Een ander knelpunt in

²³¹ Interview #15.

²³² Interview #3, #8, #9, #15, #16.

²³³ Interview #3.

²³⁴ Interview #8.

²³⁵ Interview #10, #16.

²³⁶ Interview #16.

²³⁷ Interview #20.

²³⁸ Bijvoorbeeld interview #10.

²³⁹ Interview #15.

²⁴⁰ Interview #9, 13, 15.

²⁴¹ Interview #9.

²⁴² Interview #8.

het aanbieden van interventies is dat het moeilijk kan zijn contact te leggen met de doelgroep. Dit is sterk afhankelijk van via welke organisaties de contactlegging verloopt.²⁴³

De uitkomsten. De COVID-19-pandemie heeft grote gevolgen gehad voor de resultaten van interventies in clusters E en F. Niet alle activiteiten hebben kunnen plaatsvinden; en waar dat wel het geval was, was het vaak in aangepaste vorm. Zeker één van de gemeenten geeft aan dat, hoewel de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen door de aanpassingen niet bereikt zijn, de wel uitgevoerde activiteiten hun doel behaald hebben.²⁴⁴

Deelnemers aan activiteiten binnen clusters E en F gaan in het algemeen gesterkt de deur uit en weten waar ze signalen kunnen melden.²⁴⁵ In het geval van een mentorproject constateerde een ambtenaar dat deelnemers meer grip op hun leven leken te hebben gekregen en niet verder waren geradicaliseerd. Hiervoor is echter geen onomstotelijk bewijs, en ook niet dat dit toe te schrijven zou zijn aan de interventie.²⁴⁶ Door een gemeentelijke projectleider van één van de mentorprojecten werd gemeld dat onder andere door het ontwikkelen van promotiemateriaal steeds meer mensen weet hebben van het project en ernaar vragen.²⁴⁷

Programmamedewerkers van een van de bestudeerde gemeenten laten weten dat de weerbaarheids-, opvoeden- en theaterprojecten in hun gemeente handvatten hebben kunnen bieden aan ouders en deelnemers, en dat deze projecten kennis hebben kunnen meegeven over meerdere vormen van extremisme. Dit blijkt uit één van de evaluaties, maar onderbouwing voor deze uitspraken wordt ook ontleend aan reguliere gesprekken met de uitvoerende organisaties, feedback, en eigen observaties van de gemeente.²⁴⁸ Uit één evaluatie van een opvoedproject voor ouders en opvoeders van kinderen met een verhoogd risico op radicalisering blijkt dat zij zich na het volgen van een training bewuster voelen van hun rol als ouder, en dichter bij hun kinderen staan. Geconsulteerde betrokkenen in deze evaluatie geven tevens aan dat ouders de lessen ook thuis toepassen tijdens het opvoeden van hun kind.²⁴⁹

Uit evaluaties blijkt bovendien dat het volgen van lessen over polarisatie op school door zowel docenten als leerlingen als positief ervaren wordt. Het percentage leerlingen dat de grondwet en de democratie belangrijk vindt, is toegenomen, en leerlingen lijken een meer open houding te hebben ten aanzien van andere meningen en culturen.²⁵⁰ Daarnaast wordt na het implementeren van een weerbaarheidsproject gericht op jonge meisjes een verandering in het gedrag van de meisjes opgemerkt. Zij geven bijvoorbeeld aan, beter om te kunnen gaan met conflictsituaties.²⁵¹ Het volgen van identiteitslessen op school heeft voor kinderen en jongeren ook geleid tot een toename in kennis en bewustzijn. Voor dit project wordt echter geen directe gedragsverandering genoteerd. Zo is het aantal leerlingen dat het belangrijk vindt voorzichtig om te gaan

²⁴³ Interview #8.

²⁴⁴ Interview #16.

²⁴⁵ Interview #10.

²⁴⁶ Interview #5.

²⁴⁷ Interview #14.

²⁴⁸ Interview #10.

²⁴⁹ Evaluatie #6.

²⁵⁰ Evaluatie #4.

²⁵¹ Evaluatie #16.

met informatie op het internet gestegen, maar er is geen toename van het aantal leerlingen dat daadwerkelijk controleert of informatie op het internet waar of onwaar is.²⁵²

Het blijkt voor gemeenten lastig om de lange(re) termijnimpact van interventies gefinancierd met de Versterkingsgelden met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen. In een enkel geval melden gemeenten waargenomen uitkomsten van activiteiten in clusters E en F. Eén daarvan betreft volgens geïnterviewden het relatief lage recidivecijfer onder personen die terugkomen uit de gevangenis voor terrorisme-gerelateerde delicten (minder dan 1% over 5 jaar) in een van de bestudeerde gemeenten.²⁵³ Als dit accuraat is, dan ligt dit aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddeld terrorisme-gerelateerd recidivepercentage van 5% onder voormalig gedetineerden op de terrorisme-afdeling (9 van in totaal 180 personen).²⁵⁴ De gemeente meldt ook dat haar activiteiten een mate van uniformiteit hebben aangebracht aan projecten, namelijk in de duiding en risicotaxatie, en dat de positieve resultaten van evaluaties van hun preventieprojecten de effectiviteit ervan uitdrukken.²⁵⁵

Van tevoren werd verwacht dat coachingstrajecten zouden moeten leiden tot meer signalering. Dit is volgens een gemeentelijke beleidsmedewerker mogelijk een positief effect van de interventie in kwestie, maar deze stipt ook aan dat men bij de eigen en bij andere gemeenten merken dat het lastig is om op dit onderwerp te bepalen of een interventie al dan niet succesvol is geweest.²⁵⁶ Dit wordt beaamd door de projectleider van een coachingstraject in een andere gemeente. Deze projectleider merkt op dat als men een radicaliserend persoon heeft met bepaalde zorgwekkende kenmerken, en deze kenmerken niet langer opgaan, men nog steeds niet met zekerheid kan zeggen dat dit toe te schrijven is aan de interventie.²⁵⁷ Een gemeenteambtenaar spreekt ook over een gebrek aan causaal verband bij een mentorproject, en benoemt de preventieparadox als voornaamste oorzaak. Wel geeft hij aan dat de kennisontwikkeling en het verbeterde contact ten gevolge van de interventie hem het gevoel geven dat er meer zicht en grip is op de situatie.²⁵⁸

Ten slotte blijkt uit een evaluatie van een begeleidingsproject voor jongeren in de arbeidsmarkt dat het vereiste maatwerk in het project ook tot verschillende resultaten leidt. Zo bestaat er verschil in de lengte van de begeleiding, en zullen de uitkomsten ervan verschillen op basis van de ernst van de problematiek en de hoeveelheid geboden zorg.²⁵⁹

Eventuele onbedoelde of onverwachte resultaten en uitkomsten. Een eerste illustratie van een onbedoeld en onverwacht positief resultaat is de geobserveerde en toegenomen mate van verbinding en daardoor de mogelijkheid om beter zicht te houden op mogelijke radicaliserenden.²⁶⁰ Beleidsmedewerkers van een andere gemeente melden ten tweede dat activiteiten in dit cluster voor deelnemers een platform bieden om

²⁵² Evaluatie #4.

²⁵³ Interview #3.

²⁵⁴ Het algemene recidivecijfer (dus los van soort delict) van terrorismeveroordeelden is 24,2%. Dat is lager dan onder reguliere ex-gedetineerden (47% die binnen twee jaar weer de fout in gaat). Zie: Rodermond et al. (2021).

²⁵⁵ Interview #3.

²⁵⁶ Interview #8.

²⁵⁷ Interview #14.

²⁵⁸ Interview #24.

²⁵⁹ Evaluatie #17.

²⁶⁰ Interview #5.

een nieuw netwerk te vormen.²⁶¹ Door intensieve contacten is er laagdrempelige toegang tot organisaties en professionals, ook op andere onderwerpen.²⁶² Eén medewerker van de bestudeerde gemeenten meldt zelfs dat hun combinatie van repressieve en preventieve aanpak eraan bijgedragen heeft dat er in deze gemeente begin 2021 geen rellen hebben plaatsgevonden terwijl deze prevalent waren in vergelijkbare gebieden.²⁶³ Dit kan echter door de onderzoekers niet worden bevestigd middels andere bronnen. Ten slotte hebben trainers ook de mogelijkheid om tijdens hun coachingsessies aandacht te besteden aan andere thema's. Voorbeelden van zulke thema's zijn het gebruik en de mogelijke gevaren van sociale media, wapens en lachgas.²⁶⁴

De onbedoelde negatieve uitkomsten hebben vooral te maken met verschillende leefwerelden. Een gemeenteambtenaar suggereert bijvoorbeeld dat het bespreekbaar maken van radicalisering ook kan leiden tot extra nadruk op bestaande discriminatie, waardoor jongeren juist een negatievere kijk op de samenleving kunnen ontwikkelen. Omzetten in iets positiefs is op dit vlak essentieel.²⁶⁵ Ook uit evaluaties blijkt dat de nadruk op bijvoorbeeld religie juist stigmatiserend kan werken wanneer enkel aandacht wordt besteed aan islamitisch extremisme. Dit zou voorkomen kunnen worden door meerdere vormen van extremisme te belichten. Deze situaties kunnen tevens leiden tot frustraties onder leerlingen. Het ontbreken van structurele nazorg zou deze frustraties nog eens kunnen vergroten.²⁶⁶

²⁶¹ Interview #10.

²⁶² Interview #16.

²⁶³ Interview #16.

²⁶⁴ Evaluatie #6.

²⁶⁵ Interview #10.

²⁶⁶ Evaluatie #4.

Kader 9: Illustratie van activiteit(en) in clusters E en F – Preventie

Casus E-F1. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor clusters E en F vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en één interview met een gemeenteambtenaar.²⁶⁷

In deze regio zijn voor de jaren 2020 en 2021 Versterkingsgelden aangevraagd voor een breed scala aan activiteiten onder clusters E en F. Eén van de interventies betrof een identiteitsproject voor jongeren. Dit meerjarige project bestaat uit enkele lessen van een gastdocent die thema's als (primaire en secundaire) identiteit, radicalisering en polarisatie op een laagdrempelige manier onder de aandacht brengt, bijvoorbeeld via filmpjes en verhalen. De regio ziet de interventie als een belangrijke bouwsteen in de preventie van radicalisering, omdat de lessen gericht zijn op identiteitsontwikkeling.

Uit een evaluatie van het project blijkt dat er voor deze interventie vooraf geen interventielogica was opgesteld voor hoe de lessen bijdragen aan het vergroten van de weerbaarheid van jongeren tegen radicalisering. Desalniettemin was de opzet voor het project gestoeld op wetenschappelijke literatuur en was er daarom wel sprake van onderbouwing.

In zowel 2020 als 2021 verwachtte de regio 40 groepen te kunnen bereiken met het project. Ondanks COVID-19 is dit resultaat in 2020 ook daadwerkelijk behaald, wat volgens de regio een indicatie is van de algemene behoefte aan de lessen. In 2021 zijn in totaal 38 groepen bereikt. De uitvoering betreffende de laatste twee groepen was wel verhinderd door de pandemie, maar zijn vervolgens doorgeschoven naar 2022. Het resultaat is dus, met enige vertraging, alsnog behaald.

Volgens de gemeenteambtenaar en een evaluatie zijn er voor dit project meerdere succesfactoren: de relevantie van de onderwerpen voor de leerlingen, de afwisseling van de lessen, de kwaliteit van de gastdocent en de interactieve opdrachten. Tevens zijn er positieve uitkomsten behaald. Uit de evaluatie blijkt dat de lessen hebben bijgedragen aan een verbetering van kennis en bewustzijn van leerlingen rondom de thema's die behandeld zijn in de lessen. Voorbeelden hiervan zijn een grotere tolerantie voor andere meningen en een kritischere kijk op informatie op het internet.

Hoewel er een effect is geconstateerd op de bewustwording van jongeren, blijkt uit zowel het interview als de evaluatie dat er minder effect is op de daadwerkelijke gedragsverandering van jongeren. Dit laatste wordt dan ook als een van de voornaamste knelpunten van het project gezien. In de evaluatie wordt gesteld dat gedragsverandering wel mogelijk gemaakt kan worden door meerdere lessen in te zetten over een langere periode. Momenteel lijken er daarom nog geen conclusies te kunnen worden getrokken over eventuele langetermijneffecten van het project.

Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat er mogelijk onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten kunnen optreden. De lessen kunnen onbedoeld stigmatiserend werken indien bijvoorbeeld slechts één vorm van extremisme wordt besproken. Voor deze redenering is echter nog geen empirisch bewijs gevonden.

²⁶⁷ Aanvragen gemeente #8, evaluatie #4, interview #20.

Kader 10: Illustratie van activiteit(en) in clusters E en F – Preventie

Casus E-F2. De bevindingen zijn gebaseerd op de aanvragen voor clusters E en F vanuit de regio in kwestie, bestaande evaluaties van de activiteiten die dusver gefinancierd zijn en één interview met twee gemeenteambtenaren.²⁶⁸

In deze regio zijn door de hoofdaanvrager Versterkingsgelden aangevraagd voor een interventie die gericht is op het voorlichten en ondersteunen van ouders en opvoeders. Het doel van deze interventie is het wegnemen van een mogelijke voedingsbodem voor radicalisering van hun kinderen door middel van vroegtijdig signaleren. Om dit doel te bereiken, beoogt de interventie om ouders weerbaarder te maken en hen daarbij handvatten te geven om signalen van radicalisering beter te herkennen en ertegen op te treden. De signalen voor de behoefte aan de interventie zijn volgens de gemeente opgevangen uit gesprekken met zowel scholen als organisaties, evenals in andere gemeenten. Het project is namelijk elders reeds geëvalueerd. De resultaten daaruit zijn meegenomen voor de aanpak in de huidige gemeente. De interventie bestaat uit een interactieve training met zeven modules, die over zeven dagdelen worden gegeven door een externe uitvoerder. In 2020 waren de aangevraagde gelden gebruikt om de trainingen te verzorgen voor moeders, maar in 2021 werden ook de vaders betrokken bij het project vanwege de belangrijke rol die zij kunnen spelen in de opvoeding van hun kinderen.

Vanwege COVID-19 zijn niet alle activiteiten doorgegaan. Volgens een gemeenteambtenaar komen fysieke bijeenkomsten de werking van de interventie namelijk ten goede; en vanwege de coronamaatregelen was dat niet altijd mogelijk. Tevens blijkt dat er door de pandemie onder ouders meer behoefte is ontstaan om de training te kunnen volgen, terwijl tegelijkertijd werd aangegeven dat er niet genoeg deelnemers gevonden konden worden om trainingsgroepen daadwerkelijk te vullen. Een mogelijke verklaring voor deze tegenstelling is de complexiteit rondom het bereiken van nieuwe doelgroepen. Zo waren alle doelgroepen via het eerste ingangspunt in deze regio (de moskee) reeds op de hoogte van de training. Het bleek lastig voor zowel de organisatie als de gemeente om contact te leggen met nieuwe doelgroepen. Inhoudelijk zijn de trainingen bovendien nog veelal gericht op jihadisme. Met het oog op de uitbreiding van dreigingen en doelgroepen (zoals links- en rechts-extremisme) bestaan zorgen dat de doelgroep van dit project daardoor momenteel te beperkt is.

