

13 januari 2022

Onderzoeksrapport
Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie

Externe expertcommissie
Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie

Inhoud

<i>Managementsamenvatting</i>	4
1. Inleiding	8
1.1 Instelling en vraagstelling commissie	8
1.2. Focus en aanpak commissie	9
1.3. Uitgangspunten commissie	11
1.3.1. Het radicaliseringsdiscours en het anti-radicaliseringsbeleid	12
1.3.2. Democratische rechtsorde en rechtsstaat	14
1.3.3. Effectiviteit	15
2. Bevindingen	17
2.1. Context van het beleid	17
2.2. Het gelaagde veiligheidsbeleid van de gemeente	18
2.3. De activiteiten van het team in de praktijk	20
2.3.1. Casus 1: Netwerk van sleutelpersonen	21
2.3.2. Casus 2: De rol van de gemeente in het casusoverleg	26
2.4. Effectiviteit	31
3. Conclusies en aanbevelingen	33
3.1 Conclusies	33
3.2 Aanbevelingen	35
3.2.1. Rechtmatigheidstoets	35
3.2.2. Netwerk van sleutelpersonen	36
3.2.3. Rol gemeente in het casusoverleg	36
3.2.4. Effectiviteit	36
Bijlage 1 Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, polarisatie en extremisme	38
Bijlage 2 Leden Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie	41
Bronnenlijst	42

Managementsamenvatting

Vraagstelling college

Uw college heeft de expertcommissie de volgende vragen voorgelegd.

- a. Doet Rotterdam binnen de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie de goede dingen?
- b. Doet ze dit ook op de goede, meest effectieve manier?
- c. Is de Rotterdamse aanpak voldoende toegerust op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen?

In de commissie heeft u externe leden benoemd vanuit verschillende expertises, zowel op de terreinen van veiligheids- en jeugdbeleid, cultuurproductie en de geestelijke gezondheidszorg, als de evaluatie van beleid. De commissieleden hebben hun expertise ingezet om recht te doen aan het multidimensionale karakter van de problematiek waar de Rotterdamse Aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie op is gericht. In de uitgangspunten, bevindingen en aanbevelingen van de commissie is deze benadering terug te vinden. De leden van de commissie nemen deel aan deze expertcommissie op persoonlijke titel.

Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn leidend geweest bij het formuleren van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1. Historische en maatschappelijke context van radicalisering

Radicalisering, extremisme en polarisatie zijn fenomenen waarbij mensen en groepen reageren op de wereld om hen heen, ook op politiek en overheidsbeleid. Het beleid is op zijn beurt een reactie hierop. Een goed antiradicaliseringsbeleid is onderdeel van een bredere aanpak gericht op het bouwen van een stad waarin het voor iedereen goed leven is.

2. Bescherming van de democratische rechtsstaat en rechtsorde

Het beschermen van de rechtsstaat is een overheidstaak. Dit vereist dat de gemeente waakt over het in acht nemen van de beginselen van proportionaliteit, rechtmatigheid en transparantie bij het uitvoeren van interventies.

3. Effectiviteit van de Aanpak

De effectiviteit van interventieprogramma's wordt verhoogd door systematische verankering van wetenschappelijke en toegepaste kennis in de ontwerp-, uitvoerings- en evaluatiefase van deze programma's en continue aandacht voor leren en verbeteren door professionals werkzaam in de praktijk.

Aanpak en focus

De commissie heeft gekozen voor een etnografische aanpak: het trachten te begrijpen en beschrijven van de aanpak door het team Risicogroepen in *de maatschappelijke en politieke*

context waarin het zijn werkzaamheden verricht. Daardoor is het mogelijk om de praktijk van het team te kunnen begrijpen en beschrijven in al haar complexiteit.

Het rapport is datagedreven: de commissie heeft gegevens verzameld en geanalyseerd en deze hebben tot onderzoek naar nieuwe vragen geleid. Het is aan de hand van de aangedragen casuïstiek door leden van het team Risicogroepen dat de commissie in dit proces haar kennis heeft kunnen verdiepen en verbreden. Naast mondelinge en schriftelijke informatie verstrekt door het team, heeft de commissie eigen desk research verricht en gebruik gemaakt van de beleidstheoretische, beleidsmatige, juridische en wetenschappelijke kennis van haar leden.

De leden hebben zich opgesteld als experts die willen meedenken met het team. De openhartige discussie met teamleden bood de commissie gelegenheid direct feedback te geven, concrete suggesties te doen en kanttekeningen te plaatsen. De commissieleden spreken hun waardering uit voor de open houding van deze teamleden richting de commissie en ook voor de betrokkenheid en inzet die zij tonen bij hun werk en voor het traject dat de commissie samen met hen heeft doorlopen. Dit rapport zou niet mogelijk geweest zijn zonder hun engagement. Hun engagement om het nog beter te doen en te leren van de samenwerking.

De commissie vindt het belangrijk de beperking van het soort onderzoek dat zij heeft verricht en specifiek dit rapport te duiden. Zij heeft niet de pretentie ‘het beleid’ en ‘de aanpak van de stad Rotterdam’ te kunnen evalueren. Ze brengt geen definitieve antwoorden op de gestelde vragen van het College. De gekozen interactief-adaptieve methode vertrekt vanuit het idee dat kennisopbouw dialectisch is en dus gestoeld is op meerdere feedback loops (Hymes, 1996: 7). Dit rapport is dan ook maar één stap in het onderzoeksproces dat de commissie is gestart. Concreet: de commissie kijkt uit naar het gesprek dat door deze rapportage op gang kan komen.

Bij het onderzoek naar de uitvoering van de ‘Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022’ heeft de commissie zich gefocust op (1) het netwerk van sleutelpersonen binnen de actielijn ‘Depolarisatie en verminderen van spanningen en (2) de rol van de gemeente in het casusoverleg binnen de actielijn ‘Disengagement en deradicalisering’. Daarmee zijn zeker niet alle vragen van het College (in deze fase) in beschouwing genomen.

Bevindingen

Binnen de gemeente Rotterdam ziet de commissie een team aan het werk met een sterk engagement, een leergierige, open houding en een groot netwerk. Teamleden geven met daadkracht uitvoering aan de ‘Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022’ die is ingebed in het bredere veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in de nota ‘Veilig@Rotterdam 2018-2023’.

Het valt de commissie op dat de missie die het team heeft meegekregen en die vanuit de Veiligheidsnota is overgenomen in de Aanpak, erg ruim geformuleerd is. Het team heeft als opdracht (potentieel) gewelddadig gedrag dat ideologisch gedreven is, tegen te gaan om zo ontwrichting van de samenleving, bedreiging van de democratische rechtsorde, alsmede

polarisatie tegen te gaan. Hiermee krijgt het team een verantwoordelijkheid die de eigen invloedssfeer overstijgt.

De commissie heeft geconstateerd dat in de alledaagse praktijk van het team Risicogroepen de veiligheidsagenda en de zoektocht naar informatie veelvuldig de overhand hebben en de sociaal-maatschappelijke agenda overvleugelen. Deze toenemende dominantie van veiligheid ('verveiliging') brengt ongewenste effecten met zich mee. Ten eerste ligt verlies van vertrouwen van burgers in de overheid op de loer, omdat zij vooral als veiligheidsrisico lijken te worden gezien, in plaats van als bewoners die op positieve wijze mee (kunnen) bouwen aan een bloeiende stad. Ten tweede brengt dit het risico van onrechtmatig handelen door de gemeente met zich mee. In de zoektocht naar informatie loopt de gemeente zelf het risico om wettelijke grenzen te overschrijden, zo constateert de commissie. Het is de commissie opgevallen dat het team onvoldoende bekend is met, en zich onvoldoende bewust is van het belang van de rechtmatigheidsvragen die bij de interventies een rol spelen. Dit geldt met name bij het casusoverleg, maar ook bij het sleutelpersonennetwerk. De commissie zet vraagtekens bij de rechtmatigheid van de informatie-inwinning over personen ten behoeve van het casusoverleg. Bovendien vindt de commissie dat deze inwinning niet binnen de taak van de gemeente past.

Een andere, ethische kwestie is dat de gemeente haar ambtenaren mogelijk blootstelt aan risicovolle situaties door hen zelf contact te laten zoeken met personen die worden besproken in het casusoverleg. Vanwege het ontbreken van training en de beperkte bevoegdheden om dreigingen te duiden, beschikken deze ambtenaren niet over de benodigde informatie om te kunnen inschatten of personen een fysieke dreiging kunnen vormen.

De drang naar informatie-inwinning is ook aanwezig ten aanzien van het netwerk van sleutelpersonen. Daar signaleert de commissie een steeds verder gaande verschuiving vanuit het team naar gericht informatie opvragen. Hiermee worden sleutelpersonen vaker als verstrekker van informatie ten behoeve van openbare orde aangelegenheden gebruikt. Deze drang naar informatie-inwinning is echter niet louter aangedreven door het team, maar wordt ook ingegeven door het politiek-bestuurlijke niveau van de gemeente. De commissie wijst op het risico dat als gevolg daarvan mogelijk afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen in de sleutelpersonen binnen hun gemeenschap. Ook gaat het 'uitvragen' ten koste van het ontvangen van signalen die sleutelpersonen *uit eigen beweging* afgeven over wat er leeft binnen hun gemeenschap. En daarmee laat de gemeente kansen liggen om via het netwerk het sociale kapitaal binnen Rotterdamse gemeenschappen te benutten voor de uitdagingen waar de stad zich voor gesteld ziet.

Aanbevelingen

Rechtmatigheid

De commissie adviseert:

- een rechtmatigheidstoets te laten uitvoeren op de relevante activiteiten van het team risicogroepen;

- het kennisniveau te verhogen van de medewerkers over de juridische kaders waarbinnen zij werken;
- het alert maken van direct en indirect verantwoordelijken op het thema rechtmatigheid.

Netwerk van sleutelpersonen

De commissie adviseert:

- om een fundamentele keuze te maken om het netwerk van sleutelpersonen aan te wenden ter versterking van het sociaal kapitaal van de gemeenschappen en leden van dat netwerk niet langer te gebruiken ten behoeve van veiligheidsissues;
- de werkzaamheden met betrekking tot het netwerk sleutelpersonen te verplaatsen naar een ander, meer passend onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Rol gemeente in het casusoverleg

De commissie adviseert:

- het stimuleren van een snelle afronding van het wetgevingstraject met betrekking tot het casusoverleg;
- het strikt beperken van de rol van de gemeente in het casusoverleg tot de regierol.

Effectiviteit

De commissie adviseert:

- het systematischer verankeren van de verbinding tussen de teammedewerkers en professionals onderling en met (wetenschappelijke) deskundigen.

1. Inleiding

Het rapport van een expertcommissie is vaak een specifiek tekstgenre. Het schept doorgaans een overzichtelijke wereld met vaak een al even overzichtelijke eenvoudige set van aanbevelingen en antwoorden. Zo'n rapport schept niet alleen een eenduidige werkelijkheid, maar ook het beeld van een eenduidig onderzoeksproces waarin alle methoden, technieken en onderzoeksvragen op voorhand duidelijk waren.

De werkelijkheid is dat dit rapport niet de uitkomst is van een eenduidig en lineair proces. Toen de expertcommissie aan deze opdracht startte in juni 2019 was behalve de opdracht, weinig scherp geformuleerd. Gezien de interdisciplinariteit van de experts was er geen duidelijke methodologie of visie op de concrete rol van eenieder. Afgezien van algemene expertise was er ook geen kennis over de concrete werking van het team van de Rotterdamse aanpak. Die startpositie bleek niet de gemakkelijkste. Ook heeft de Corona-pandemie het werk van de commissie ernstig vertraagd.

Dit rapport van de *Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie* (hierna: 'expertcommissie' of 'commissie') is geschreven als een neerslag van het proces dat de commissie heeft doorgemaakt. Hiermee probeert de commissie de gemeente Rotterdam inzicht te verschaffen in haar aanpak, de bevindingen en de aanbevelingen. De leden van de commissie nemen deel aan deze expertcommissie op persoonlijke titel.

Het inleidend hoofdstuk geeft inzicht in de aanpak en totstandkoming van het rapport en de onderliggende aannames ervan. Die aanpak is het gevolg van de verleende opdracht, de samenstelling van de expertcommissie en de informatievergaringstechnieken die voorhanden waren.

In het tweede hoofdstuk presenteert de commissie haar bevindingen aan de hand van een beschrijving van twee casussen. De nadruk ligt op het begrijpen van die casussen in hun context. De keuze voor deze aanpak is verantwoord in het inleidend hoofdstuk.

In het derde en laatste hoofdstuk formuleert de commissie enkele aanbevelingen in de hoop de werkwijze van het team te helpen versterken.

1.1 Instelling en vraagstelling commissie

Op 2 juli 2019 is de *'Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie'* ingesteld.¹ De commissie heeft als taak gekregen de gemeente *'gevraagd en ongevraagd van aanbevelingen te voorzien over de Rotterdamse aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie'*. Het verzoek was de advisering niet alleen te richten op de huidige aanpak, maar ook op de toekomst: *'is de Rotterdamse aanpak voldoende toegerust op maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeente afkomen?'* De gemeente heeft de commissie de volgende vragen voorgelegd.

¹ Zie bijlage 1, 'Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie van de gemeente Rotterdam', Gemeenteblad 2 juli 2019.

- a. Doet Rotterdam binnen de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie de goede dingen?
- b. Doet ze dit ook op de goede, meest effectieve manier?
- c. Is de Rotterdamse aanpak voldoende toegerust op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen?

1.2. Focus en aanpak commissie

De gemeente heeft bewust gekozen voor een interdisciplinair team van leden² die kennis inbrengen vanuit de pedagogie, contraterrorisme, cultuurwetenschappen, geestelijke gezondheidszorg, beleids- en evaluatiekunde, expertise over veiligheidsdiensten, islamistisch terrorisme, digitale media en cultuur, extreemrechts en deradicalisering. De commissie zag dit als een serieuze meerwaarde die ze optimaal wilde benutten.

Interdisciplinariteit heeft ook nadelen. Het meest in het oog springende nadeel is dat elk van de experts onvermijdelijk ook geconfronteerd wordt met methodologieën, theorieën en zienswijzen die niet tot zijn of haar domein behoren. Dit heeft in dit geval onder andere als concreet gevolg dat de methodologie van de commissie niet op voorhand vastgelegd was. De methodologie is tijdens het traject opgebouwd en zal hoogstwaarschijnlijk in de resterende tijd verder aangepast en bijgestuurd worden. Hoewel dit het werk niet vergemakkelijkt en een complex parcours veroorzaakt, is dit niet louter een nadeel. Het heeft wel tot gevolg dat het van belang is het proces dat geleid heeft tot dit rapport nauwgezet te duiden. Het proces, de experts en het team zijn immers deel van de kennisproductie die tot dit rapport heeft geleid.

