

Radicalisme gelokaliseerd

Onderzoek naar een effectieve aanpak van
radicalisme en radicalisering door gemeenten in
Nederland

Afstudeerscriptie

Studie: FSW - Bestuurskunde

Student: M.H. de Vries (278382)

1^e lezer: Dr. A. Cachet

2^e lezer: Dr. A. van Sluis

Voorwoord

In oktober 2005 ben ik de uitdaging aangegaan om invulling te geven aan de onderzoeksbehoefte van SGBO op het terrein van de lokale aanpak van radicalisme en radicalisering. Een buitengewoon interessant en actueel onderwerp dat direct mijn interesse had en heeft gehouden. Het SGBO onderzoek is voor mij tevens de invulling van de afstudeeropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de EUR. Het onderzoeksrapport heeft dan ook de vorm van een scriptie waarmee ik de studie Bestuurskunde afsluit.

In de uitvoering van het onderzoek ben ik in de periode oktober 2005 tot mei 2006 één dag per week als stagiair bij SGBO werkzaam geweest. Vanaf 15 augustus 2006 ben ik in dienst van SGBO als onderzoeker/adviseur bij het team Veiligheid. Vanuit deze functie zal ik me de komende tijd nog met het onderwerp 'lokale aanpak van radicalisme en radicalisering' bezig blijven houden.

Het afgelopen jaar was een leerzaam, boeiend, enerverend en soms ook zwaar jaar. De mensen die mij in deze periode hebben meegemaakt kunnen daarover meepraten. Een aantal van hen wil ik bedanken. In de eerste plaats is dat Richard, mijn steun en toeverlaat! Daarnaast natuurlijk Mariëtte Glim (directeur SGBO) en Natalie Assen (teammanager Veiligheid SGBO) die mij deze kans hebben geboden. Ik ga met veel plezier bij jullie werken. En natuurlijk wil ik Lex Cachet, mijn scriptiebegeleider, bedanken. Het was prettig onder jouw begeleiding dit traject te doorlopen.

Mirte de Vries
Augustus 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding en probleemstelling en onderzoeksverantwoording	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	5
1.2.1 Probleemstelling.....	5
1.2.2 Deelvragen	5
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	6
1.3.1 SGBO	6
1.3.2 Onderzoeksproces	6
1.3.3 Veldwerk gemeenten	7
1.3.4 Veldwerk rijksbeleid.....	7
1.3.5 Literatuurstudie.....	8
1.4 Actualiteit	8
1.5 Leeswijzer	9
2. Aanpak radicalisme en radicalisering door de rijksoverheid	10
2.1 Aanleiding en ontwikkeling beleid.....	10
2.1.1 Aanleiding.....	10
2.1.2 Ontwikkeling	10
2.2 Radicalisme en radicalisering: wat is het probleem?.....	11
2.2.1 Definities.....	11
2.2.2 Noodzaak tot aanpak	12
2.3 De aanpak.....	13
2.3.1 Algemene inzichten	13
2.3.2 Twee sporen van aanpak.....	13
2.3.3 Hoofdlijnen van beleid.....	14
2.3.4 Signalering	16
2.4 Samenwerking en ondersteuning	17
2.4.1 De rol van de rijksoverheid.....	17
2.4.2 De rol van gemeenten	18
2.4.3 Internationaal.....	19
2.4.4 Netwerkpartners	19
2.5 Samenvatting en conclusie.....	20
2.5.1 Samenvatting	20
2.5.2 Conclusie.....	22
3. Aanpak radicalisme en radicalisering door gemeenten in Nederland.....	23
3.1 Terminologie radicalisme en radicalisering	23
3.1.1 Radicalisme en radicalisering	23
3.1.2 Factoren van invloed op de definitie	24
3.1.3 Factoren van invloed op radicalisme en radicalisering	24
3.1.4 Verband radicalisme en terreur.....	25
3.2 Radicalisme; een probleem dat aanpak behoeft?	25
3.2.1 Algemeen	25
3.2.2 Gebeurtenissen gemeenten.....	26
3.3. Aanpak radicalisme en radicalisering en de rol van gemeenten	27
3.3.1 Doelstelling en factoren van invloed op de aanpak	27
3.3.2 Signalering vormt de kern	29
3.3.3 Andere activiteiten in de aanpak.....	30
3.3.4 Aandachtspunten en risico's bij de aanpak.....	31
3.3.5 Communicatie	31
3.4 Samenwerkingsverbanden en ondersteuning	32
3.4.1 Ketenaanpak	32
3.4.2 Samenwerking.....	33
3.4.3 Ondersteuning.....	35
3.5 Samenvatting en conclusie.....	36
3.5.1 Definitie	36
3.5.2 Noodzaak tot aanpak	37
3.5.3 Aanpak	37

3.5.4 Samenwerking.....	38
3.5.5 Ondersteuning.....	38
4. Sturingsconcepten voor de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken.....	40
4.1 Ontwikkelingen.....	40
4.2 Netwerkmanagement en procesmanagement.....	41
4.2.1 Netwerkmanagement.....	41
4.2.2 Procesmanagement.....	42
4.3 Regie als sturingsconcept.....	44
4.3.1 Regie.....	44
4.3.2 Typen regie.....	44
4.4 De gemeente als regisseur.....	45
4.4.1 Noodzaak tot hanteren regie.....	46
4.4.2 Invulling gemeentelijke regie.....	46
4.5 Condities voor effectieve regie.....	47
4.5.1 Algemene uitgangspunten.....	48
4.5.2. Voorwaarden regievoering door gemeenten.....	48
4.5.3 Risico's bij regievoering.....	50
4.6 Samenvatting en conclusie.....	51
4.6.1 Netwerkmanagement.....	51
4.6.2 Procesmanagement.....	52
4.6.3 Regie.....	52
4.6.4 Conclusie.....	53
5. Analyse en conclusie.....	54
5.1 Inleiding.....	54
5.2 Analyse rijksbeleid en visie gemeenten.....	54
5.2.1 Definitie.....	54
5.2.2 Noodzaak van aanpak radicalisering.....	56
5.2.3 De aanpak van radicalisering.....	56
5.2.4 De signalerings- en regierol.....	57
5.2.5 Samenwerking en ondersteuning.....	58
5.3 Analyse regierol door gemeenten in de aanpak van radicalisme.....	59
5.3.1 Netwerkmanagement en procesmanagement.....	60
5.3.2 Sturingsconcept regie.....	60
5.4 Conclusie en aanbevelingen.....	63
5.4.1 Beleid rijksoverheid en visie gemeenten.....	63
5.4.2 Effectieve sturing.....	64
5.5 Een effectieve bijdrage van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering.....	65
Bijlage 1 Bronvermelding.....	67
Bijlage 2 Vragenlijst gemeenten.....	68
Bijlage 3 Vragenlijst rijksoverheid.....	69
Bijlage 4 Artikel VNG-magazine.....	71

1. Inleiding en probleemstelling en onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

Radicalisme en radicalisering zijn na de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten internationaal belangrijke agendapunten geworden. De aandacht voor deze onderwerpen is nog eens geïntensiveerd door de aanslagen op een treinstation in Madrid in maart 2004 en in de metro en bus in Londen in juli 2005. Ook in Nederland staat de aanpak van radicalisme en radicalisering (hoog) op de politieke agenda. Naast de genoemde aanslagen hebben zich in de afgelopen jaren ook in Nederland enkele incidenten voorgedaan die gerelateerd (kunnen) worden aan radicalisme, zoals de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh en een aantal brandstichtingen in (“zwarte”) scholen en moskees.

De aandacht voor radicalisme en radicalisering als maatschappelijk probleem wordt door landelijke politici en (daardoor) in de media breed uitgemeten (zie § 1.4). Hierbij bestaat de indruk dat de politieke kleur (zeker in aanloop naar de verkiezingen) en de portefeuillevreiding van invloed zijn op de wijze waarop het onderwerp ‘radicalisme’ over het voetlicht wordt gebracht. Het vorige kabinet (Balkenende II /2003-2006) heeft door verschillende incidenten de noodzaak gevoeld de aandacht te richten op de aanpak van radicalisering en radicalisme. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Vreemdelingenzaken en Integratie hebben zowel afzonderlijk als gezamenlijk het beleid betreffende radicalisme vorm gegeven. Een belangrijk onderdeel van dit beleid is de lokale aanpak. Ten behoeve van het voorkomen van radicalisering en het bestrijden van radicalisme, moeten gemeenten volgens het beleid van de rijksoverheid invulling geven aan de signalerings- en regierol.

De informatie uit het rijksbeleid, de beleving van gemeenten en de berichten in de media roepen ten aanzien van het anti-radicalismebeleid nogal wat vragen op. Dit is aanleiding geweest voor onderzoek in twee richtingen:

1. in beeld brengen wat de visie van gemeenten op zowel de problematiek als de aanpak van radicalisme en radicalisering is en bekijken of dit overeenstemt met de visie van de rijksoverheid;
2. verkennen van een effectieve rol van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering, waarbij de aandacht uit gaat naar een mogelijke invulling van de signalerings- en regierol.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In een eerste verkenning naar het onderzoeksonderwerp ‘radicalisme’ is gebruik gemaakt van nota’s van zowel de rijksoverheid als gemeenten over de aanpak van radicalisme. Met die informatie is de onderzoeksvraag vastgesteld en een onderzoeksopzet geschreven.