Door het stilliggen van de trainingen blijkt het voor respondenten in de evaluatie (waarin gesprekken zijn gevoerd met beleidsmedewerkers, trainers en een coördinator) ook lastiger om iets te zeggen over de langetermijnuitskomsten van de interventie. Wel kunnen er enkele sterke punten en eerste uitkomsten genoemd worden. De expertise en professionaliteit van de externe uitvoerder werden bijvoorbeeld als kracht genoemd door zowel de gemeenteambtenaar als de respondenten in de evaluatie. Ook bleek uit de evaluatie dat het programma zelf door de deelnemers als laagdrempelig en nuttig werd ervaren. Men ervoer zowel positieve als negatieve effecten van de interventie. Zo bestaat de indruk dat ouders bewuster zijn geworden rondom het herkennen van radicaliseringssignalen en dat zij na de training beter zouden weten bij wie zij terecht kunnen voor hulp. Uit de evaluatiegesprekken bleek echter dat het project te kort was om andere vaardigheden op te kunnen doen. Ook was er tijdens de sessies soms geen tijd om in te gaan op persoonlijke verhalen. Een verbeterpunt van de interventie ligt daarom bij de nazorg van de interventie. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan opvolgsessies met de desbetreffende ouders en de rest van het gezin, zodat interventies meer ingebed kunnen worden in de algemene aanpak van de regio. Ook wordt in de evaluatie aangeraden, de interventie beter te laten aansluiten op de lokale structuur, en daarbij de uitvoerder te betrekken bij lokale beleidsontwikkelingen. Middels deze weg zou de kennis die op landelijk niveau verzameld is, beter toegepast kunnen worden op de lokale context.

8.7. Aanbevelingen voor verbetering doeltreffendheid van activiteiten in clusters E en F

Naar aanleiding van de bevindingen van dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de doeltreffendheid van clusters E en F zou kunnen worden verbeterd door:

- **Het versterken van bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden.** Uit evaluaties en interviews blijkt dat er winst te behalen valt in het versterken van de samenwerking zowel tussen uitvoerder

²⁶⁸ Aanvragen gemeente #7, evaluatie #6, interview #8.

en opdrachtgever, als met nieuwe samenwerkingspartners. Het versterken van zulke samenwerkingsverbanden is volgens respondenten niet alleen belangrijk voor de uitvoering van interventies, maar ook om ervoor te zorgen dat de projecten blijven aansluiten op de actualiteit en lokale beleidsplannen. Tevens zien de onderzoekers zelf ook mogelijkheden om nieuwe doelgroepen te bereiken als samenwerkingsverbanden optimaal worden benut. Ten slotte zou betere samenwerking en informatie-uitwisseling kunnen helpen bij het aanpakken van twee andere knelpunten, namelijk de afhankelijkheid van netwerken en het gebrek aan kennisborging.

- **Meer aandacht besteden aan het ontwerp van interventies.** Uit ten minste één gesprek blijkt dat er behoefte is aan een beter ontwerp van bestaande en nieuwe preventie-activiteiten. Het gaat dan met name over de mogelijkheid om interventies uit te kunnen breiden of meerdere doelgroepen erbij te betrekken (bijvoorbeeld van jihadisme naar rechts-extremisme). De onderzoekers zien door middel van het beter ontwikkelen van interventies ook mogelijkheden om andere reeds (door respondenten) benoemde verbeterpunten aan te pakken. Men kan hierbij denken aan een strategie om (negatieve) neveneffecten, zoals stigmatisering, te beperken en om tijdens de uitvoering van een interventie ruimte te laten voor relevante invulling, groeps grootte en nazorg. Nieuwe activiteiten kunnen bovendien gericht worden op signalering en netwerkontwikkeling rondom nieuwe vormen van extremisme.
- **Het structureel inbedden van interventies.** In evaluaties werd aangegeven dat interventies gericht op het onderwijs structureel ingebed zouden kunnen worden in onderwijsstructuren. Volgens één van de evaluaties zouden de interventies daardoor beter kunnen worden afgestemd op de leerbehoeften die zich op dat moment aandienen. Ook wordt in ten minste twee evaluaties aangegeven dat een interventie zo gericht, en dus duurzamer, zou kunnen worden ingezet. Ten slotte wordt in één evaluatie aangeraden dat interventies beter aangesloten zouden kunnen worden op de lokale structuur. Door bijvoorbeeld uitvoerders te betrekken bij gemeentelijke beleidsontwikkelingen, kan de landelijk vergaarde kennis beter worden toegepast op de lokale context.
- **Meer aandacht besteden aan mogelijke ongewenste resultaten en uitkomsten.** De onderzoekers zien dat gemeenten doelstellingen vaak breed formuleren en dat deze daardoor moeilijk meetbaar te maken zijn. Daarnaast worden de problemen waarop de interventie gericht zijn, en de omvang ervan, niet altijd helder toegelicht. Hierdoor ontstaat een risico dat de interventie meer kwaad dan goed doet, bijvoorbeeld wanneer mensen met radicale gedachten worden samengebracht zonder dat een empirisch onderbouwde interventie met heldere uitgangspunten is voorbereid. Er is in dit onderzoek geen bewijs gevonden voor averechtse effecten, maar dit punt verdient bij de opzet van activiteiten volgens de onderzoekers wel meer aandacht.

9. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we een aantal conclusies op basis van het uitgevoerde onderzoek door de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken voor elk element uit het evaluatiekader samen te brengen. In paragraaf 9.1 proberen we de zes onderzoeksvragen te beantwoorden over de besteding van de gemeentelijke Versterkingsgelden in 2020 en 2021. Hierbij gaat het achtereenvolgens over de aard en omvang van de toegekende activiteiten (paragraaf 9.1.1), de vooraf veronderstelde effecten ervan (paragraaf 9.1.2), de wijze waarop ze gerealiseerd zouden worden (paragraaf 9.1.3), de uitvoering van de activiteiten in de praktijk (9.1.4) en de gerealiseerde opbrengsten (paragraaf 9.1.5). Gezien de nadruk in dit rapport op leren in plaats van verantwoorden, formuleren we een aantal aanbevelingen voor de lokale aanpak van radicalisering en de ondersteuning daarvan met Versterkingsgelden (paragraaf 9.1.6). In paragraaf 9.2 identificeren we aanknopingspunten voor toekomstige effectevaluaties en formuleren we aanbevelingen om deze beter te kunnen verankeren in de lokale besteding van de Versterkingsgelden en zodoende tot een meer *evidence-based* aanpak van radicalisering en extremisme te komen.

9.1. Conclusies over de onderzoeksvragen

In deze paragraaf formuleren we antwoorden op de onderzoeksvragen op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

9.1.1. Hoe zagen de activiteiten waaraan in 2020-2021 Versterkingsgelden zijn toegekend eruit?

Gemeenten kunnen jaarlijks bij de NCTV financiering aanvragen voor de versterking van hun lokale aanpak van radicalisering en extremisme. Deze Versterkingsgelden kunnen worden toegekend aan activiteiten in één of meerdere van de volgende clusters: A) Analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering of (gewelddadig) extremisme; B) Persoonsgerichte aanpak (PGA) van geradicaliseerde personen; C) Opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van sleutelfiguren betrokken bij het signaleren van mogelijke radicalisering; D) Deskundigheidsbevordering en voorlichting; E en F) Preventie; en F en G): Evaluatie.

In 2020-2021 is bijna 14 miljoen euro besteed aan gemeentelijke Versterkingsgelden. In 2020 en 2021 is er aan respectievelijk 187 en 202 activiteiten financiering toegekend door de NCTV en daarvoor is in totaal €7,3 miljoen en €6,6 miljoen betaald. Het gaat om respectievelijk 18 en 19 vooral grote en middelgrote stedelijke gemeenten. In de meeste gevallen vroeg één gemeente, die als hoofdvrager optrad, financiering aan namens een groep van gemeenten binnen een regio. De hoogten van de aangevraagde en

toegekende bedragen voor individuele activiteiten lopen sterk uiteen, van enkele duizenden euro's tot meer dan een ton. Bovendien zijn de toegekende bedragen niet gelijk verdeeld over de verschillende clusters. Aan de PGA (cluster B) en preventie-activiteiten (cluster E in 2020 en clusters E en F in 2021) is relatief veel besteed (respectievelijk €2,2 miljoen en €1,7 miljoen in 2020 en €1,9 miljoen en €1,4 miljoen in 2021), terwijl de totale bedragen voor analyse (cluster A) en evaluatie (cluster F in 2020 en cluster G in 2021) een stuk lager waren (respectievelijk €671 duizend en €559 duizend in 2020 en €978 duizend en €237 duizend in 2021). Ook het gemiddeld toegekende bedrag per activiteit was het hoogste voor PGA (cluster B) en preventie-activiteiten (clusters E en F).

Een deel van de aanvragen is niet gehonoreerd

Er is in totaal een bedrag van €8,5 miljoen aangevraagd in 2020, waarvan €1,2 miljoen uiteindelijk niet is toegekend door de NCTV. In 2021 ging het om respectievelijk een bedrag van €7,6 miljoen, waarvan €1,0 miljoen niet is toegekend. Niet alle activiteiten in de aanvragen werden dus gehonoreerd en niet alle aangevraagde bedragen zijn volledig gehonoreerd. In 2020 werden 30 aangevraagde activiteiten niet toegekend (217 versus 187) en in 2021 ging het om 26 activiteiten (228 versus 202). De redenen voor deze afwijzingen liepen uiteen. Meestal paste de aangevraagde activiteit niet binnen het bestedingskader van de Versterkingsgelden of waren de aangevraagde activiteiten of de doelgroep volgens de NCTV te breed geformuleerd om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland. Wanneer de NCTV een lager bedrag dan vermeld in de aanvraag besloot toe te kennen, had dat vooral te maken met de standaardtarieven die het hanteert voor trainingen die bij het ROR worden ingekocht of vond de NCTV een lager bedrag proportioneel.

9.1.2. Wat waren de vooraf veronderstelde effecten van deze activiteiten?

In de aanvraag voor Versterkingsgelden richtten gemeenten zich voor een groot deel op kennisverbetering. Door een verbeterd inzicht in de problematiek rond de doelgroepen en hun drijfveren hopen gemeenten hun aanpak beter te kunnen laten aansluiten bij deze groepen (met name in de clusters analyse [cluster A] en deskundigheidsbevordering [cluster D]). Deze inzichten worden ook gebruikt ter ondersteuning van activiteiten in andere clusters, zoals de PGA (cluster B). Verwacht wordt dat verbeterde inzichten op lange termijn tot een versterking en een verbetering van vroegsignalering van tekenen van radicalisering en extremisme leiden, wat de professionals in staat zou moeten stellen om sneller en doelgerichter te handelen. Enkele gemeenten gebruiken analyses ook om het urgentiebesef aan te zwengelen onder ketenpartners.

Kennisverbetering is ook voor een deel het beoogde resultaat van de inzet van sleutelfiguren (cluster C) en een PGA (cluster B), aangezien men hiermee vroegtijdig signalen hoopt op te vangen over mogelijk kwetsbare of radicaliserende individuen. De veronderstelling van lokale netwerken van sleutelfiguren is dat door onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen de deskundigheid en informatiepositie van ambtenaren, bestuurders en sleutelfiguren zelf worden bevorderd. Bovendien zou daardoor de communicatie tussen de gemeenten, sleutelfiguren en doelgroepen effectiever zijn.

Een tweede veelvoorkomende doelstelling van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden is het versterken van de weerbaarheid van kwetsbare groepen en hun omgeving. Zowel de PGA (cluster B) als preventie-activiteiten (cluster E en F) zijn hierop gericht. De PGA, sleutelfiguren en verschillende preventie-activiteiten gebruiken de inzet van expertise om een vertrouwensband met individuen, kwetsbare groepen

of gemeenschappen te creëren en vervolgens te onderhouden. Verwachte effecten en doelstellingen zijn in deze context vaak breed geformuleerd en gerelateerd aan het vergroten van weerbaarheid van familie en individu, het wegnemen van een voedingsbodemp voor radicalisering en extremisme, maatschappelijke ondersteuning en sociale activiteiten die de terugkeer in de samenleving faciliteren.

In 2020 en 2021 richten deze interventies zich met name op jongeren en migranten. De gefinancierde activiteiten lijken bovendien nog steeds grotendeels gericht op religieuze radicalisering, en met name op jihadisme. Overige vormen van extremisme, zoals rechts- of links-extremisme en radicalisering die gepaard gaat met het volgen van complottheorieën, lijken vooralsnog ondervertegenwoordigd. Wel is er een geleidelijke beweging richting andere vormen van extremisme gaande. Ook voor activiteiten gericht op het tegengaan van polarisatie of op het versterken van inclusie, identiteit en verbinding zijn gelden toegekend.

Wat opvalt is dat de doelstellingen over het algemeen zijn geformuleerd voor een relatief korte termijn, waarbij de direct beoogde producten van de activiteiten worden benadrukt. Langeretermijndoelstellingen ontbreken nog weleens. Zo worden de doelstellingen van de analyses in cluster A veelal omschreven als: een verbetering van de kennispositie van de gemeente, of zicht krijgen op een bepaalde doelgroep of problematiek. Wat er echter vervolgens met die kennis of inzichten wordt gedaan, blijft vaak achterwege.

9.1.3. Wat was de vooraf veronderstelde wijze waarop die effecten gerealiseerd zouden moeten worden?

Bij de aanvraag en voorbereiding van de activiteiten ter besteding van de Versterkingsgelden blijken de gemeenten zich vooral te baseren op de praktijkervaringen binnen de eigen gemeente. De aanvragen voor analyses (cluster A) volgen bijvoorbeeld vaak op een inventarisatie van de behoefte binnen de organisatie, op basis van signalen van de gemeenten in de regio, politie of NCTV, of in één enkel geval op basis van een *quick scan* of een halfjaarlijks informatiebeeld. Ook blijkt dat analyses nog weleens voortvloeien uit landelijke politieke druk, in plaats van uit een lokaal ontwikkelde langetermijnvisie.

Activiteiten ten behoeve van de deskundigheidsbevordering (cluster D), zoals cursussen voor gemeenteambtenaren, komen eveneens vaak voort uit een interne inventarisatie van de behoefte onder potentiële doelgroepen. Hoe deze kennis- of deskundigheidsverbetering het beste bereikt kan worden en/of welke typen activiteiten daarbij het meest effectief zijn, wordt meestal niet expliciet gemaakt. Analyse van de casestudies laat zien dat gemeenten soms gebruikmaken van methoden, zoals trainingen van private partijen, waarvoor weinig empirisch bewijs van effectiviteit beschikbaar lijkt te zijn.

Bij activiteiten waarbij interventies gericht op specifieke doelgroepen een rol spelen, zoals de PGA (cluster B), sleutelfiguren (cluster C) of preventie (clusters E en F), wordt over het algemeen grondiger nagedacht over de wijze waarop de effecten gerealiseerd zouden moeten worden. Niettemin wordt er in de aanvraag of in de voorbereiding zelden expliciet een systematisch overzicht gemaakt van de interventielogica en de uitgangspunten die aan de interventies ten grondslag liggen. Wel zijn in sommige gevallen heldere doelstellingen geformuleerd en werd er een plan van aanpak opgesteld, waaruit de interventielogica gereconstrueerd kan worden. Gemeenten baseren hun voorgenomen activiteiten vaak op kennisuitwisseling met ketenpartners, op basis van ervaring met pilottrajecten en *learning-by-doing*, en lessen uit casuïstiek. In enkele gemeenten werd voor de voorbereiding van activiteiten met betrekking tot de PGA (cluster B) en preventieve interventies (clusters E en F) gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur en ervaringen uit

het buitenland. Dat geldt met name voor PGA-activiteiten, waarvoor in onze casestudies een betere theoretische en empirische basis bestaat en gebruik wordt gemaakt van lessen uit de criminologie en de psychologie. Wel bleek uit één van de geanalyseerde evaluaties in één van de gemeenten dat de stukken die de PGA onderbouwden verouderd waren en dat ketenpartners verschillende ideeën hadden over de doelstellingen van de PGA.