Gezien die startpositie heeft de commissie gekozen voor een etnografische aanpak. Etnografie is een inductieve wetenschap. Deze aanpak vertrekt vanuit data en werkt naar een empirische theorie (Blommaert & Dong, 2010). Die etnografische aanpak was geen vooropgezette keuze, maar is organisch gegroeid uit de opdracht, de interdisciplinariteit van de commissieleden en de instrumenten en tijd die de commissie tot haar beschikking had. De expertcommissie, zo werd vastgesteld, had als voornaamste instrumenten om haar opdracht te vervullen: algemene informatie-inwinning, intensieve informatiesessies met de betrokkenen van het team Risicogroepen en diepgaande reflectie op beide soorten informatie. Concreet gaat het om:

- schriftelijke informatie ingewonnen bij het team, waaronder openbare en vertrouwelijke nota's, onderzoeksrapporten en antwoorden op raadvragen;
- mondelinge informatie middels gesprekken met teamleden waarin tevens commissieleden teamleden de verstrekte informatie van feedback en kanttekeningen voorzagen,
- informatie over de debatten in de gemeenteraad over de Aanpak;
- eigen desk research in de vorm van studie van (inter)nationale secundaire literatuur;
- beleidstheoretische, uitvoerende, beleidsmatige, juridische en wetenschappelijke kennis van de commissieleden.

² Zie bijlage 2.

Dit rapport is datagedreven: het zijn de gegevens die de commissie verwerkt en verzameld heeft die haar op het spoor hebben gebracht van onderzoek naar een aantal specifieke vragen. De data worden meer bepaald behandeld als etnografische data. Deze worden geanalyseerd in relatie tot de bredere maatschappelijke en politieke context waarbinnen ze geproduceerd worden. De verschillende sessies met het team Risicogroepen zijn geanalyseerd als het resultaat van de interactie met het team in een specifieke context. De experts vormden dus net als het team een wezenlijk onderdeel van de kennisproductie die leidt tot dit rapport.

De eerste doelstelling van de commissie was de praktijk van het team te begrijpen in al haar complexiteit. Wat doet het team exact? Waar is het gesitueerd in de gemeentelijke organisatie en hoe verhoudt het zich tot het gemeentebestuur en de nationale overheid? Welke impact hebben ontwikkelingen in de wereld op Rotterdam en op het team in het bijzonder? Waar zien de commissieleden knelpunten en wat zien zij als goede praktijken? Dat is exact wat etnografie van oorsprong doet: het trachten begrijpen en uiteindelijk beschrijven van lokale praktijken en communicatie in hun context (Hymes, 1972).

Deze vorm van '*ethnographic monitoring*' (Hymes, 1980; Bulcaen & Blommaert, 1997; Van der AA & Blommaert, 2015; Maly, 2015) ziet er als volgt uit:

1. Insider perspectief: de sociale actoren horen (in dit geval het team Risicogroepen) en hen vragen de zaken te benoemen die zij het belangrijkste vinden.
2. Outsider perspectief: vervolgens extra data verzamelen en hierop reflecteren vanuit de expertises van de commissieleden.
3. Evaluatie-effect: hierna die informatie terugbrengen naar het team.

Concreet hebben de commissieleden zich opgesteld als experts die willen meedenken met het team. Meedenken over hun praktijk, de moeilijkheden die zij ervaren en de wensen en frustraties waar zij mee kampen. De commissieleden spreken hun waardering uit voor de open houding van deze teamleden gedurende het traject met de commissie en ook voor de betrokkenheid en inzet die zij tonen bij hun werk. Dit rapport zou niet mogelijk geweest zijn zonder hun engagement. Hun engagement om het nog beter te doen en te leren van de samenwerking. Het is aan de hand van de aangedragen casuïstiek door de leden van het team dat de commissie haar kennis verder verdiept en verbreed heeft. Deze casuïstiek vormt van dit rapport. Maar het zijn ook de gesprekken die toelaten om zicht te krijgen op de reële praktijken achter de papieren wereld. De openhartige discussie met diverse leden van het team boden de commissie de gelegenheid direct feedback te geven, concrete suggesties te doen en kanttekeningen te plaatsen. De commissieleden hopen dat deze feedback het team ten dienste is geweest.

Tegelijkertijd is het belangrijk de beperking van dit soort onderzoek en specifiek dit rapport te duiden. De commissie heeft niet de pretentie 'het beleid' en 'de aanpak van de stad Rotterdam' te kunnen evalueren. Ze brengt geen definitieve antwoorden op de gestelde vragen van het College. De gekozen interactief-adaptieve methode vertrekt vanuit het idee dat kennisopbouw dialectisch is en dus gestoeld is op meerdere feedback loops (Hymes, 1996: 7). Dit rapport is dan ook maar een stap in het onderzoeksproces dat de commissie is

gestart. Concreet: de commissie kijkt uit naar het gesprek dat door deze rapportage op gang kan komen.

Een voordeel van de gehanteerde interdisciplinaire en etnografische benadering is dat het mogelijk is de praktijk van het team te begrijpen en te beschrijven in al haar complexiteit. Een goede etnografie produceert een 'realistische' beschrijving van wat er daadwerkelijk gebeurt.³ Dit stelt de commissie in staat om een veelzijdige benadering te ontplooien ten aanzien van de aanpak die zij wenst te voorzien van advies. Het levert niet alleen een realistische beschrijving op van die praktijk, maar ook realistische aanbevelingen die rekening houden met de complexe realiteit waarin het team werkt.

De commissie gaat dieper in op twee casussen. Deze zijn niet zomaar een '*rapport van een gebeurtenis, praktijk of evenement*'. Het benoemen van een casus staat gelijk aan het maken van een theoretische claim: het is het beargumenteren dat iets een casus is '*of something, or to argue that it is an instance of a larger class*' (Schulzman, 1986: 11). De casus wordt gekozen omdat ze representatief lijkt voor een bepaalde realiteit, een bepaalde reeks praktijken.

Het betreft (1) de casus van het netwerk sleutelpersonen en (2) de casus van de gemeentelijke rol binnen het casusoverleg in het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Rijnmond. De keuze voor deze beide komt voort uit hetgeen de commissie heeft kunnen destilleren uit de informatie die zij van het team heeft ontvangen in de tijd die haar tot dan toe ter beschikking stond, en de door de teamleden zelf aangedragen casuïstiek en dilemma's. De eerste casus past binnen actielijn 'Depolarisatie en verminderen van spanningen' en in het veld van primaire preventie. De tweede casus past binnen de actielijn 'Disengagement en deradicalisering' en betreft de secundaire en tertiaire preventie. Daarmee bestrijkt de commissie dus ook het veld in de breedte.

De commissie denkt dat de door haar gekozen aanpak complementair is aan andere (externe) evaluaties). De gemaakte keuzes werpen wellicht een ander licht op dezelfde praktijken.

1.3. Uitgangspunten commissie

De volgende uitgangspunten zijn leidend geweest bij het formuleren van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

³ *Ethnographic monitoring* kan slechts werken als de onderzoekers zich bewust zijn van hun eigen rol in het kennisproces. In ons geval betekent dit dat het '*outsider-perspectief*' gekleurd wordt door ons eigen kennis, onze methodes en aannames. Dat is geen probleem, maar het is belangrijk dat we als onderzoekers zelfreflectief te werk gaan. Het is daarom ook dat we hier onze methodes en aannames uitvoering duiden. Het onderkennen van die rol als expert in de kennisopbouw is eigen aan etnografie. Hoe meer een etnograaf weet, hoe beter het eindresultaat mogelijk is (Hymes, 1996: 7). Het is hier belangrijk de meerwaarde van de interdisciplinaire aanpak te onderstrepen. Met hoe meer experts we zijn, hoe meer onze eigen bias ondervangen wordt. Tegelijkertijd is het van belang dat de onderzoeker openstaat voor zelfcorrectie gedurende het onderzoeksproces. De rol van onze diepgaande besprekingen met het team – de zogenaamde evaluatiefase in het geschetste proces – ondervangt deze bias verder. Feedback dient dus om de initiële informatie en analyses te corrigeren en aan te vullen (Blommaert & Bulcaen, 1997: 19).

1. Historische en maatschappelijke context van radicalisering:

Het beleid om radicalisering, extremisme en polarisatie tegen te gaan, dient beschouwd te worden in de historische en maatschappelijke context waarin het is ontstaan. Radicalisering is, vanuit het individu beschouwd, een zeer persoonlijk proces dat dan ook niet eenduidig verloopt. Radicalisering, extremisme en polarisatie zijn echter ook maatschappelijke fenomenen, waarbij mensen en groepen reageren op de wereld om hen heen, ook op politiek en overheidsbeleid. Het beleid is op zijn beurt weer een reactie hierop.

Dit brengt een aantal gevolgen met zich mee: dat de gemeente altijd ergens partij is, ook al zou zij zich graag boven of naast de strijdende partijen willen plaatsen; ook al zou het beter zijn als zij erbuiten kon staan. Omdat de lokale overheid voor burgers de zichtbare en (in theorie) meest benaderbare vertegenwoordiging van de staat vertegenwoordigt, doet haar houding er zeer toe.

2. Bescherming democratische rechtsstaat en rechtsorde:

Beleidsontwikkeling en -uitvoering vinden plaats binnen de overheidstaak om de democratische rechtsstaat en rechtsorde te beschermen. Dit vereist dat de gemeente ook zelf waakt over het in acht nemen van de regels die op haarzelf van toepassing zijn, zoals de beginselen van proportionaliteit en rechtmatigheid bij het uitvoeren van interventies.

3 Effectiviteit:

De commissie probeert in de tijd die haar toebedeeld is zich een oordeel te vormen over de effectiviteit van het team Risicogroepen ten aanzien van het realiseren van haar doelstellingen. In hoeverre dragen de activiteiten die het team daadwerkelijk uitvoert (en de wijze waarop dit gebeurt) bij aan het bereiken van de doelstellingen van het team?

Deze uitgangspunten worden hieronder in meer detail beschreven.

1.3.1. Het radicaliseringsdiscours en het anti-radicaliseringsbeleid

Er is een aanhoudende discussie - ook in wetenschappelijke kring - over de oorzaken van terrorisme en radicalisering en de definitie van het radicaliseringsbegrip. Daarom meent de commissie dat het van belang is haar visie hierop te expliciteren. Hoe zij kijkt heeft immers effect op haar bevindingen en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. Terrorismen in Nederland is geen nieuw fenomeen. Wel heeft de aandacht ervoor, net als voor het fenomeen radicalisering, op beleidsgebied een vlucht genomen nadat Nederland werd opgeschrikt door de activiteiten van de Hofstadgroep en de moord op Theo van Gogh in 2004. Rond die tijd worden ook andere landen in Europa geconfronteerd met terroristische aanslagen, zoals die in Madrid in 2004 en London in 2005. Radicalisering wordt in het discours gezien als een proces waarin een individu radicale ideeën omarmt, daarna soms vatbaar is voor indoctrinatie en rekrutering door extremisten en kan overgaan tot terroristische gewelddaden. Door het gebruiken van deze definitie in die heel specifieke context raakten zowel radicale ideeën als de islam geassocieerd met terrorisme. Het gesprek over het fenomeen radicalisering werd zo vaak onderdeel van een specifiek debat over de samenleving: een debat dat vertrekt vanuit een duale wereld waarin 'wij' gezien worden als

democraten, erfgenamen van de Verlichting en ‘zij’ gezien worden als radicale moslims, islamisten, salafisten, IS-aanhangers, terroristische moslims, enz.

Binnen de werelden van de wetenschap, (lokale) professionals en het beleid wordt het concept van radicalisering echter al geruime tijd geproblematiseerd en steeds meer erkend als ‘wicked problem’ (RMO 2009; Colaert 2017; Fadil, de Koning en Ragazzi 2019; Dijkman 2021). Het gaat om een complex en veranderlijk fenomeen, waarvoor geen eenduidige definities zijn en waarop uiteenlopende perspectieven bestaan omtrent de oorzaken, kenmerken en aanpak. Zo stelde het toenmalige Nederlandse kabinet in 2007 in het Actieplan Polarisatie en Radicalisering dat Nederland polariseerde langs religieuze en etnische lijnen. Het beschouwde polarisatie als een belangrijke oorzaak van radicalisering en een bedreiging voor de sociale samenhang. In lokale beleidsplannen werd polarisatie echter veelal gezien als een gevolg van radicalisering, een omkering dus van het uitgangspunt van het kabinet.⁴

Ook de beleidsaandacht voor radicalisering kent geen eenduidig verloop. Eind 2009 werd het dreigingsniveau in Nederland verlaagd, omdat de kracht van Al-Qaida in Europa leek afgenomen. Deradicaliseringsprogramma’s werden wegbezuinigd en de budgetten van de inlichtingendiensten en de politie werden verlaagd. De opkomst van IS in Syrië en Irak werkte echter als een katalysator voor het jihadisme in Europa. Er kwam een onverwacht grote stroom van uitreizigers (‘buitenlandse strijders’) op gang die naar Syrië trokken. En er volgden terroristische aanslagen in onder meer Parijs (2015), Brussel, Nice en Berlijn (2016), Manchester en Barcelona (2017), Amsterdam (2018) en Utrecht (2019). Anti-radicaliseringsbeleid werd weer in allerijl opgestart, maar veel kennis en expertise was inmiddels verloren gegaan (Algemene Rekenkamer 2015). Met urgentie en snelheid werd beleid ontworpen om de dreiging het hoofd te bieden.

Radicalisering werd weer een belangrijk thema. Het mogelijk terugkeren van uitgereisde jihadistische strijders, en ook de wetenschap dat er ernstig geradicaliseerde individuen deel zijn van onze samenleving, heeft politieke en maatschappelijke onrust en discussie tot gevolg. Hoewel het om een beperkte groep gaat, is de impact groot. Mede onder druk van de grote maatschappelijke aandacht voelen politici en bestuurders zich genoodzaakt direct en doortastend te reageren op gebeurtenissen die gerelateerd kunnen worden aan radicalisering en terrorisme. Deze thema’s zijn ook gerelateerd aan bijvoorbeeld extremistische predikers en incidenten in het islamitisch onderwijs. Het gevolg is ook dat in steeds meer beleidsdomeinen zoals integratie, onderwijs en jeugdzorg, de veiligheidsbril vaker wordt opgezet (‘verveiliging’). Onveiligheid beleidsmatig aanpakken betekent dan ook ‘iets’ doen aan radicalisering en aan de integratie van moslims (Khan, 2018). De aandacht lijkt daarmee eenzijdig gericht te worden op de islam. Deze aanpak heeft op haar beurt weer invloed op het radicaliseringsdiscours en processen van radicalisering. Pas recentelijk, mede door aanslagen in Nieuw-Zeeland en El Paso (2019) en hierdoor geïnspireerde aanslagen in Duitsland (Halle en Honau) in 2020 is er bredere aandacht voor rechts extremisme, en wordt

⁴ De toenmalige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) noemde het Actieplan “onvoldoende scherp en op sommige punten zelfs ondeugdelijk.” De Raad bekritiseerde vooral de vanzelfsprekende verbinding tussen polarisatie en radicalisering. Ook wees hij op het feit dat in het publieke debat en de wetenschap ook duidelijke opvattingen bestonden waarin polarisatie wordt gezien als een productieve manier om met meningsverschillen om te gaan (RMO 2009).

zelfs gediscussieerd over een vijfde, mondiale rechts-extremistische terreurgolf (Auger 2020).

