

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Vijf jaar lokale projecten
Polarisatie en Radicalisering
Resultaatinventarisatie
2007-2011**

Opdrachtgever
Ministerie van Veiligheid en
Justitie

Referentie

Arnhem, 1 mei 2012
Ons kenmerk 1011477-059/hpo/aht

5 jaar Lokale Projecten Polarisatie en Radicalisering
Resultaatinventarisatie over de periode 2007-2011

drs. V.R. (Viola) van Guldener en dr. H.P. (Henry) Potman

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

Met medewerking van

Femke van Bennekom
Anne Heetkamp
drs. Roland Heijnen
drs. Martijn Mussche
mr. Irene Veldman MA
dr. Jaco Westra
Eva van Zelm Msc.

Vertaling samenvatting

Language Unlimited

Samenvatting

In 2007 heeft het toenmalige kabinet Balkenende IV het Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011 uitgebracht. Het Actieplan kent de volgende doelstellingen:

- Preventie: Het voorkomen van (verdere) processen van isolatie, polarisatie en radicalisering door het (weer opnieuw) insluiten van mensen die dreigen af te glijden of zich af te keren van de Nederlandse samenleving en democratische rechtsorde.
- Proactie: Het vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak.
- Repressie: Het uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden en ervoor zorgen dat hun invloed op andere zoveel mogelijk beperkt wordt.

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

De uitvoering van de projecten is onderzocht. Over de projecten die in de jaren 2007, 2008 en 2009 zijn uitgevoerd zijn onderzoeksrapportages gemaakt. In 2009 en 2010 zijn daarvan samenvattende onderzoeksrapporten verschenen. Het rapport dat voor u ligt geeft een samenvatting van de 35 rapportages van projecten waarvoor in 2010 een financiële bijdrage door het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) is verleend en betreft daarbij de resultaten van de eerste twee samenvattende rapportages. Ook bevat dit rapport het verslag van een verdiepingstudie, waarin wordt getracht meer zicht te krijgen op de mogelijke doeltreffendheid van een aantal projecten.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Van de projecten die in de jaren 2007 tot en met 2011 zijn uitgevoerd zijn per project rapportages gemaakt van de opzet, het verloop en de resultaten. In totaal zijn in de periode 2007-2011 de resultaten van 78 projecten beschreven in 72 rapportages. De rapporten zijn te vinden op www.polarisatie-radicalisering.nl/praktijkvoorbeelden.

Het doel van de resultaatinventarisaties van de afgelopen jaren was:

- de opzet en uitvoering van de projecten inzichtelijk te maken;
- het bereik van projecten en aanpakken inzichtelijk te maken;
- het resultaat van projecten en aanpakken te inventariseren;
- te leren voor de aanpak van polarisatie en radicalisering in de toekomst.

Dit rapport geeft in het kader van dit doel antwoorden op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de lokale projecten opgezet en uitgevoerd waarvoor in het kader van het Actieplan Polarisatie en Radicalisering het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) financiële bijdragen heeft toegekend?

2. Wat zijn de opbrengsten van deze projecten mede in relatie tot de doelstellingen van het Actieplan Polarisatie en Radicalisering?
3. Welke trends in de projecten – gefinancierd in 2007/2008, 2009 en 2010 - zijn te herkennen voor wat betreft opzet, uitvoering en resultaat?
4. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de projecten met betrekking tot de inhoud en het proces van de aanpak van polarisatie en radicalisering op lokaal niveau?
5. Welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan de interventies in een aantal geselecteerde projecten en in hoeverre dragen deze bij aan de te verwachten doeltreffendheid van de projecten?