Ook werkt een aantal gemeenten met een vooraf opgestelde strategie of op basis van het instructiemateriaal dat ter beschikking wordt gesteld door de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er wordt niettemin relatief weinig gebruikgemaakt van beleidstheorieën of empirisch bewijs over de werking van interventies voor de aanpak van radicalisering of extremisme, erkennen ook veel ambtenaren zelf. Dat is enigszins begrijpelijk aangezien er in binnen- en buitenland maar weinig effectevaluaties van dergelijke interventies beschikbaar zijn. Uiteraard zou een meer systematische inzet van onafhankelijke evaluaties een betere basis kunnen bieden voor een *evidence-based* interventielogica en beleidstheorie.

Om na te kunnen gaan of de activiteiten daadwerkelijk worden uitgevoerd, of ze de boogde werking hebben en of de verwachte effecten worden verwezenlijkt, is het zinvol om succescriteria te formuleren. Deze worden doorgaans uitgedrukt in een reeks prestatie-indicatoren. Bij de voorbereiding, planning en uitvoering van de activiteiten ter besteding van de Versterkingsgelden wordt hier echter nauwelijks gebruik van gemaakt. Betrokkenen bij de gemeenten kunnen vaak wel de doelen van de activiteiten benoemen, maar niet hoe deze vervolgens gemeten kunnen worden. Wellicht komt dit door het feit dat concrete effecten vaak onduidelijk zijn. Bovendien zijn de resultaten en uitkomsten van sommige activiteiten, zoals trainingen of verkennende analyses, doorgaans lastig te meten.

9.1.4. Wat kan worden gezegd over de uitvoering van de activiteiten?

De coronapandemie in 2020 en 2021 heeft grote gevolgen gehad voor het uitvoeren van de activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden. Veel activiteiten waarbij persoonlijk contact een rol speelde, zijn als gevolg van de coronamaatregelen uitgesteld. Dit gold voor een groot deel van de interventies met kwetsbare groepen, maar ook voor cursussen en bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren of tussen ketenpartners. Hoewel het voor een aantal casestudies relatief lang duurde om de geplande interventies aan te passen aan een online omgeving – dat gold met name voor trainingen – heeft een groot deel van de activiteiten via virtuele bijeenkomsten wel doorgang kunnen vinden. Sommige activiteiten konden niet goed online georganiseerd worden; vanwege technische problemen, omdat de doelgroep geen of geen goede toegang had tot het internet, omdat een online omgeving als ‘minder veilig’ werd beschouwd of omdat er een vertrouwensband moest ontstaan tussen deelnemers. Veel activiteiten voor sleutelfiguren waren daardoor kleinschaliger dan verwacht, waardoor deelnemers zich minder betrokken voelden bij het netwerk. Omdat de NCTV vanwege de coronapandemie de gemeenten de gelegenheid heeft gegeven om de Versterkingsgelden voor 2020 over te hevelen naar 2021, zijn de activiteiten over het algemeen – waar mogelijk – wel uitgevoerd. Slechts sporadisch leidde uitstel tot afstel.

Aan de andere kant bleek dat sommige kennisbevorderingsactiviteiten (cluster D) als gevolg van de coronapandemie juist een veel groter bereik hebben gehad. Omdat de beperkingen van een fysieke ruimte geen rol spelen bij online bijeenkomsten, konden er meer professionals deelnemen.

Het succes van de activiteiten was vooral afhankelijk van individuele professionals en samenwerking

Uit de analyse van casestudies en de beschikbare evaluaties komt het beeld naar voren dat de uitvoering van de met Versterkingsgelden gefinancierde activiteiten voor een groot deel afhankelijk is van de betrokken professionals. Zo wordt voor zowel de PGA (cluster B) als voor preventie-activiteiten (clusters E en F) de inzet van professionals en experts als succesfactor benoemd. Met name de bij hen aanwezige kennis over thematiek en lokale context, hun talenkennis, hun oog voor cultuursensitieve aspecten en hun bevoegdheid werden geprezen. De afhankelijkheid van individuele professionals vormt echter tevens een risico voor continuïteit. Mensen zijn immers niet altijd blijvend beschikbaar. Doorgaans is bij gemeenten slechts een zeer kleine groep ambtenaren verantwoordelijk voor een breed pakket van veiligheidsonderwerpen; radicalisering is daar maar één onderdeel van. De capaciteit om complexe interventies grondig op te zetten, te laten uitvoeren en uiteindelijk te monitoren en evalueren, is zeer beperkt. Ten slotte bemoeilijkt het relatief hoge personeelsverloop op deze afdelingen de continuïteit van deze programma's, alsmede de kennisopbouw en de kennisborging.

Aan de andere kant wordt zowel in de evaluaties als in de casestudies over dezelfde twee clusters de samenwerking tussen betrokkenen op gemeentelijk niveau en met opdrachtnemers en andere ketenpartners als succesvol beoordeeld. De lijnen tussen partners zijn kort en partners weten de gemeente snel te vinden, wat ten goede komt aan de wederzijdse uitwisseling van informatie. Het continu blijven investeren in het netwerk van gemeenten, jongerenwerkers, trainers, welzijnsorganisaties, onderwijs en veiligheidspartners wordt daarom van groot belang geacht.

Mede als gevolg van de ervarenheid en deskundigheid van de betrokken professionals en hun onderlinge samenwerking, kunnen gemeenten maatwerk bieden in hun interventies. Er wordt bij de uitvoering van deze activiteiten belang gehecht aan het contact met de doelgroep, het overwinnen van wantrouwen en het laten aansluiten van de interventies op de belevingswereld van de doelgroep. Enkele casestudies over preventie-activiteiten noemden ook het belang van flexibiliteit bij de uitvoering van activiteiten. De Versterkingsgelden laten ruimte voor de lokale invulling van de radicaliseringsaanpak en geven gemeenten de gelegenheid om programma's continu aan te passen aan de behoeften.

Een verbreding van de doelgroepen met andere vormen van extremisme is in gang gezet, maar vergt ook een herijking van het instrumentarium

De hierboven genoemde verbreding van een focus op voornamelijk jihadistisch extremisme naar andere vormen van extremisme wordt door gemeenteambtenaren als wenselijk ervaren. Hoewel deze verbreding van doelgroepen inmiddels in gang is gezet, zijn interventies zoals de PGA nog vaak geënt op jihadistisch extremisme. De instrumenten en de documentatie voor deze interventie zijn nog onvoldoende toegespitst op andere vormen van extremisme. Dat geldt ook voor de kennis en de netwerken bij de gemeente, de ketenpartners en de betrokken deskundigen.

Zoals hierboven genoemd, is het succes van de activiteiten met doelgroepen (met name bij de PGA [cluster B], sleutelfiguren [cluster C], en preventie [clusters E en F]) sterk afhankelijk van informele contacten en netwerken. Deze netwerken liggen nog voornamelijk bij moskeeën, (v)mbo-scholen met een groot aandeel leerlingen met een migratieachtergrond, of in wijken waarin deze groepen oververtegenwoordigd zijn. Contacten en netwerken met groepen die kwetsbaar zijn voor andere vormen van radicalisering, zoals rechts-

extremisme of aanhangers van complottheorieën, zijn zeer beperkt. Het vinden van een ingang en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met gemeenschappen of organisaties waar deze kwetsbare groepen zich bevinden, vergt jarenlange investeringen. Er ontbreekt momenteel een signaleringsstructuur op deze nieuwe thema's. Bij verschillende interventies in het preventiecluster gericht op deze groepen hadden organisatoren moeite om het beoogde aantal deelnemers te bereiken. Daarnaast kan het enige tijd kosten om een interventie voor een nieuwe doelgroep, waarvoor nog minder wetenschappelijk bewijs beschikbaar is, op maat te ontwikkelen.

Ten slotte kwam in verschillende casestudies naar voren dat de disproportionele aandacht voor de islam her en der tot frustratie onder de doelgroep leidde. Door activiteiten niet alleen te richten op polarisatie, maar ook op inclusie, identiteit en verbinding, worden interventies mogelijk toegankelijker en minder als stigmatiserend ervaren dan wanneer dit onder de noemer van radicalisering gaat.

Gezamenlijke afname van trainingen heeft schaalvoordelen, maar laat weinig ruimte voor maatwerk

Op dit moment moedigt de NCTV gemeenten aan om trainingen uitsluitend bij het ROR af te nemen. Dit lijkt een logische keuze met het oog op de schaalvoordelen van deze trainingen en op het voorkomen van een wildgroei aan externe training-aanbieders. Gemeenten waren bovendien enthousiast over het aanbod en de kwaliteit van deze trainingen, die aangeboden worden voor onder andere sleutelfiguren (cluster C), met name wanneer deze gebruikmaakten van concrete casuïstiek. Dit gold ook voor trainingen deskundigheidsbevordering voor gemeenten en ketenpartners betrokken bij de preventie van radicalisering in cluster D. Tegelijkertijd gaven gemeenten aan dat passend maatwerk bij het ROR niet altijd te realiseren is. Zij ervaren namelijk dat de benadering van het ROR niet altijd goed aansluit bij de doelgroep of bij het niveau van de deelnemers. Gemeenten zouden daarom graag meer ruimte hebben om ook in samenwerking met andere aanbieders trainingen te organiseren.

Kortetermijnplanning en belang van flexibiliteit

In een aantal gemeenten wordt benadrukt dat de lokale aanpak van radicalisering sterk afhankelijk is van de toekenning van Versterkingsgelden. Zeker in kleinere gemeenten zou het thema radicalisering op de achtergrond kunnen raken wanneer de Versterkingsgelden zouden stoppen.

In deze context helpt het volgens betrokkenen niet dat de Versterkingsgelden worden verstrekt voor slechts één jaar. Gemeenten geven aan dat het moeilijk is om de continuïteit te waarborgen wanneer het tot december onzeker is of er volgend jaar nog financiering is. Zoals duidelijk wordt uit de beschrijving in de hoofdstukken 4 tot en met 8 is de lokale aanpak van radicalisering en extremisme er een van de lange adem, met name als dit, zoals bij het sleutelfigurennetwerk, betrokkenheid en vertrouwen van de gemeenschap vereist. Wanneer het ontwikkelen en onderhouden van deze lokale netwerken van sleutelfiguren afhankelijk is van de Versterkingsgelden, hebben ambtenaren en regionale partners het idee dat ze niet kunnen voortborduren op de resultaten uit eerdere jaren.

Bovendien worden Versterkingsgelden vaak besteed aan personeelskosten. Dat betekent dat betrokken medewerkers slechts een jaarcontract kan worden aangeboden, wat in sommige gevallen betekent dat men na één jaar weer moet vertrekken. Als gevolg hiervan is het personeelsverloop hoog en kan er bovendien

kennisverlies optreden. Dit wordt als een groot knelpunt ervaren, vooral wanneer activiteiten afhankelijk zijn van vertrouwensrelaties en netwerken.

Daarnaast volgt de financiering van de Versterkingsgelden het kalenderjaar, terwijl sommige activiteiten een andere financieringscyclus kennen, zoals het schooljaar voor activiteiten op scholen.

Uit onze gesprekken blijkt dat inmiddels wordt nagedacht over een meerjarige toekenning van Versterkingsgelden. Daarbij is het van belang om voldoende flexibiliteit te behouden om in te kunnen spelen op trends en ontwikkelingen op het gebied van radicalisering. Dit komt vooral sterk naar voren in de bevindingen over de PGA (cluster B) en preventie (clusters E en F) vanwege constante ontwikkelingen in de doelgroepen van deze clusters. Zo kwamen tijdens de coronapandemie complotdenkers geleidelijk meer in beeld als potentiële doelgroep.

9.1.5. Wat kan worden gezegd over de opbrengsten van de activiteiten?

Zoals eerder in dit hoofdstuk geconstateerd (paragraaf 9.1.2 en 9.1.3), zijn de doelstellingen voor de besteding van Versterkingsgelden over het algemeen relatief breed geformuleerd, waarbij beoogde resultaten en uitkomsten vaak ontbreken en weinig gebruik is gemaakt van prestatie-indicatoren. De voortgang en resultaten van de activiteiten in 2020 en 2021 zijn dan ook nauwelijks systematisch gerapporteerd of bijgehouden. Informatie ligt vaak nog verspreid bij verschillende actoren. Een compleet overzicht van de opbrengsten voor 2020 en 2021 is dan ook niet beschikbaar op basis van dit onderzoek. We kunnen niettemin een indicatie geven van de opbrengsten, de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt en eventuele onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten.

Resultaten: De coronapandemie heeft geleid tot uitstel, maar niet noodzakelijk tot afstel

Ondanks de vertraging als gevolg van de coronapandemie zijn de meeste activiteiten uiteindelijk uitgevoerd. Weliswaar zijn in sommige gevallen de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen niet bereikt, maar betrokken ambtenaren en uitvoerders zijn over het algemeen overtuigd van het nut van de activiteiten in alle clusters. Deelnemers aan de activiteiten zouden doorgaans gesterkt de deur uitgaan. De activiteiten lijken ook meer aandacht te vestigen op het thema radicalisering en steeds meer veiligheidsambtenaren en hun ketenpartners worden zich bewust van de activiteiten die worden aangeboden. Als het gaat om de behaalde resultaten, spreken gemeenten vaak over concrete getallen die verband houden met de betreffende activiteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het houden van een bepaald aantal sessies, het bereiken van de beoogde doelgroepen, het afsluiten van casusdossiers of het aantal door een analist geleverde aanbevelingen.

Behalve op de uitvoering is de coronapandemie ook van invloed geweest op de resultaten van veel activiteiten binnen alle clusters die gemeenten voor ogen hadden. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 9.1.4, hebben veel activiteiten vertraging opgelopen. Dit heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen de beoogde resultaten (voor zover bekend) niet volledig zijn behaald, bijvoorbeeld omdat er minder contactmomenten hebben plaatsgevonden. De pandemie was echter niet de enige reden voor de vertraging in 2020 en 2021. Ook de noodzaak om meer draagvlak voor de kwestie te creëren en de hoge werklust van de betrokken ambtenaren werden genoemd als redenen voor de vertragingen en het niet-bereiken van de beoogde resultaten.

Het blijft belangrijk om te investeren in netwerken met doelgroepen

De resultaten van de gefinancierde activiteiten lijken bovendien sterk afhankelijk van de mate waarin er reeds is geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van netwerken van de betreffende doelgroepen. Zo bleken er bijvoorbeeld tussen gemeenten grote verschillen te bestaan wat betreft de animo voor opvoedcursussen. In paragraaf 9.1.4 werd reeds geconcludeerd dat de mate waarin gemeenten en externe partners informele contacten en netwerken hebben met de doelgroepen en/of gemeenschappen vaak bepalend is voor het succes van de activiteiten. Dit heeft logischerwijs ook gevolgen voor de resultaten. Niettemin lijken de huidige activiteiten goed te worden ontvangen, en volgens gemeenten is er over het algemeen voldoende enthousiasme om de activiteiten te willen voortzetten. In een aantal gevallen is door de coronapandemie en de toegenomen polarisatie die daarmee gepaard ging de behoefte aan activiteiten zoals trainingen zelfs toegenomen.