Inmiddels zijn nationale en lokale actoren in Nederland in de fase terecht gekomen om stil te staan, te evalueren en te verbeteren (Gielen en Dijkman 2019). Niet ten laatste vanuit een principe van 'noblesse oblige': Nederland heeft zich altijd een internationale partner getoond die trots was op zijn voorlopersrol met de lokale, persoonsgerichte aanpak. Bij deze lokale aanpak staat de spotlight meer dan vroeger op rechtmatigheidsvraagstukken. Dit wordt ook aangezwengeld door maatschappelijke debatten, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de zaak in Amsterdam waarbij de zgn. 'Grijze Campagne' van voormalig burgemeester Van der Laan tegen het licht werd gehouden en de recent verschenen artikelen in *NRC Handelsblad* over mogelijke onrechtmatigheden bij de NCTV, het Rijksonderdeel dat de coördinatie voert op het contraterrorisme en antiradicaliseringsbeleid, ook op decentraal niveau.

Het discours over radicalisering werd en wordt gevoerd én gevoed door verschillende actoren in binnen- en buitenland: politici, overheid, media, wetenschappers en ook mensen die het onderwerp vormen van dit discours. Deze actoren, de meningen die zij uitdragen en de acties die eruit voortvloeien, staan niet los van de processen van radicalisering, maar zijn er deel van. Radicalisering is dus een fenomeen dat plaatsgrijpt in een sociaal-culturele, economische, politieke, technologische en gemediatiseerde context. Het is een maatschappelijk fenomeen en kan niet bekeken worden als uitsluitend een effect van enkele actoren (de extremistische prediker) of een radicale Facebookpagina die een individu 'radicaliseert'. Het begrijpen van een proces van radicaliseren vergt inzicht in de context en de specifieke rollen die ieder vervult in dit proces. Uiteraard is het individu niet louter een speelbal van grotere structuren: het individu heeft 'agency'. Individuele geschiedenissen, mentale gezondheid en gemaakte keuzes zullen aanleiding geven tot specifieke keuzes in het pad naar radicalisering. Echter, de individuele keuzes die gemaakt worden kunnen ook niet louter op individueel niveau geanalyseerd worden. Het begrijpen van radicalisering verdient dus een focus op het individu in zijn omgeving en een focus op de sociale, economische, politieke en culturele context, zowel lokaal als bovenlokaal.

Het is vanuit dit brede begrip van radicalisering als individueel, historisch en breder maatschappelijk en cultureel fenomeen dat de commissie het Rotterdamse antiradicaliseringsbeleid onder de loep neemt. Zij bekijkt dit beleid dus evenmin uitsluitend vanuit een effectiviteits- of efficiëntieparadigma, maar ook vanuit een maatschappelijke en democratische paradigma. Hoe verhoudt dit beleid zich tot de idee van de democratische rechtsorde en het idee van een samenleving waar het goed leven is voor eenieder?

1.3.2. Democratische rechtsorde en rechtsstaat

Bij het inzetten van maatregelen om terrorisme, extremisme of radicalisering tegen te gaan, is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de urgentie van de dreiging en hetgeen een overheid wil voorkomen en anderzijds de inbreuk die overheidsmaatregelen maken op de individuele vrijheden en rechten van burgers binnen ons rechtstelsel. Om die reden is het begrip proportionaliteit van belang in de afweging of bepaalde maatregelen mogen worden

ingezet. Bestuurders en ambtenaren die veiligheidsbeleid ontwikkelen en uitvoeren, hebben tot taak de vraag te beantwoorden: weegt de inbreuk die gemaakt wordt op tegen de dreiging?

Ten tweede staat de achterliggende vraag centraal of de overheidsorganisatie die de inbreuk wil maken ook de wettelijke bevoegdheid daartoe heeft. Die afweging is niet louter procedureel of legalistisch te bekijken, maar ook vanuit de impact die de inbreuk kan hebben op de samenleving. Onrechtmatig optreden kan leiden tot het ontstaan van *suspect communities*, schendingen van de privacy, ondermijning van de democratische waarden en mogelijk verdere polarisering op langere termijn. Een goede afbakening van de taken en bevoegdheden is cruciaal in een democratisch en effectief antiradicaliseringsbeleid.

Ten derde is het zgn. *'foreseeability principe'* uit het internationaal recht van belang, gebaseerd op artikel 8 van het EVRM. Dit stelt dat het handelen van overheden tegenover hun burgers transparant en voorspelbaar dient te zijn. Een eventuele proportionele inbreuk op rechten dient binnen wettelijke kaders plaats te vinden die openbaar zijn en op basis waarvan burgers kunnen weten wanneer hun eigen handelen een eventuele inbreuk op hun rechten legitimeert. Als handelen van overheden niet meer transparant is, kan dit leiden tot afname van vertrouwen in de overheid. Dit geldt te meer als het gebrek aan transparantie zich richt op leden van bepaalde groepen in de samenleving.

In de beginfase van de aanpak tegen radicalisering, extremisme en terrorisme heerste er een pioniersgeest onder alle betrokken nationale en lokale partners. Ook coördinerende organen zoals de NCTV zochten de grenzen van het toelaatbare op. Bij de opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten liggen deze grenzen en het proportionaliteitsbeginsel verankerd in hun wettelijke kaders, nl. in de politiewet en de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Inmiddels is in Nederland meer en meer een centrale rol weggelegd voor gemeenten. De bijzondere aard van het werk van de betrokken gemeenteambtenaren levert echter een spanningsveld op tussen maximaal innovatief en effectief willen zijn in het verminderen van dreiging en de beperkte wettelijk beschikbare ruimte. Gemeentelijke teams die zich bezighouden met antiradicaliseringsbeleid maken immers geen deel uit van opsporings- of inlichtingendiensten en beschikken dus niet over wettelijke kaders waarbinnen zij op een rechtmatige wijze de rechten van burgers mogen beperken, zoals de politie en AIVD. Het is dus belangrijk dat gemeenten zich niet schuldig maken aan inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zolang daarvoor de wettelijke grondslag ontbreekt. Doen zij dit toch, dan handelen zij onrechtmatig.⁵

1.3.3. Effectiviteit

De commissieleden bekijken het beleid niet uitsluitend vanuit een effectiviteits- of efficiëntieparadigma. Daarvoor is radicalisering een te complex fenomeen, een zogenoemd *'wicked problem.'* Dit betekent onder meer dat er veel discussie is over definities, verklaringen en (beleids)remedies. De meeste deskundigen constateren dat uiteenlopende (politieke, sociale, economische) onderliggende oorzaken, sleutelgebeurtenissen,

⁵ Niet alleen volgens nationaal, maar ook internationaal recht. Zie art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens inzake recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

persoonlijke factoren en netwerkdynamiek op elkaar inwerken. Maar er bestaat geen consensus over op welke wijze en wanneer een extremistische houding en extreem gedachtegoed omslaan in terroristische handelingen. Daar komt bij dat de beleidsdoelstellingen en soorten interventies sterk uiteenlopen. Ze variëren van preventieve interventies zoals onderwijs- en burgerschapsprogramma's, tot individuele of familiebegeleiding van personen die extremistisch gedachtegoed aanhangen, repressieve maatregelen zoals huisarrest en surveillance tot deradicaliserings- en reïntegratieprogramma's voor individuen die al zijn overgegaan tot het gebruik van geweld.

Bovendien geldt voor een 'wicked problem' met complexe beleidsinterventies dat er ook - mede afhankelijk van het gekozen perspectief - uiteenlopende maatstaven voor succes en effectiviteit zijn, terwijl het ook methodologisch lastig is om doelbereik te kunnen bepalen.⁶ Om maar één evident probleem te noemen: hoe weten we of het uitblijven van radicaal geweld (mede) is toe te schrijven aan lokale preventieve beleidsinterventies en niet aan de veranderende internationale context, als we geen controlegroepen hebben (Köhler 2017b)? Daar komt bij dat het vaak ontbreekt aan informatie over de dagelijkse, praktische uitvoering van programma's omdat de direct betrokkenen weinig of geen oog en tijd hebben voor het monitoren van de werkzaamheden en externe onderzoekers die dit wel zouden kunnen doen meestal geen toegang wordt verleend (Köhler 2017b). En voor de ene school van onderzoekers en professionals is een deradicaliseringsprogramma geslaagd als de deelnemers het gebruik van geweld afzweren, terwijl de andere school het afstand nemen van radicale ideologieën en organisaties als voorwaarde voor duurzaam succes beschouwt (Köhler 2017a en Köhler 2017b).

Ondanks deze complexe kenmerken van radicalisering en radicaliseringbeleid meent de commissie wel observaties te kunnen aanreiken over de kwaliteit van de programma's en interventies waar de leden van het team Risicogroepen en de andere betrokken professionals hun voordeel mee kunnen doen. Ze kunnen ook de toekomstige evalueerbaarheid ervan vergroten.

⁶ De complexiteit van een interventie wordt bepaald door vier factoren: 1. contextfactoren en de aard van het systeem waarin (beleids)programma's en interventies zijn ingebed; 2. de kenmerken van de interventie zelf; 3. de betrokken instituties en stakeholders en hun onderlinge interactie; 4. de aard van de causaliteit en de veranderingsprocessen (Bamberger, Vaessen & Raimondo 2015).

2. Bevindingen

Vanaf 2015 heeft de gemeente Rotterdam de aanpak van radicalisering fors geïntensiveerd vanwege de opkomst van IS en de potentieel radicaliserende invloed van deze terroristische groep en de verhoogde dreiging in relatie tot uitreizigers richting Syrië en Irak die zich aansloten bij (terroristische) strijdgroepen. Alle actoren op het gebied van contraterrorisme en radicalisering in Nederland werden in die periode geconfronteerd met radicalisering en een uitreisgolf, waarop met urgentie en snelheid beleid werd gebouwd. Daarbij moest veel geprobeerd, geïnnoveerd en gezocht worden om de dreiging het hoofd te bieden. In deze fase heerste een pioniersgeest bij alle nationale en lokale partners, waarbij vanuit coördinerende organen en management een pragmatische aanpak en het opzoeken van grenzen werd toegestaan.

Meer recentelijk zijn nationale en lokale actoren in Nederland in de fase terecht gekomen van evaluatie en aanpassing van beleid en organisatie op basis van geleerde lessen en (inter)nationaal onderzoek. Zo heeft de directie Veiligheid van uw gemeente in 2017 een externe programmascan laten uitvoeren. De aanbevelingen hieruit zijn gebruikt om de Aanpak 2018-2022 aan te scherpen ten opzichte van de Aanpak 2015-2018. Ook intern zijn delen van de huidige Aanpak inmiddels geëvalueerd.

2.1. Context van het beleid

Het team werkt niet louter in Rotterdam. Dit statement mag dan wel enigszins verwarrend zijn, maar het duidt volgens de commissie een fundamentele realiteit. Radicalisering, polarisatie en terrorisme zijn niet meer te begrijpen binnen grenzen van een stad of een land: het zijn door en door geglobaliseerde fenomenen (Maly, 2018; 2019; NTA, 2018; AIVD, 2018) en begrippen (Fadil, 2017; Jaminé & Fadil, 2019). De opmars van Al-Qaeda (Coolsaet, 2004) en later ISIS waren allebei globale fenomenen die diep gelieerd zijn aan de geopolitieke realiteit. Ook de dood van George Floyd in de VS, de Black Lives Matters beweging en de opmars van radicale groepen en etno-nationalistische groepen als de Proud Boys zijn mondiale verschijnselen die ook potentiële gevolgen hebben in Rotterdam. De manifestatie van extreemrechts en extreemlinks in Rotterdam is slechts te begrijpen binnen dat transnationaal perspectief (Optiki Gonia, 2020). De aanslagen in Nieuw Zeeland waren daarom ook meteen aanleiding om in Rotterdam een quick scan op te zetten. En ook het ongeldig verklaren van de lokale verkiezingen in Istanbul was aanleiding voor een quick scan om de mogelijke gevolgen van die beslissing in te kunnen schatten in Rotterdam.

Radicalisering, polarisatie en terrorisme zijn dus transnationale fenomenen, die vaak de vorm aannemen van internationaal genetwerkte cellen en bewegingen (Appadurai, 2006). Die vaststelling mag dan een banaal truïsme lijken, ze is van cruciaal belang voor de analyse van lokaal beleid en voor wat het team in Rotterdam doet. We kunnen niet verwachten dat lokaal beleid de hefbomen in handen heeft om die realiteit daadkrachtig op al die schaalniveaus aan te pakken. De verantwoordelijkheid voor een goed beleid is te vinden op verschillende niveaus en in verschillende domeinen. De vraag of Rotterdam of het team 'goed beleid voert' is dus ook verankerd in een bovengemeentelijke realiteit. Ze is niet sluitend beantwoord binnen de grenzen die gesteld zijn door onze opdracht als commissie.

En hier is de tweede transnationale dimensie van het beleid aan de orde. Zowel kennis en opvattingen over radicalisering als wat een goed beleid terzake betreft, komen evenmin louter lokaal tot stand. De kennisproductie over radicalisering binnen de academische wereld en de zogenaamde (de)radicaliseringsindustrie (Dijkman, 2019) geven mede vorm aan de lokale beleidspraktijk. De vormingen, methodieken en prestatiemeting die op lokaal niveau toegepast worden, passen binnen die nationale en internationale evoluties. In de laatste twee decennia, grofweg sinds 9/11 is er een massale productie van academische studies over radicalisering tot stand gekomen (Fadil, 2017). In veel van die literatuur wordt radicalisering begrepen als 'ideologisch gedreven' en heeft men vaak minder oog voor de contextuele inbedding van actoren en ideologieën (Jaminé & Fadil, 2019). In die productie is ook een heel sterke connectie zichtbaar tussen radicalisering en islam, zoals de commissie reeds heeft aangegeven in haar uitgangspunten. Beide elementen zijn ook duidelijk terug te vinden in het Rotterdamse beleid

Deze grote hoeveelheid studies komt niet uit het niets. Radicalisering, polarisatie en terrorisme zijn zowel maatschappelijk als politiek gezien '*hot issues*'. Elk feit – hoe klein ook – kan gelezen worden als een voorbeeld van radicalisering of polarisatie. Beide zijn ook stevast goed voor een enorme media-aandacht. Die media-aandacht heeft gevolgen. De media zijn immers niet louter buitenstaanders die rapporteren wat er in de samenleving gaande is. Ze bepalen mee wat belangrijk is en wat niet, en hoe we zaken moeten begrijpen. Media spelen zo een agenderende rol in de samenleving. Wat media belangrijk achten, heeft meteen ook repercussies voor de nationale, regionale en lokale politiek.

In haar onderzoekstraject heeft de commissie elk van deze dynamieken kunnen aanschouwen. Toen *NRC Handelsblad* en *Nieuwsuur* in september 2019 rapporteerden over islamitisch informeel onderwijs, en er door de AIVD een ambtsbericht over was uitgebracht, gaf dit meteen aanleiding tot een actualiteitendebat in het College. Hetzelfde kon de commissie waarnemen rond de berichtgeving van het *Algemeen Dagblad*, waarin bericht werd over 'een ingreep' van burgemeester Aboutaleb bij de verkoop van een pand van de stichting Al Nour die verondersteld werd radicaal te zijn. Hetzelfde stramien was zichtbaar bij de berichtgeving over de uitreis naar Oost-Oekraïne van rechts-extremistische strijders, de oprichting van Islamitisch centrum in IJsselmonde, de uitnodiging van Ismail Abou Soumayyah en Kamal Aboe Zaid, een vertegenwoordiger van de Hizb Ut-Tahrir beweging in de Essalam Moskee. Het toont aan – en de commissie zal dat later uitvoerig bespreken – dat die actoren mede impact hebben op de praktijken van het team.