1.2.1 Probleemstelling

In het onderzoek en in deze scriptie wordt ingegaan op de rol voor gemeenten in de aanpak van radicalisme. Daarbij wordt de volgende probleemstelling gehanteerd:

“Op welke wijze kunnen gemeenten een effectieve bijdrage leveren in de aanpak van radicalisme en radicalisering?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek op een aantal deel terreinen nodig. In de eerste plaats is inzicht in de visie op radicalisme en radicalisering van zowel gemeenten als het rijk nodig. Vervolgens moet gekeken worden naar mogelijke rollen voor gemeenten in de aanpak van problemen als radicalisme. Enerzijds is hierbij de rol die rijksoverheid voor gemeenten noemt (de signalerings- en regierol) en die gemeenten voor zichzelf zien van belang. Anderzijds is het noodzakelijk om te bekijken welke rol vanuit de theorie op sturingsconcepten voor gemeenten effectief zou kunnen zijn. Op basis van de informatie uit het veldwerk onder gemeenten en de rijksoverheid is ervoor gekozen om vanuit de theorie de regierol nader te beschouwen.

1.2.2 Deelvragen

Om het onderzoek te structureren zijn de volgende deelvragen gebruikt:

- Wat is radicalisme en radicalisering?
Bij de beantwoording van deze deelvraag gaat het om de definitie van de begrippen ‘radicalisme’ en ‘radicalisering’. Hierbij is geen wetenschappelijke studie verricht naar de kenmerken en het

procesverloop van radicalisme en radicalisering. De aandacht is uitgegaan naar de wijze waarop de rijksoverheid en de gemeenten de problematiek definiëren, wat zij verstaan onder 'radicalisme' en welke oorzaken of factoren zij daarbij van belang achten.

- Wat is de noodzaak om radicalisme en radicalisering aan te pakken?
Het antwoord op deze deelvraag geeft aan waarom de rijksoverheid en gemeenten van mening zijn dat een (bestuurlijke) aanpak voor radicalisme en radicalisering noodzakelijk is. Ingegaan wordt op de aanleiding voor het ontwikkelen van een aanpak en waarom de rijksoverheid en gemeenten daarin een rol (kunnen) spelen.
- Wat is de (voorgestelde) aanpak?
In het antwoord op deze deelvraag wordt ingegaan op de inhoud van de aanpak. Gekeken wordt naar wat belangrijke onderdelen zijn in die aanpak en wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarbij wordt zowel de voorgestelde aanpak van de rijksoverheid als die van gemeenten bekeken. Specifieke aandacht gaat uit naar het onderdelen 'signaleren' en 'regisseren', omdat de rijksoverheid die taken bij gemeenten wil beleggen.
- Welke sturingsconcepten passen bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen?
Met het antwoord op deze deelvraag wordt vanuit de theorie aangegeven op welke wijze sturing door de overheid in de aanpak van complexe maatschappelijke problemen effectief kan worden vormgegeven. De aandacht gaat specifiek uit naar sturing door gemeenten en naar het sturingsconcept regie.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Een onderzoek naar radicalisme en radicalisering kan op verschillende manieren worden ingevuld. In een sociologische benadering zal de aandacht uitgaan naar het proces(verloop) en de factoren die van invloed zijn op radicalisering. Bij een benadering vanuit de bestuurskunde is de aandacht gericht op de mogelijkheden die het (lokaal) openbaar bestuur heeft voor het aanpakken van radicalisme en radicalisering. Het onderzoek is gedaan als afstudeeronderzoek binnen de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en is uitgevoerd in opdracht van SGBO, onderzoeks- en adviesbureau voor het (lokaal) openbaar bestuur.

1.3.1 SGBO

SGBO heeft in 2005 het initiatief genomen om onderzoek uit te voeren naar het thema radicalisering, omdat de rol van het lokaal openbaar bestuur in de aanpak ervan nog onduidelijk is. Doelstelling van het onderzoek voor SGBO is dan ook inzicht te verkrijgen in een effectieve rol voor het lokaal openbaar bestuur in de aanpak van radicalisme. Tevens wil zij met dat inzicht gemeenten gaan ondersteunen bij het invullen van die rol.

In aansluiting op de actualiteit, de presentatie van het WRR rapport 'Dynamiek in Islamitisch activisme', heeft SGBO in april 2006 besloten de resultaten van het veld werk in een artikel in VNG-magazine te presenteren. Tevens is een workshop met dit onderzoek als thema gegeven op het SGBO-VNG congres 'Samenwerken aan veiligheid'. In mei 2006 heeft SGBO twee opdrachten van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) verkregen op dit onderwerp.

De resultaten van dit onderzoek zijn door SGBO in het onderzoeksrapport 'Radicalisme gelokaliseerd' gepubliceerd.

1.3.2 Onderzoeksproces

De doelstelling van het onderzoek is te komen tot een effectieve rol voor gemeenten in de aanpak van radicalisme. Om daarover een uitspraak te doen is aan de hand van de in § 1.2 genoemde deelvragen onderzoek verricht. Vanwege de nieuwheid van de problematiek als beleidsonderwerp is gekozen voor een verkennend en kwalitatief onderzoek.

Het onderzoek is in oktober 2005 gestart. Na een oriëntatie op het onderwerp en een inventarisatie van beschikbaar materiaal is het plan van aanpak geschreven. Hieraan is in december 2005 door de scriptiebegeleider vanuit de EUR en de stagebegeleider van SGBO goedkeuring verleend. De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari tot en met juni 2006. In de eerste periode heeft het accent gelegen op het veldwerk onder gemeenten. Daarna is de aandacht gericht op de beschouwing van het rijksbeleid en de theoretische benadering van het sturingsvraagstuk en de regierol. De laatste periode is gebruikt voor het vastleggen van de resultaten van het onderzoek in dit onderzoeksrapport.

1.3.3 Veldwerk gemeenten

Voor het veldwerk onder gemeenten zijn zeven gemeenten benaderd. Door vijf gemeenten is daadwerkelijk aan het onderzoek meegewerkt.

Selectie gemeenten

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek zijn gemeenten geselecteerd waarvan bekend is dat zij zich met het onderwerp radicalisme en radicalisering bezig houden. Van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn de actieplannen ter voorkoming van radicalisme en radicalisering algemeen bekend. De gemeenten Uden en Venray zijn (evenals de gemeenten Gouda en Arnhem) door de VNG aangedragen als interessante gemeenten voor het onderzoek. Mede door gebeurtenissen die zich in die gemeenten hebben voorgedaan is er aandacht voor de aanpak van radicalisme. Tot slot is de gemeente Dordrecht geselecteerd omdat deze gemeente de aanpak van radicalisme niet als zelfstandig beleidsonderwerp beschouwt. De aanpak ervan wordt geïntegreerd in het integratiebeleid van die gemeente.

In de selectie van gemeenten is rekening gehouden met de omvang (het aantal inwoners) van de gemeente. Twee grote (inwoneraantal > 250.000), een middelgrote (inwoneraantal 50.000 – 250.000) en twee kleine gemeenten (inwoneraantal < 50.000) hebben aan het onderzoek meegewerkt.

Gesprekspartners

Het veldwerk heeft bestaan uit het afnemen van interviews met vertegenwoordigers van de gemeenten. Hierbij is de vorm van open en semi-gestructureerd interviewen gehanteerd¹. Diversiteit qua respondenten is om twee redenen belangrijk geweest. In de eerste plaats heeft het onderzoek een verkennend karakter. Een algemeen beeld kan alleen dan worden geschetst als vanuit verschillende invalshoeken naar het onderwerp is gekeken. Ten tweede is een beperkt aantal gemeenten (vijf) betrokken bij het onderzoek. Een breder beeld wordt dan verkregen door per gemeenten meerdere respondenten bij het onderzoek te betrekken. De gewenste diversiteit is bereikt door zowel personen vanuit verschillende verantwoordelijkheden (politiek-bestuurlijk of ambtelijk) als vanuit verschillende invalshoeken (openbare orde en veiligheid of integratie en welzijn) te interviewen.

In totaal zijn twaalf personen in acht gesprekken geïnterviewd. Onder de respondenten waren twee burgemeesters, twee wethouders, zes beleidsambtenaren en één programmadirecteur radicalisme. Van de beleidsambtenaren houden drie zich bezig met de aanpak van radicalisering vanuit het integratie en/of welzijnsbeleid. Twee beleidsambtenaren doen dat vanuit het beleid inzake openbare orde en veiligheid. Eén ambtenaar is specifiek aangesteld voor de aanpak van radicalisering.

Vanwege de actualiteit en politieke gevoeligheid van het onderwerp is het resultaat van het veldwerk (zie hoofdstuk 3) eerst aan de respondenten ter controle voorgelegd. Op hun verzoek zijn de citaten en bepaalde uitspraken van of gebeurtenissen in gemeenten geanonimiseerd. Ook worden de namen van de respondenten niet vermeld. De respondenten zijn akkoord met deze uitwerking van het veldwerk.

1.3.4 Veldwerk rijksbeleid

Conform de onderzoeksopzet zou onderzoek naar de visie van de rijksoverheid op de problematiek en de aanpak van radicalisme en radicalisering, uitgevoerd worden met een documentenstudie. Hiervoor zou gebruik worden gemaakt van de diverse nota's van de ministeries van BZK, Justitie en V&I en de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' van de NCTb.

