



EUROPE

Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme

Een eerste evaluatie van de gemeentelijke
Versterkingsgelden 2020-2021

Samenvatting

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.

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 activiteitencuster 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 toekende 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 voedingsbodem 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. Gemeentebambtenaren 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.