De commissie geeft deze contextualisering nu mee, omdat het van belang is in haar analyse en evaluatie van het lokale beleid. Het lokale beleid ontwikkelt zich in een heel complexe, gelaagde transnationale context en vele lokale, nationale en transnationale actoren hebben een grote impact op het gevoerde beleid en de daadwerkelijke mogelijkheden van een lokaal beleid. De druk die er op dat beleid uitgeoefend wordt in een dergelijke context moet mee in ogenschouw worden genomen.

2.2. Het gelaagde veiligheidsbeleid van de gemeente

Een soortgelijke complexiteit is te zien als wordt ingezoomd op de inbedding van het lokale beleid. Het team en haar praktijk is ingebed in meerdere schaalniveaus. De Aanpak

radicalisering, extremisme en polarisatie is onderdeel van het bredere veiligheidsbeleid van de gemeente, zoals vastgelegd in het programma Veilig@Rotterdam. Dit is het integrale veiligheidsprogramma voor de periode 2018-2023. De Aanpak is een uitwerking van de paragrafen 'Polarisatie en maatschappelijke onrust' en 'Radicalisering, extremisme en terrorisme'. (Veilig@Rotterdam, pag. 27).

Het integrale veiligheidsprogramma op zijn beurt stoelt op het coalitieakkoord '*Nieuwe energie voor Rotterdam*' 2018-2022. Daarin schrijft het college dat '*iedere Rotterdammer zich veilig moet voelen en zich vrij moet kunnen bewegen. Dit is het grondbeginsel van onze stad.*' Dit is het *leitmotiv* voor het veiligheidsbeleid van het college.⁷ Uitgangspunt is veiligheid als voedingsbodem voor een bloeiende stad⁸. Dit wordt ook herhaald in de ambitie van het integrale programma: '*Rotterdam wil een veilige stad zijn, waarin iedereen zich welkom en thuisvoelt*'. (Veilig@Rotterdam, pag. 4).

De aanpak van het team sluit daarmee naadloos aan bij het uitgangspunt in het programma: '*Veiligheid als voedingsbodem voor een bloeiende stad*' (Ibidem). Op de site van de gemeente wordt die ambitie verduidelijkt. Het College schrijft er dat Rotterdam een inclusieve stad wil zijn en een havenstad waar diversiteit bij hoort.⁹ Daarbij plaatst het onmiddellijk de kanttekening dat hoewel een groot deel van de Rotterdammers diversiteit viert en zich hierdoor mede thuisvoelt in de stad, diversiteit ook spanningen kan oproepen. Veiligheid wordt hier heel duidelijk gekoppeld aan het managen van de diversiteit. Diversiteit wordt een potentieel veiligheidsrisico, als potentiële oorzaak van spanningen, conflicten en polarisering. Het is die kijk op veiligheid en diversiteit die ook deels de gemaakte keuzes in het project van de sleutelpersonen zal verklaren en die past in een transnationale evolutie waarin veiligheid gekoppeld wordt aan integratie en diversiteit (zie Khan, 2018).

De gemeente zelf doet uiteraard meer dan enkel het ontplooiën van een veiligheidsbeleid. Zo faciliteert ze ook de ontmoeting tussen diverse groepen door de inrichting van de openbare ruimte, in het onderwijs en bij maatschappelijke voorzieningen, zoals sport. Echter, die voorwaarden om ontmoeting en verbinding te bevorderen staan uiteindelijk ten dienste van veiligheid.¹⁰ Het sociaal-maatschappelijk beleid van Rotterdam vertrekt vanuit het belang van veiligheid en dit werkt door in vele andere beleidsdomeinen. Die evolutie is niet nieuw en past in rijkelijk gedocumenteerd onderzoek over 'verveiliging' (*securitisation*) waarbij steeds meer domeinen van maatschappelijk beleid georganiseerd worden door het prisma van veiligheid (Daase 2013). Maatschappelijk beleid gaat dan over het managen van diversiteit en het voorkomen van conflict en spanningen.

In Nederland is veel van die beleidspraktijk neergedaald op het lokale niveau, een praktijk die onder de coördinatie valt van nationale organisaties. De Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), ressorterend onder de minister van Justitie en Veiligheid, verstrekt bijvoorbeeld jaarlijks 'Versterkingsgelden' (programmafinanciering) aan

⁷ Veilig@Rotterdam, pag. 9.

⁸ Veiligheidsprogramma 2018-2023: 'Veilig@Rotterdam', pag. 4.

⁹ Programma Veiligheid@Rotterdam.nl, pag. 4 en www.rotterdam.nl/wonen en leven.

¹⁰ www.rotterdam.nl/wonen-leven/omgeving/inclusievestad.

ongeveer 18 grotere gemeenten in Nederland om lokaal beleid gericht tegen radicalisering, extremisme en terrorisme uit te voeren. De gemeente Rotterdam, i.c. het team, ontving voor 2021 € 704.280,- op basis van ingediende projectvoorstellen. De door de NCTV uitgekeerde middelen beslaan het grootste deel van het budget dat het team ter beschikking staat om activiteiten uit te voeren. Daarmee is het dus sterk afhankelijk van de voorwaarden die de NCTV stelt aan de activiteiten. De NCTV stuurt in hoge mate door middel van prestatiemeting. Voor sociale en culturele projecten voor preventie waarbij (nog) geen sprake is van direct meetbare resultaten, ervaart het team weinig ruimte. Dit geldt ook voor ruimte om projecten rond nieuwe ontwikkelingen op te zetten.

De commissieleden onderstrepen hier dat de aanpak van radicalisering en veiligheid van de gemeente Rotterdam niet op zichzelf staat en ook is ingebed in het nationaal en Europees beleid. Een beoordeling van het team Risicogroepen dient behalve naar het gemeentelijk veiligheidsbeleid dus ook naar dat van de Rijksoverheid te kijken. Het team is ondergebracht bij de directie Veiligheid met de burgemeester als politiek-bestuurlijk verantwoordelijke. Hij opereert op zijn beurt binnen het coalitieakkoord van het huidige College en dient verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Daarnaast is hij gehouden aan nationale wet- en regelgeving, in het onderhavige geval vooral vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kortom, de praktijk van een lokaal team is een snijpunt waarin heel veel verschillende fenomenen, praktijken, ideologieën en actoren samenkomen. Die praktijk ontplooiëde zich in een snel evoluerend en politiek gevoelig veld. Toen het team startte was weinig duidelijk en waren er geen of weinig beproefde methodieken. Hier is de kracht en de pioniersgeest van dergelijke lokale teams te zien. Zij worden belast met een veelheid aan taken, een enorme verantwoordelijkheid en een complexe opdracht. De commissie stelt dan ook vast dat het team zich met verve gekweten heeft van haar taak. Het is steeds op zoek naar nieuwe methodes, nieuwe praktijken, signaleert nieuwe evoluties en heeft zich plichtsgetroouw haar taak eigen gemaakt en uitgevoerd.

2.3. De activiteiten van het team in de praktijk

In de twee bovenstaande paragrafen heeft de commissie gepoogd de complexiteit en de gelaagdheid van het lokale beleid in de verf te zetten. Dit is nodig om duidelijkheid te scheppen in wat de commissie ziet als het onderwerp van deze evaluatie. Concreet, de evaluatie van een lokaal beleid is altijd een evaluatie van hoe al die niveaus en actoren samenkomen in die lokale aanpak. In de Aanpak omschrijft het team Risicogroepen haar missie als volgt:

‘Rotterdam wil een veilige stad zijn, waar iedereen zich welkom en thuis voelt. De gemeente doet er alles aan, samen met politie en justitie, om de veiligheid van onze stad en de Rotterdammers te waarborgen. Met de ‘Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022’ leveren wij hier een bijdrage aan. Wij willen (potentieel) gewelddadig gedrag, dat ideologisch gedreven is, tegengaan. Dat doen we omdat dit gewelddadig gedrag kan leiden tot ontwrichting van de samenleving. Ook vormt het een bedreiging voor de sociale binding en de democratische

rechtsorde. Tot slot willen wij met onze aanpak een toename van polarisatie tegengaan.' (Aanpak, pag. 7).

De opdracht die het team hier opneemt is niet te onderschatten. Het team neemt de rol op zich van hoeder van de samenleving. Ze wil de ontwrichting van de samenleving, de bedreiging van de rechtsorde en polarisatie tegengaan. Kortom, een fundamentele opdracht die komt met een enorme verantwoordelijkheid. Het team definieert deze opdracht in lijn met de bovenvermelde dominante academische literatuur: *ze wil 'ideologisch gedreven' potentieel gewelddadig gedrag tegen gaan*. Hier is dus zichtbaar hoe de lokale opdracht deels aangedreven wordt door de internationale literatuur en hoe 'radicalisering' beschouwd wordt als iets van de groep zelf. De commissie merkt ook op hoe in die missie het team een verantwoordelijkheid op zich neemt die in wezen verdeeld is over verschillende schaalniveaus. De eigen missie is erg ruim en overstijgt de eigen invloedssfeer.

Gedurende de verschillende gesprekken met de teamleden kon de commissie vaststellen dat het team gedreven wordt door een heel sterk verantwoordelijkheidsgevoel. De teamleden zien zich als een essentiële schakel van het beleid. Ze hebben zich de missie van de stad en hun rol in het realiseren van die missie heel erg eigen gemaakt. Deze missie is dus geen papieren tijger, ze stuurt de inzet maar ook het welbevinden en frustraties van de teamleden. Meer nog dan de bestudeerde documenten geven teammedewerkers in de diverse gesprekken die de commissieleden met hen hebben gevoerd blijk van een groot commitment: zij zijn gericht op het bereiken van duurzame resultaten met de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie. De commissie constateert dat de medewerkers beschikken over een resultaatgerichte houding en zich open en lerend opstellen.

Centraal in die bezorgdheid van het team staat het concept 'informatie'. Niet zelden benadrukten de teamleden dat ze niet 'genoeg informatie hadden', dat bepaalde wetten en regels hen niet toelieten om bepaalde informatie te vergaren. De commissieleden leren hieruit dat '*informatie verzamelen*' begrepen wordt als een wezenlijke taak van het team. De twee casussen die de commissie hieronder bespreekt, tonen de verantwoordelijkheidszin van het team in detail en tonen hoe die 'behoefte aan informatie' hun perspectief op hun praktijk bepaalt.

De commissie heeft geen actie-onderzoek gedaan. Zij spreekt zich dus niet uit over alle activiteiten of het algehele functioneren van het team. De focus ligt bij de twee casussen die representatief lijken voor het gevoerde beleid en waarover de commissie de mogelijkheid zag om advies te geven dat het gemeentelijk maar mogelijk ook het nationaal beleid kan versterken. De hieronder geformuleerde bevindingen en aanbevelingen zijn nadrukkelijk bedoeld om de medewerkers van het programmateam Risicogroepen te ondersteunen in hun leerproces en de opdrachtgevers binnen de gemeente van wetenschappelijk onderbouwd advies te voorzien.

2.3.1. Casus 1: Netwerk van sleutelpersonen

Het werken met een netwerk van sleutelpersonennetwerk gaat terug tot in de beginjaren van het lokale antiradicaliseringsbeleid. De gemeente Rotterdam werkt dus al langer met sleutelpersonen dan het huidige programma bestaat. De sleutelpersonenaanpak staat

centraal in de preventieve actielijn¹¹ ‘depolarisatie en verminderen van spanning’, die er op gericht is te voorkomen dat (inter)nationale conflicten overslaan naar Rotterdam en maatschappelijke spanningen en polarisatie toenemen tussen groepen in de stad. De aanpak maakt gebruik van 200 sleutelpersonen in de 14 stadsgebieden. In deze paragraaf wordt dit deelprogramma op basis van de ons beschikbare informatie uit de gesprekken met het team, de literatuur en beleidsdocumenten nader bekeken. Vervolgens formuleert de commissie enkele reflecties en aanbevelingen.

De bovenlokale dimensies van het lokaal beleid

De sleutelpersonenmethodiek is een voorbeeld van de gelaagdheid van de praktijken van het team. Rotterdam heeft deze methodiek niet zelf uitgevonden of ontwikkeld en is dus ook niet de enige gemeente die deze inzet. Ze is tevens door de NCTV aanbevolen als een goede praktijk in een lokaal antiradicaliseringsbeleid. In een overzicht van maatregelen en acties uit het landelijke Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt het versterken van bestaande netwerken van lokale en landelijke sleutelpersonen genoemd als één van de aanbevolen maatregelen om radicalisering tegen te gaan (NCTV, Ministerie V&J, Ministerie SZ&W, 2014:17). Deze aanpak wordt ook financieel gesteund door de NCTV.¹²

Bureau Scholten & Partners is lang toonaangevend geweest in zowel de ideeënvorming als uitvoering van de sleutelpersonenbenadering. In de methodiekbeschrijving ‘De Sleutelfigurenmethode. Antwoord op Radicalisering en Polarisatie’ (2017) van dit bureau staat:

Sleutelfiguren zijn individuen die vaak niet verbonden zijn aan instanties of overheid. Het zijn burgers die de samenleving willen verbeteren door hun eigen gemeenschap te versterken. Zij zijn de onmisbare schakels tussen de overheid, instanties en de gemeenschappen...Deze change agents organiseren het geluid van veel burgers die zich vaak niet gehoord voelen. Zij agenderen zaken die spelen binnen de eigen gemeenschap, stimuleren positieve veranderingen en activeren burgers.

Deze definitie stelt ons in staat de oorsprong van deze methodiek te duiden. Sleutelpersonen worden hier in eerste instantie gedefinieerd als ‘gewone burgers’; Het betreft een vrijwillige rol waar geen vergoeding tegenover staat. De nadruk ligt bovendien op de sociale functie van sleutelpersonen. Ze worden omschreven als burgers die ‘hun eigen gemeenschap willen versterken’ en de stem ‘van veel burgers die zich vaak niet gehoord voelen’ organiseren. Kortom, ze worden hier verbeeld als spreekbuizen voor een gemeenschap, buurt, netwerk of achterban. Tegelijkertijd ligt de nadruk ook op (1) het stimuleren van positieve veranderingen, (2) het activeren van burgers en (3) hun functie als schakel tussen overheid, instanties en gemeenschappen.

¹¹ De keuze voor het soort interventies binnen dit programma ter vroegtijdig signaleren van polarisatie en angst of onvrede zijn geëvalueerd. Een van de belangrijkste initiatieven die positief werden beschreven was het netwerk van ongeveer 60 sleutelpersonen. Vier jaar later telt dit netwerk ondertussen ca. 200 sleutelpersonen.