Uitkomsten: Interventies bieden belangrijke houvast, maar langetermijneffecten zijn lastig of niet te constateren

Zowel de interviews als de evaluaties leveren regelmatig positief anekdotisch bewijs dat de activiteiten positieve uitkomsten hebben gehad. Naar aanleiding van preventie-interventies (clusters E en F en tot op zekere hoogte cluster B) geven betrokken ambtenaren bijvoorbeeld aan het gevoel te hebben dat er meer zicht en grip is op de situatie, en dat kwetsbare doelgroepen en ketenpartners beter weten waar zij zich kunnen melden wanneer er problemen ontstaan. Daarnaast bieden analyse-activiteiten (cluster A) over het algemeen concretere handvatten en handelingsperspectief aan gemeenteambtenaren, en voelen deelnemers van activiteiten die zich richten op deskundigheidsbevordering (cluster D en tot op zekere hoogte cluster C) zich vaak beter voorbereid om signalen van radicalisering op te kunnen vangen. In een aantal gevallen worden ook veranderingen in de samenleving opgemerkt en wordt er gedragsverandering onder doelgroepen gestimuleerd. Ondanks het feit dat het moeilijk is om causaliteit vast te stellen, melden betrokkenen zelfs positieve effecten in termen van het voorkomen van (verdere) radicalisering bij individuen.

De ervaringen van betrokkenen zijn dus over het algemeen positief. Desondanks kan niet met zekerheid worden geconstateerd of de activiteiten daadwerkelijk een effect hebben gehad. Interventies gericht op kennisverbetering (clusters A, C, D en in zekere zin ook het evaluatiecluster F/G) worden bijvoorbeeld door de betrokkenen als effectief gezien, maar het blijft moeilijk te concluderen of deze activiteiten in de praktijk inderdaad kennisverbetering hebben opgeleverd en tot gewenste uitkomsten leiden, zoals een verbeterde vroegsignalering van radicalisering. Dit is te wijten aan de doorgaans beperkte (of ontbrekende) formulering van doelstellingen, het ontbreken van prestatie-indicatoren, ontoereikende evaluatie-inspanningen en de beperkte bewijskracht van de beschikbare evaluaties. Verder blijkt dat de opvatting van succes nog weleens verschilt onder de respondenten. Wanneer deze ervaringen sterk uiteenlopen, en er geen concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren zijn geformuleerd, blijkt ook hier de bepaling van een effect moeilijk te zijn. Gemeenten geven aan hier behoefte aan te hebben. Gemeenteambtenaren willen vooral graag weten of het werk dat zij verrichten ook daadwerkelijk effect heeft, en of hun inzet het proces ten goede komt.

Daarnaast is het tijdsbestek te kort om langetermijnuitkomsten te kunnen constateren. Het is lastig om te bewijzen of interventies gericht op preventie en weerbaarheid (zoals de PGA [cluster B] en preventie-activiteiten [clusters E en F]), evenals analyses en activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering (cluster D) die in 2020 en 2021 zijn uitgevoerd daadwerkelijk de gewenste impact hebben. Dit betekent echter niet

per se dat er geen effect is, maar eerder dat het effect met de huidige evaluatie-inspanning niet kan worden aangetoond (zie onze aanbevelingen over de evaluatiepraktijk in paragraaf 9.2).

Onbedoelde en onverwachte uitkomsten

Ten slotte zijn er verschillende onbedoelde en/of onverwachte uitkomsten geconstateerd als gevolg van de activiteiten. Een aantal van deze opbrengsten was positief. Zo wordt de uitvoering van verschillende activiteiten vaak gekenmerkt door een sterke samenwerking. Dit maakt vervolgens een laagdrempelige toegang tot andere organisaties en partners mogelijk. Ook bieden de activiteiten op deze manier een platform om nieuwe netwerken te kunnen vormen en is er de mogelijkheid om sessies te gebruiken om andere relevante kwesties te behandelen (en derhalve maatwerk te bieden) wanneer dat nodig wordt geacht.

Daarnaast wordt in evaluaties en interviews regelmatig aandacht besteed aan de mogelijke stigmatisering die het gevolg kan zijn van een interventie. Zo wordt de disproportionele aandacht voor islamitisch extremisme, en de daarmee samenhangende interesse in migranten en met name moslims als doelgroepen, door sommige deelnemers uit deze gemeenschappen als frustrerend ervaren. Door de aandacht eenzijdig te richten op slechts een deel van de doelgroepen kan stigmatisering in de hand worden gewerkt, waardoor het vertrouwen onder deze doelgroepen en gemeenschappen, nodig voor interventies in andere clusters, kan worden aangetast. Vanzelfsprekend zijn er ook allerlei niet-pragmatische redenen te noemen waarom stigmatisering onwenselijk is.

9.1.6. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Op basis van deze conclusies kunnen we een aantal aanbevelingen formuleren.

Verbeter de planning en voorbereiding van de activiteiten. Om tot een meer *evidence-based* lokale aanpak van radicalisering te komen, is het nodig dat de doelstellingen en beoogde opbrengsten beter worden geformuleerd en dat beter wordt toegelicht hoe deze met behulp van de activiteiten bereikt kunnen worden. Met behulp van de *Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering* van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) en de NCTV, en de beschikbare ondersteuning bij de aanvraag van Versterkingsgelden kunnen gemeenten expliciet maken welke resultaten ze verwachten. Door vast te leggen hoe de voorgestelde activiteiten zullen leiden tot de beoogde effecten, kan een interventielogica worden geconstrueerd. Bij voorkeur wordt daarbij een duidelijke (wetenschappelijk onderbouwde) beleidstheorie gehanteerd en wordt verwezen naar bewezen effectieve interventies in binnen- of buitenland. Op basis van deze interventielogica kunnen vervolgens prestatie-indicatoren worden geïdentificeerd, die helpen bij het monitoren van de voortgang en de resultaten van de activiteiten. Om tot een compleet overzicht van de resultaten en uitkomsten van de besteding van de Versterkingsgelden te komen, is het noodzakelijk dat deze informatie systematisch wordt verzameld. In de 'Handreiking Evalueren van Effectiviteit' die in Bijlage B van dit rapport is opgenomen, worden deze stappen aan de hand van voorbeelden toegelicht.

Leg meer nadruk op een beleidsvisie voor analyse- en kennisverbeteringsactiviteiten. Gemeenten hebben de informatie- en kennisbehoefte redelijk goed in beeld op basis van *quick scans* of interne inventarisaties. Maar hoe deze kennis- of deskundigheidsverbetering het beste bereikt kan worden en welke typen activiteiten daarbij het beste passen, wordt vaak niet expliciet gemaakt. Daarnaast valt winst te behalen in het zoeken van de verbinding met andere clusters. Resultaten van de analyses of verkenningen in cluster A kunnen van grote waarde zijn voor bijvoorbeeld de PGA (cluster B), of voor de (door)ontwikkeling van

preventieve interventies (clusters E en F). Voor deze clusters zou per gemeente of regio een beleidsvisie en een strategisch plan kunnen worden opgesteld, waarin de elementen (doelstellingen, activiteiten, beoogde resultaten en uitkomsten en bijbehorende prestatie-indicatoren) expliciet worden beschreven.

Zorg voor een betere borging van de kennis en vastlegging van rollen en werkmethoden. Kennis over interventies en methoden zoals de PGA (cluster B) kunnen meer en beter gedocumenteerd worden. De lokale integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme is vaak afhankelijk van enkele personen (die doorgaans ook belast zijn met andere dossiers). Het onderhouden van relaties, korte lijnen en netwerken en een goede samenwerking zijn essentieel. Zodra er personeelwisselingen zijn – niet ongebruikelijk binnen de gemeentelijke directies Openbare Orde en Veiligheid, zo bleek ook uit deze evaluatie – bestaat er een risico dat kennis en inzichten over interventies en methodes verloren gaan. Naast kennis kunnen ook de rolverdeling en de gang van zaken rondom informatiedeling schriftelijk worden vastgelegd en gedeeld, zodat deze duurzaam bestand zijn tegen veranderingen in bemensing.

Herijk bestaande interventies of ontwikkel nieuwe interventies voor opkomende vormen van radicalisering. Er is een trend zichtbaar waarin geleidelijk meer nadruk wordt gelegd op opkomende, niet-religieuze vormen van extremisme. Gemeenten kunnen verkennen in hoeverre de opzet van bestaande interventies zoals de PGA (cluster B) kan worden verbreed. Bestaande interventies zijn doorgaans sterk toegesneden op een bepaalde doelgroep. Verbreiding is daardoor niet voor alle interventies eenvoudig. Bij het ontwerp van een interventie kan het al nuttig zijn om deze niet te vast te omlijnen, zodat deze mogelijk ook voor andere doelgroepen of groepsformaten ingezet kan worden. Behalve in nieuwe interventies kan er ook geïnvesteerd worden in signaleringsstructuren onder groepen die kwetsbaar zijn voor de opkomende vormen van extremisme. Netwerken waardoor je in contact kan komen met deze groepen ontbreken vaak nog. Tot slot kan expertise op andere vormen van extremisme verder worden uitgebreid om blinde vlekken te adresseren.

Zorg voor een veilige online werkomgeving. Door de coronapandemie heeft een aantal beoogde activiteiten noodgedwongen online plaatsgevonden. Dit was weliswaar niet optimaal, en in sommige gevallen bleek het beter om de activiteiten helemaal te schrappen, maar niettemin werden er in sommige clusters juist voordelen ondervonden van online bijeenkomsten. Er kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig met meer deelnemers tegelijkertijd gewerkt worden. Het is gebleken dat veel gemeenten ook in de toekomst zullen gaan werken met een combinatie van fysieke en online bijeenkomsten. Daarom is het van belang na te gaan hoe de privacy (de technische veiligheid en de persoonlijke toegang) van deze digitale trainingen en interviews kan worden gewaarborgd, zodat de vertrouwensband tussen de organisatoren en deelnemers niet geschaad wordt. Bij de opzet van de activiteiten moet goed worden nagedacht waar een online omgeving voordelen biedt of waar juist de meer vertrouwelijke omgeving van fysieke bijeenkomsten belangrijk is.

9.2. Discussie over de evaluatiepraktijk van de Versterkingsgelden

In Hoofdstuk 1 constateerden we al dat de evaluatiepraktijk met betrekking tot de aanpak van radicalisering en extremisme nog in de kinderschoenen staat. Mede door de complexiteit van de problematiek en de interventies, de gevoeligheid van het onderwerp en de vertrouwelijkheid van informatie zijn evaluaties ingewikkeld en tijdrovend. Robuuste effectevaluaties op dit terrein en dus van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden zijn dan ook schaars. Dit betekent niet dat grondige evaluatie van deze activiteiten

onmogelijk is. In deze paragraaf bespreken we een aantal observaties over de evaluatiepraktijk bij de besteding van de Versterkingsgelden en doen we enkele aanbevelingen die kunnen helpen met het richting geven aan een meer *evidence-based* aanpak van radicalisering en extremisme.

De evaluatiepraktijk staat nog in de kinderschoenen, maar het begin is er. Er is een duidelijk begin gemaakt met de evaluatie van activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden. Er zijn enkele grondige evaluaties uitgevoerd, met name procesevaluaties, die het dankzij de identificatie van knelpunten en succesfactoren mogelijk maken te leren van de eigen ervaring. Zo werden er geregeld deelnemersenquêtes uitgevoerd van trainingen en bijeenkomsten om de percepties van deelnemers aan deze activiteiten te peilen. Ook zijn er enkele ‘lichte’ effectevaluaties uitgevoerd, die een eerste aanzet vormen voor een analyse van de effectiviteit. Met de beschikbare gegevens en methoden kunnen, net als in dit onderzoek, resultaten en uitkomsten worden geïdentificeerd. Op grond hiervan kunnen echter geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over de causaliteit tussen de interventies en de opbrengsten. Deze (lichte) effectevaluaties maakten in sommige gevallen gebruik van bestaande theoretische kaders of van internationale literatuur om tot een beoordeling te komen. Over het algemeen werd geen gebruik gemaakt van voor- of tussentijdse metingen en was de dataverzameling vooral gebaseerd op een inventarisatie van percepties van direct betrokkenen. De bewijskracht van deze evaluaties is daarom over het algemeen beperkt.

Zonder beleidstheorie en prestatie-indicatoren, geen effectevaluatie. Op het moment hebben gemeenten niet altijd duidelijk voor ogen of gedocumenteerd welke doelen ze willen bereiken met de activiteiten die met Versterkingsgelden worden gefinancierd, noch hoe deze passen binnen de algemene gemeentelijke beleidsvisie. Daarnaast wordt slechts beperkt gebruikgemaakt van prestatie-indicatoren om de voortgang, resultaten en uitkomsten van de activiteiten te meten. Prestatie-indicatoren zijn essentiële bouwstenen voor evaluatie, omdat ze ervoor zorgen dat evaluaties niet alleen op percepties van betrokkenen achteraf hoeven te worden gebaseerd. Deze indicatoren worden bij voorkeur ‘SMART’ geformuleerd: Specifiek (ze hebben enkel en alleen betrekking op de resultaten en de uitkomsten van de betreffende interventie), Meetbaar (ze kunnen met beschikbare methoden en instrumenten meetbaar worden gemaakt), *Achievable* en *Attributable* (bereikbaar, de indicatoren en targets zijn realistisch ten aanzien van wat redelijkerwijs met de interventie kan worden bereikt), Relevant (de indicator is een valide maat voor de verschillende resultaten en uitkomsten) en Tijdsgebonden (er wordt een moment gespecificeerd waarop het doel bereikt moet zijn).

Slechts enkele evaluaties hadden specifiek betrekking op de activiteiten die enkel met Versterkingsgelden zijn gefinancierd. Voor dit onderzoek zijn ons enkele evaluaties toegestuurd die betrekking hebben op activiteiten die met de Versterkingsgelden worden gefinancierd. Deze evaluaties behandelden veelal brede programma’s bestaande uit meerdere activiteiten, waaronder activiteiten die niet met Versterkingsgelden gefinancierd zijn. Bovendien waren ze soms over meerdere jaren uitgestreken en betroffen ze dus niet slechts 2020 en/of 2021. Het is lastig met zekerheid te zeggen in hoeverre deze evaluaties daadwerkelijk betrekking hebben op de activiteiten die in 2020 en 2021 zijn gefinancierd. Zeker is dat niet alle 14 activiteiten boven de €100.000,- zijn geëvalueerd. Sommige activiteiten zijn bij wijze van uitzondering vrijgesteld van evaluatie, maar afspraken over welke van deze activiteiten niet geëvalueerd zijn en waarom niet, zijn niet vastgelegd in de ontvangen documentatie. Ten behoeve van de monitoring kan worden overwogen dit in de toekomst wel te doen. Toekomstige evaluaties van de Versterkingsgelden zouden er daarnaast baat bij hebben als de (gedeeltelijk) met Versterkingsgelden gefinancierde evaluaties melding maken van de omvang van deze gedeelten (of dit rapporteren aan de NCTV). Ook zou daarbij

aangegeven kunnen worden welke specifieke met Versterkingsgelden gefinancierde activiteiten er binnen de reikwijdte van de evaluatie vallen.

Medewerking aan deze monitor en evaluatie was verplicht, maar het kostte niettemin veel tijd om de juiste contactpersonen te vinden en contact te leggen. Contactpersonen per aanvraaggemeente en hun contactgegevens waren te vinden op de aanvragen voor de Versterkingsgelden. In ongeveer de helft van de gevallen resulteerde onze introductiemail in een snelle reactie die kon worden opgevolgd met een verzoek om informatie en interview. In de andere helft van de gevallen bleken deze contactgegevens achterhaald of bleef een reactie om een andere reden uit. Het heeft ons veel tijd gekost om de juiste contactpersonen bij de gemeenten te vinden. Vaak waren de oorspronkelijke betrokkenen door personeelwisselingen of tijdelijke afwezigheid niet (meer) beschikbaar. Ondanks de verplichting voor gemeenten om medewerking te verlenen aan een monitor of evaluatie, bleek de beschikbaarheid en bereikbaarheid van een deel van de gemeenten geen ideale basis voor het uitvoeren van een evaluatie. Een oplossing zou kunnen zijn om, met behulp van de handreiking in Bijlage B, de monitoring en evaluatie onderdeel te maken van het toekenningsproces. Daarbij kan als voorwaarde voor financiering tijdig voor de evaluatie een voortgangsnotitie worden gevraagd, waarin per gefinancierde activiteit conform de handreiking informatie wordt opgevraagd over de relevante knelpunten, successen, lessen, opbrengsten, etc.