De publicatie van het veldwerk onder gemeenten heeft er toe geleid dat door de rijksoverheid contact is gezocht met SGBO over het onderzoek dat is uitgevoerd. De rijksoverheid herkende zich niet in het beeld dat in het artikel in VNG-magazine wordt neergezet. Vertegenwoordigers van de ministeries BZK en V&I en een vertegenwoordiger van de NCTb wilden hierover met de onderzoekers van SGBO van gedachten wisselen. Ook wilden zij in de gelegenheid worden gesteld om het eigen verhaal te doen.

In een eerste gesprek zijn zienswijzen, doelstellingen en werkwijze uitgewisseld. De conclusie van dat gesprek was dat het de beschouwing van het rijksbeleid in het onderzoek ten goede zou komen als ook een interview met vertegenwoordigers van de rijksoverheid zou plaatsvinden. Voorafgaand aan dat interview is op basis van de door de rijksoverheid aangereikte documentatie een beschrijving van

¹ Zie voor vragenlijst interviews gemeenten bijlage 2

(de ontwikkeling) van het rijksbeleid opgesteld. Met de informatie uit het interview² heeft verduidelijking en verdieping van deze beschrijving kunnen plaatsvinden.

Het resultaat is een beschouwing van het beleid van de rijksoverheid inzake de aanpak van radicalisme en radicalisering (zie hoofdstuk 2). Vanwege de actualiteit en politieke gevoeligheid van het onderwerp is ook voor dit deel van het onderzoek de uitwerking eerst ter controle aan de respondenten voorgelegd. Op verzoek van de respondenten zijn geen citaten opgenomen en worden hun namen niet genoemd. De respondenten hebben deze beschouwing goedgekeurd.

1.3.5 Literatuurstudie

Naast het veldwerk onder gemeenten en de rijksoverheid is een literatuurstudie verricht naar een effectieve rol voor het (lokaal) openbaar bestuur. In eerste instantie is daarbij de aandacht uitgegaan naar 'governance'. Governance is een sturingstheorie die zich richt op de vormgeving van politieke en bestuurlijke processen in de huidige maatschappij. In de ontwikkeling van 'government' naar 'governance' worden overheidsorganisaties steeds minder de centrale sturende actor in het beleidsproces en is het invullen van de managementactiviteiten niet langer vanzelfsprekend een overheidstaak³. Governance heeft niets met structuur te maken, maar duidt op het proces waarin collectieve besluiten worden genomen. Hierin kan de overheid (government) een (leidende) rol spelen, maar dat is niet per definitie noodzakelijk⁴.

In de oriëntatie op deze literatuurstudie bleek dat afbakening van het onderwerp noodzakelijk was. In het theoretisch kader gaat de aandacht primair uit naar sturingsconcepten voor de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken. Uit de informatie uit het veldwerk onder gemeenten bleek dat de regierol voor de gemeenten verduidelijking behoeft. Ook in het rijksbeleid is de aandacht voor de verwachting ten aanzien van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de regierol, beperkt. Het theoretisch kader is daarom onder andere gebruikt om inzicht te krijgen in een effectieve invulling van de regierol (door de lokale overheid).

1.4 Actualiteit

Het onderzoeksonderwerp radicalisme en de aanpak ervan (door gemeenten) is een politiek gevoelig onderwerp en staat veel in de belangstelling. In de onderzoeksperiode heeft het onderwerp met enige regelmaat en op verschillende wijzen in de belangstelling gestaan. Aanleidingen waren onder andere een aantal ontwikkelingen (op rijksniveau) in het beleid betreffende de aanpak van radicalisme en publicaties van onderzoek op het terrein van (de aanpak van) radicalisme is.

Een belangrijke publicatie in de onderzoeksperiode is het rapport 'Dynamiek in Islamitisch Activisme' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Eén van de conclusies uit dit rapport luidt:

'Een klimaat van confrontatie is weinig bevorderlijk voor het creëren van bestendige voorwaarden voor veiligheid, democratisering en toenemend respect voor mensenrechten.'

In een toelichting op deze conclusie in een item in Netwerk werd door één van de onderzoekers het volgende gezegd:

'Het Haagse klimaat is de laatste jaren uiterst negatief en functioneert misschien wel als een obstakel in de pogingen van de gemeenten om de boel bij elkaar te houden. De oplossing moet gezocht worden op gemeentelijk niveau.'

Dit is voor SGBO aanleiding geweest om de resultaten uit het veldwerk onder gemeenten bekend te maken. In VNG-magazine⁵ is op basis van een interview een artikel geplaatst over dit veldwerk.

De interesse in het onderwerp en de reacties naar aanleiding van de publicatie hebben eraan bijgedragen dat tijdens het SGBO-VNG congres 'Samen werken aan veiligheid' een workshop aan dit onderwerp is gewijd.

² Zie voor vragenlijst interview rijksoverheid bijlage 3

³ Kickert, W.J.M., e.a., *Managing complex networks, Strategies for the Public Sector*, London, 1997

⁴ Hague, R. en M. Harrop, *Comparative government en politics, An introduction*, Hampshire, 2001

⁵ Zie voor publicatie in VNG magazine bijlage 4

1.5 Leeswijzer

In deze scriptie worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 het rijksbeleid betreffende de aanpak van radicalisme en radicalisering beschouwd. Ingegaan wordt op de visie van de rijksoverheid op de problematiek van radicalisme en radicalisering en de wijze waarop zij een aanpak ervan voorstelt. In hoofdstuk 3 wordt de visie op radicalisme en radicalisering van de vijf bij het onderzoek betrokken gemeenten gepresenteerd. Aandacht wordt besteed aan de problematiek en de wijze van aanpak, waarbij specifiek gekeken wordt naar de rol die gemeenten daarin (kunnen) vervullen. Hoofdstuk 4 biedt een theoretisch kader, waarin sturingsconcepten voor de aanpak van complexe maatschappelijke problemen worden besproken. Het sturingsconcept regie wordt daarin verder uitgewerkt naar een sturingsvorm voor de (lokale) overheid.

In hoofdstuk 5 worden met een analyse en conclusie de voorgaande hoofdstukken aan elkaar verbonden. In de analyse wordt in de eerste plaats het rijksbeleid betreffende de aanpak van radicalisme en radicalisering vergeleken met de wijze waarop gemeenten de aanpak ervan voorstellen. Overeenkomsten en verschillen worden benoemd. Het tweede deel van de analyse is gewijd aan het vertalen van algemene sturingsconcepten voor complexe maatschappelijke problemen naar een concrete invulling ervan door gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin aan de hand van de analyses antwoord wordt gegeven op de probleemstelling; een effectieve rol voor gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering.

2. Aanpak radicalisme en radicalisering door de rijksoverheid

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de rijksoverheid betreffende de aanpak van radicalisme nader beschouwd. De basis hiervan wordt gevormd door de rijksbrede nota 'Radicalisme en radicalisering' die door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Eerst wordt ingegaan op de aanleiding tot het ontwikkelen van beleid en wordt een overzicht gegeven van de documenten waarin het beleid is verwoord, de onderliggende beleidsinformatie en aanverwante beleidsonderwerpen. Vervolgens wordt weergegeven wat de rijksoverheid onder radicalisme en radicalisering verstaat en waarom er een noodzaak tot aanpak van radicalisme is. Dan volgt de inhoud van de aanpak zoals de rijksoverheid die heeft opgesteld. Dit wordt verder uitgewerkt door in te gaan op de samenwerking tussen gemeenten en rijksoverheid en de ondersteuning van gemeenten door de rijksoverheid. Daarin staat de rol van de rijksoverheid en die van de lokale overheid centraal. Ook wordt hierin een opsomming gegeven van mogelijke netwerkpartners.

2.1 Aanleiding en ontwikkeling beleid

De dreiging van terrorisme na de aanslagen in New York, Madrid en Londen heeft ook in Nederland volop de aandacht.

2.1.1 Aanleiding

Radicalisme kan in het uiterste geval leiden tot terrorisme. Wanneer in Nederland een aantal incidenten plaatsvindt (branden in moskees en een basisschool en moorden op de heren Fortuyn en Van Gogh) die gerelateerd kunnen worden aan radicaal gedachtegoed, vormen radicalisme en radicalisering een belangrijk agendapunt.

Op het niveau van de Rijksoverheid krijgt de aanpak van terrorisme en radicalisme de aandacht. In het kabinet Balkenende II is het een onderwerp dat de aandacht heeft van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (J.W. Remkes), Justitie (Mr J.P.H. Donner) en Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid (Drs. M.C.F. Verdonk). Individueel en gemeenschappelijk wordt door deze ministeries gewerkt aan het ontwikkelen en uitvoeren van beleid gericht op de aanpak van radicalisme en radicalisering. Hoewel de aanleiding is gerelateerd aan terrorisme, heeft de aanpak van radicalisme en radicalisering inmiddels een bredere focus.

2.1.2 Ontwikkeling

Het beleid van de rijksoverheid betreffende de aanpak van radicalisme wordt op hoofdlijnen weergegeven in de nota 'Radicalisme en radicalisering'. Een brede visie op radicalisme en radicalisering is volgens de rijksoverheid noodzakelijk. Het tegengaan van radicalisme en radicalisering vereist inspanningen op een groot aantal beleidsterreinen. De nota 'Radicalisme en radicalisering' is om die reden bedoeld om een kader te schetsen, waarmee richting, samenhang en rechtvaardiging wordt gegeven aan overig beleid.