¹² <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2018/12/20/geld-voor-gemeenten-om-radicalisering-te-voorkomen-en-aan-te-pakken>

Ook het Rotterdamse beleid definieert een sleutelpersoon als een contactpersoon tussen Rotterdammers, Rotterdamse organisaties en medewerkers van de gemeente Rotterdam. Een sleutelpersoon geldt in de officiële Rotterdamse wervingsbrief als iemand die:

1. betrokken is bij de stad en haar bewoners;
2. een groot netwerk heeft binnen een bepaalde groep in de stad;
3. altijd bereid is een open gesprek te voeren over de situatie in de stad;
4. gevoelige thema's durft bespreekbaar te maken;
5. wil samenwerken met verschillende mensen.

Sleutelpersonen zijn Rotterdamse burgers die de samenleving willen verbeteren en hun eigen gemeenschap versterken door de problemen en noden in beeld te brengen bij de (lokale) overheid. Zij vormen aldus een schakel die de afstand tussen overheid en gemeenschappen helpt te overbruggen. Als ze het noodzakelijk vinden de overheid in te lichten over wat er reilt en zeilt in de buurt of hun netwerk dan doen ze dat *uit eigen beweging*.

Tegelijkertijd is het belangrijk aan te stippen dat die nadruk op het sociale in de Rotterdamse praktijk ingepast zit in een *veiligheidslogica*. Niet alleen ressorteert het netwerk onder de directie Veiligheid, ook de samenwerking tussen gemeenten en lokale partijen, zoals scholen, gebedshuizen, sleutelpersonen, gemeenschappen en eerstelijns werkers wordt gezien als een belangrijk instrument in de aanpak van radicalisering. De sociale positie van de sleutelpersonen wordt ook niet zelden geprezen vanuit een veiligheidslogica. Er wordt verondersteld (NCTV, 2014) dat de sleutelpersonen bekend zijn met de jongeren en hun sociale omgeving, waardoor zij met hen in contact kunnen treden, veranderingen kunnen waarnemen en waar nodig het gesprek aangaan om radicalisering en polarisering tegen te gaan. Het sociale staat in die logica niet op zichzelf, maar wordt gedacht in termen van informatie en beheersen van polarisering. Het is met andere woorden hun *sociale positie* die ervoor zorgt dat zij kunnen voorzien in aanvullende informatie, signalen kunnen helpen duiden én dat ze ook impact hebben binnen die achterban om de radicalisering of polarisering te stoppen. Het gaat daarbij doorgaans over sleutelpersonen in heel specifieke niches in de samenleving waarbij men het gevaar voor conflict, radicalisering of polarisering hoger inschat. Heel vaak is deze aanpak gericht op minderheden in de stad. Kortom, het is het radicaliseringdiscours dat richting geeft aan het netwerk dat opgebouwd is.

Het netwerk van sleutelpersonen als informatievergarringsnetwerk

Die veiligheidslogica heeft een fundamenteel effect op de concrete Rotterdamse praktijk van de inzet van het sleutelpersonennetwerk. Ondanks de genoemde sociale doelstellingen laat de praktijk zien dat de informatievergaring een belangrijk deel uitmaakt van de functie van het netwerk. Deze sleutelpersonen zijn, zoals de gemeente dit noemt, de *'ogen en oren'* in de stad. Die metafoer dook in de gesprekken met het team meermaals op en is dus toevallig noch triviaal. Metaforen sturen het denken en de praktijk. Deze metafoer onderstreept hier *het belang van informatie voor het team* en niet verwonderlijk wordt de methodiek in belangrijke mate gedacht en geëvalueerd in termen van informatie-inwinning. Van sleutelpersonen wordt verwacht dat zij ongeveer vier contactmomenten per jaar in een

gesprek van ongeveer een uur praten over de stand van zaken van de “temperatuur” in de stad. Denk hierbij aan het delen van signalen van polarisatie of maatschappelijke spanningen, of het uiten van zorgen over de situatie van jongeren in een bepaalde wijk. Samen wordt dan gekeken wat de beste aanpak is voor de situatie: ‘wat kunnen we samen doen? Wat kunnen we op korte termijn en wat op de lange termijn organiseren en hoe gaan we van ongewenste naar gewenste situatie in de stad?’¹³

Sleutelpersonen geven niet alleen uit zichzelf signalen door, maar worden ook door teamleden ‘uitgevraagd’¹⁴ op specifieke onderwerpen. Het team vraagt sleutelpersonen dan te peilen wat er binnen de eigen gemeenschap leeft opdat de gemeente eventuele oplopende spanningen snel kan signaleren en depolariserend kan optreden. Dit uitvragen gebeurt o.a. bij plotselinge internationale, landelijke of lokale gebeurtenissen. Met de informatie die zij verstrekken wordt ‘de temperatuur in de stad’ gemeten wat betreft eventuele spanningen en polarisatie tussen groepen. Het instrument betreft dus *een uitvraag* bij sleutelpersonen om snel *informatie op te halen* en spanningen nader te kunnen duiden. Ook zijn maatschappelijke partners, zoals het Jongerenwerk op Zuid, periodieke verslagen gaan opstellen, over met name online signalen, trends van polarisatie, en spanningen. Deze informatie wordt verwerkt in *quick scans* die naar de burgemeester worden gestuurd ter informatie. Het is in die dialectiek tussen concrete dreigingen of risico’s, de behoefte aan informatie, de druk op de politiek en de ‘efficiëntie’ van het sleutelpersonennetwerk dat de commissie ziet hoe het sleutelpersonennetwerk de facto fungeert als een informatievergaringsnetwerk van de gemeente. Een voorbeeld hiervan is het peilen van de reactie binnen Rotterdamse gemeenschappen op de gewelddadige dood van IS-leider Al-Baghdadi. Die peiling vond plaats op grond van een verzoek van de burgemeester om informatie. Ook bij de oplopende spanningen tussen Turken en Koerden in oktober 2019 in Rotterdam na aanvallen van Turkije op Koerden in Noordoost Syrië werden sleutelpersonen ‘uitgevraagd’. Toen de spanningen uitliepen op een demonstratie van jonge Koerden en een gelijktijdige tegendemonstratie van Turkse jongeren (uitlopend op gebruik van geweld en 24 aanhoudingen door de politie), vroeg het team een sleutelpersoon om een interveniërende rol te spelen door aanwezig te zijn tijdens de demonstratie en jongeren uit eigen kring tot kalmte te manen en zo te pogen het conflict te de-escaleren.

De sleutelpersonen fungeren dus enerzijds als bronnen van informatie, anderzijds komen zij zelf in actie om de polarisatie in de stad te helpen tegengaan. Een ideale sleutelpersoon is daarom niet alleen goed ingevoerd in de lokale context maar heeft ook oog voor bedreigingen voor de sociale stabiliteit en weet wat daaraan te doen. Naast het ophalen van informatie uit hun omgeving, kunnen sleutelpersonen ook informatie aan hun omgeving aanbieden. Zij zijn hiervoor geschikt omdat zij ook wel beschreven worden als “betrouwbare en geloofwaardige mensen binnen een gemeenschap met een grote achterban” (Gielen, 2015). Om deze taken te vervullen kunnen zij (media)training en ondersteuning krijgen. Hier wordt een van de angsten van de methodiek zichtbaar: enerzijds moet de sleutelpersoon aanzien hebben om zijn achterban te beïnvloeden, anderzijds ondermijnt hij mogelijk dat aanzien en vertrouwen door de facto te functioneren als verstrekker van informatie ten

¹³ Informatiemap sleutelpersonennetwerk Gemeente Rotterdam

¹⁴ De term ‘uitvragen’ komt uit de notitie van het team over de methodiek van de quick scan.

behoefte van openbare orde aangelegenheden. Er is in de praktijk dus sprake van een ambigu tweerichtingsverkeer: enerzijds geven de sleutelpersonen uit eigen beweging signalen door over hetgeen in hun gemeenschap speelt; anderzijds worden ze ook door het team 'uitgevraagd' op specifieke onderwerpen en worden ze verondersteld ook activiteiten te ondernemen om polarisatie tegen te gaan. Merk op dat in beide richtingen informatievergaring de basis is en dat deze informatie past binnen de logica van antiradicalisering en veiligheid. Het is op basis van informatie-inwinning dat uiteindelijk ook ingegrepen wordt. Het bij aanvang 60 personen tellende netwerk is nu uitgebreid tot een netwerk van 200 personen. Door het netwerk van sleutelpersonen gestaag uit te breiden, heeft de gemeente een eigen informatievergaringsysteem opgebouwd.

Informatievergaring, normaliteit en het sleutelpersonennetwerk

Dit sleutelpersonennetwerk werd en wordt grotendeels verantwoord in een 'sociaal' discours. Het netwerk was er om van onderaf en dus ook zelfstandig zaken te signaleren. Die logica is zoals hierboven aangegeven – onder het mom van veiligheid en media-aandacht – steeds meer zoekgeraakt. Het sleutelpersonennetwerk fungeert nu meer en meer vanuit een veiligheidslogica en vanuit een top-down benadering. Een aantal andere gemeenten heeft mede hierom hun sleutelpersonenaanpak verlaten of doorontwikkeld.

Ook in Rotterdam heeft de praktijk een hele ontwikkeling doorgemaakt. De reden lag net bij die informatie vergarende rol:

'In Rotterdam waren er eerst vertrouwenspersonen. Die zijn afgeschaft, omdat het team niet als meldlijn wilde fungeren. Het zijn nu niet meer individuen die onder de aandacht staan bij het netwerk. De sleutelpersonen geven signalen door over groepen. (interview)

Deze wijziging is toe te juichen, immers de focus op groepen sluit aan bij de doelstelling van het netwerk, namelijk het versterken van de eigen gemeenschappen. In de gesprekken die de commissie met de leden van het team risicogroepen voerde, bleek de praktijk echter weerbarstiger. Zo gaf het team aan dat er soms wordt afgeweken van de notie sleutelpersonen niet te gebruiken als verstrekker van informatie ten behoeve van openbare orde aangelegenheden, zeker als de vraag om informatie afkomstig is van het stadhuis en kennelijk als urgent en belangrijk wordt beoordeeld. Bij de bespreking van dit thema heeft de commissie aangegeven dat hier mogelijk de rechtmatigheid in het geding was. De leden van het team stonden open voor deze feedback en realiseerden zich dat zij in de dagelijkse praktijk deze invalshoek te weinig in beschouwing nemen. De commissie wijst erop dat ook de leiding van de directie Veiligheid hier een verantwoordelijkheid heeft.

Rechtmatigheidsvragen behoren deel uit te maken van het proces van handelen van het team. Ook wijst de commissie erop dat er geen structurele validering wordt toegepast op de informatie van de sleutelpersonen.

In een eerdere externe evaluatie van de actielijn 'Tegengaan polarisatie en voorkomen van maatschappelijke spanningen' van de gemeente Rotterdam, werd het sleutelpersonennetwerk geprezen. Niet alleen stelt de scan dat de gemeente beschikt over 'een kwalitatief goed netwerk van sleutelfiguren', ze prijst ook het feit dat de gemeente via die sleutelpersonen bij incidenten kan beschikken over quick scans, die onder meer worden

gebaseerd op informatie uit het sleutelpersonennetwerk, want 'Zo konden signalen tijdig aan de driehoek worden doorgegeven en kon als gevolg daarvan op spanningen en demonstraties geanticipeerd worden.' Die capaciteit tot snelle informatievergaring wordt dus gezien als aanwijzing voor de kracht van dit netwerk. Die beoordeling wordt breed gedeeld, ook door het team en gezien de vragen die uit de gemeente komen ook op andere schaalniveaus. Nergens kon de commissie vaststellen dat de huidige invulling van het sleutelpersonennetwerk wordt geproblematiseerd.

Deze appreciatieve beoordeling van de aanpak door het team, de politiek en de NCTV is vanuit een praktisch oogpunt niet verrassend. De inzet van sleutelpersonen kan vanuit beleidsperspectief gezien worden als een manier om beleidsdoelen te bereiken, en in deze zin kan de sleutelpersoon begrepen worden als een instrument om situaties te verbeteren, problemen te verminderen of op te lossen (Bekker, 2018). Het is erkend dat de methodiek het mogelijk maakt om informeel contact te zoeken en te leggen met individuele bewoners in de wijken van de stad, zonder meteen in een professionele hulpverleningssetting terecht te komen. Een sleutelpersonenaanpak is een bewezen manier om succesvol contacten te leggen en verbindingen aan te gaan (Bolhaar in Dinia & Renzenbrink, 2017, p.7). Maar de sleutelpersonenaanpak wordt hier gebruikt in een veiligheids-en informatie-inwinningslogica. Het is dus niet de methodiek zelf die problematisch is, maar de instrumentalisering ervan.

De commissie ziet door de praktijken en discoursen van het team, maar ook van de politiek, academici en de NCTV dat een normaliteit is ontstaan waarin informatievergaring door middel van een sleutelpersonennetwerk ten dienste van de gemeente gezien wordt als een goede en efficiënte praktijk binnen een antiradicaliseringbeleid. Die normaliteit is niet zonder problemen, in tegendeel. Ze normaliseert naar de mening van de commissie een ongewenste praktijk. Ondanks de intuïtieve kracht die uitgaat van het betrekken van burgers om maatschappelijke spanningen tegen te gaan, en de positieve evaluatie van dergelijke praktijken door bepaalde onderzoekers, komt uit het schaarse beschikbare onderzoek naar voren dat de term sleutelpersonen een beladen begrip is en dat de instrumentele inzet ervan niet zonder problemen aangewend kan worden (Bekker, 2018).

2.3.2. Casus 2: De rol van de gemeente in het casusoverleg

Voor de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terrorisme is binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Rijnmond een casusoverleg ingericht. Rotterdam en omliggende gemeenten maken hiermee deel uit van de 70% van alle gemeente in Nederland die een lokaal casusoverleg hebben georganiseerd.¹⁵ Deelnemende partijen zijn behalve de gemeente Rotterdam, de politie, het OM, de NCTV, de reclassering en de Raad voor de kinderbescherming, zo nodig aangevuld met de ggz, de AIVD en andere instellingen. De gemeente vervult voor het overleg de regiefunctie, te weten het afstemmen van maatregelen ten aanzien van een persoon van wie mogelijk een dreiging uitgaat. Daartoe zorgt de gemeente ervoor dat overleg tussen de deelnemende partijen kan plaatsvinden en monitort zij de voortgang. Naast de regiefunctie geeft de gemeente vanuit haar Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR) meldingen door van (mogelijke) radicalisering aan het

¹⁵ Inspectierapport evaluatie actieprogramma jihadisme, Kamerstukken II 2016/2017, 29754, nr.432, bijlage.

casusoverleg. Dit MAR is onderdeel van het team Risicogroepen en het zijn de medewerkers van het MAR die ook belast zijn met het vervullen van de regiefunctie in het casusoverleg.

Binnen het casusoverleg vindt het overleg in twee stappen plaats. Eerst wordt een melding besproken in de zgn. weegploeg, bestaande uit gemeente, politie en OM (de Driehoekpartners). Indien er voldoende informatie over de betreffende persoon beschikbaar is en de melding voldoende serieus wordt bevonden, gaat deze door naar het casusoverleg. De samenwerking tussen de instanties in het overleg is vastgelegd in een Samenwerkingsconvenant, waarvoor de NCTV een model heeft opgesteld voor alle Zorg- en Veiligheidshuizen. Tot op heden ontbreekt een wettelijke basis voor de regierol van de gemeente in het overleg. Daarom is een wetsvoorstel 'Persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten' in voorbereiding.¹⁶ Dit betekent dat de activiteiten van de gemeente nu zonder toereikende juridische grondslag worden uitgevoerd.