Er bestaan mogelijkheden om het lerend vermogen te versterken. Weinig gemeenten hebben standaardmomenten van reflectie en zelfevaluatie ingebouwd in hun programma's. Ook wanneer er wel op verschillende momenten wordt geëvalueerd (bijvoorbeeld door het ROR, dat enquêtes afneemt na de trainingen), wordt hier slechts beperkt gebruik van gemaakt voor de ontwikkeling van toekomstige programma's. Gemeenten erkennen dat het belangrijk is dat er in de toekomst meer wordt geëvalueerd en dat deze evaluaties worden gebruikt om de aanpak te verbeteren.

Naar een *evidence-based* aanpak van radicalisering en extremisme

Er zijn steeds meer initiatieven om grondige evaluatiebenaderingen te ontwikkelen, en om toegankelijke richtsnoeren te ontwikkelen voor mensen in de praktijk. Er zijn voldoende robuuste evaluatieontwerpen voorhanden, die geen gerandomiseerde interventie- en controlegroep vereisen. Zo kan het gedetailleerd in kaart brengen van de werkende mechanismen en opbrengsten binnen de specifieke context waarin de interventie geïmplementeerd is eveneens tot zinvolle inzichten leiden over de plausibiliteit van effecten (zie ook: Gielen, 2017). Een dergelijk evaluatie-ontwerp gestoeld op de principes van 'realistische evaluatie' is door sociologen Pawson en Tilley (1997) geïntroduceerd als alternatief voor experimentele benaderingen. Gedegen effectevaluaties zijn juist van grote waarde om toekomstige interventies en investeringen doeltreffender te maken en negatieve effecten te voorkomen.

Robuuste evaluatiepraktijken zorgen er niet alleen voor dat de doeltreffendheid van de gefinancierde interventies kan worden aangetoond, maar maken het ook mogelijk om beleid gericht bij te sturen wanneer de uitvoering en opbrengsten van een interventie niet aan de verwachtingen van de gemeente of haar partners voldoen. Om deze redenen is het ten zeerste aan te bevelen dat er al vóór de inrichting van de interventie wordt nagedacht over hoe deze zal worden geëvalueerd.

Er kan gekozen worden tussen verschillende evaluatie-ontwerpen, elk met een ander doel. Men kan bijvoorbeeld gebruikmaken van een 'planevaluatie' om te kijken naar de beleidsvormingsfase, zodat deze in

volgende iteraties kan worden verbeterd. In een ‘procesevaluatie’ wordt de uitvoering van de interventie kritisch onderzocht. Als men echter de resultaten en uitkomsten van een activiteit wil meten, moet men gebruikmaken van een ‘effectevaluatie’.

Om de voorbereiding en uitvoering van dit laatste type evaluatie te faciliteren, is er als onderdeel van dit rapport een handreiking voor het evalueren van effectiviteit opgesteld (**zie Bijlage B**). Deze handreiking kan door gemeenten gebruikt worden bij het (laten) uitvoeren van een effectevaluatie van hun interventies. Door het plan van aanpak dat hierin is opgenomen nauwgezet te volgen, en de genomen stappen expliciet te maken, ontstaat een beter beeld van de verschillende resultaten en uitkomsten van de interventie.

Bronnen

- Baykal, A., S. Bressan, J. Friedrich, G. Pasquali, P. Rotmann & M. Wagner. 2021. *Evaluating P/CVE: Institutional Structures in International Comparison*. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).
- Bellasio, J., J. Hofman, A. Ward, F. Nederveen, A. Knack, A. S. Meranto & S. Hoorens. 2018. *Counterterrorism Evaluation: Taking Stock and Looking Ahead*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, RR-2628-WODC.
- Dijkman A. & A.-J. Gielen. 2021. *Pionieren in veranderende complexiteit: Evaluatie van de persoonsgerichte aanpak contraterrore, extremisme en radicalisering*, (PGA-CTER) gemeente Den Haag. Geraadpleegd op 7 juni 2022: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10570876/1/RIS310030_Bijlage_Eindrapport - Pionieren in veranderende complexiteit pdf](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10570876/1/RIS310030_Bijlage_Eindrapport_-_Pionieren_in_veranderende_complexiteit_pdf)
- Expertise-unit Sociale Stabiliteit. N.d. *Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering*. Type Evaluaties: Effectevaluatie. Geraadpleegd op 7 juni 2022: <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit/type-evaluaties/effectevaluatie>
- Expertise-unit Sociale Stabiliteit. 2018. *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren: Samen werken aan preventie van polarisatie en radicalisering*. Geraadpleegd op 1 juni 2022: <https://www.socialestabiliteit.nl/binaries/sociale-stabiliteit/documenten/publicaties/2018/06/18/handreiking-lokaal-netwerk-van-sleutelfiguren/Interactieve+pdf+-+Handreiking+lokaal+netwerk+van+sleutelfiguren.pdf>
- Feddes, A., & M. Gallucci. 2015. 'A Literature Review on Methodology used in Evaluating Effects of Preventive and De-radicalisation Interventions.' *Journal for De-Radicalisation* 5: 1–41.
- Feddes, A., L. Mann, & B. Doosje. 2015. "Increasing self-esteem and empathy to prevent violent radicalization: a longitudinal quantitative evaluation of a resilience training focused on adolescents with a dual identity." *Journal of Applied Social Psychology* 45.7: 400–411.
- Gielen, A.-J. 2017. 'Countering Violent Extremism: A Realist Review for Assessing What Works, for Whom, in What Circumstances, and How?' *Terrorism and Political Violence*. Geraadpleegd op 7 juni 2022: <https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1313736>
- Holmer, G., P. Bauman & K. Aryaenejad. 2018. *Measuring up: Evaluating the impact of P/CVE programs*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Kamerbrief 29754 nr. 302. 2015. Kamerbrief Terrorismebestrijding, Minister-president, minister van Algemene Zaken, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Februari 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 29 754, nr. 302. Geraadpleegd op 9 mei 2022: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=d0dea390-4cbc-40d6-87e7-936b348ed462&title=Versterking%20veiligheidsketen%20.pdf>
- Kamerbrief 29754 nr. 448. 2018. Kamerbrief Preventie radicalisering, Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Justitie en Veiligheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, April 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstuk 29754 nr. 448. Geraadpleegd op 9 mei 2022: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29754-448.html>
- Kamerbrief 29754 nr. 559. 2020. Kamerbrief Terrorismebestrijding, Minister van Justitie en Veiligheid. 2019. 'Uitvoering van de motie van het lid Wiersma over inzichtelijk maken aan welke doelmatigheidscriteria de Versterkingsgelden worden getoetst', 30 september 2020. Geraadpleegd op 9 mei 2022: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z17598&did=2020D38066

- Kamerstuk 32824 nr. 274. 2019. *Motie Wiersma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Geraadpleegd op 9 mei 2022: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32824-274.html>
- Koser, K., K. Osborne & L. Schumicky-Logan. 2020. *The Future of National Action Plans to Prevent Violent Extremism*. Tony Blair Institute for Global Change. Geraadpleegd op 4 augustus 2022: <https://institute.global/policy/future-national-action-plans-prevent-violent-extremism>
- Kundnani, A. 2012. 'Radicalisation: The Journey of a Concept.' *Race and Class*. 54:2.
- Kundnani, A. & B. Hayes. (2018). *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Lewis, J., S. Marsden & S. Copeland. 2021. *Evaluating Programmes to Prevent and Counter Extremism*. Lancaster: Centre for Research and Evidence on Security Threats (CREST).
- McLaughlin, J.A., & G.B. Jordan. 1999. 'Logic Models: A Tool for Telling your Program's Performance Story.' *Evaluation and Program Planning* 22.1: 65-72.
- Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid [NCTV]. 2021a. 'Versterkingsgelden gemeenten 2020'. Geraadpleegd op 5 juni 2022: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/versterkingsgelden-gemeenten/documenten/publicaties/2021/03/05/versterkingsgelden-gemeenten-2020>
- . 2021b. 'Versterkingsgelden gemeenten 2021', Geraadpleegd op 5 juni 2022: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/versterkingsgelden-gemeenten/documenten/publicaties/2021/04/07/versterkingsgelden-gemeenten-2021>
- Model Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Geraadpleegd op 31 mei 2022: https://open-pilot.overheid.nl/repository/aanleverloket-c6c8f024-b3c4-435a-b00d-d9ba42d68f13/1/pdf/09-1_modelconvenant_PGA_voorkoming_radicalisering_en_extremisme.pdf
- Nelen, H. F. Leeuw & S. Bogaerts. 2010. *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Pauwels, A. 2022. *Managing a Whole-of-Society Approach to Preventing and Countering Violent Extremism – Insights from the Flemish Case*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- Pawson, R. & N. Tilley. 1997. *Realistic Evaluation*, Londen, Sage.
- Rodermond, E., R. Zalmé & E. Zuiderveld (2021) 'Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA: Een mixed-method analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating.' NSCR, Amsterdam. Geraadpleegd op 9 september 2022: <https://www.dji.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/26/tk-bijlage-rapport-re-integratie-en-recidive-na-ta>
- Royal United Services Institute [RUSI]. 2021. 'Literature Studies – Counterterrorism and Preventing and Countering Violent Extremism.' Rapporten besteld en gefinancierd door de Policy and Operations Evaluation Department (IOB) van het Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Geraadpleegd op 8 April 2021: <https://english.iob-evaluatie.nl/publications/sub-studies/2021/02/01/literature-studies-%E2%80%93-counterterrorism-and-preventing-and-countering-violent-extremism>
- Salama, Aarts & Lucassen. 2020. *DIAMANT Identiteit en Weerbaarheid bij kwetsbaarheid voor radicalisering*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut, Movisie en Trimbos instituut. Geraadpleegd op 12 september 2022: <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Uitgebreide-beschrijving-DIAMANT.pdf>
- Staatscourant 37075. 2020. 'Regeling van de Ministerie van Justitie en Veiligheid van 3 juli 2020, nr. 2823400, houdende een specifieke uitkering voor gemeenten in verband met de versterking van de lokale integrale aanpak van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme in 2021'. 30 juli 2020. Geraadpleegd op 9 mei 2022: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-37075.html>
- Staatscourant 65860. 2019. 'Regeling van de Ministerie van Justitie en Veiligheid van 5 november 2019, nr. 2736901, houdende een eenmalige specifieke uitkering voor gemeenten in verband met de versterking van de lokale integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme in 2020.' 5 november 2019. Geraadpleegd op 9 mei 2022: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-65860.html>

- Van den Berg, G. (2022). *Wat kun je doen aan polarisatie en radicalisering? Begrippen, modellen, factoren en interventies*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Van Yperen, T.V. & Veerman, J.W. 2008. *Zicht op effectiviteit: Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.
- Wholey, J. S. 1983. *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little, Brown.

Bijlage A. Extractieformulieren voor documentatie, interviews en evaluaties

Alle gegevens verzameld uit de documenten, interviews en evaluaties voor dit onderzoek zijn verwerkt en geordend in een drietal aansluitende extractieformulieren. De elementen in de rijen zijn te koppelen aan de elementen van het evaluatieraamwerk voor dit rapport.

A.1. Extractieformulier documentatie (m.n. de aanvragen voor Versterkingsgelden)

Documentgegevens	
Bronvermelding	...
Verantwoordelijk voor extractie	
Naam onderzoeker	...
Context	
Achtergrond Schets van de achtergrond waartegen de aanvraag is gedaan voor de activiteiten en vervolgens gehonoreerd en geïmplementeerd	...
Probleem Uiteenzetting van de problematiek waarvoor de activiteiten een (deel)oplossing moeten bieden	...
Nut en noodzaak Een overzicht van de barrières en uitdagingen die de gemeente ondervindt ten aanzien van de problematiek, die de noodzaak en de meerwaarde van Versterkingsgelden onderschrijven	...
Activiteiten	
Gemeente die de aanvraag heeft ingediend	...
Aanvraagjaar	...
De gemeente(n) die deelnemen aan de activiteiten	...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen cluster A: Analyse Analyse van de lokale problematiek met betrekking tot radicalisering, (gewelddadig) extremisme en de evaluatie van de aanpak van radicalisering naar (gewelddadig) extremisme	... (Nieuwe regel per activiteit) ²⁶⁹
Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen B: PGA Persoonsgerichte aanpak van geradicaliseerde personen	... (Nieuwe regel per activiteit)
Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen cluster C: Sleutelfiguren Het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij het signaleren van mogelijke radicalisering	... (Nieuwe regel per activiteit)
Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen D: Kennis Deskundigheidsbevordering en voorlichting van personen en organisaties die direct betrokken zijn bij de lokale integrale aanpak	... (Nieuwe regel per activiteit)

²⁶⁹ Alleen voor de toegekende activiteiten zijn de data uit de aanvraag hier verwerkt.

Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen E: Preventie Preventie-activiteiten voor radicaliserende personen en de directe omgeving	... (Nieuwe regel per activiteit)
Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen F: Preventie Preventie-activiteiten die de weerbaarheid versterken van specifieke groepen en individuen die mogelijk vatbaar zijn voor radicalisering	... (Nieuwe regel per activiteit)
Toegekend bedrag	€...
Beschrijving toegekende activiteiten binnen F/G: Evaluatie Het evalueren van de activiteiten die zijn verricht in het kader van het tegengaan van radicalisering, (gewelddadig) extremisme en terrorisme	... (Nieuwe regel per activiteit)
Toegekend bedrag	€...
Doelstellingen De vooraf geformuleerde doelstellingen van de activiteiten	...
Ideologie Type extremistische ideologie waarop de activiteiten zijn gericht	...
Doelgroep Op welke groep(en) zijn de activiteiten gericht?	<ul style="list-style-type: none"> • Geradicaliseerde personen • Delinquenten • Gedetineerden • Netwerken • Gemeenschappen • Sociaal werkers • Overig, namelijk:...
Organisatie verantwoordelijk voor implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente of gemeentelijke dienst • Politie en/of overige handhavingsorganisatie • Zorginstelling • Onderwijsinstelling • Niet-gouvernementele organisatie (NGO) • Publiek-Privaat partnerschap • Anders, namelijk:...
Status	<ul style="list-style-type: none"> • Afgerond • Nog niet afgerond
Tijdspad Verwachte duur van de implementatie van de activiteiten	...
Barrières/enablers en uitgangspunten	
Barrières Overzicht van de (gepercipieerde) barrières waar betrokkenen tijdens implementatie tegenaan zijn gelopen en die mogelijk een invloed hebben op de resultaten en/of effectiviteit	...
Enablers Overzicht van de (gepercipieerde) factoren (enablers) tijdens implementatie die volgens betrokkenen mogelijk (hebben) bijgedragen aan de resultaten en/of effectiviteit	...
Resultaat	

Beoogd resultaat Overzicht van de resultaten die men met de activiteiten beoogt te bereiken	...
Prestatie-indicatoren Overzicht van gehanteerde prestatie-indicatoren (bijv. uit een voortgangsmeter)	...
Resultaten Overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (of producten) van de geplande activiteiten	...
Uitkomsten (lange en korte termijn)	
Beoogde uitkomsten Overzicht van de resultaten die de activiteiten beogen te bereiken	...
Gerealiseerde uitkomsten Overzicht van de gerealiseerde resultaten	...
Verklaringen voor het al dan niet optreden van deze beoogde uitkomsten	...
Onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten Overzicht van eventuele ontwikkelingen opgetreden als direct of indirect gevolg van de activiteiten die niet vooraf werden beoogd of verwacht	...
Verklaringen voor het optreden van deze onbedoelde of onverwachte uitkomsten	...
Vragen	
Vragen voor interviews Opvallende of onduidelijke zaken die we willen voorleggen aan de gesprekspartners in de interviews	...