De juridische kaderstelling van dit beleid staat in de regeringsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving'. Het beleidsmatige kader is vastgelegd in de kabinetsreactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Waarden, normen en de last van het gezag'. Meer specifiek beleid staat in de nota 'Weerbaarheid en Integratiebeleid' van het ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) en de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Justitie gezamenlijk. Verder zijn de jaarverslagen van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD)⁶ gebruikt voor informatie over de dreiging die uitgaat van dierenrechtenactivisme en links- en rechtsextremisme en is het rapport 'Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit' van het Korps Landelijke Politiediensten gebruikt voor verdere beeldvorming hieromtrent.

Het rapport 'Van dawa tot jihad' dat door de AIVD in 2004 is opgesteld, wordt door de rijksoverheid gezien als een brondocument. Door dit rapport is het thema radicalisme op de agenda geplaatst, zowel in algemene zin als specifiek gerelateerd aan de bedreiging van de radicale Islam. Nadien is in de beleidsontwikkeling de aandacht gericht op zowel radicalisme als op weerbaarheid, de lokale aanpak en de aanpak van radicaliseringshaarden.

⁶ De BVD is in 2002 met de inwerkingtreding van de nieuwe wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten van naam veranderd en heet sindsdien AIVD.

De algemene nota 'Radicalisme en radicalisering' heeft als basis gediend voor het onderstaande overzicht van het beleid dat de rijksoverheid heeft ontwikkeld in de aanpak van radicalisme. Aanvullingen hierop en concrete invullingen hiervan komen uit de twee specifieke nota's van de departementen Justitie, BZK en V&I, de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' en het interviewgesprek⁷ dat in het kader van dit onderzoek met een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK, Directie Strategie - afdeling Integraal Veiligheidsbeleid en een vertegenwoordiger van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is gevoerd.

2.2 Radicalisme en radicalisering: wat is het probleem?

In de diverse nota's van de rijksoverheid worden de termen 'radicalisme' en 'radicalisering' gedefinieerd alvorens ingegaan wordt op een aanpak ervan.

2.2.1 Definities

In de nota 'Radicalisme en radicalisering' wordt de door de AIVD geformuleerde definitie gehanteerd.

*"Radicalisme is een geesteshouding, waarbij iemand de bereidheid heeft om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten"*⁸

In de nota 'Weerbaarheid en integratiebeleid' wordt radicalisme als volgt omschreven:

"Radicalisme kan worden omschreven als een houding en denkwijze die gericht is op diepgaande hervorming of omverwerping van het maatschappelijke en/of politieke systeem"

In het beleid van de rijksoverheid wordt aangegeven dat het van belang is te bedenken dat radicalisme enerzijds een denkwijze betreft en anderzijds betrekking heeft op daden. In de aanpak veroorzaakt dit een spanningsveld tussen enerzijds de vrijheid van godsdienst en van meningsuiting (denkwijze) en anderzijds de aantasting van de democratische rechtsorde door (het dreigen met) gewelddadige acties en/of het aantasten van anderen in hun vrijheid en geloof (daden).

In de diverse nota's en rapporten komt naar voren dat de term 'radicalisme' wordt gebruikt om een breed scala aan processen te duiden, waarover veel verschillende opvattingen heersen. Hierdoor zijn de definities niet (helemaal) hetzelfde en is een nuancering in de tijd benodigd. Binnen het rijksbeleid heeft de visie op 'radicalisme' zich de afgelopen twee jaar ontwikkeld en kan gesproken worden van een zoektocht, 'wat is het en waarom kan het wel of niet worden toegestaan'? Een proces dat vanwege het prille karakter van de problematiek belangrijk is om te doorlopen, zowel voor de rijksoverheid als voor het lokaal openbaar bestuur.

In het rijksbeleid wordt met de term 'radicalisering' aangegeven dat het een proces betreft waarin individuen in toenemende mate overgaan op verreikende doelen en middelen. In het rapport 'Van dawa tot jihad' van de AIVD wordt de volgende definitie gegeven:

*"Radicalisering is de groeiende bereidheid tot het nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde en/of waarbij ondemocratische middelen worden ingezet."*⁹

In dit rapport onderscheidt de AIVD vier stappen (niet noodzakelijkerwijs chronologisch) in het proces van radicalisering; niet-integratie, radicalisering, rekrutering en potentieel terrorisme. In de aanpak wordt door de rijksoverheid met deze vier fasen in het proces rekening gehouden. Dit is onder andere zichtbaar in de nota's die vanuit de verschillende portefeuilles over de aanpak van radicalisering zijn geschreven en in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid en gemeenten.

De AIVD omschrijft radicalisering als een complex proces, waarbij drie aspecten een rol spelen: het individuele proces, de interpersoonlijke dynamiek en de invloed van omstandigheden. Bij het

⁷ Zie voor vragenlijst interview rijksoverheid bijlage 3

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

individuele proces gaat het om het door twijfel of onvrede aanmeten van een (nieuwe) identiteit of zelfbeeld, waarbij gedachten en interpretaties veranderen en steeds radicaler kunnen worden. Het contact met anderen (interpersoonlijke dynamiek) is van invloed op die ontwikkeling en bepaalt (bewust of onbewust) mede in welke richting de persoon zich verder ontwikkelt. Daarnaast zullen (geo)politieke omstandigheden de persoonlijke ontwikkeling kunnen stimuleren of tegenwerken. Of, zoals in de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' is geschreven: 'De omvang, opbouw en demografische samenstelling van de lokale bevolking zijn mogelijke factoren voor de aard en omvang van radicaliseringsproblematiek'.

In de aanpak van radicalisme is de aandacht nu ook gericht op radicaliseringshaarden, waarbij het gaat om het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisme. In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' wordt de volgende definitie gegeven:

"Radicaliseringshaarden zijn organisaties, groepen of locaties, waar sprake is van activiteiten en uitlatingen die bijdragen aan verdergaande radicaliseringsprocessen bij individuen, welke kunnen uitmonden in terrorismegerelateerde activiteiten."

2.2.2 Noodzaak tot aanpak

Als uitgangspunt voor het rijksbeleid betreffende radicalisme geldt dat:

- Nederland een democratische rechtsstaat is, waarin over belangentegenstellingen en meningsverschillen op een democratische wijze wordt beslist en waarin de overheid de bescherming van de veiligheid en de eerbiediging van de rechten van de burgers waarborgt;
- de Nederlandse overheid dient op te treden tegen radicalisme dat de openbare orde, de rechtsorde of de democratische rechtsstaat wezenlijk bedreigt.

De combinatie van deze twee uitgangspunten met de definitie van radicalisme, maakt dat voor de rijksoverheid de noodzaak tot (het ontwikkelen van) een aanpak van radicalisme is gelegen in:

- ontwrichtende daden;
De dreiging van radicalisme komt voort uit de bereidheid de uiterste consequentie van een denkwijze te aanvaarden en impliceert het gebruik van geweld. In de eerste plaats door de directe gevolgen van het gebruik van geweld en in de tweede plaats door de gevolgen die een dergelijke dreiging heeft (kan hebben) voor de samenleving. Indien vrees en angst bepalend worden voor (politiek) handelen, wordt de democratische rechtsorde aangetast.
- het uitdragen van ondermijnende ideeën.
Als gevaar voor de democratische rechtsorde worden genoemd (het verkrijgen van brede steun voor) de opvattingen die het einde van de democratische rechtsstaat inhouden of de basis en essentie van onze pluriforme samenleving ondermijnen. Ook kan door de houding en opstelling van radicalen de democratische besluitvorming worden bemoeilijkt.

Door de rijksoverheid is een analyse uitgevoerd naar diverse verschijnselen die schrik, angst en zorg wekken. Hieruit wordt geconcludeerd dat momenteel drie vormen van radicalisme een wezenlijke bedreiging van de Nederlandse samenleving inhouden, namelijk:

1. Radicale Islam
2. Rechts-radicalisme
3. Dierenrechtenactivisme

In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' wordt aangegeven dat Nederland door de jaren heen te maken heeft gehad met verschillende verschijningsvormen van radicalisme, zoals de gijzelingsacties van de Molukkers (1975 en 1977) en de extreem-linkse actiegroep RaRa. Ook wordt in deze handreiking aangegeven dat 'gelet op het karakter van de aanslagen elders in de westerse wereld en de moord op Theo van Gogh in Nederland de terroristische dreiging uit radicaal-islamitische hoek op dit moment het grootst is'.

Vanuit het perspectief van het integratiebeleid gaat de aandacht van de rijksoverheid vooral uit naar vormen van radicalisering op grond van religieuze of politieke overtuigingen die aanleiding geven tot interetnische spanningen en conflicten. Ook is er vanuit die invalshoek aandacht voor verschijnselen die verband lijken te houden met radicalisering, maar die in werkelijkheid gerelateerd zijn aan het identiteitsvraagstuk van (allochtone) jongeren.

2.3 De aanpak

De aanpak van radicalisme en radicalisering, zoals deze is opgesteld door de rijksoverheid, is gebaseerd op een aantal algemene inzichten. Het beleid is vormgegeven aan de hand van twee sporen van aanpak welke zijn uitgewerkt in drie hoofdlijnen. Signaleren is een belangrijk element in de voorgestelde aanpak.