Gekozen is voor een brede onderzoeks aanpak, waarin alle projecten zijn betrokken. Er zijn documenten onderzocht die betrekking hebben op de opzet van de projecten en die (soms) inzicht gaven in de resultaten. Projectleiders van de onderzochte projecten hebben een vragenlijst ingevuld, er zijn gesprekken gevoerd met de projectleiders en bij grote projecten (met een financiële bijdrage van meer dan € 100.000 van het ministerie van VenJ) zijn enkele aanvullende gesprekken gevoerd met *stakeholders* in de uitvoering van de projecten. De resultaten daarvan zijn weergegeven in de rapportages over de individuele projecten.

Dit onderzoek is een resultaatinventarisatie die past bij Het Actieplan als stimuleringsprogramma. Het onderzoek richt zich op hetgeen aan activiteiten op lokaal niveau in gang is gezet door het Actieplan. Het gaat hierbij om activiteiten die gericht zijn op het voorkomen dat mensen afglijden en zich afkeren van de Nederlandse samenleving (preventie) en activiteiten die bij moeten dragen aan het vroegtijdig signaleren van processen van polarisatie en radicalisering door professionals en overheden (proactie). De directe effecten van projecten op houding en gedrag van de doelgroepen en de effecten van de projecten en het Actieplan als geheel, op de omvang van polarisatie en radicalisering in de Nederlandse samenleving, zijn niet gemeten. Dit onderzoek is dus geen effectevaluatie.

Resultaten

De resultaten van de individuele projecten zijn gerangschikt naar de stappen 'opzet', 'organisatie', 'uitvoering en resultaten' en 'borging'. Onderstaand zijn de bevindingen naar deze stappen weergegeven, waarbij de opvallende trends in de onderzoeksperiode 2007-2011 in kaders zijn aangegeven.

Aanleidingen

Voor gemeenten is er een verscheidenheid aan aanleidingen voor de projecten: behoefte aan inzicht in de problematiek, signalen vanuit politie en andere professionals, concrete incidenten, specifieke aandacht in de media, resultaten van eerdere onderzoeken, of beleid op het vlak van integratie of wijkgericht werken. De non-profitorganisaties bouwen vaak voort op eerdere opgedane kennis en ervaring met methodiekontwikkeling op het vlak van educatie, opbouwwerkprojecten en welzijnsprojecten.

Trend 2007-2011: Focus van radicalisering naar polarisatie

Sinds 2007 zijn in totaal 53 decentralisatie-uitkeringen via het Gemeentefonds aan gemeenten verleend en 25 subsidies aan non-profitorganisaties in het kader van de tijdelijke subsidieregeling toegekend. De projecten richten zich aanvankelijk vooral op radicalisering en met name op islamitische radicalisering en rechtsradicalisering en daarnaast ook op polarisatie. In de loop der jaren is de focus van de projecten verschoven naar preventie en signaleren van (voedingsbodems) van polarisatie. Het ministerie heeft daarop ook aangestuurd in de toekenning van financiële bijdragen.

Trend 2007-2011: Gemeenschappelijke voedingsbodem voor polarisatie en radicalisering

Het blijkt dat in de projecten er van uit wordt gegaan dat polarisatie en radicalisering deels overeenkomstige voedingsbodems kennen: onvoldoende reflectie op de eigen identiteit, te weinig inzicht in andere culturen en religieuze achtergronden, onvoldoende sociaaleconomisch perspectief. Deze resulteren er in dat jongeren onvoldoende weerbaar zijn en daardoor vatbaar zijn voor radicaliseren en polarisatie. De projecten richten zich op versterking van die weerbaarheid.

Samenwerking

Projecten van gemeenten en non-profitorganisaties verschillen van elkaar in opzet en aanpak. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat gemeenten in de uitvoering van projecten veel gebruik maken van de projecten die door de non-profitorganisaties zijn ontwikkeld.

De non-profitorganisaties vormen projectorganisaties voor de uitvoering van projecten. Bij gemeenten is dat alleen in de grotere gemeenten het geval. In andere gemeenten worden de projecten doorgaans vanuit de lijnorganisatie aangestuurd.