A.2. Extractieformulier interviews

Basisinformatie	
Interview	
#	...
Gemeente	...
Naam geïnterviewde(n)	...
Stakeholdercategorie	...
Functie geïnterviewde(n)	...
Datum interview	...
Gefinancierde activiteit	
Cluster	... (Nieuwe regel per cluster)
Aanvraagjaar	...
Activiteit	... (Nieuwe regel per activiteit)
Opheldering financiering	...
Kenmerken, verwachtingen activiteiten	
Probleem Welk probleem/welke problemen adresseren deze activiteiten? Waarom werden deze activiteiten als nuttig of noodzakelijk gezien?	...
Beleids Theorie	...

Is er een beleidstheorie of empirisch bewijs waarop de activiteiten zijn gebaseerd?	
Aannames Welke aannames zijn er gedaan over het verband tussen het doel en het verwachte resultaat van de activiteiten?	...
Ideologie Type extremistische ideologie waarop de activiteiten zijn gericht	...
Doelgroep(en) Op welke doelgroep(en) zijn de activiteiten gericht?	...
Aanvullende opmerkingen over de doelgroep	...
Implementatie Welke organisatie(s) waren verantwoordelijk voor implementatie?	...
Extra opmerkingen over de verantwoordelijke organisatie	...
Beoogde resultaten	
Overzicht Overzicht van de directe beoogde resultaten van de geplande activiteiten (bijv. # trainingen, # deelnemers, etc.)	...
Prestatie-indicatoren Waren er vooraf prestatie-indicatoren vastgesteld voor de activiteiten? Zo ja, welke?	...
Beoogde uitkomsten	
Doel Wat was het doel van de activiteit(en)? Waarom is er financiering voor deze activiteiten aangevraagd? Welke resultaten/effecten werden beoogd?	...
Verband doel – verwachte uitkomst Welke aannames zijn er gemaakt over het verband tussen het doel en het verwachte resultaat van de activiteiten?	...
Gerealiseerde activiteiten	
Voortgang	
Zijn de activiteiten afgerond?	...
Toelichting op voortgang	...
Zijn de alle activiteiten volgens planning uitgevoerd? Zo niet, licht toe	...
Tijdspad	
(Verwachte) duur van de implementatie van de activiteiten	...
Barrières	
Wat waren de knelpunten/barrières bij de (implementatie van) georganiseerde activiteiten?	...
Sterke kanten	
Wat waren de faciliterende factoren? Wat ging er goed? Wie of wat heeft geholpen bij de implementatie?	...
Verbeterpunten	
Als u dezelfde activiteiten nogmaals zou organiseren, zijn er dingen die u dan anders zou doen? Waarom?	...
Gerealiseerde resultaten	
Resultaten	
Overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (of producten) van de geplande activiteiten	...

Resultaatindicatoren	
Zijn (eventueel gehanteerde) targets bereikt? Welke (niet)?	...
Toelichting	
Verklaring voor het wel realiseren van de resultaten?	...
Verklaring voor het niet realiseren van de resultaten?	...
Uitkomsten	
Uitkomsten	
Overzicht van de gerealiseerde uitkomsten	...
Zijn de beoogde doelstellingen bereikt?	...
Zijn de uitkomsten onmiskenbaar en exclusief aan de uitgevoerde activiteiten toe te schrijven?	...
Werkzame elementen	
Wat zijn werkzame elementen in de activiteiten, i.e., elementen die bijdragen aan het succes/de resultaten van de activiteiten?	...
Welke elementen van de activiteiten/implementatie hebben negatief bijgedragen aan de resultaten (niet bereiken van de doelstellingen, of het uitblijven ervan)?	...
Wat zijn risico's bij de activiteiten? Denk bijvoorbeeld aan de afhankelijkheid van een specifieke persoon.	...
Context	
Welke contextuele factoren en randvoorwaarden zijn belangrijk voor het succes van de activiteiten? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de pandemie of de onafhankelijkheid van een trainer.	...
Onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten	
Overzicht van eventueel opgetreden onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten (ontwikkelingen die zijn opgetreden als direct of indirect gevolg van de activiteiten en die niet vooraf werden beoogd of verwacht)	...
Verklaringen voor het optreden van deze onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten	...
Evaluatie	
Kenmerken/scope	
Is er een evaluatie uitgevoerd voor deze activiteit? Of zijn er plannen om dit te doen?	...
Welke activiteit(en) is/zijn er precies geëvalueerd?	...
Over welke periode?	...
Wat was het budget van de evaluatie?	...
Aanpak evaluatie	...
Bevindingen	
Hoe zou u de bevindingen van de evaluatie samenvatten?	...
Tevredenheid	
Bent u tevreden over de evaluatie? Wat had er beter gekund?	...
Lessen	
Hoe wordt of zal de evaluatie worden gebruikt binnen uw gemeente?	...
Als u een evaluatie zou uitvoeren, wat hoopt u dan uit deze evaluatie te leren?	...
Overig	
Overige opmerkingen/antwoorden die nergens anders passen	...

A.3. Extractieformulier evaluaties

Basisinformatie	
Gemeente	
Nummer	...
Gemeente	...
Evaluatie	
Publicatiedatum evaluatie	...
Titel evaluatie	...
Uitvoerder	...
Ontvangen	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nee
Locatie	...
Relevantie	...
Opmerkingen	...
Activiteit	
Cluster	...
Geëvalueerde activiteit(en)	...
Financiering en aanpak van de evaluatie	
Financiering evaluatie	
Gefinancierd met Versterkingsgelden	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nee
Toegekend bedrag	€...
Evaluatieactiviteit	...
Aanpak van de evaluatie	
Periode waarin data zijn verzameld	...
Dataverzamelmethode (bijv. enquête, interviews of literatuurstudie). Indien relevant, noem ook de steekproefgrootte.	...
Beperkingen van het onderzoek	...
Beoordeling evaluatie	...
Doelstelling van de evaluatie (o.a. plan-, proces-, effectevaluatie)	...
Planevaluatie	
Is er volgens de evaluatie sprake van een duidelijke interventielogica?	...
Ligt er een beleidstheorie ten grondslag aan de geëvalueerde interventie?	...
Is de beleidstheorie beoordeeld aan de hand van empirisch bewijs (bijv. literatuur of vorige evaluaties)?	...
Zijn de doelstellingen van de activiteiten volgens de evaluatie helder geformuleerd?	...
Welke (overige) bevindingen doet de evaluatie t.a.v. de interventielogica / <i>theory of change</i> / planevaluatie?	...
Proces (procesevaluatie)	
Implementatie	
Zijn de geëvalueerde activiteiten uitgevoerd zoals gepland?	...
Barrières	
Wat waren de knelpunten/barrières bij de (implementatie van) geëvalueerde activiteiten?	...

Sterke kanten Wat waren de faciliterende factoren? Wat ging er goed? Wie of wat heeft geholpen bij de implementatie?	...
Samenwerking Wat zegt de evaluatie over de samenwerking tussen betrokken partijen?	...
Verbetermogelijkheden en aanbevelingen Welke verbetermogelijkheden identificeert de evaluatie? Welke aanbevelingen doet de evaluatie over de uitvoering/implementatie?	...
Overig Samenvatting resultaten procesevaluatie: Wat zijn de (overige) bevindingen?	...
Effectevaluatie	
Resultaten	
Overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (of producten) van de geplande activiteiten	...
Zijn (eventueel gehanteerde) resultaat targets bereikt? Welke (niet)?	...
Verklaring voor het wel realiseren van de resultaten?	...
Verklaring voor het niet realiseren van de resultaten?	...
Uitkomsten	
Overzicht van de gerealiseerde uitkomsten	...
Zijn de beoogde doelstellingen bereikt?	...
Werkzame elementen	
Wat zijn werkzame elementen in de activiteiten (elementen die bijdragen aan het succes/de uitkomsten van de activiteiten)?	...
Welke elementen van de activiteiten/implementatie hebben negatief bijgedragen aan de uitkomsten (niet bereiken van de doelstellingen, of het uitblijven ervan)?	...
Context	
Welke contextuele factoren zijn belangrijk geweest voor het succes van de activiteiten?	...
Welke contextuele factoren hebben het succes van de activiteiten in de weg gestaan?	...
Onbedoelde of onverwachte resultaten of uitkomsten Ontwikkelingen die zijn opgetreden als direct of indirect gevolg van de activiteiten en die niet vooraf werden beoogd of verwacht	
Heeft de evaluatie gekeken naar eventuele neveneffecten?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nee
Overzicht van eventueel opgetreden neveneffecten	...
Verklaringen voor het optreden van deze neveneffecten	...
Effecten	
Kan er iets worden gezegd over de langetermijnresultaten van de activiteiten?	...
Overig	
Overig	...

Bijlage B. Handreiking evalueren van effectiviteit

Elk jaar worden substantiële publieke middelen uitgekeerd ter ondersteuning van de lokale aanpak van radicalisering en extremisme; de Versterkingsgelden. Het is daarom van belang dat de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de daarmee gefinancierde interventies kan worden aangetoond. Daartoe moet duidelijk kunnen worden aangegeven wat de resultaten en effecten van de aanpak in kwestie zijn geweest. Om dit naar behoren te doen, is een degelijke evaluatiepraktijk onontbeerlijk.

Bovendien kunnen goede evaluatiepraktijken de kwaliteit van de interventie ten goede komen. Door empirisch te werken, bouwen de gemeente en haar partners een gedeelde visie op, waardoor effectief samenwerken makkelijker wordt. Ook maken robuuste evaluaties het mogelijk om beleid gericht bij te sturen wanneer bepaalde interventies minder doeltreffend blijken dan verwacht. Het stelt ons in staat te zien wat werkt en wat niet werkt, zodat toekomstige interventies daarop voort kunnen bouwen.

Een toenemend aantal gemeenten is dan ook geïnteresseerd in het evalueren van hun praktijken en er bestaat reeds een aantal instrumenten dat daarbij kan helpen. Zo hebben de ESS en de NCTV in 2019 de *Toolkit Evidence Based Werken bij de preventie van radicalisering* gepubliceerd om deze verschuiving in de richting van een meer empirisch onderbouwde aanpak te bevorderen. Het doel van deze handreiking is niet om deze Toolkit samen te vatten of te reproduceren, maar om op basis van deze evaluatie en bestaande literatuur (onder andere Dijkman en Gielen, 2021) nadere handvatten te geven die naast de bestaande richtlijnen kunnen worden gebruikt wanneer er besloten is een effectevaluatie uit te voeren.

Stappenplan om evaluaties te versterken

Fase 1: Vóór implementatie van de interventies

Fase	Wanneer?	Actie
1	Voorafgaand aan de interventie	<ul style="list-style-type: none">• Identificeer en beschrijf het probleem• Identificeer de doelgroep zo expliciet mogelijk• Formuleer doelstellingen• Identificeer mogelijke onderzoekspartners en neem contact op met hen• Identificeer de verwachte resultaten en uitkomsten• Expliciteer interventielogica• Formuleer prestatie-indicatoren• Stel meetinstrumenten op en bereid de dataverzameling voor• Voer (indien mogelijk) een nulmeting uit• Inventariseer risico's

In de eerste plaats is het belangrijk dat de basis voor de evaluatie wordt gelegd vóór de interventies plaatsvinden. Dit kan worden bereikt door van tevoren een aantal stappen uit te voeren. Het is belangrijk dat deze elementen ook daadwerkelijk in een werkplan of beleidskader worden opgenomen, zodat er later

naar kan worden verwezen. Eveneens garandeert het expliciteren van de aanpak in een methodiekbeschrijving dat de theoretische benadering die aan de interventie ten grondslag ligt niet kan worden verwaarloosd door personeelsverloop. Als deze duidelijkheid er is, kan een eventuele latere verwarring voorkomen worden, wat de doeltreffendheid van de interventie kan bevorderen.

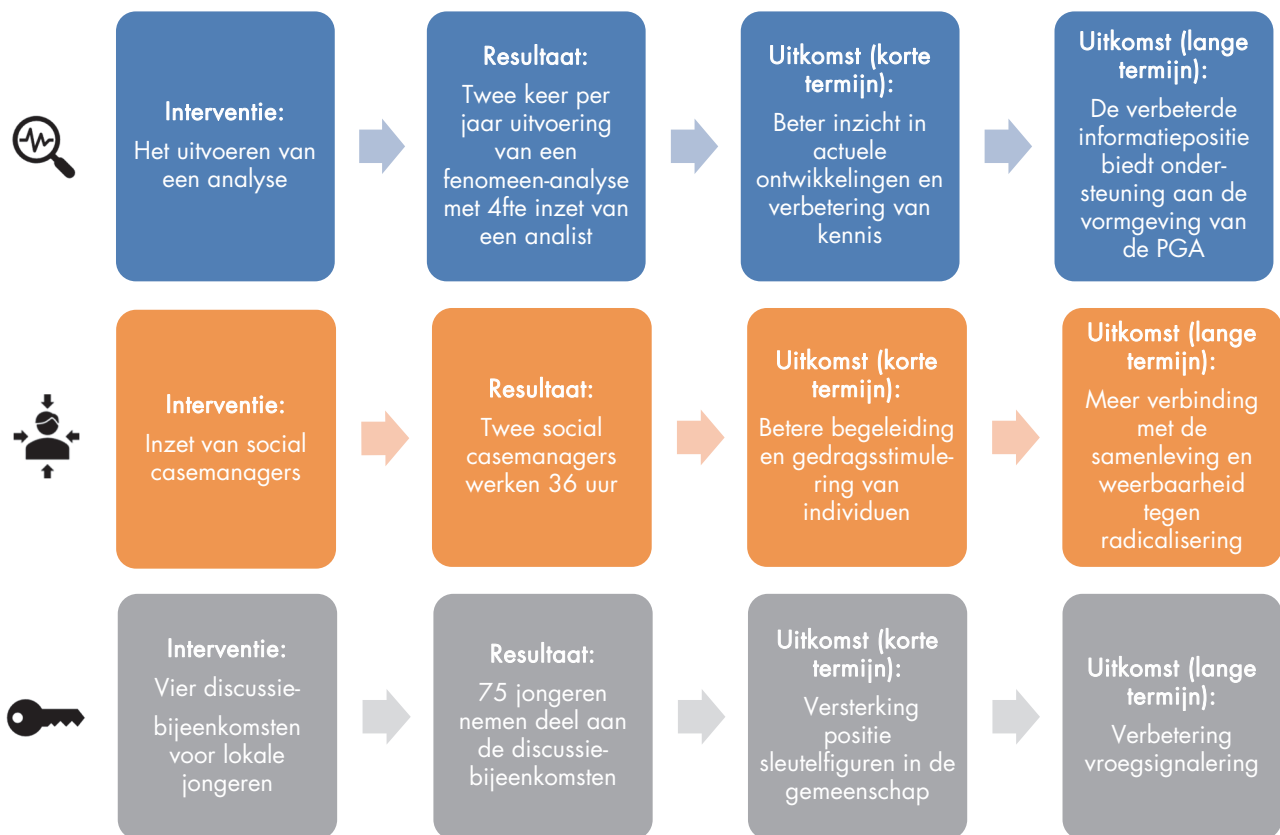
Idealiter zijn er in eerdere uitvoeringen van de interventie al plan- en procesevaluaties uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat de interventie voldoende is doorontwikkeld, zodat de effecten goed gemeten kunnen worden. Deze gids kan echter ook op zich worden gebruikt als alle stappen van de fasen 1 en 2 naar behoren worden doorlopen.