2.3.1 Algemene inzichten

Het beleid van de rijksoverheid is mede tot stand gekomen op basis van de in de vorige paragraaf genoemde analyse van de verschijnselen die schrik, angst en zorg wekken. Uit deze analyse kunnen enkele algemene inzichten worden verkregen die mede bepalend zijn voor de mogelijkheden om radicalisme te voorkomen en te bestrijden.

- De aanpak van radicalisme is gelegen in de maatschappelijke werking die de uiterste consequentie van een gedachtengoed kan inhouden, omdat daar ook de dreiging vanuit gaat. Dit kan bijvoorbeeld door beïnvloeding van externe factoren (interpersoonlijke dynamiek) of de omvorming van de identiteit via onderwijs. Aandachtspunt bij het bestrijden van radicalisering vanuit deze invalshoek betreft de mate waarin de overheid invloed kan uitoefenen op de persoonlijke levenssfeer en vrijheid.
- De oplossing is niet gelegen in het tegemoet komen aan de wensen van de radicaliserenden, omdat het uiteindelijk om een persoonlijke keuze gaat. Als die keuze gemaakt is, helpt het wegnemen van de aanleiding niet meer.
- De frontale aanpak van radicalisering zal niet effectief zijn, omdat het afnemen van de identiteit niet zal worden toegestaan en een dergelijke aanpak een versterkend effect kan hebben op het proces van radicalisering.
- De bestrijding van radicalisme is een langdurig traject, omdat het herstellen van beschadigd vertrouwen veel tijd kost.

In het rijksbeleid wordt aangegeven dat er geen duidelijkheid bestaat over de precieze oorzaken van radicalisering en radicalisme. Ook bestaat er geen zekerheid over een één-op-één relatie tussen bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke factoren en radicalisme. Toch wordt het binnen de rijksoverheid van belang geacht dat geïnvesteerd wordt op de sociaal-maatschappelijke context in de veronderstelling dat het bijdraagt aan het voorkomen van radicalisme. In het proces van radicalisering wordt de invloed van bijvoorbeeld de mate van integratie en het toekomstperspectief voor jonge allochtonen gezien als aanknopingspunten voor een aanpak.

“DE” aanpak van radicalisme bestaat niet. Een brede discussie over oorzaken en factoren die van invloed zijn op het proces is en blijft daarom volgens de rijksoverheid belangrijk. Het voortschrijdend inzicht dat hierdoor plaats vindt, blijkt ook uit de achtereenvolgens geschreven nota's van de rijksoverheid.

2.3.2 Twee sporen van aanpak

Twee sporen kenmerken het rijksbeleid betreffende de aanpak van radicalisme. Enerzijds is dat inbedding en wederzijdse aanpassing waar mogelijk en anderzijds betreft dat alertheid en hard ingrijpen waar nodig. In de nota 'Weerbaarheid en integratiebeleid' wordt aangegeven dat deze nota een aanvulling is op het repressieve beleid op het terrein van Justitie en BZK en zich richt op de preventieve aanpak van radicaliseringstendensen. Het belangrijkste verschil, zoals in die nota wordt omschreven, is dat het bij repressieve maatregelen gaat om het isoleren van mensen die een grens hebben overschreden en bij preventieve maatregelen om het insluiten van mensen die dreigen buiten de samenleving terecht te komen. De rijksoverheid is van mening dat enerzijds radicalisme niet los gezien mag worden van terrorisme (harde benadering) en anderzijds bij radicalisme niet direct gedacht moet worden aan terrorisme (zachte benadering).

Een integrale aanpak, waarin de beleidszuilen openbare orde en veiligheid en integratie gezamenlijk opereren, is in de visie van de rijksoverheid zowel op nationaal als op lokaal niveau noodzakelijk. Dat blijkt ook uit de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', waarin staat dat justitieel optreden en brede (maatschappelijke) maatregelen van elkaar afhankelijk zijn. De samenwerking tussen de verschillende zuilen zal zich (verder) moeten ontwikkelen en vereist mogelijk een culturomslag. Op rijksniveau zijn de sporen van aanpak, repressie en preventie, in de tijd meer op elkaar aangesloten. Dit zal ook op lokaal niveau moeten gebeuren.

2.3.3 Hoofdpijnen van beleid

In het rijksbeleid worden drie hoofdpijnen voor het anti-radicalismebeleid van zowel de rijksoverheid als de lokale overheid, genoemd. De hoofdpijnen zijn: het versterken van de binding van individuen en gemeenschappen aan de samenleving en aan de democratische rechtsorde, het bevorderen van weerbaarheid van de samenleving en van individuen en gemeenschappen en het actief optreden tegen radicalen en hun ondersteuners.

Binding

De idee bij dit deel van het anti-radicalismebeleid is dat door verbondenheid met de waarden van de democratische rechtsorde en het beschermd weten binnen die rechtsorde, radicalisering minder voor komt. Tevens biedt binding met deze rechtsorde de mogelijkheid om uit het proces van radicalisering terug te keren.

Het bevorderen van binding vereist wederzijds respect voor de normen en omgangsvormen van de verschillende bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving. De dialoog aangaan en contact houden met diverse bevolkingsgroepen is daarvoor belangrijk. Een aandachtspunt in het contact en de communicatie tussen verschillende bevolkingsgroepen betreft de toon en woordkeus. Als daar onvoldoende aandacht aan wordt besteed, wordt door bijvoorbeeld 'te veel over één kam scheren' het risico van polarisatie en stigmatisatie gelopen.

In het rijksbeleid wordt aangegeven dat het creëren van binding mede tot stand komt door integratiebevorderende activiteiten. Deze activiteiten worden in de nota 'Weerbaarheid en integratie' beschreven (zie onder weerbaarheid).

Weerbaarheid

In het beleid gericht op weerbaarheid en integratie spelen sociale binding en samenhang, in- en uitsluiten, voorkomen van polarisatie en het vergroten van betrokkenheid en draagvlak onder burgers een prominente rol.

De aanpak van radicalisering moet, zo staat in de nota's, primair plaatsvinden in het publieke debat en door het ontnemen van draagvlak. Dat betekent dat zowel in een brede maatschappelijke context als in een specifieke omgeving van etnische groeperingen gesprekken moeten worden gevoerd, kennis moet worden gedeeld en steun moet worden gevonden. Daarnaast is het noodzakelijk dat radicale groeperingen worden geïsoleerd van hun voedingsbodem. Ook in deze aanpak is het wederzijdse respect een belangrijke voorwaarde.

In de nota 'weerbaarheid en integratiebeleid' wordt deze hoofdpijn nader uitgewerkt. De belangrijkste punten uit die nota zijn:

- bij versterking van de weerbaarheid gaat het enerzijds om signaleren en voorkomen van (verdere) radicalisering en anderzijds om adequate nazorg bij incidenten om sociale verhoudingen te herstellen en te verbeteren;
- in een weerbare samenleving is er plek voor alle bevolkingsgroepen ongeacht afkomst, politieke of religieuze voorkeur, want deze samenleving is doordrongen van de waarden van de democratische rechtsorde: vrijheid, gelijkheid en veiligheid;
- kwaadaardige radicalisering moet worden gezien als een gemeenschappelijk probleem dat alleen met vereende krachten kan worden tegengegaan, de zogenaamde frontvorming. De rijksoverheid levert op drie niveaus een bijdrage aan deze frontvorming door inzet op:
 1. een aantal aspecten van het algemene beleid ter bevordering van gedeeld burgerschap, ter versterking van de maatschappelijke binding en ter voorkoming van uitval en ontsporing van jeugd;
 2. bepaalde aspecten uit het integratiebeleid, zoals de inburgering en antidiscriminatie;
 3. specifieke acties door het ministerie van V&I in samenwerking met maatschappelijke (zelf)organisaties.

Ook in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' worden maatregelen genoemd die een bijdrage leveren op het terrein van weerbaarheid. Deze maatregelen vanuit justitiële hoek hebben voornamelijk betrekking op het voorkomen en strafbaar stellen van discriminatie en racisme.

Actief ingrijpen

Actief ingrijpen is vereist op het moment dat het creëren van binding en het vergroten van de weerbaarheid onvoldoende effectief blijken te zijn. Voor actief ingrijpen worden in de nota 'Radicalisme en radicalisering' drie aanknopingspunten onderscheiden.