Informatie-inwinning

In de gesprekken tussen de leden van het team en de commissie en in de schriftelijke informatie van de gemeente valt het de commissie op dat de medewerkers van mening zijn dat de gemeente zelf informatie dient in te winnen ter bespreking in het casusoverleg. Eigen informatie-inwinning over personen ten behoeve van de duiding van de dreiging in het casusoverleg speelt een belangrijke rol in de werkzaamheden van de medewerkers. Zij willen 'zicht houden' op personen en zelf actief eraan bijdragen 'dat het plaatje compleet is'. De leden van het team spreken daartoe ook zelf met personen die mogelijk onderwerp van gesprek zijn in het casusoverleg. In de beschrijving van de 'Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022' is ook het belang terug te vinden dat de gemeente hecht aan de eigen informatiepositie.:

'De professionals van het GER [Gemeentelijk Expertpool Radicalisering] zijn in staat gebleken intensief contact te bereiken met casussen en families. Dit is waardevol gebleken voor de duiding van het radicaliseringsproces, het voorkomen van verdere radicalisering en voor de informatiepositie van de gemeente.' (Aanpak, pag. 5)

Voor de informatie-inwinning door de gemeente heeft de commissie geen juridische basis kunnen vinden in de kaderstellende documenten op basis waarvan het casusoverleg wordt gevoerd. Zo wordt in het convenant 'Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' alleen gesproken over informatiedeling en afstemming:

'Vanuit hun eigen rol en gelet op hun eigen taak en verantwoordelijkheden, dragen deze organisaties [participanten in het casusoverleg] bij aan de verdediging en versterking van de democratische rechtsorde (...) De deelnemende partijen wisselen waar nodig en mogelijk informatie uit, schatten het risico in dat van een persoon uitgaat en stellen aan de hand daarvan een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen.' (Convenant, pag. 3)

¹⁶ De internetconsultatie van het voorstel is op 9 april 2020 afgerond.

Wetsvoorstel Persoonsgerichte aanpak

Ook in het eerdergenoemde wetsvoorstel is geen bevoegdheid opgenomen voor de gemeente om (in de toekomst) ten behoeve van het casusoverleg informatie in te winnen. Het wetsvoorstel voorziet in het creëren van een rechtmatige grond voor participanten om informatie te verwerken en te delen, maar niet om in te winnen. Daarbij wordt vermeld dat er geen beslissingen worden genomen over bevoegdheden van partijen. Met andere woorden, het casusoverleg kan niet dicteren dat partijen overgaan tot een verbreding van hun bevoegdheden, of activiteiten ontplooiën die buiten hun bevoegdheid vallen:

‘Er worden geen beslissingen door het casusoverleg als geheel genomen over de aanpak van personen of de aanwending van bevoegdheden door deelnemende partijen. Die bevoegdheid berust immers telkens exclusief bij één van de deelnemers. Het casusoverleg strekt uitsluitend tot afstemming.’

Over gemeenten stelt het wetsvoorstel expliciet dat ze een regiefunctie vervullen:

‘Van gemeenten wordt verwacht dat zij in dit verband als een ‘spin in het web’ optreden, omdat het nodig en gewenst is dat gemeenten partijen bijeenbrengen, die ieder voor zich slechts een deelverantwoordelijkheid hebben bij de persoonsgerichte, integrale aanpak.’ (....) ‘Het gaat enkel om een faciliterende rol. Het college wordt in feite gevraagd het casusoverleg in stand te houden.’(Memorie van Toelichting)

Ook voor meldingen bij het MAR zien we in de Memorie van Toelichting dat aan de gemeente geen bevoegdheden wordt toegekend om meer informatie in te winnen:

‘Indien een melding nog geen direct handelen rechtvaardigt, maar wel om nader onderzoek vraagt, is het aan de instantie waar de melding aan wordt doorgezonden (bijvoorbeeld de politie) om die afweging te maken. De onderhavige regeling biedt het college zelf in die gevallen geen bevoegdheden.’

Het bovenstaande betekent dat in het casusoverleg niet alle partijen over dezelfde informatie beschikken en ook niet alle informatie kan worden gedeeld. Dit betekent dat op de casustafel sprake kan zijn van een incompleet beeld. Bij het verschil in informatiepositie tussen partijen is de informatiepositie van de gemeente doorgaans minder compleet dan die van andere partijen, zoals de politie en het OM, aangezien zij operationele onderzoeken (mogen) verrichten en de gemeente niet. Dit past overigens bij een partij die volgens de formele kaders de regierol vervult en dient te fungeren als partij die anderen bij elkaar brengt. Het zijn andere partijen aanwezig in het casusoverleg, te weten opsporings- en inlichtingendiensten, bij wie de taak is belegd om ‘zicht te houden’ op personen van wie mogelijk een dreiging uitgaat en daartoe informatie in te winnen. Aan deze diensten zijn hiervoor bij wet bijzondere bevoegdheden toegekend en deze zijn voorzien van een strikt verantwoordingskader.

Dit alles overziend, is de commissie van mening dat de gemeente de grenzen van haar taken en verantwoordelijkheden overschrijdt door zelf actief informatie over personen in te winnen. De commissie zet ook vraagtekens bij de rechtmatigheid van deze informatie-inwinning.

Transparantie

Een ander aspect dat de commissie onder de aandacht wil brengen bij de informatie-inwinning, is de plicht van de gemeente tot transparantie in haar handelen naar haar burgers.¹⁷ In de gesprekken met de commissie gaven teamleden aan dat zij zelf gesprekken voeren met personen die in het casusoverleg worden besproken. Teamleden doen dit om na te gaan op welke terreinen de gemeente zorg en ondersteuning kan bieden en mede hierdoor verdere radicalisering kan tegengaan. Aan de persoon in kwestie wordt echter niet altijd medegedeeld dat de informatie die hij of zij verstrekt mogelijk in het casusoverleg gebruikt wordt. De gemeente geeft aan niet altijd kenbaar te kunnen maken aan betrokkene dat hij of zij in het casusoverleg wordt besproken. Hierover transparant zijn kan volgens de gemeentemedewerkers pas nadat betrokkene op de hoogte is gesteld via een zgn. notificatie. Maar deze notificatie kan alleen plaatsvinden na toestemming van politie en OM, toestemming die zij alleen verlenen indien het hun onderzoek naar betrokkene niet doorkruist. Zonder notificatie winnen teamleden desondanks informatie in. De betreffende informatie kan via het casusoverleg in politie- en inlichtingendossiers terecht komen. De betrokkene die de informatie zelf verstrekt, kan zichzelf daarmee schaden zonder dat hij of zij daarvan op de hoogte is gesteld.

De problematiek rondom transparantie zien we ook terug in een interne notitie van de gemeente (2019):

‘Van de 36 casussen zijn er bij 10 subjecten één of meerdere gesprekken geweest waarin vragen zijn gesteld die een beeld kunnen geven met betrekking tot de duiding van de mate van radicalisering of extremisme. (...) Omdat de gemeente in geen enkel geval de subjecten heeft genotificeerd blijken dergelijke gesprekken vaak ingewikkeld omdat de gemeente niet voldoende transparant kan zijn. [Voetnoot:] Men wil de subjecten hulp aanbieden en tegelijkertijd duiden. Een subject mag niet achterdochtig worden over het doel van het gesprek en dus kan er niet altijd goed worden doorgevraagd’.

Teamleden geven aan dat de gemeente zich inmiddels naar de politie en het OM sterker maakt voor het notificeren en dit inmiddels vaker plaatsvindt. In die gevallen kunnen teamleden transparant zijn omdat de personen in kwestie op de hoogte zijn gebracht van het feit dat zij onderwerp van overleg zijn. De commissie constateert echter dat het team weinig oog heeft voor het belang van transparantie in *alle* gevallen en de rechtmatigheidsvraag die hierachter ligt. Zelfs in geval van notificatie dringt zich het beeld op dat het team notificatie ook ziet als middel om achter de voordeur te komen om informatie in te winnen.

De commissie wijst erop dat door gebrek aan transparantie het sociaal-maatschappelijke domein en het veiligheidsdomein oneigenlijk door elkaar heenlopen. Soms gaan leden van het team in gesprek vanuit hun sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheid en doen dan onbedoeld ook veiligheidsrelevante informatie op die zij gebruiken ter duiding van een potentiële dreiging, ook aan de casustafel. Maar het gebeurt ook dat deze sociaal-maatschappelijke titel als voorwendsel wordt gebruikt om bij iemand binnen te komen teneinde informatie voor veiligheidsdoeleinden te vergaren. De commissie heeft in het gesprek waar dit gebruik van een voorwendsel aan de orde kwam, haar afkeuren hierover

¹⁷ Zie hoofdstuk 1, par. 1.3 voor de toelichting.

uitgesproken. In de discussie heeft de commissie er op gewezen dat ‘verveiliging’ dan aan de orde is en teamleden het vertrouwen verspelen dat hun op basis van hun zorg- en ondersteunende taak wordt toegekend. Bovendien is dan de rechtmatigheid ernstig in het geding.

Het team heeft laten weten dat het de gewraakte methode niet meer toepast vanaf medio 2020 toen afspraken zijn gemaakt over de werkwijze notificatie.

Informatiedeling

Inzake het delen van informatie in het casusoverleg gaf het team aan zich weliswaar te realiseren dat de wettelijke grondslag voor de persoonsgerichte aanpak ontbreekt, maar hier een spagaat te ervaren: enerzijds heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de lokale aanpak van radicalisering en zijn - naar de mening van het team - ook interventies op de casuïstiek bij de gemeente belegd, maar anderzijds ontbreekt het de gemeente aan informatie om te interveniëren omdat politie en OM niet in alle gevallen informatie kunnen delen. Het team ervaart deze tegenstelling als onwerkbaar.

Zoals eerder aangegeven, vervult de gemeente (i.c. de leden van het team Risicogroepen) de regiefunctie in het casusoverleg, niet meer en niet minder. Elke partij in dit overleg heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en zijn eigen werkkader; in dit overleg kunnen geen verantwoordelijkheden worden overgedragen, noch opdrachten worden gegeven. De commissie wijst erop dat de gemeente aan het casusoverleg derhalve geen rechtmatige grondslag kan ontleen voor het doen van eigen persoonsgerichte interventies.

Personen en organisaties

Uit een interne rapportage blijkt dat de gemeente via de persoonsgerichte aanpak ook bijhoudt met welke organisaties mensen die besproken worden in het casusoverleg, relaties onderhouden. Of van deze relaties een dreiging uitgaat, wordt niet vastgesteld, maar de organisaties worden wel als ‘hoog risico’ gelabeld. Het idee was dat het MAR deze organisaties verder zou onderzoeken om ‘contacten inzichtelijk te maken van deze Rotterdamse hoogrisico-organisaties’ met organisaties in andere steden. ‘Hier zou dan op G4-niveau mogelijk aandacht aan kunnen worden besteed’.

Het team Risicogroepen heeft hier na intern beraad geen verdere stappen in gezet. De rechtmatige grondslag voor zo’n onderzoek naar deze organisaties zou ook zeer twijfelachtig zijn geweest.

Ook andersom neemt het team initiatieven: via de informatie aanwezig over organisaties wil het informatie over personen boven tafel krijgen. MAR-medewerkers overleggen met hun collega’s binnen het team die over informatie over organisaties beschikken. MAR-medewerkers constateren:

‘dat het MAR een knelpunt ervaart in (de samenwerking) bij de aanpak van organisaties. Informatie over organisaties lijkt nu vooral gebruikt te worden ter analyse en niet of nauwelijks om te beoordelen of er personen bij de organisaties betrokken zijn waar we via de

*lokale PGA (persoonsgerichte aanpak) meer mee kunnen doen. Deze scheiding lijkt te strik te zijn.*¹⁸

De commissie meent dat de hiergenoemde ambitie niet past binnen de taak en verantwoordelijkheid van het team en ziet ook hier ‘verveiliging’ en het risico op onrechtmatig handelen optreden.

Ethiek

Een andere, ethische kwestie is dat de gemeente haar ambtenaren mogelijk blootstelt aan risicovolle situaties door hen zelf contact te laten zoeken met personen die worden besproken in het casusoverleg. Vanwege hun beperkte bevoegdheden tot het duiden van de dreiging beschikken deze ambtenaren niet over alle informatie om te kunnen inschatten of personen een fysieke dreiging kunnen vormen. Ook is onduidelijk of de betrokken medewerkers een passende opleiding en training hebben genoten.

Nogmaals rechtmatigheid

In de gesprekken met het team komt naar voren dat het MAR in tenminste één geval verder onderzoek heeft gedaan naar personen van wie eerder in het casusoverleg al is vastgesteld dat verder onderzoek niet meer proportioneel zou zijn. De commissie begrijpt de behoefte die ten grondslag ligt aan dit handelen, het team voelt immers de verantwoordelijkheid om dreiging te voorkomen en er op tijd bij te zijn. Echter, zodra de gemeente het onderzoek toch voortzet terwijl dit op grond van het casusoverleg al is afgesloten, vergroot zij het risico van onrechtmatig handelen. De beslissing niet verder te onderzoeken is immers door de partijen in het casusoverleg beargumenteerd en vastgelegd.

De commissie vindt de rechtmatigheid van het casusoverleg om principiële en pragmatische redenen cruciaal. Principieel: het overleg beoogt niet alleen directe dreigingen te voorkomen, maar ook de democratische rechtsorde te beschermen, waaronder individuele vrijheden, zoals het recht op privacy en het recht op een voorspelbare overheid. Daarnaast geldt dat de inbreng van de gemeente van mogelijk onrechtmatig verkregen informatie eventuele latere strafrechtelijke onderzoeken kan frustreren.

De commissie maakt uit de gesprekken met teamleden en schriftelijke informatie op dat bij hen onvoldoende kennis aanwezig is van de wettelijke kaders en de rechtmatigheidsprincipes van wat wel en niet tot de verantwoordelijkheden van de gemeente behoort. In gesprek met de commissie gaf het team aan dat in de dagelijkse praktijk weinig aandacht en tijd is ingeruimd om te reflecteren op de rechtmatigheid en proportionaliteit van de eigen inzet, maar dit zeker zinvol te achten.

2.4. Effectiviteit

Wetenschappers constateren met enige regelmaat dat over de effectiviteit en doelmatigheid (efficiëntie) van interventieprogramma's gericht op het bestrijden van radicalisering en

¹⁸ Notulen Voorbereiding 2^e MAR-sessie, 29-10-20, pag. 1. Afgesproken wordt dat medewerkers belast met organisaties overleg voeren met medewerkers van het MAR om te bespreken hoe zij elkaar kunnen versterken.