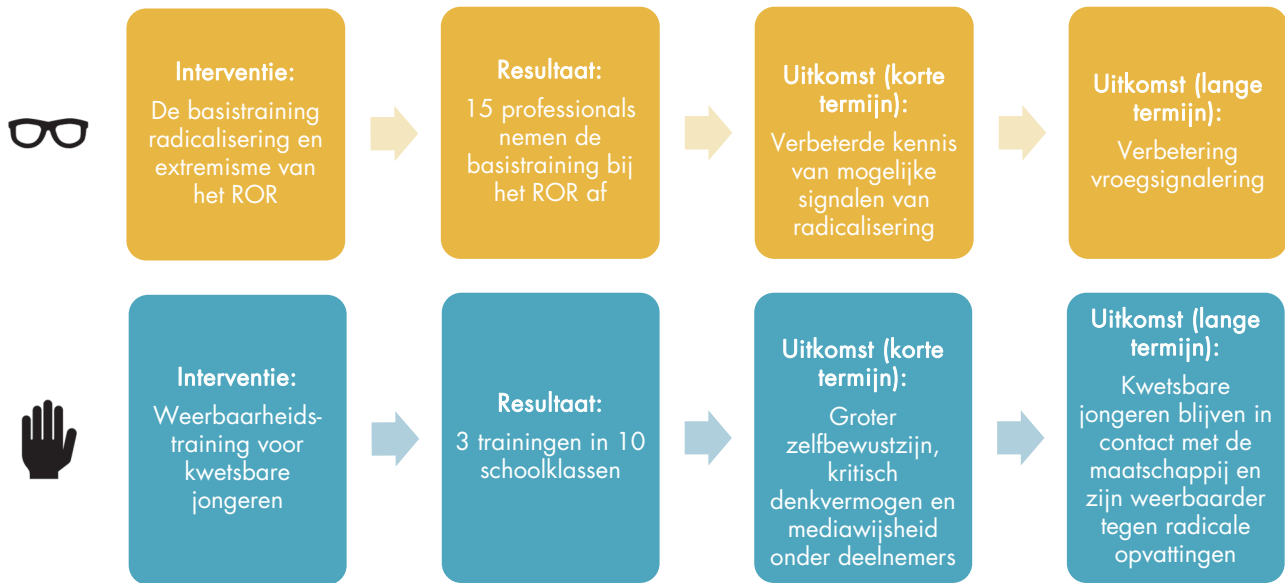
1. **Identificeer en beschrijf het probleem.** Om efficiënt te kunnen werken, moeten alle partijen vanaf het begin duidelijk weten welk probleem de interventie in kwestie probeert aan te pakken. Formuleer daarom een heldere, concrete probleemstelling die duidelijk maakt op welk maatschappelijk vraagstuk de interventie een (gedeeltelijk) antwoord biedt en wat de mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn als er geen actie wordt ondernomen.
2. **Identificeer de doelgroep.** Ook moeten alle partijen scherp hebben wat de doelgroep is. Het is raadzaam dit zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven, zodat gericht kan worden ingegrepen. Er moet ook worden nagedacht over de manier waarop de doelgroep bereikt zal worden. Indien rechtstreekse communicatie met de doelgroep wenselijk is, moet worden uitgewerkt hoe dit contact tot stand kan worden gebracht.
3. **Formuleer doelstellingen.** Eveneens moet het uiteindelijke doel van de interventie gedefinieerd worden. Om het effect goed te kunnen meten, moet dit doel meetbaar, eenduidig en realistisch zijn. Een voorbeeld van een helder geformuleerd doel is 'het verwerven en trainen van nieuwe sleutelfiguren en het versterken van vroegsignalering'. Formuleringen als 'het voorkomen van terroristische aanslagen' of 'een afname van radicaliseringsrisico's' zijn daarentegen niet goed meetbaar.
4. **Identificeer en neem contact op met eventuele onderzoekspartners.** Om de onafhankelijkheid te waarborgen, is het belangrijk dat er meerdere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van de evaluatie. Naast de uitvoerders zelf is het goed om in elk geval de opdrachtgever en een buitenstaander (bijvoorbeeld een collega uit een ander domein) bij de evaluatie te betrekken, zodat zij kritische vragen kunnen stellen over de interventie en de evaluatie. Derhalve is het raadzaam om in deze eerste fase vast te stellen met wie er mogelijk samengewerkt zou kunnen worden en om met deze partijen contact op te nemen.
5. **Identificeer de verwachte resultaten en uitkomsten.** De verwachte opbrengsten van de interventies kunnen worden gedefinieerd aan de hand van resultaten en uitkomsten. Resultaten geven een kwantitatieve, meetbare samenvatting van een activiteit, bijvoorbeeld de inzet van externe deskundigen gemeten in uren (B: PGA) of het aantal professionals dat een basistraining van het ROR heeft voltooid (C: Sleutelfiguren en D: Deskundigheidsbevordering). Uitkomsten geven doorgaans een kwalitatieve meting van de veranderingen die hebben plaatsgevonden als gevolg van deze resultaten, bijvoorbeeld kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering (B: PGA, C: Sleutelfiguren en D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting). Wanneer het mogelijk is om een effectevaluatie uit te voeren wordt hierin vaak gekeken naar langetermijnuitskomsten, zoals versterkte weerbaarheid van

kwetsbare groepen (B: PGA), vroegsignalering (C: Sleutelfiguren, D: Deskundigheidsbevordering en voorlichting) of meer begrip voor andere meningen en levensopvattingen en een versterkt kritisch denkvermogen (E en F: Preventie-activiteiten).

Resultaten geven een kwantitatieve, meetbare samenvatting van de (beoogde) interventie.
Uitkomsten zijn de kwalitatieve veranderingen die plaatsvinden als gevolg van de (beoogde) interventie.

6. **Expliciteer interventielogica.** Het is raadzaam om de aannames en de theoretische onderbouwing die in eerdere fasen ten grondslag lagen aan de interventie in dit stadium nog eens kort toe te lichten. Waarom is er voor deze interventie gekozen en op welke veronderstellingen berust deze keuze? Op welke bronnen is deze keuze gebaseerd? Het is bovendien wenselijk om op dit punt te expliciteren via welke mechanismen de activiteiten tot de gewenste uitkomsten zullen leiden. Op deze manier wordt de verwachte werking van de interventies uiteengezet en verduidelijkt. Deze interventielogica wordt bij voorkeur gebaseerd op bestaand empirisch onderzoek over vergelijkbare interventies voor vergelijkbare doelgroepen uit de binnenlandse of internationale literatuur. Het is nuttig om terug te werken van de gewenste uitkomsten naar de resultaten die daartoe kunnen leiden, en vervolgens naar de maatregelen die genomen moeten worden om deze resultaten te verwezenlijken. Schematisch weergegeven kan een beknopt overzicht van de interventielogica, waarin de pijlen causaliteit aantonen, er dus als volgt uitzien:





7. **Formuleer prestatie-indicatoren.** Om duidelijk te maken wanneer de gestelde doelen zijn bereikt, moeten er succescriteria geformuleerd worden. Zo kan na de interventie worden nagegaan of de doelstellingen zijn verwezenlijkt. Deze worden uitgedrukt in een reeks prestatie-indicatoren. Deze indicatoren worden bij voorkeur ‘SMART’ geformuleerd: **S**pecifiek (ze hebben enkel en alleen betrekking op de resultaten en de uitkomsten van de betreffende interventie), **M**eetbaar (ze kunnen met beschikbare methoden en instrumenten meetbaar worden gemaakt), **A**chievable en **A**tributable (bereikbaar, de indicatoren en *targets* zijn realistisch ten aanzien van wat redelijkerwijs met de interventie kan worden bereikt), **R**elevant (de indicator is een valide maat voor de verschillende resultaten en uitkomsten) en **T**ijsgebonden (er wordt een moment gespecificeerd waarop het doel bereikt moet zijn).

Relevante prestatie-indicatoren zouden er dus als volgt uit kunnen zien:

- ‘Een toename in het aantal personen sleutelfiguren van 10% in 2023’;
- ‘Een stijging van het aantal meldingen van signalen van radicalisering van 10% in 2023 ten opzichte van 2022’;
- ‘Ouders geven na de georganiseerde discussiebijeenkomst aan meer bewust te zijn van mogelijke signalen van radicalisering dan daarvoor’.

Resultaatindicatoren kunnen doorgaans eenvoudig worden opgesteld en gemeten door de resultaten van de verschillende activiteiten te tellen. Voor een verbetering van de evaluatiepraktijk van activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden is het cruciaal dat ook de uitkomsten meetbaar worden gemaakt met behulp van valide indicatoren en robuuste meetinstrumenten.

8. **Stel meetinstrumenten op en bereid de dataverzameling voor.** Na het formuleren van prestatie-indicatoren moeten deze meetinstrumenten worden opgesteld en moet er een dataverzameling worden ingericht. Evaluatie-experts en gespecialiseerde bureaus zullen hier bekend mee zijn en kunnen ingezet

worden om deze fase van de evaluatie te ondersteunen. Het is echter ook mogelijk om de dataverzameling (deels) zelf uit te voeren. Het is belangrijk om rekening te houden met de privacy van degenen wiens gegevens worden verzameld. Persoonsgegevens mogen alleen verwerkt worden binnen de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Over het algemeen kan gebruikgemaakt worden van verschillende methodes, bijvoorbeeld:

- **Tellen en meten.** Met tellen en meten kan aangegeven worden hoe vaak of in welke mate iets het geval is, of hoeveel personen ergens aan mee hebben gedaan.
- **Enquêtes.** Enquêtes kunnen worden gebruikt om vragen over ‘gepercipieerde effecten’ te stellen, met behulp van een vragenlijst met gesloten en open vragen. Dit is een subjectieve meting van veranderingen.
- **Tests.** Tests kunnen worden gebruikt om kwalitatieve verschijnselen voor en na de interventie te meten en zo verandering aan te tonen. Men kan bijvoorbeeld kennis over een bepaald onderwerp toetsen of tolerantie voor andere groepen in de samenleving meten.
- **Interviews.** Door interviews te houden met betrokkenen bij de uitvoering van de interventie, zoals bijvoorbeeld sleutelfiguren (cluster C) of personen die trainingen verzorgen (cluster D), kan informatie over de uitvoering en de ‘gepercipieerde effecten’ van een interventie worden gemeten. Dit is een subjectieve meting van veranderingen. Van tevoren moet er een interviewprotocol opgesteld worden en bureauonderzoek worden verricht zodat men goed voorbereid is.

Om de bewijskracht te vergroten, kan er in sommige gevallen gebruik worden gemaakt van een controlegroep, zodat later vastgesteld kan worden of de veranderingen die plaats hebben gevonden ook echt toe te schrijven zijn aan een bepaalde interventie. Dit houdt in dat er twee groepen worden gevolgd; een groep waarop de interventie wordt toegepast en een andere groep waarop de interventie niet wordt toegepast. Het verschil in gemeten resultaten in beide groepen geeft een goede indicatie van het daadwerkelijke effect van de interventie. Het gebruik van deze methode is echter niet altijd gepast. Zo leidt het gebruik van een controlegroep in de PGA tot ethische problemen en veiligheidsrisico's, aangezien er in bepaalde gevallen bewust geen interventie zou zijn. Er moet daarom worden nagegaan wat de ethische bezwaren zouden kunnen zijn bij het inzetten van een controlegroep.

Ook is het belangrijk dat er in dit stadium nagedacht wordt over de mogelijke neveneffecten van gegevensverzameling. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat mensen hun gedrag veranderen wanneer ze zich bewust zijn van het feit dat hun gedrag wordt bestudeerd. Zo kunnen respondenten tijdens interviews en in enquêtes de neiging hebben onwaar of onjuist te antwoorden op vragen wanneer zij weten dat hun antwoorden worden opgenomen en bestudeerd. Om het risico te beperken dat deze gedragsveranderingen van invloed zijn op de gegevensverzameling kan men het beste een combinatie van meetmethoden gebruiken.

9. **Voer een nulmeting uit.** Voor de aanvang van de interventie moet vastgesteld worden wat het uitgangspunt is, zodat de evaluatie daar later tegen afgezet kan worden. Dit kan door middel van een nulmeting. Dit houdt in dat er een inventarisatie wordt gemaakt van de huidige stand van zaken. Men

kan bijvoorbeeld nagaan hoeveel personen reeds onderdeel zijn van een bestaand sleutelfigurennetwerk, hoeveel professionals in voorgaande jaren trainingen hebben afgenomen bij het ROR of hoeveel meldingen er in de laatste twaalf maanden zijn gemaakt van signalen van radicalisering.

Het is echter niet altijd mogelijk om een nulmeting uit te voeren. Sommige afhankelijke variabelen zijn namelijk lastig meetbaar te maken. Het bepalen van het niveau van weerbaarheid onder de doelgroep voorafgaand aan een interventie is bijvoorbeeld een complexe en ambitieuze taak die niet voor iedere gemeente haalbaar is. Bovendien heeft de preventieparadox (het feit dat niet bewezen kan worden hoeveel gevallen van radicalisering door effectieve interventies voorkomen zijn) tot gevolg dat er bij de PGA geen accuraat dreigingsbeeld geschetst kan worden. In deze gevallen kan er geen echte effectevaluatie worden uitgevoerd, maar kunnen wel instrumenten gebruikt worden die de gepercipieerde situatie meten, zoals enquêtes, interviews en tests.

10. **Inventarisatie van risico's.** Bovendien is het raadzaam in dit vroege stadium na te denken over de problemen of risico's waarmee het projectteam, de externe partners of de doelgroep zouden kunnen worden geconfronteerd. Op welke barrières zou men bij de tenuitvoerlegging van de interventies kunnen stuiten? Het is ook verstandig om na te gaan of het nuttig kan zijn om verdere gemeentelijke of externe partners bij het project te betrekken.

Fase 2: Tijdens de uitvoering

Fase	Wanneer?	Actie
2	Tijdens de interventie	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Organiseer periodieke projectteamvergaderingen • Stel een voortgangsrapport op

1. **Monitoring.** Tijdens de uitvoering van de interventies is het belangrijk om de voortgang goed in de gaten te houden door middel van monitoring. Dit houdt in dat informatie over de uitvoering en de resultaten van verschillende activiteiten tussentijds wordt verzameld en opgeslagen. Er zijn verschillende monitoringinstrumenten die door het projectteam van de gemeente en de gemeentelijke dienst, evenals door externe partners, kunnen worden gebruikt om een degelijk projectdossier op te bouwen. Men kan bijvoorbeeld gebruikmaken van de bovengenoemde methoden, zoals enquêtes en interviews waarin de doelgroep of betrokken professionals volgens een vaststaand format worden bevraagd over de uitvoering en de opbrengsten van de interventies.

Het is van belang dat deze methoden voor gegevensverzameling worden aangepast aan de specifieke context van de interventie. Bovendien is het aan te raden dat er verschillende methoden van gegevensverzameling worden gebruikt. Op deze manier kan er een beter beeld van de interventie worden geschetst en kunnen de resultaten van de evaluatie met elkaar worden vergeleken en zo worden gewaarborgd.

2. **Stel een voortgangsrapport op.** Het is in dit stadium wenselijk dat de bevindingen expliciet worden gemaakt door middel van een voortgangsrapport, zodat alle partijen een duidelijk beeld hebben van het verloop van de interventie en de gegevens in de uiteindelijke analyse kunnen worden gebruikt. In dit verslag kunnen de voorlopige resultaten worden besproken, evenals wat goed ging en wat beter had gekund. Indien bepaalde problemen zijn vastgesteld, kan worden besproken welke stappen moeten worden ondernomen om deze op te lossen.
3. **Organiseer periodieke bijeenkomsten.** Het is wenselijk om tijdens de interventie periodieke bijeenkomsten te organiseren met het projectteam. Verwerk de informatie die tijdens deze vergaderingen gedeeld wordt vervolgens in het voortgangsrapport.