1. Radicalen en hun omgeving: de aanpak richt zich dan op degenen die op grond van radicaal gedachtegoed tot handelen willen overgaan of anderen daartoe willen laten overgaan. Ook behoren degenen die wel de uitingsvormen van de radicale groepering overnemen, maar het gedachtegoed niet onderschrijven en degenen die de radicale groepering ondersteunen, zonder het gedachtegoed te delen, tot de doelgroep van dit beleid.
De voorgestelde aanpak van de rijksoverheid bestaat uit het op andere gedachten brengen, afschrikken en/of het handelen onmogelijk maken. Het tegengaan of afremmen van radicale gedachten kan bijvoorbeeld worden vormgegeven in het onderwijs of in het aanbod van sociaal-culturele voorzieningen. In het straf- en bestuursrecht worden de kaders voor deze aanpak bepaald.
2. Verwoordingen en verbeeldingen van het radicale gedachtegoed: in deze aanpak is de aandacht gericht op de geschriften, beelden en/of geluidsopnames waarin de gedachten worden uitgedragen. Ook de media waarop de woorden/beelden naar buiten kunnen worden gebracht behoren tot het aandachtsgebied.
De aanpak van verwoordingen en beelden in het rijksbeleid bestaat uit het verspreiden onmogelijk maken en/of het verstoren of hinderen in de verspreiding. Door ICT ontwikkelingen heeft deze aanpak per definitie een internationaal karakter.
3. Aangerakten of geraakten: deze aanpak is gefocust op degenen die vrijwillig of gedwongen met het radicale gedachtegoed in aanraking (kunnen) komen. Onder aangerakten worden verstaan diegenen die sympathiseren met het radicale gedachtegoed, diegenen die gevoelig geacht worden voor het radicale gedachtegoed en diegenen die de radicale opvattingen niet delen, maar wel bepaalde ideeën gemeen hebben. Met geraakten worden slachtoffers bedoeld; degenen op wie de radicalen zich richten met het doel hen vrees aan te jagen en degenen op wie het geweld of de haat is gericht.
In het rijksbeleid bestaat de aanpak gericht op aan- of geraakten uit het beveiligen en/of beschermen van mogelijke doelwitten.

N.B. Bij het vaststellen van dit beleid zijn de beginselen: legaliteit, proportionaliteit, legitimiteit, specificiteit en flexibiliteit in acht genomen.

Een bijzondere vorm van actief ingrijpen is de aanpak door politie en justitie. Hiervan is sprake op het moment dat radicalisme leidt tot geweld of andere strafbare feiten en als een vorm van radicalisme die de democratische rechtstaat afwijst een grote aanhang krijgt. De nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' gaat onder andere specifiek hierop in en benoemt de volgende belangrijke punten bij een justitiële aanpak.

- Het bepalen van wanneer justitieel ingrijpen geboden is, is afhankelijk van de normatieve afweging tussen vrijheid en bescherming in de democratische rechtsorde. Enerzijds zijn objectieve criteria vastgelegd in de Grondwet en in internationale verdragen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Anderzijds spelen relatieve criteria door toepassing van proportionaliteit, subsidiariteit en legitimiteit een rol in deze beoordeling.
- Het tegengaan van ongewenst gedrag kan door de overheid langs twee hoofdlijnen worden vormgegeven:
 1. beperken van de mogelijkheid om het gedrag te vertonen
 2. bevorderen van vrijwillige onthoudingIn de Nederlandse rechtsorde vormen het straf-, civiel- of bestuursrecht de kaders voor de mogelijkheden om te straffen of onmogelijk te maken.
- In het strafrecht staan onder andere de mogelijkheden voor de rijksoverheid om op te treden in geval van een delict en in uitzonderingsgevallen ook als er nog geen delict is gepleegd. Ook biedt het strafrecht de basis voor bescherming van een potentieel doelwit en tegen aantasting van belangen of persoonlijke integriteit van personen bij bedreiging.
- Vanuit het civiel recht biedt met name artikel 2:20 BW een aanknopingspunt voor een justitiële aanpak. Dit artikel biedt het OM de mogelijkheid om bij de rechter de ontbinding te verzoeken van rechtspersonen wegens strijd met de openbare orde. Proportionaliteit speelt ook bij deze overweging een rol.

- Vanuit handhavingsperspectief is het bestuursrecht van belang.
- In de nota wordt geconcludeerd dat het justitieel instrumentarium voor de bestrijding van radicalisme en rekrutering voor het overgrote deel op orde is. Creatief en gericht gebruik kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid (verder) vergroten. Wel wordt voor wat betreft het strafrecht aangegeven dat:
 - o de mogelijkheden om op te treden tegen uitlatingen in het publieke debat, aanscherping behoeft;
 - o (verdere) rechtsvorming met betrekking tot het grijze gebied tussen wat volgens de geldende jurisprudentie een strafbaar feit oplevert en wat in de samenleving als (on)aanvaardbaar gedrag gezien wordt, moet plaatsvinden;
 - o aanvullingen in het Strafrecht benodigd zijn om beter te kunnen optreden tegen het aanzetten tot haat of geweld en tegen rekrutering door radicale groeperingen.

2.3.4 Signalering

Voordat sprake kan zijn van een (harde) aanpak, moet eerst bekend zijn dat er sprake is van radicalisme of van radicalisering. In het rijksbeleid wordt gesteld dat 'een effectieve bestrijding van radicalisme een tijdige signalering en observatie van potentiële kernen van radicalisering vergt'. Gemeenten hebben hierin volgens de rijksoverheid een belangrijke verantwoordelijkheid.

De rijksoverheid ziet een spanningsveld tussen enerzijds de noodzaak tot vroegtijdige signalering van radicaliseringsprocessen en anderzijds de nadruk die daarmee automatisch op het onderwerp gevestigd wordt. De wijze waarop het onderwerp 'radicalisme' door de media onder de aandacht wordt gebracht, is hierop mede van invloed. Desondanks vormt signaleren een belangrijk element in de door de rijksoverheid voorgestelde aanpak van radicalisme.

De nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' gaat verder op het aspect signaleren in. In de nota wordt gesteld dat 'een blijvende inzet op de verkenning van verschijnselen in de samenleving die wijzen op radicalisering en rekrutering voor de gewelddadige Jihad noodzakelijk blijft'. Als voorwaarde voor doeltreffend beleid worden 'het organiseren van de informatiekkanalen' en 'het op orde hebben van de informatieverwerking' genoemd. Door het onderhouden van contacten met diverse organisaties, partijen en groepen in de samenleving wordt volgens de rijksoverheid bewaakt dat informatie over zowel positieve als negatieve ontwikkelingen in de samenleving verkregen wordt. Hierbij geldt steeds dat zorgvuldigheid, openheid en eerlijkheid in het contact met anderen van groot belang is.

De mogelijkheden en ontwikkelingen op het terrein van Internet en mobiele telefonie vragen bij de aanpak als geheel, maar bij de signalering in het bijzonder de aandacht. Processen van radicalisering worden door ICT-mogelijkheden minder zichtbaar voor de (lokale) overheid. De ontwikkelingen op ICT gebied, hebben de aandacht van de rijksoverheid. Ook gemeenten zouden op deze ontwikkelingen moeten inspelen, bijvoorbeeld door het volgen van chat-sites op te nemen in het jeugdbeleid.

De inzet van politie, algemene en regionale inlichtingendiensten en de lokale overheid gezamenlijk is in de visie van de rijksoverheid, noodzakelijk voor het goed signaleren. Daarom is de inzet ten behoeve van signalering en opsporing van tekenen van terrorisme en radicalisering versterkt.

In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaalniveau' wordt aangegeven dat door diverse betrokken overheidsorganisaties gewerkt wordt aan het opstellen van indicatoren die behulpzaam zijn bij het herkennen van radicaliseringsprocessen. Hierbij worden twee kanttekeningen gemaakt. In de eerste plaats is radicalisme geen eenduidige problematiek en is mede afhankelijk van de dynamiek in de gemeenschap. Een centrale 'signaleringslijst' is hierdoor niet altijd effectief. Ten tweede bestaat het gevaar dat het verspreiden van lijstjes zonder achtergrondinformatie en instructie over het gebruik kunnen leiden tot misclassificatie en stigmatisering.

In het rijksbeleid wordt aangegeven dat signaleren meer is dan de eerste aanzet tot het kunnen voeren van een gerichte aanpak. De voor signalering opgebouwde informatiepositie kan ook een rol spelen bij de acties naar aanleiding van signaleren. Op het moment dat radicalisme wordt gesignaleerd, is de samenwerking en het debat aangaan met (moslim)gemeenschappen een belangrijke activiteit. Ook kan op basis van de (combinatie van) signalen besloten worden dat een persoonsgebonden vervolgaanpak door of in afstemming met de politie noodzakelijk is. Deze interventie op individueel niveau kan onder andere een aangepast onderwijsaanbod, het creëren van

werkgelegenheid of het gericht opleggen van sancties bij vastgestelde overtredingen inhouden. De relaties die voor signalering zijn aangegaan, zijn ook voor deze activiteiten van belang.

2.4 Samenwerking en ondersteuning

In de nota 'Radicalisme en radicalisering' staat het volgende:

'Met de voorgestelde aanpak nodigt het kabinet de samenleving als geheel uit om zich gezamenlijk in te zetten voor het behoud en de ontwikkeling van een open, tolerante en ontspannen samenleving waarin er geen voedingsbodem is voor radicalisme, omdat ieder ruimte krijgt om tot zijn of haar recht te komen en geborgenheid vindt voor eigen zekerheden en waarheden'.

Een effectieve aanpak van radicalisme en radicalisering vereist de inspanning van rijksoverheid en gemeenten. Voor de rijksoverheid ligt in die aanpak het accent op radicalisme dat leidt tot gewelddadigheid en/of ondermijning van de democratische rechtsorde. De focus van gemeenten betreft in de visie van de rijksoverheid een brede signalering van (potentieel) radicalisme. De grens is weliswaar niet rechtlijnig, maar ligt in ieder geval bij het plegen van strafbare feiten. Voor gemeenten ligt de noodzaak tot het ontwikkelen van een aanpak van radicalisme primair in het creëren en behouden van maatschappelijke en sociale cohesie. Van secundair belang is dat zij daarmee een bijdrage leveren aan het voorkomen van terrorisme.