(gewelddadig) extremisme nog altijd te weinig kennis beschikbaar is. Ze worden zelden geëvalueerd volgens de minimale (wetenschappelijke) kwaliteitstandaarden (Lub 2013; Köhler 2017b; Ministry of the Interior, Baden-Württemberg 2018; RAND Europe 2018). De (wetenschappelijke) kennis en aanbevelingen op dit gebied die wel voorhanden zijn, bereiken de professionals in het veld slechts sporadisch en worden onvoldoende systematisch benut in de uitvoering van programma's en projecten (Köhler 2017b). Het valt dan ook te prijzen dat de gemeente Rotterdam in 2017 een tussentijdse scan heeft laten uitvoeren van de Rotterdamse Aanpak voor de periode 2015-2018 om zich extern te laten adviseren over de vraag: doen we de goede dingen en doen we ze goed?'. De conclusie van deze scan was dat de gemeente met de vier gekozen programmalijnen goed heeft aangesloten bij wat zowel nationaal als internationaal als goede praktijken werd beschouwd. Ook werd geconstateerd dat binnen die gekozen aanpak veel zaken goed gaan, maar er uiteraard ook genoeg ruimte voor verbetering is.

De meeste aanbevelingen uit de tussentijdse scan heeft de commissie teruggezien in de Rotterdamse Aanpak voor de periode 2018-2022. Dit onderstreept opnieuw dat de medewerkers van het team Risicogroepen bereid zijn tot kritische reflectie en tussentijdse aanpassing van de gekozen trajecten. Toch vraagt de commissie aandacht binnen de directie Veiligheid voor kritische reflectie op basis van wetenschappelijke en toegepaste kennis en evaluatie.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De commissie is dit onderzoeksrapport gestart met haar visie op radicalisering en het kader waarbinnen een anti-radicaliseringsbeleid volgens haar vorm kan krijgen. Zij heeft betoogd dat radicalisering een dialogisch proces is waarin vele actoren een rol spelen en zowel de lokale, nationale als de internationale context van invloed zijn op dit proces. Daarbij heeft ze aangegeven dat een goed antiradicaliseringsbeleid idealiter slechts een onderdeel is van een bredere aanpak gericht op het bouwen van een stad waar het voor iedereen goed leven is. De veiligheidsbril is daarbij niet de dominante lens, maar slechts een van de perspectieven van waaruit het beleid tot stand zou moeten komen. De commissie merkt hierbij ook op dat het succes van het lokale beleid mede wordt beïnvloed door bovenlokale, Europese en zelfs mondiale ontwikkelingen. Betrokken instituties – zoals politie, gemeente, inlichtingendiensten, etc. – hebben hierbij een eigen te respecteren rol en verantwoordelijkheid.

De commissie heeft hieraan toegevoegd dat de beleidsontwikkeling en -uitvoering plaatsvinden binnen de gemeentelijke taak om de democratische rechtsstaat te beschermen. Dit vereist dat de gemeente de beginselen van rechtmatigheid, proportionaliteit en transparantie bij het uitvoeren van interventies zelf ook in acht neemt.

Tegelijkertijd realiseert de commissie zich dat in toenemende mate gemeenten verantwoordelijk worden gehouden voor het kennen van hun inwoners, inclusief het gedrag van individuen daarbinnen. De ambitie die verantwoordelijkheid ten volle waar te maken wordt niet gesteund door aanvullende, passende juridische mogelijkheden. Het is dan ook de vraag in welke mate die ambitie reëel is, en anderen zoals politie, openbaar ministerie en de AIVD een (grotere) rol hebben te vervullen. Dit vraagt overleg tussen de hoofdrolspelers - lokaal en nationaal - bij het zoeken van mogelijke oplossingen en het wellicht ook erkennen van de grenzen ervan.

De Rotterdamse Aanpak

Binnen de gemeente Rotterdam ziet de commissie een team aan het werk met een sterk engagement, een leergierige en open houding en beschikkend over een groot netwerk. Teamleden geven met daadkracht uitvoering aan de 'Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022' die is ingebed in het bredere veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in de nota *Veilig@Rotterdam 2018-2023*. Het valt de commissie op dat de missie van het team in de Aanpak erg ruim geformuleerd is. Het team neemt de opdracht aan om (potentieel) gewelddadig gedrag, dat ideologisch gedreven is, tegen te gaan om zo ontwrichting van de samenleving en bedreiging van de democratische rechtsorde en ook polarisatie tegen te gaan. Hiermee neemt het team een verantwoordelijkheid op zich die de eigen invloedssfeer overstijgt. Het accepteren van die rol is mogelijk het gevolg van de ambities van het team, maar deze past uiteraard in een beleid dat vorm gegeven wordt op verschillende niveaus, van het lokale tot het nationale. Het team zelf is dus zeker niet de enige speler in dit beleid en het zou dus fair noch realistisch zijn de verantwoordelijkheid voor dit beleid louter bij het team te leggen.

Bij het onderzoek naar de uitvoering van de Aanpak heeft de commissie zich gefocust op (1) het netwerk van sleutelpersonen binnen de actielijn 'Depolarisatie en verminderen van spanningen en (2) de rol van de gemeente in het casusoverleg binnen de actielijn 'Disengagement en deradicalisering'. De commissie heeft geconstateerd dat in de alledaagse praktijk van het team Risicogroepen de veiligheidsagenda en de zoektocht naar informatie veelvuldig de overhand hebben en de sociaal-maatschappelijke agenda overvleugelen. De commissieleden geven hier mee aan dat de praktijken van het team passen binnen een gelaagde realiteit die door veel meer spelers gevormd wordt dan enkel het team. Deze vormen een maatschappelijke fenomeen en vinden ingang in het brede denken over veiligheid. Ze worden uitgedragen door verschillende actoren in de samenleving, van de media, de NCTV tot en met de gemeentelijke en nationale politiek. Deze toenemende dominantie van veiligheid ('verveiliging') brengt ongewenste effecten mee. Ten eerste ligt verlies van vertrouwen van burgers in de overheid op de loer, omdat zij vooral als veiligheidsrisico lijken te worden gezien, in plaats van als bewoners die op positieve wijze mee (kunnen) bouwen aan een bloeiende stad. Ten tweede brengt dit het risico van onrechtmatig handelen door de gemeente met zich mee. In de zoektocht naar informatie loopt de gemeente zelf het risico om wettelijke grenzen te overschrijden, zo constateert de commissie. Het is de commissie opgevallen dat het team onvoldoende bekend is en zich bewust is van het belang van de rechtmatigheidsvragen die bij de interventies van het team spelen. Dit geldt zowel bij het casusoverleg als bij het sleutelpersonennetwerk. De commissie zet vraagtekens bij de rechtmatigheid van de informatie-inwinning in het kader van het sleutelpersonennetwerk en informatie-inwinning over personen en organisaties door het team ten behoeve van het casusoverleg. Bovendien vindt de commissie dat deze inwinning niet binnen de taak van de gemeente past. De gemeente heeft in het casusoverleg tot taak de regiefunctie te vervullen, te weten het zorgdragen voor afstemming tussen partijen die deelnemen aan het overleg. De gemeente lijkt inmiddels het inwinnen van informatie om 'het dreigingsplaatje compleet te krijgen' ook als taak te zien, ten onrechte, zo meent de commissie. Het team beantwoordt aan vragen van 'bovenaf' (denk aan de vraag naar informatie-inwinning vanuit de politiek) of continueert gangbare en aanbevolen praktijken die door andere actoren zijn aangedragen.

Een andere, ethische kwestie is dat de gemeente haar ambtenaren mogelijk blootstelt aan risicovolle situaties door hen zelf contact te laten zoeken met personen die worden besproken in het casusoverleg. Vanwege het ontbreken van training en het ontbreken van bijzondere bevoegdheden, zijn deze ambtenaren niet toegerust om dreigingen te onderkennen en zich daartegen te verdedigen.

Bij de casus netwerk van sleutelpersonen signaleert de commissie een steeds verder gaande verschuiving vanuit het team naar gericht informatie opvragen. Hiermee worden sleutelpersonen meer en meer als verstrekker van informatie ten behoeve van openbare orde aangelegenheden gebruikt, wat niet rechtmatig is. De commissie wijst op het risico dat als gevolg daarvan mogelijk afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen in de sleutelpersonen binnen hun gemeenschap. Ook gaat de aandacht voor 'uitvragen' mogelijk ten koste van aandacht voor signalen die sleutelpersonen *uit eigen beweging* afgeven over wat er leeft binnen hun gemeenschap of omgeving. En daarmee laat de gemeente kansen liggen om via het netwerk het sociale kapitaal binnen Rotterdamse gemeenschappen te benutten voor de

uitdagingen waar de stad zich voor gesteld ziet. De commissie meent dat de gemeente er goed aan doet om de doelen van de aanpak niet louter te herformuleren, maar fundamenteel te herzien. De commissie adviseert om het netwerk te gebruiken binnen een langetermijnstrategie waarbinnen sleutelpersonen samenwerken aan het versterken van sociaal kapitaal en het positief bespreekbaar helpen maken van maatschappelijke vraagstukken.

Sluipende uitbreiding taken en rollen

Het is de commissie gebleken dat het politiek-bestuurlijke domein waarin de teamleden werken hectisch en gepolariseerd is. Ze ervaren druk vanuit de gemeenteraad om te voldoen aan de grote ambities om zowel radicalisering effectief tegen te gaan als de sociale cohesie te bevorderen. Deze druk leidt tot een sluipende uitbreiding van taken en rollen (*mission creep*), waarbij ook wettelijke grenzen kunnen worden overschreden. Dit speelt onder meer bij de ambitie van het team om steeds meer inlichtingen te verzamelen. Deze druk kan ook uitmonden in een toenemende kloof tussen de verwachtingen van raadsleden, professionals en burgers en de daadwerkelijke mogelijkheden van het team om de ambities te verwezenlijken. Hierdoor ligt afnemend vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid op de loer. En dat terwijl bekend is dat onderling vertrouwen tussen de betrokken spelers en in de gemeente voor de meeste lokale interventies een cruciale factor is voor de kansen op succes (RAN 2019).

3.2 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen vloeien voort uit de conclusies die de commissie heeft getrokken uit haar onderzoek.

3.2.1 Rechtmatigheidstoets

De bijzondere aard van het werk van het team Risicogroepen levert een spanningsveld op tussen maximaal innovatief willen zijn in het verminderen van dreiging en de wettelijke ruimte die de gemeente hiervoor heeft. De commissie is van mening dat het team zich onvoldoende bewust is en onvoldoende kennis heeft van rechtmatigheidsvragen die het werken in dit spanningsveld met zich meebrengen. Zij meent dat de medewerkers van het team soms buiten de wettelijke kaders treden waarbinnen de gemeente dient te opereren. Daarmee is de rechtmatigheid van hun handelen in het geding. Daarom beveelt de commissie aan:

- a. een rechtmatigheidstoets te laten uitvoeren op de activiteiten van het Team Risicogroepen door een externe partij;
- b. het kennisniveau te verhogen bij medewerkers over de juridische kaders waarbinnen zij dienen te handelen en de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke afbreukrisico's als zij zich niet aan deze kaders houden.

De commissie meent dat het bewaken van de rechtmatigheid in het werk van de teamleden niet alleen hen regardeert. Het is een taak van de directie Veiligheid hier toezicht op te houden en waar nodig bij te sturen. Ook voor de politiek-bestuurlijke leiding van de

gemeente behoort het in acht nemen van de rechtmatigheid in het werk van gemeente ambtenaren een aandachtsgebied te zijn.

3.2.2. Netwerk van sleutelpersonen

De commissie beveelt aan de fundamentele keuze te maken om het netwerk van sleutelpersonen te benutten ter versterking van het sociale kapitaal van gemeenschappen en hiertoe te focussen op hetgeen sleutelpersonen uit eigen beweging doorgeven over wat er leeft binnen hun gemeenschap of buurt. Deze keuze impliceert dat het gebruiken van leden uit het netwerk sleutelpersonen voor opportunistische veiligheidsissues achterwege blijft. Ter ondersteuning van bovengenoemde keuze adviseert de commissie de werkzaamheden inzake het sleutelpersonennetwerk te verplaatsen van de directie Veiligheid naar een onderdeel van de gemeentelijke organisatie waarin de bovengenoemde sociaal-maatschappelijke doelstelling beter binnen het takenpakket past.

3.2.3. Rol gemeente in het casusoverleg

De rol van de gemeente in het casusoverleg binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Regio Rijnmond beperkt zich tot het voeren van de regie ervan. Dit is vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. De noodzakelijke wettelijke basis ontbreekt nog immer; wel is er inmiddels een wetsvoorstel aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten beschikbaar. De afronding van dit voorstel laat op zich wachten. De commissie meent dat snelle voortgang geboden is bij het afronden van het wetsvoorstel om een wettelijke basis te hebben voor het belangrijke maar ook kwetsbare overleg. Ze adviseert de politiek-bestuurlijke leiding van de gemeente Rotterdam dit te agenderen in de daarvoor beschikbare gremia.

De gemeente legt haar rol ten onrechte extensief uit: leden van het team risicogroepen doen zelf onderzoek naar personen die (mogelijk) in aanmerking komen om in het casusoverleg te worden besproken. Zij spreken daartoe ook met betrokkenen. De commissie adviseert deze onderzoeken niet langer uit te voeren.. Bij deze vorm van informatie-inwinning kan de rechtmatigheid ervan in het geding zijn. Bovendien is in het wetsvoorstel de positie van de gemeente beperkt tot de regierol.

3.2.4 Effectiviteit

De gemeente Rotterdam heeft in 2017 een tussentijdse scan laten uitvoeren van de Rotterdamse Aanpak voor de periode 2015-2018). Tegelijkertijd heeft de commissie ook gezien dat de medewerkers relatief weinig tijd en ondersteuning is gegund voor kritische reflectie op basis van wetenschappelijke en toegepaste kennis en evaluatie. Daarom beveelt ze aan de verbinding tussen de betrokken medewerkers en professionals onderling en tussen beide groepen en de relevante nationale en internationale (wetenschappelijke) deskundigen systematischer te verankeren in de gemeentelijke Aanpak. Hiervoor schetst ze twee opties:

1. Benut de aanwezige kennisbronnen beter en doe dit gezamenlijk met andere gemeenten en de nationale overheid.

2. Ga aan de slag met een ‘Verandertheorie’ om meer voortschrijdend inzicht te verwerven in de onderliggende vooronderstellingen omtrent de werking van interventies, hun impact op de samenleving, de eventuele spanningen tussen verschillende interventies en mogelijkheden tot synergie.

Ad 1. Benut de aanwezige kennisbronnen beter

Ten eerste kan de gemeente meer investeren in het actiever benutten van de kennisbronnen over veelbelovende en bewezen effectieve interventies die de laatste jaren beschikbaar worden gesteld. Voorbeelden zijn het periodiek herijken van programma’s en experimenten op basis van de lessen die worden ontsloten door het Radicalisation Awareness Network van de Europese Commissie (RAN 2018). Deze publicaties geven uiteraard geen vaste receptuur of blauwdruk over wat effectief is in welke specifieke context, maar ze bieden meestal wel inzicht in welke interventies meer of minder kans van slagen hebben en de minimale voorwaarden waaraan potentieel succesvolle interventies dienen te voldoen.