Samenwerking in de uitvoering is van groot belang in de projecten. Vrijwel alle projecten, behoudens enkele onderzoeksprojecten, zijn projecten waarin wordt samengewerkt tussen overheden, welzijnsorganisaties, onderwijsorganisaties en organisaties van doelgroepen (zelforganisaties en religieuze organisaties). In de projecten worden nieuwe samenwerkingsrelaties aangegaan. Er moet soms wel veel tijd en energie worden geïnvesteerd in deelname van onder meer onderwijsinstellingen en organisaties van doelgroepen. Vooral daar waar vanuit deze organisaties de termen polarisatie en radicalisering als stigmatiserend ervaren, zijn zij terughoudend op het vlak van samenwerking en deelname aan de projecten.

Overigens geven personen die in dit onderzoek zijn geïnterviewd aan dat alleen door samenwerking met verschillende partijen de projecten succesvol kunnen worden uitgevoerd. Daarbij wordt vanuit gemeenten naar voren gebracht dat samenwerking met de volgende partijen van essentieel belang is:

- onderwijs, jeugd, welzijnsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie;
- welzijnsinstellingen, jeugdzorginstellingen, maatschappelijk werk, onderwijs;
- zelforganisaties, organisaties van de doelgroep.

De projecten resulteren er in dat per saldo de samenwerking tussen organisaties toeneemt; netwerken van overheden en professionals worden uitgebreid en versterkt. Daarnaast vormen zich nieuwe netwerken van onder meer overheden en professionals enerzijds en doelgroeporganisaties anderzijds.

Instrumenten

In de projecten worden verschillende instrumenten ingezet. De instrumenten c.q. activiteiten zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- educatie/workshops voor de doelgroep;
- kennisuitwisseling tussen professionals;
- bevorderen contacten;
- onderzoek;
- meldpunt/informatiehuishouding;
- training professionals;
- acties ten behoeve van de doelgroep.

In de meeste projecten worden meer dan één instrument ingezet. Er zijn echter ook projecten die zich exclusief richten op onderzoek of onderwijs.

Trend 2007-2011: Verschuiving van voorwaardenscheppende instrumenten naar acties met de doelgroep

In de loop der jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden van projecten die zich richten op het scheppen van voorwaarden en het inzichtelijk maken van de verschijnselen polarisatie en radicalisering, naar projecten die daadwerkelijk aan de slag gaan met de doelgroepen en die zich direct richten op de voedingsbodems van polarisatie en radicalisering.

Bereik, kenniseffect en inzicht bij bestuurders, professionals en de doelgroep

De opbrengsten van de projecten zijn:

- meer kennis en inzichten bij overheden, bestuurders en professionals inzake polarisatie en radicalisering en de achtergronden daarvan;
- meer bewustwording bij bestuurders en professionals van de problematiek;
- integraliteit van de aanpak: de gemeentelijke aanpakken kenmerken zich in de loop der jaren door meer afstemming. De aanpakken zijn integraal op:
 - thema: zowel polarisatie als radicalisering;
 - beleidsterrein: zowel vanuit openbare orde en veiligheid als vanuit welzijn, onderwijs, maatschappelijke zorg en gezondheidszorg;
 - interventiekeuze: een combinatie van interventies (onderzoek, meldpunt, signaleringsnetwerk, trainingen, acties gericht op de doelgroep);
 - doelgroep: zowel bestuurders, professionals, als de doelgroep jongeren, ouders, maatschappelijke organisaties;
- netwerkvorming: uitbreiding van netwerken en versteviging van netwerken;
- opbrengsten bij doelgroepen: inzicht in identiteit, versterking weerbaarheid, acceptatie van andere culturen, rassen en geloof en leren samenwerken.