2.4.1 De rol van de rijksoverheid

De rijksoverheid stelt dat 'het voortouw van een succesvolle aanpak van radicalisering (in het bijzonder van moslimradicalisme en potentieel rechts-extremisme) ligt bij de decentrale overheid'. Gemeenten zijn volgens de rijksoverheid het best in staat om in gesprek met onder andere de lokale (allochtone en autochtone) gemeenschap en op basis van informatie via bijvoorbeeld de politie, gemeentelijke diensten en contacten met de lokale gemeenschap een accuraat beeld te genereren op basis waarvan een succesvolle aanpak mogelijk wordt.

Drie hoofdverantwoordelijkheden

Voor de rijksoverheid zijn er in aanvulling op de lokale taken drie hoofdverantwoordelijkheden.

1. Beschermen van de rechtsorde, de openbare orde en de democratie door het inzetten van middelen die de overheid alleen heeft (bijvoorbeeld het strafrecht) c.q. die onder het gezag van de rijksoverheid vallen (bijvoorbeeld landelijke opsporings- en inlichtingendiensten) voor het bestrijden en verstoren van (uitingen van) radicalisme en voor het ondersteunen van wat lokale overheden op dat terrein doen.
2. Het scheppen van voorwaarden voor een samenleving waarin mensen zich niet aangetrokken voelen tot radicalisme voor zover dat tot de bevoegdheden van de rijksoverheid behoort.
3. Het stimuleren, faciliteren en waar nodig coördineren van datgene wat alleen op lokaal niveau kan gebeuren.

De rol die de rijksoverheid in de uitvoering van deze verantwoordelijkheden invult, is verschillend. Enerzijds past een strakke sturing en coördinatie bij de bestrijding en verstoren van radicalisme. Coördinatie vanuit de rijksoverheid is daarnaast gewenst bij de ontwikkeling van signaleringscriteria en bij de inzet van bestuursrechtelijk instrumentarium door de lokale overheid. Anderzijds past een meer op samenwerking en wederzijdse stimulering gerichte houding bij de voorwaarden scheppende, faciliterende en stimulerende taak van de rijksoverheid.

De NCTb

De rol van de NCTb wordt in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' op bepaalde aspecten verder uitgewerkt.

- Ten aanzien van de signaleringstaak heeft de rijksoverheid, met een regierol voor de NCTb, een stimulerende en ondersteunende rol in het versterken van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen en te toetsen.
- De NCTb en het KLPD informeren en stimuleren de centrale en lokale overheidsdiensten op basis van de analyses uit de veelheid van bronnen en informatie waartoe zij toegang hebben. Ook dragen zij op basis van die analyse zorg voor afstemming en coördinatie van reacties en evalueren zij de effecten van (uitvoering van) het beleid.

In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' wordt de rol van de NCTb ten aanzien van de aanpak van radicaliseringshaarden nader toegelicht. De NCTb voert de regie bij de aanpak van radicaliseringshaarden, welke een gecoördineerde inzet van bestaande bevoegdheden en instrumenten van de landelijke en lokale overheid inhoudt. Bij de daadwerkelijke aanpak speelt de lokale driehoek¹⁰ een belangrijke rol.

Ondersteuning van gemeenten

De ondersteuning van de rijksoverheid aan gemeenten bestaat voornamelijk uit het doen van onderzoek en het (mede op basis daarvan) verstrekken van informatie aan gemeenten. Daarnaast worden projecten op rijksniveau opgezet, waarin gemeenten kunnen participeren. Enkele activiteiten van de rijksoverheid ter ondersteuning van gemeenten:

- periodieke regionale informatiebijeenkomsten;
- helpdesk voor onder andere informatie over radicalisme en terrorisme, (het opzetten van) de informatiehuishouding en mogelijke interventiemethoden;
- activiteiten op lokaal niveau ter versterking van de binding en de weerbaarheid en op scholen ter bevordering van signalering;
- inventarisatie 'best-practises' internationaal.

Verder dient het proces dat de rijksoverheid heeft doorgemaakt als voorbeeld voor gemeenten. Het afstemmen tussen de verschillende beleidsonderwerpen om te komen tot een integrale aanpak van radicalisme, is daarvan het belangrijkste voorbeeld.

2.4.2 De rol van gemeenten

De aanpak van radicalisering bestaat volgens de rijksoverheid vooral uit het tijdig signaleren van verschijnselen van radicalisme en een gerichte aanpak van haarden van gewelddadige radicalisering. Volgens de rijksoverheid hebben gemeenten hierin een belangrijke taak en verantwoordelijkheid, namelijk het invulling geven aan de signalerings- en regierol.

Signaleren

In de aanpak van radicalisme ligt het accent voor wat betreft de signalering bij de lokale overheid, omdat zij de lokale situatie kent. Het in een zo vroeg mogelijk stadium signaleren en afstoppen van radicalisering ten einde polarisatie, segregatie en terrorisme te voorkomen, wordt dan als doelstelling voor gemeenten genoemd. De belangrijkste taak voor gemeenten betreft het opbouwen en onderhouden van een goede informatiepositie ten behoeve van het signaleren. Alleen als de gemeente goede contacten heeft met de lokale (moslim)gemeenschap en in staat is vanuit die positie informatie te verzamelen, kunnen signalen worden opgevangen en geduid. Dit dient juist op gemeentelijk (of zelfs wijk- of buurniveau) te worden vormgegeven, omdat de problematiek niet eenduidig is en de dynamiek van de lokale gemeenschap mede bepalend is. In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' wordt het advies aan gemeenten gegeven om een informatiecoördinator, intern meldpunt of informatie-schakelpunt in te richten, dat gericht is op bestuurlijke informatie-uitwisseling (niet op meldingen richting politie of AIVD). Tevens kan dit meldpunt een bijdrage leveren aan de meldingsbereidheid onder de burgers.

Regisseren

In het rapport 'Van dawa tot jihad' van de AIVD worden vier stappen (niet noodzakelijkerwijs chronologisch) in het proces van radicalisering onderscheiden; niet-integratie, radicalisering, rekrutering en potentieel terrorisme. De AIVD geeft daarbij aan dat ten aanzien van niet-integratie en radicalisering een hoofdrol is weggelegd voor de lokale overheid. Dit houdt onder andere in dat de gemeenten de regie over het proces moeten voeren. Naast de vier stappen, onderscheidt de AIVD in het proces van radicalisering drie categorieën personen, namelijk 'ontvankelijken', 'aanhangers' en 'radicalen'. Dit onderscheid wordt door het ministerie van BZK gebruikt om de taak van gemeenten af te bakenen. Gemeenten hebben vooral een (regie)rol in het voorkomen dat burgers ontvankelijk worden (= voorkomen van niet-integratie) en de fase daarop volgend waarin 'ontvankelijken' daadwerkelijk radicale ideeën gaan aanhangen (= voorkomen radicalisering). Indien desondanks toch sprake is van radicalisering in de gemeenten zal het accent verschuiven en gaat de regierol over naar andere partijen dan de lokale overheid.

¹⁰ De lokale driehoek bestaat uit: burgemeester, korps- of districtschef Politie en de officier van justitie (openbaar ministerie)

Mede op basis van het AIVD rapport verwacht de rijksoverheid van gemeenten dat zij lokaal de regie voeren over te nemen maatregelen zoals het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering en bestuurlijk hinderen van radicalisme en extremisme. Onder regie wordt door de rijksoverheid verstaan dat gemeenten vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en in relatie tot de inhoud van een vraagstuk of probleem in staat zijn een netwerk te vormen waarin de betrokken actoren bereid zijn samen te werken aan een oplossing voor dat probleem of vraagstuk. Hierbij dient de gemeente ook aandacht te besteden aan preventieve maatregelen en moet zij de samenhang met het lokaal integratiebeleid te bewaken. De rijksoverheid wil met haar ondersteuning bereiken dat gemeenten worden gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen en daarin goed samen te werken, zodat de diverse inspanningen elkaar versterken en ingebed zijn in een breder lokaal kader onder regie van de gemeenten. Voorbeelden van een lokale preventieve aanpak die in de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' worden gegeven zijn onder andere zorg voor scholing, stage en arbeid, bevorderen interetnische en interreligieuze dialoog, training in democratisch leiderschap, bestrijden van discriminatie en inzetten op positieve rolmodellen.

Een "harde" aanpak

In de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' staat tevens dat 'de bestuurlijke aanpak van radicalisering zich niet hoeft te beperken tot preventieve maatregelen, maar ook repressieve maatregelen kan bevatten. Deze maatregelen kunnen op lokaal niveau ingebed worden in beleid dat ontwikkeld is vanuit de gemeentelijke taak in de bestrijding van terrorisme en past bij de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Van de gemeenten wordt 'verbindend leiderschap' gevraagd. De gemeenten moeten in staat zijn om bij conflicten preventieve maatregelen te nemen, signalen goed op te vangen, tactvol op te treden, eenduidig te communiceren, de tijd te nemen voor een gedegen analyse van de situatie en de nodige nazorg te leveren bij ernstige incidenten. Het beleid dat van gemeenten wordt verwacht kan worden gekenschetst als 'balanceren'. Balanceren tussen de logica van veiligheid en de logica van structureel beleid op het terrein van integratie en sociale samenhang ofwel een balans vinden tussen een "harde" en een "zachte" aanpak.