Gezamenlijke aanpak nationale en lokale overheden

De commissie is zich ervan bewust dat de direct bij de Aanpak betrokken medewerkers en de professionals in het veld veelal zelf over onvoldoende tijd, middelen en distantie beschikken voor kwalitatief hoogwaardig onderzoek naar de effectiviteit en relevantie van hun interventies. De gemeente Rotterdam, andere gemeenten met een lokale aanpak en de nationale overheid kunnen echter wel gezamenlijk meer investeren in een betere benutting van de beschikbare lokale, nationale en internationale kennis in de ontwerpfase van het beleid en gedurende de uitvoering. Ook kunnen ze meer investeren in kwalitatief hoogwaardige evaluaties van de eigen inspanningen en het delen van de lessen van evaluaties.

Ad 2. Ga aan de slag met een ‘Verandertheorie’

Het team opereert in een complex en dynamisch veld. Meer grip op de weerbarstige materie is mogelijk door het ontwerpen en periodiek actualiseren van een zgn. Verandertheorie voor het overkoepelende Rotterdamse beleid gericht tegen radicalisering, extremisme en polarisatie en de uiteenlopende onderliggende programma’s, projecten en interventies die vallen onder de Rotterdamse Aanpak.¹⁹ Dit helpt doelstellingen scherper te formuleren, aannames te expliciteren en toetsen en de keuze van interventies en hun impact op de samenleving te verbeteren. Hierdoor kunnen de teamleden en de andere betrokken spelers ook dilemma’s, spanningen en onbedoelde positieve en negatieve effecten van het beleid sneller op het spoor komen. Aan de slag gaan met deze theorie heeft bovendien als voordeel dat inzichtelijker wordt waar je als team (of directie) wel en niet ‘van bent’ (prioriteiten, invloedssfeer, capaciteiten etc.). Daarmee kan ook duidelijker over de Aanpak worden gecommuniceerd naar de gemeenteraad, burgers en andere stakeholders.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Centre for Research on Violence and Security Threats, Countering violent extremism II: a guide to good practice, <https://crestresearch.ac.uk/download/2393/18-039-01.pdf>

Bijlage 1

Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, polarisatie en extremisme

Gemeenteblad 2019

Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie van de gemeente Rotterdam

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van directeur Veiligheid van 2 juli 2019;
registratienummer 19bb17822;

gelet op artikel 84 van de Gemeentewet;

overwegende, dat het gewenst is een commissie op te richten die het college adviseert over de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie;

besluit vast te stellen:

Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie

Artikel 1 Algemene bepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- college:* college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam;
commissie: commissie bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 2 Expertcommissie

1. Er is een Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie.
2. De commissie heeft tot taak het college gevraagd en ongevraagd van aanbevelingen te voorzien ten aanzien van de Rotterdamse aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie.

Artikel 3 Samenstelling en benoeming commissie

1. De commissie bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste zeven leden, de voorzitter daaronder begrepen.
2. In de commissie worden personen benoemd die deskundig zijn op het gebied van radicalisering, extremisme of polarisatie dan wel hieraan verwante thematiek. De leden worden op persoonlijke titel benoemd.

3. De voorzitter en de andere leden van de commissie worden door het college benoemd voor een door het college vast te stellen termijn. Herbenoeming is mogelijk.
4. De voorzitter en de andere leden kunnen door het college worden geschorst of ontslagen.
5. Het lidmaatschap van de commissie eindigt op eigen verzoek van het lid, door het verstrijken van de benoemingsperiode of door overlijden.
6. De commissie benoemt uit haar midden een plaatsvervangend voorzitter.

Artikel 4 Incompatibiliteiten

Het lidmaatschap van de commissie is niet verenigbaar met:

- a. lidmaatschap van een gebiedscommissie, wijkraad of wijkcomité als bedoeld in de Verordening op de gebiedscommissies 2014;
- b. een dienstbetrekking bij de gemeente Rotterdam.

Artikel 5 Taken voorzitter

1. Tot de taken van de voorzitter behoren in ieder geval:
 - a. het zorgdragen voor het naar behoren functioneren van de commissie;
 - b. het vaststellen van de agenda, in overleg met de secretaris;
 - c. het leiden van de vergadering.
2. Het contact tussen de commissie en de media verloopt via de voorzitter.

Artikel 6 De secretaris

1. Het college voorziet in externe secretariële ondersteuning van de commissie.
2. De commissie wordt bijgestaan door een secretaris. De secretaris is geen lid van de commissie maar neemt wel deel aan de vergaderingen.
3. Tot de taken van de secretaris behoren in ieder geval:
 - d. het in overleg met de voorzitter opstellen van de agenda;
 - e. het versturen van de agenda en bijbehorende stukken aan de voorzitter en de overige leden;
 - f. het na afstemming met de leden van de commissie, bepalen van dag, uur en locatie van de vergadering;
 - g. het bijhouden van de presentielijst;
 - h. de verslaglegging van de vergadering;
 - i. het opstellen van conceptadviezen;
 - j. het schriftelijk aanbieden van een advies van de commissie aan het college.

Artikel 7 Vergaderorde en openbaarheid

1. De commissie kan in overleg met de secretaris derden uitnodigen de vergadering geheel of gedeeltelijk bij te wonen voor het geven van een deskundige voordracht, toelichting of advies.
2. Aan de commissie wordt ambtshalve of op haar verzoek de informatie beschikbaar gesteld die zij, naar het oordeel van het college, nodig heeft voor een goede uitoefening van haar taken. Het college kan op grond van artikel 86 Gemeentewet geheimhouding opleggen op de stukken. De opgelegde geheimhouding op stukken of de vertrouwelijkheid van stukken wordt in acht genomen.
3. De commissie vergadert ten minste twee en ten hoogste drie keer per jaar.
4. Ieder lid heeft het recht een voorstel betreffende de orde van de vergadering te doen, dat vervolgens door de voorzitter in stemming wordt gebracht.
5. De vergaderingen van de commissie zijn besloten.

6. De adviezen van de commissie zijn openbaar, met dien verstande dat hierin geen gegevens worden opgenomen die naar hun aard vertrouwelijk zijn. De commissie kan in dat geval besluiten een vertrouwelijk of geheim advies uit te brengen.
7. Het college kan ten aanzien van de om advies voorgelegde aangelegenheden geheimhouding opleggen.

Artikel 8 Besluitvorming

1. Besluiten van de commissie worden genomen met gewone meerderheid van stemmen.
2. Adviezen van de commissie worden alleen vastgesteld indien ten minste twee derde van de leden bij de vergadering aanwezig is. De aanwezigheid blijkt uit de voor de aanvang van de vergadering getekende presentielijst.
3. Indien bij een stemming de stemmen staken, wordt opnieuw gestemd.
4. Staken de stemmen andermaal over hetzelfde voorstel, dan beslist de stem van de voorzitter.
5. Een lid van de commissie neemt niet deel aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.

Artikel 9 Vergoeding

De voorzitter en de leden ontvangen een vergoeding voor de vergaderingen die zij bijwonen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 1 van bijlage 1 bij de Verordening Rechtspositie raads- en commissieleden Rotterdam 2019.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie in het gemeenteblad.
2. Dit besluit wordt aangehaald als Instellingsbesluit Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 2 juli 2019.

De secretaris,

De burgemeester,

V.J.M. Roozen

A. Aboutaleb

Dit gemeenteblad is uitgegeven op 4 juli 2019 en ligt op dins-, woens- en donderdagen van 9.00 tot 13.00 uur ter inzage bij het Bestuurlijk Informatiecentrum Rotterdam (BIR), locatie Wachtruimte Timmerhuis, Halvemaanpassage 1 (trap op, melden bij Informatiebalie) (Zie ook: www.bis.rotterdam.nl – Regelgeving of Gemeentebladen chronologisch)

Bijlage 2

Leden Externe expertcommissie Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie

Sybrand van Hulst (voorzitter)

Voormalig korpschef politie en hoofd AIVD (1997-2007)

Dr. Wendy Asbeek Brusse

Directeur onderzoek Auditdienst Rijk, voorheen directeur Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en voormalig secretaris/directeur van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Drs. Renske van der Veer

Directeur Opleidingsinstituut Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, voorheen werkzaam als directeur International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) en bij de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dr. Ico Maly

Associate professor aan de Universiteit van Tilburg en docent Digital Media & Politics, Digital Ethnography, Discourse analysis and Digital Media, and Knowledge in the digital World en auteur van diverse publicaties over o.a. nieuw rechts, cultuur en politiek.

Prof. dr. Niels Mulder

Hoogleraar openbare geestelijk gezondheidszorg Erasmus MC en psychiater, publiceert nationaal en internationaal over acute psychiatrie, openbare geestelijke gezondheidszorg, bemoeizorg, drang en dwang.

Dr. Stijn Sieckelinck

Lector Youth Spot – jongerenwerk Hogeschool Amsterdam. Auteur van pedagogische publicaties over radicalisering, polarisatie en burgerschap. Tevens betrokken bij het Radicalisation Awareness Network van de Europese Commissie

Drs. Diet van Borselen (secretaris, geen lid, tot en met april 2021).

Bij het ministerie van BZK heeft zij verschillende leidinggevende functies bekleed.

Bronnenlijst

AIVD (2018) Rechts-extremisme in Nederland. Een fenomeen in beweging.

Algemene Rekenkamer (2015). Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015.

Appadurai, A. (2006) *Fear of small numbers. An essay on the geography of anger*. Durham & London: Duke University Press.

Auger, V.A. (2020). 'Right-wing terror: a fifth global wave?', *Perspectives on Terrorism*, vol. 14, nr. 3, p.87-97.

Bamberger, M, Vaessen, J. &Raimondo, E. (2015) (eds.) *Dealing with complexity in development evaluation*, Washington D.C.: Sage Publications.

Blommaert, J. , Beyens K., Meert, H., Hillewaert, S. Verfaillie, K., Stuyck, K., & Dewilde, A. (2005). Grenzen aan de solidariteit. Formele en informele patronen van solidariteit in het domein van migratie, huisvesting en veiligheid. Gent: Academia Press.

Blommaert, J & Dong J. (2010). *Ethnographic Fieldwork. A beginner's guide*. Bristol, Buffalo, Toronto: Multilingual Matters.

Bulcaen, J & Blommaert, J. (1997). Eindrapport. V.F.I.K-Project 307. Begeleiding van migrantenvrouwen en meisjes in centra voor residentieel welzijnswerk. Antwerpen: IPRA.

Centre for Research on Violence and Security Threats, Countering violent extremism II: a guide to good practice, <https://crestresearch.ac.uk/download/2393/18-039-01.pdf>

Colaert, 'L. (2017). Radicalisation': Complex phenomenon, ambiguous concept' p.13-22, in: L. Colaert 'De-radicalisation'. Scientific insights for policy. Brussel: Flemish Peace Institute.

Coolsaet, R. (2004). De mythe Al-Qaeda. Terrorisme als symptoom van een zieke samenleving. Van Halewyck.

Daase, C. (2013). 'Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit: politische und rechtliche Konsequenzen des erweiterten Sicherheitsbegriff', p. 11-42, in: A. Fischer-Lescano, P. Payer (eds.) *Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandaufnahme und Erklärungsansätze*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Dijkman, A. (2021), 'Preventie Radicalisering. Van pionieren naar professionaliseren', JEP Magazine, [Platform JEP 8 maart](#).

Fadil. N. (2017). Tegen radicalisering. Pleidooi voor een postkoloniaal Europa. Brussel: VUBPress.

Fadil, N., de Koning, M. & Ragazzi, F. (eds.) (2019). *Radicalization in Belgium and the Netherlands: critical perspectives on violence and security*, London: I.B. Tauris.

Gielen, A.J. (2015). De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering. A.G. Advies, in opdracht van Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Gielen, A. en Dijkman, A. (2019) 'Evidence-based informed policy design for support groups for families of foreign fighters: ex ante application of realistic evaluation and review', p.232-271, *Journal for Deradicalization*, nr.20.

Hymes, D. (1972). *The Use of Anthropology: Critical, Political, Personal*. In: D. Hymes (ed.). *Reinventing Anthropology*. New York: Pantheon Books.

Hymes, D. (1996). *Ethnography, linguistics, narrative inequality. Toward an understanding of voice*. London: Taylor & Francis.

Jaminé, S. en Fadil, N. (2019). *Tussen Preventie en Veiligheid. De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering*. Onderzoeksrapport. Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

Khan, (2018) *Citizenship, Securitization and Suspicion in UK ESOL Policy*. in Arnaut e.a. (2018) *Engaging Superdiversity. Recombining Spaces, Times and Language Practices*. De Gruyter pp. 303-321

Köhler, D. (2017a). 'How and why we should take deradicalization seriously', p.1-3, *Human Nature Behaviour* 1, 0118.

Köhler, D. (2017b). 'Preventing violent radicalization: programme design and evaluation', p.91-98, in: D. Muro (eds.), *Resilient cities. Countering violent extremism at local level*, Barcelona: CIDOB.

Lub, V. (2013) 'Polarisation, radicalisation and social policy: evaluating the theories of change', p.165-183, *Evidence & Policy*, vol.9., no.3.

Ico Maly (2015) *Detecting social changes in times of superdiversity: an ethnographic linguistic landscape analysis of Ostend in Belgium*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42:5, 703-723, DOI: [10.1080/1369183X.2015.1131149](https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1131149)

Maly, I. (2018). *Nieuw Rechts*. Epo: Berchem.

Maly, I. (2019). *New Right Metapolitics and the Algorithmic Activism of Schild & Vrienden*. *Social Media + Society*. <https://doi.org/10.1177/2056305119856700>

Ministry of the Interior, Digitisation and Migration, Baden-Württemberg (2018) *Structural quality standard to work with and counter violent extremism*.

NCTV, Ministerie V&J, Ministerie SZ&W (2014) *Actieprogramma integrale aanpak Jihadisme*.

NTA (2018). De nieuwe generatie extreemrechts en haar online schaduw. Nuance door training en advies.

Optiki Gonia, (2020). Extreemrechts & extreemlinks in de gemeenten Schiedam, Rotterdam, Vlaardingen & Maassluis.

Radicalisation Awareness Network (2018) Ex post paper Engaging with communities. Collaboration between local authorities and communities in PVE, 22-23 February, Praag.

Radicalisation Awareness Network (2018) Ex post paper Guideline evaluation of PCVE programmes and interventions, July.

Radicalisation Awareness Network (2019) Ex post paper Evaluating disengagement, deradicalisation and resocialisation efforts, 8 November, Madrid.

Radicalisation Awareness Network (2019) Preventing radicalisation to terrorism and violent extremism. Community engagement and empowerment, Brussel.

RAND Europe (2018) Evaluating interventions that prevent or counter violent extremism. A practical guide.

RMO (2009) Polarisatie: bedreigend en verrijkend, Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Schulzman, (1986). Those Who Understand: Knowledge Growth in Teaching. *Educational Researcher*, Vol. 15, No. 2. (Feb., 1986), pp. 4-14.

Van der Aa, J. & Blommaert, J. (2015). Ethnographic Monitoring and the study of complexity. *Tilburg Papers in Culture Studies*.

https://www.academia.edu/19401097/TPCS_123_Ethnographic_Monitoring_and_the_study_of_complexity_by_Jef_Van_der_Aa_and_Jan_Blommaert

Veilig@Rotterdam. Veiligheidsprogramma 2018-2023.

https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6859656/2/s18bb007136_7_51509_tds