Trend 2007-2011: Bereik van de projecten neemt toe

De projecten waren in de eerste jaren beperkt van omvang en bereik van doelgroepen. In de laatste jaren zijn voor het betrekken van de doelgroep methoden ingezet die een groter bereik hebben, zoals onderwijsprojecten, tentoonstellingen en gebruik van sociale media. Daardoor steeg het bereik uitgedrukt in aantallen deelnemers sterk. Er is bijna een verviervoudiging van deelname in de projecten in 2010 en 2011 ten opzichte van die in de periode 2007-2009. De intensiteit van betrokkenheid van deelnemers verschilt overigens van project tot project en is mede afhankelijk de ingezette methoden (van intensieve begeleiding van gezinnen tot 'vluchtige' communicatie via sociale media).

Monitoring en evaluatie

Het getalsmatige bereik van alle projecten is in de rapportage niet goed aan te geven. Dat heeft te maken met het ontbreken van systematische monitoring en evaluaties van de aantallen deelnemers aan projecten en de prestaties in de projecten. Hoewel in de meeste gevallen van de aanvragen in 2010 wel evaluaties zijn aangekondigd, zijn die vanwege het stadium van uitvoering van veel projecten nog niet uitgevoerd. Ook ontbreekt het bij de opzet van de projecten veelal aan formulering van onderwerpen die men in de evaluatie zou willen betrekken. De resultaatinventarisatie in dit rapport bevat daarom geen kwantitatieve en systematische weergave van de inhoudelijke resultaten en geen volledige informatie over de deelname aan de projecten.

Organisatorische en bestuurlijke borging

Het Actieplan en het daarbij behorende uitvoeringsprogramma waren tijdelijk (2007-2011). Het onderzoek laat zien dat de borging van de voortgang van projecten, van het vervolg op de projecten of van de resultaten van de projecten, beperkt is. Vanuit de projecten is men niet optimistisch over het vervolg, tegen de achtergrond van onder meer financiële bezuinigingen bij de overheden en verandering van politieke prioriteiten (vermindering van politiek-maatschappelijke aandacht voor polarisatie en radicalisering). Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat bij de opzet en de uitvoering van de projecten bij gemeenten vooraf ook weinig aandacht is besteed aan borging in de toekomst, bijvoorbeeld in beleid of in de staande organisatie.

Bij non-profitorganisaties gaat het bij 'borging' vrijwel altijd over het overdragen van resultaten aan specifieke partijen of het beschikbaar stellen van resultaten voor de 'markt'. Of die partijen er wat mee doen en of de markt de producten afneemt, is uiteraard niet zeker. De daadwerkelijke borging van resultaten naar de toekomst toe is daarmee 'zwak' te noemen.

Lessen

Naast het onderzoek naar de opvallende zaken ten aanzien van de opzet en uitvoering van projecten, richt het onderzoek zich op lessen die geleerd zijn in de projecten. De lessen luiden samengevat:

- De voedingsbodems voor polarisatie en radicalisering zijn bij jongeren en hun omgeving grotendeels dezelfde, waardoor een overlap bestaat in de aanpak bij preventie en bestrijding van polarisatie en radicalisering.
- Persoonlijke benadering, persoonlijke verhalen en specifieke casuïstiek spreken de doelgroep jongeren meer aan dan beschouwende en normatieve verhalen. De doelgroep wordt beter bereikt als in de projecten direct wordt aangesloten bij de belevingswereld van jongeren en bij hun wijze van communiceren en als wordt gewerkt met interactieve methodieken.
- Het werken met personen van buiten het reguliere onderwijs, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers uit de *peergroups* bevordert dat educatieve projecten aanslaan bij de jongeren.
- De uitvoering wordt bevorderd als gemeenten intern regie voeren op afstemming van benaderingen vanuit verschillende beleidsterreinen: openbare orde, welzijn, onderwijs, maatschappelijk werk, jeugdbeleid en wijkgericht werken.
- Projecten die aansluiten op bestaande netwerken, bestaand beleid, bestaande kennis en/of doorlopende ontwikkelingen, verlopen doorgaans soepel in de uitvoering.