Fase 3: Na afronding van de interventie

Fase	Wanneer?	Actie
3	Na de interventie	<ul style="list-style-type: none"> • Voer een nameting uit • Analyseer de resultaten en uitkomsten • Identificeer de sterke punten • Identificeer de knelpunten • Stel een eindrapport op • Formuleer aanbevelingen

1. **Voer een nameting uit.** Na afloop van de interventie moet er een nameting uitgevoerd worden aan de hand van de gehanteerde prestatie-indicatoren. Dit houdt in dat er gegevens verzameld en verwerkt worden over de uitvoering en de resultaten van de interventie. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een nieuwe ronde projectteamvergaderingen en bijeenkomsten met externe partners die betrokken zijn geweest bij de activiteiten.

De verzamelde gegevens geven inzicht in de veranderingen die zich ten opzichte van de nulmeting hebben voorgedaan. Er kan echter ook een nameting worden uitgevoerd als er geen nulmeting heeft plaatsgevonden. In dat geval spreken we meestal van een 'impactmeting'. Een impactmeting is een alternatieve manier om na te gaan welke gepercipieerde effecten een interventie heeft gehad, waarbij wordt gekeken naar de beleving van de doelgroep. Omdat zonder nulmeting weinig gezegd kan worden over de veranderingen ten opzichte van de startpositie, kan deze meting alleen inzicht geven in de vermeende veranderingen.

Net als bij de nulmeting is het bij sommige interventies gemakkelijker om een nameting uit te voeren dan bij andere. De PGA probeert radicalisering te voorkomen door steun te bieden op leefgebieden, maar het is niet mogelijk om daarbij gebruik te maken van een *counterfactual*, zoals een controlegroep. Hierdoor kan niet worden aangetoond of de interventie ook daadwerkelijk gevallen van radicalisering heeft voorkomen. Bovendien zijn kwalitatieve veranderingen vaak moeilijker te meten dan kwantitatieve veranderingen, mits de gegevens consequent worden

verzameld. In alle gevallen kan echter gebruikgemaakt worden van een aantal van de bovengenoemde meetinstrumenten, zoals enquêtes en interviews waarin de doelgroep of betrokken professionals volgens een vaststaand format worden bevraagd over de uitvoering, geldigheid en gepercipieerde effecten van de interventies. Indien een vergelijking wordt gemaakt met de resultaten van een eerder uitgevoerde nulmeting, is het van belang dat dezelfde meetinstrumenten worden gebruikt en dat deze op identieke wijze worden toegepast.

Het is ook op dit punt van belang dat er verschillende methoden voor het verzamelen van gegevens worden gebruikt om een volledig beeld van de resultaten te geven en de kwaliteit van de evaluatie te waarborgen. Vragen betreffende de implementatie van de interventie en de resultaten moeten hierin steeds centraal staan. Voor dergelijke evaluatieactiviteiten kunnen ook Versterkingsgelden worden aangevraagd (cluster G).

2. **Analyseer de resultaten.** Wanneer alle gegevens zijn verzameld, kunnen de uitvoering en de effecten van de georganiseerde activiteiten worden geanalyseerd. Wat waren de meetbare resultaten van de interventie en wat waren de kwalitatieve veranderingen, de uitkomsten, die hebben plaatsgevonden? Kan er iets worden gezegd over de vraag of deze veranderingen volledig of gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan de uitgevoerde activiteiten? Zijn er ontwikkelingen opgetreden als direct of indirect gevolg van de activiteiten die niet vooraf werden beoogd? Ook kunnen de vooraf geformuleerde prestatie-indicatoren op dit punt gebruikt worden om te kijken of de doelstellingen zijn bereikt.
3. **Identificeer de sterke punten en de knelpunten.** Het is daarnaast wenselijk om in dit stadium na te denken over wat er gezegd kan worden over de werkzame mechanismen. Onder werkzame mechanismen worden de processen verstaan die een gewenst effect veroorzaken of eraan bijdragen. Ook kan worden vastgesteld of er elementen zijn geweest die juist een negatief effect op de interventie hebben gehad.
4. **Stel een eindrapport op.** Om de evaluatie te voltooien, moet deze analyse vervolgens gedocumenteerd worden in een eindrapport. Het is belangrijk dat de verzamelde gegevens in dit verslag niet alleen worden beschreven, maar ook worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat de bevindingen in een zinvolle context geplaatst moeten worden. Welke factoren hebben een rol gespeeld bij het al dan niet verwezenlijken van de doelstellingen?
5. **Formuleer aanbevelingen.** Tot slot is het wenselijk om aanbevelingen te formuleren over verbetermogelijkheden. Deze moeten worden ondersteund door het bewijsmateriaal in het verslag en moeten specifiek, realistisch en haalbaar zijn. Het is bovendien raadzaam om de aanbevelingen onder te verdelen op basis van prioriteit. De aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld worden verdeeld in 'essentieel' versus 'optioneel'. Toekomstige interventies kunnen hier vervolgens op voortbouwen.

Voorbeeld

Een beknopt plan van aanpak voor cluster D zou er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:

Fase 1: Voorafgaand aan de interventie

1. Probleemstelling: Er is een gebrek aan kennis van ideologieën bij ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling stadstoezicht en die vaak in contact staan met burgers. Dit bemoeilijkt vroegsignalering van tekenen van radicalisering en extremisme.
2. Doelgroep: Ambtenaren van de gemeentelijke afdeling stadstoezicht die regelmatig in aanraking komen met burgers.
3. Doelstelling: Om ten minste een X-aantal ambtenaren te trainen door middel van de eendaagse 'basistraining radicalisering en extremisme' van het ROR, een Y-aantal ambtenaren te trainen door middel van de verdiepingstrainingen van het ROR en vier intervisiebijeenkomsten te organiseren over thema's rond radicalisering.
4. Identificeer en neem contact op met eventuele onderzoekspartners: Voor deze interventie zal er samengewerkt worden met het ROR. Voorafgaand aan de interventie is contact opgenomen met de trainingspartner om vast te stellen hoe de behoeften van de doelgroep aansluiten bij het aanbod van basis- en verdiepingstrainingen.
5. Verwachte resultaten: Wij verwachten in 2023 een X-aantal ambtenaren te trainen door middel van de eendaagse 'basistraining radicalisering en extremisme' van het ROR, een Y-aantal ambtenaren te trainen door middel van de verdiepingstrainingen van het ROR, en om vier intervisiebijeenkomsten te organiseren over thema's rond radicalisering. Hiermee hopen wij een Z-aantal ambtenaren te kunnen bereiken.
6. Verwachte uitkomsten:
 - Verwacht wordt dat deze activiteiten zullen leiden tot een toename van de deskundigheid inzake ideologieën, radicalisering en extremisme. Tevens veronderstellen wij dat professionals die deelnemen aan de trainingen en bijeenkomsten zich zekerder zullen voelen in de omgang met doelgroepen. Ook wordt verwacht dat de opleidingen zullen bijdragen aan de ontwikkeling van een netwerk onder de deelnemende professionals, en dat de intervisiebijeenkomsten ervoor zullen zorgen dat de visie van de gemeente een breder draagvlak krijgt.
 - Aangenomen wordt dat deze positieve veranderingen ertoe zullen leiden dat tekenen van radicalisering en extremisme eerder en beter worden gesignaleerd. De bovengenoemde verbeteringen geven ambtenaren die deel uitmaken van de afdeling stadstoezicht greep op hun handelingsperspectieven. Dit stelt hen in staat om sneller en doelgerichter te handelen.
7. Prestatie-indicatoren:
 - Een X-aantal ambtenaren heeft in 2023 de basistraining van het ROR voltooid;
 - Een X-aantal ambtenaren heeft in 2023 de verdiepingstrainingen van het ROR voltooid;
 - Een X-aantal ambtenaren heeft in 2023 de themabijeenkomsten bijgewoond;
 - X-procent van de deelnemers geeft aan een beter begrip te hebben van mogelijke signalen van radicalisering en extremisme.
 - X-procent van de deelnemers geeft aan een betere greep te hebben op zijn of haar handelingsperspectieven.
 - X-procent van de deelnemers geeft aan een vermoeden van radicalisering overtuigender en genuanceerder te kunnen onderbouwen.
8. Meetinstrumenten: Om de resultaten en uitkomsten van de interventie vast te stellen zal gebruik worden gemaakt van verschillende meetmethoden, zoals:

- Meten en tellen van aantal ambtenaren dat de verschillende trainingen bij het ROR heeft afgenomen.
- Meten en tellen van het aantal keer dat vermoedelijke gevallen van radicalisering en extremisme zijn gesignaleerd.
- Na afloop van iedere training neemt het ROR enquêtes onder de deelnemers af. Deze zullen worden verzameld en geanalyseerd.
- Aan het einde van het jaar zullen 10 deelnemers volgens een vaststaand formaat bevestigd worden over de gepercipieerde effecten van de trainingen.

9. Nulmeting:

- Tot op heden is een X-aantal ambtenaren van de gemeentelijke afdeling stadstoezicht getraind. Y-aantal ambtenaren heeft in de afgelopen jaren de basistrainingen van het ROR gevolgd. Bovendien heeft Z-aantal ambtenaren een verdiepingstraining afgenomen bij het ROR.
- In 2020 is een X-aantal vermoedens van radicalisering of extremisme gerapporteerd door ambtenaren van de gemeentelijke afdeling stadstoezicht. In 2021 is er een Y-aantal vermoedens van radicalisering of extremisme gerapporteerd door abtenaren in een dienstverlenende rol.
- De ambtenaren die trainingen zullen ontvangen, worden tevens volgens een vaststaand format bevestigd over radicalisering en extremisme. Hierin wordt onder andere gevraagd hoe vaak zij in de laatste 12 maanden signalen van radicalisering en/of extremisme hebben gemeld.

10. Risico-inventarisatie: De onderwerpen die tijdens trainingen en vergaderingen worden besproken, liggen vaak gevoelig. Daarom is het belangrijk dat, nu de meeste activiteiten online plaatsvinden, er rekening wordt gehouden met de veiligheid en privacy van de gebruikte online platforms. In het verleden is dit soms niet goed gebeurd. Dit kan schade toebrengen aan de vertrouwensrelatie tussen deelnemers onderling, en aan die tussen deelnemers en organisatoren.

Fase 2: Tijdens de interventie

1. Monitoring:

- Elk kwartaal zal er een projectteamvergadering gehouden worden om te bespreken of de geplande activiteiten goed zijn uitgevoerd en wat de mogelijke beperkingen/knelpunten zijn geweest. Tijdens deze bijeenkomsten staat het delen van informatie centraal.
- Na elke intervisiebijeenkomst wordt een enquête afgenomen onder de deelnemers. Deze enquêtes worden vervolgens verwerkt in het projectdossier.
- De getrainde personen worden elk kwartaal volgens een vaststaand format bevestigd over radicalisering en extremisme.

2. Projectteamvergaderingen: Elke drie maanden zal er een projectteamvergadering worden georganiseerd met alle partijen die direct betrokken zijn bij de interventie.

3. Voortgangsrapport: De bevindingen die uit deze bijeenkomsten komen zullen worden opgenomen in een voortgangsrapport dat met alle betrokken partijen zal worden gedeeld.

Fase 3: Na de interventie

1. Nameting:

- Aan het einde van het jaar worden de enquêtes die het ROR afgenomen heeft onder de deelnemers doorgestuurd naar de gemeente. Deze worden vervolgens verwerkt in het projectdossier.
- Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd met externe partners om na te gaan hoe zij de uitvoering en de effecten van de activiteiten hebben ervaren.

- Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd met het gemeentelijk meldpunt voor radicalisering om na te gaan of er een verandering is opgetreden in de manier waarop vermoedelijke signalen van radicalisering worden gemeld. Er zal met name worden gekeken of meldingen relatief beter onderbouwd zijn geweest in de periode na de training.
- De ambtenaren die trainingen hebben ontvangen, worden aan het einde van het jaar opnieuw volgens een vaststaand format bevraagd over radicalisering en extremisme. Hierin wordt onder andere gevraagd op welke grond zij in de laatste 12 maanden signalen van radicalisering en/of extremisme hebben gemeld.

2. Identificeer resultaten:

- Dit jaar heeft een X-aantal ambtenaren van de afdeling stadstoezicht de basistraining van het ROR voltooid.
- Dit jaar heeft een X-aantal ambtenaren van de afdeling stadstoezicht verdiepingstrainingen bij het ROR voltooid.
- Er is dit jaar een X-aantal intervisiebijeenkomsten georganiseerd. In totaal heeft een X-aantal ambtenaren van de afdeling stadstoezicht hieraan deelgenomen.

3. Identificeer uitkomsten:

- Uit de enquêtes blijkt dat twee derde van de ambtenaren die de trainingen bij het ROR hebben voltooid, aangeeft meer kennis te hebben van de mogelijke signalen van radicalisering en extremisme. Er heeft dus deskundigheidsbevordering plaatsgevonden.
- Uit de vragenlijsten die na afloop van de periodieke intervisiebijeenkomsten zijn afgenomen, blijkt dat 60% van de ambtenaren die één of meer intervisiebijeenkomsten hebben bijgewoond deze activiteit(en) als netwerkverrijkend hebben ervaren.
- Het aantal keren dat signalen van radicalisering en/of extremisme werden gemeld bij het meldpunt radicalisering van de gemeente is met X% gestegen onder de doelgroep.
- Doordat deze evaluatie slechts een jaar betreft, kunnen er nog geen conclusies over de langetermijneffecten worden getrokken.

4. Identificeer sterke punten: Deelnemers waren over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de aangeboden ROR-trainingen en de periodieke bijeenkomsten. Zij waren met name enthousiast over activiteiten die gericht waren op concrete casuïstiek, bijvoorbeeld door middel van casussimulaties. Een goede vertaalslag naar de praktijk werd op prijs gesteld.

5. Identificeer knelpunten: Als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn veel bijeenkomsten online georganiseerd. Wij merken echter dat er tijdens online bijeenkomsten minder verbinding onder de deelnemers ontstaat dan gebruikelijk is tijdens fysieke bijeenkomsten, omdat er minder momenten voor persoonlijk contact zijn. Derhalve dragen de activiteiten minder bij aan netwerkvorming dan voorheen.

6. Bepaal of deze resultaten volledig, gedeeltelijk of niet toe te schrijven zijn aan de uitgevoerde interventies:

- Aangezien er geen controlegroep werd gebruikt, kan niet worden vastgesteld of de bovengenoemde resultaten aan de georganiseerde interventies kunnen worden toegeschreven.

7. Stel eindrapport op: In ons eindrapport zullen methoden, resultaten, conclusies en aanbevelingen transparant en coherent worden beschreven.

8. Formuleer aanbevelingen:

- Er zal moeten worden gewerkt aan een veilige online omgeving. Omdat wij ook in de toekomst met een combinatie van fysieke en online bijeenkomsten willen werken, is het van belang na te gaan hoe de privacy van deze activiteiten kan worden gewaarborgd, zodat de vertrouwensband tussen de organisatoren en de deelnemers niet geschaad wordt.
- Het is van belang om in de komende jaren opnieuw te evalueren, zodat de effecten van de interventies op langere termijn kunnen worden vastgesteld.

- In de toekomst is het gebruik van een controlegroep aan te bevelen. Dit kan bijvoorbeeld door een afdeling binnen de gemeente te monitoren waarvan de ambtenaren pas in het volgende jaar zullen worden opgeleid.