Verdiepingsstudie: analyse van veronderstellingen in projecten

In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt nagegaan welke veronderstellingen aan de interventies in een aantal geselecteerde projecten ten grondslag liggen en in hoeverre die bijdragen aan de te verwachten doeltreffendheid van de projecten. In het hoofdstuk wordt in dit verband van veranderstrategieën gesproken. Er zijn tien projecten geselecteerd waarin veronderstellingen over de werking van instrumenten in de projecten zijn opgenomen in de projectplannen. Onderzocht is waarop die veronderstellingen zijn gebaseerd: op praktische kennis en ervaring en/of ook op wetenschappelijke kennis. Vervolgens is nagegaan of de gekozen interventies volgens actuele wetenschappelijke kennis en inzichten ook effectief kunnen worden geacht.

Wetenschappelijke inzichten leveren vier interventietypen op die zich richten op de primaire doelgroep van polarisatie en radicalisering (vooral jongeren):

- Weerbaarheidversterking.
- Peemethode.
- Overbruggend contact.
- Systeembenadering.

In het onderzoek wordt daar nog aan toegevoegd de Integrale gemeentelijke aanpak, die zich ook richt op andere personen en instanties dan de primaire doelgroep.

De onderzochte projecten worden beoordeeld aan de hand van een effectiviteitladder. Van de onderzochte projecten kunnen er drie als doeltreffend worden beoordeeld. De overige zeven projecten worden beoordeeld als veelbelovend wat betreft de effectiviteit op de interventiedoelstellingen.

Uit de verdiepingsstudie blijkt dat er nog veel wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de werking van interventies. Alleen in die gevallen waar de effectiviteit van de projecten expliciet is onderzocht, kan met enige zekerheid iets over de effectiviteit worden gezegd.

Conclusies

In het rapport worden de volgende conclusies getrokken:

- het Actieplan is een noodzakelijke impuls geweest voor het initiëren van een veelheid en verscheidenheid aan polarisatie- en radicaliseringprojecten op lokaal niveau;
- de projecten hebben zich in de periode 2007-2011 van het Actieplan uitgebreid, zowel qua spreiding van deelnemende gemeenten over het land, inhoudelijke thematieken als qua inzet van werkwijzen en instrumenten;
- de projecten geven invulling en uitvoering aan de eerste twee beleidslijnen van het Actieplan: vergroting van weerbaarheid van jongeren en vergroting van bewustwording bij bestuurders en professionals;
- de projecten hebben bijgedragen aan versteviging van netwerken tussen overheden en professionals en tussen deze partijen enerzijds en organisaties van doelgroepen anderzijds;
- de projecten worden vrijwel alle daadwerkelijk uitgevoerd, maar de monitoring en evaluatie van de projecten vinden niet systematisch plaats; het vervolg op de projecten en de resultaten zijn niet expliciet geborgd voor de toekomst;
- projecten die expliciet gebaseerd zijn op veronderstellingen over de werking van interventies zijn veelbelovend op het vlak van hun effectiviteit en in een aantal gevallen zelfs doeltreffend; er is een tekort aan wetenschappelijke inzichten omtrent de aangrijpingspunten voor effectieve interventies en omtrent de effectiviteit van interventies.

Overall lijkt het er op dat de bewustwording ten aanzien van de thematiek en het inzicht in polarisatie en radicalisering zijn toegenomen, dat er veel kennis is opgebouwd en ervaring is opgedaan met het uitvoeren van interventies. Maar de systematische monitoring van de geleerde lessen en de borging van de projecten blijft grotendeels achterwege. De projecten in het kader van het Actieplan hebben er toe bijgedragen dat de onderwerpen polarisatie en radicalisering – en vooral de voedingsbodems daarvan en hoe daarmee moet worden omgegaan – op de agenda zijn gekomen bij overheden (bestuurders en medewerkers), maatschappelijke organisaties en professionals op uiteenlopende werkvelden.