Risicoprofiel

Niet in alle gemeenten bestaat de noodzaak om een actief beleid gericht op anti-radicalisme te voeren. In de handreiking 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' wordt in dit verband het verschil in risicoprofiel tussen gemeenten genoemd. Relevante factoren voor het dreigingsbeeld in een gemeente zijn onder andere: de aanwezigheid van vitale objecten of sectoren, de omvang en samenstelling van de bevolking, de aanwezigheid van inwoners met een verhoogd risicoprofiel of de hoeveelheid grootschalige evenementen. Het door de NCTb per kwartaal opgestelde Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) kan voor gemeenten helpen inzicht te verkrijgen in het lokale dreigingsbeeld.

Tot slot staat in het rijksbeleid vermeld dat vooral de kleinere gemeenten een gezamenlijke aanpak zouden moeten ontwikkelen, zodat expertise en mogelijkheden gebundeld kunnen worden ingezet.

2.4.3 Internationaal

De oorzaken en effecten van radicalisme zijn niet aan landsgrenzen gebonden. De ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van Internet en mobiele telefonie maken duidelijk dat fysieke grenzen niet langer bepalend zijn. Een effectief beleid vereist in de visie van de rijksoverheid dan ook een internationale aanpak. In de eerste plaats door van elkaar te kunnen leren. Daarnaast ook om gezamenlijk aan de aanpak te werken, bijvoorbeeld in EU of VN verband.

Het Nederlandse beleid is ook gericht op het in internationaal verband wegnemen van mogelijke voedingsbodems van radicalisering. Hiertoe wordt ingezet via het buitenlandse beleid en door conflictpreventie en conflictresolutie, het bijdragen aan democratiseringsprocessen en good governance.

2.4.4 Netwerkpartners

Voor het effectief invulling geven aan de voorgestelde aanpak van zowel preventief als repressief optreden, is de samenwerking en afstemming tussen diverse actoren een vereiste. In de diverse nota's worden genoemd:

- rijksoverheid; de ministeries BZK, Justitie, V&I en de NCTb;
- lokale overheid, gemeentelijke BOA's, leden van deelraden, dorpsraden;

- algemene en regionale inlichtingendiensten;
- politie en het korps landelijke politiediensten;
- sociale diensten, CWI, uitkeringsinstanties;
- onderwijsinstellingen, leerplichtambtenaren;
- maatschappelijk werk, welzijnswerk, jongerenwerk, buurt- en clubhuizen (publiek en privaat);
- woningbouwcorporaties, bouw- en woningtoezicht (publiek en privaat);
- openbaarvervoersbedrijven (en hun beveiligingsorganisaties);
- medische sector, onder andere consultatiebureaus;
- moslimgemeenschappen, moskeebesturen;
- burgers, ouders.

2.5 Samenvatting en conclusie

2.5.1 Samenvatting

Mondiale ontwikkelingen hebben een duidelijke lokale neerslag en lokale zaken kunnen ook een mondiale impact hebben. De rijksoverheid is daarom van mening dat naast de eigen inspanningen er een belangrijke rol voor gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering is weggelegd.

De term ‘radicalisme’ wordt door de rijksoverheid gebruikt om een breed scala aan processen te duiden, waarover verschillende opvattingen heersen. Dit maakt dat eenduidig definiëren niet mogelijk is en dat een eenmaal gekozen definitie in het tijdsperspectief geplaatst moet worden.

Voor de rijksoverheid zit de noodzaak tot (het ontwikkelen van een) aanpak in zowel de denkwijze als de daden die vanuit radicaal gedachtengoed gepleegd (kunnen) worden. De denkwijze en de daden kunnen een gevaar opleveren voor onze democratische rechtsorde. De definitie die daarop aansluit en binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd is als volgt:

“Radicalisme is een geesteshouding, waarbij iemand de bereidheid heeft om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten.”¹¹

De overheid, zowel de rijksoverheid als de gemeenten, hebben tot taak dat te voorkomen.

Radicalisering is een complex proces waarin het individu, de interpersoonlijke dynamiek en de invloed van omstandigheden gezamenlijk leiden tot radicalisme. De aanpak van radicalisme is erop gericht om vroegtijdig in dit proces te interveniëren en daarmee het proces te stoppen en/of te keren, zodat extremisme en terrorisme kunnen worden voorkomen.

Uit de analyse naar de verschijnselen die schrik, angst of zorg wekken, concludeert de rijksoverheid dat er momenteel drie vormen van radicalisme een wezenlijke bedreiging van de Nederlandse samenleving inhouden. De radicale Islam vormt op dit moment de grootste bedreiging. De huidige aanpak van radicalisme is dan ook vooral op de radicale Islam georiënteerd.

De aanpak van radicalisme bestaat uit twee op elkaar aansluitende sporen, namelijk enerzijds inbedding en wederzijdse aanpassing waar mogelijk en anderzijds alertheid en hard ingrijpen waar nodig. Dit betekent dat justitieel optreden en brede (maatschappelijke) maatregelen van elkaar afhankelijk zijn en dat een integrale aanpak van zowel het beleid gericht op openbare orde en veiligheid als het beleid gericht op integratie, benodigd is.

Deze sporen van aanpak worden vertaald in drie hoofdlijnen van beleid, namelijk:

- binding;
Door verbondenheid met de waarden van de democratische rechtsorde en het beschermd weten binnen die rechtsorde, zal radicalisering minder voorkomen. Activiteiten ter bevordering van binding liggen vooral op het terrein van integratie. Daarin zijn respect voor de normen en omgangsvormen van verschillende bevolkingsgroepen en zorgvuldigheid in de communicatie (toon en woordkeus) belangrijke aandachtspunten.
- weerbaarheid;

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

In een weerbare samenleving is plek voor alle bevolkingsgroepen ongeacht afkomst, politieke of religieuze voorkeur, want deze samenleving is doordrongen van de waarden van de democratische rechtsorde: vrijheid, gelijkheid en veiligheid. Het vergroten van weerbaarheid wordt vormgegeven door aandacht voor zowel het signaleren en voorkomen van (verdere) radicalisering als voor adequate nazorg bij incidenten om sociale verhoudingen te herstellen en verbeteren.

Hierin spelen sociale binding en samenhang, integratie, in- en uitsluiten, voorkomen van polarisatie en het vergroten van betrokkenheid en draagvlak onder burgers een grote rol. actief ingrijpen.

Actief ingrijpen is nodig als het creëren van binding en het versterken van weerbaarheid onvoldoende effectief blijken te zijn. Actief ingrijpen kan worden vorm gegeven door:

- o radicalen en hun omgeving op andere gedachten te brengen, af te schrikken en/of het handelen onmogelijk te maken;
- o verspreiding van verwoordingen en verbeeldingen van radicaal gedachtegoed onmogelijk te maken en/of te verstoren;
- o (aan-)geraakten te beveiligen en/of beschermen.

Actief ingrijpen door politie en justitie gebeurt op het moment dat er sprake is van een strafbaar feit. De wet- en regelgeving die op dit ingrijpen van toepassing zijn, worden in het kader van de aanpak van terrorisme en radicalisme tegen het licht gehouden.

Signaleren is een belangrijke (de belangrijkste) activiteit in de aanpak van radicalisme. In de eerste plaats is signalering benodigd om informatie te verkrijgen over potentiële (kernen van) radicalisering op basis waarvan interventie kan plaatsvinden. Daarnaast speelt de ten behoeve van signalering opgezette informatiepositie ook een belangrijke rol in de interventie of bij actief ingrijpen.

De aanpak van radicalisme en radicalisering vereist de inspanning van zowel de rijksoverheid als de gemeenten. Samenwerking tussen rijksoverheid en gemeenten is noodzakelijk, waarbij het accent voor wat betreft de signalering bij de lokale overheid wordt gelegd. De rijksoverheid heeft in aanvulling op de lokale aanpak een drietal hoofdverantwoordelijkheden. In de eerste plaats is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het beschermen van de democratische rechtsorde, de openbare orde en de democratie. Daarnaast is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden voor een samenleving waarin mensen zich niet aangetrokken voelen tot radicalisme en voor het stimuleren, faciliteren en waar nodig coördineren van datgene wat alleen op lokaal niveau kan gebeuren. In de aanpak van radicalisme vervult de NCTb vanuit de rijksoverheid de regierol bij het stimuleren en ondersteunen in het versterken van mogelijkheden ten behoeve van signalering en in de aanpak van radicaliseringshaarden. Tot slot heeft de rijksoverheid een taak in het aanpakken van radicalisering over gemeente- of landsgrenzen heen, bijvoorbeeld wanneer radicaliserenden gebruik maken van mobiele telefonie en/of Internet.

Doelstelling van de rijksoverheid is dat door gemeenten wordt nagedacht over de radicalisme en radicalisering en de wijze waarop die verschijnselen door de (lokale) overheid kunnen en/of moeten worden aangepakt. Op basis van de eigen inschatting moet dan een voor die situatie geschikte aanpak worden ontwikkeld, waarbij de rijksoverheid de gemeenten van advies kan dienen en ondersteuning kan bieden.

De rijksoverheid verwacht van gemeenten dat zij lokaal de regie voeren over te nemen maatregelen zoals het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering en bestuurlijk hinderen van radicalisme en extremisme. Daarbij moet zowel aandacht zijn voor de lokale veiligheid als het lokale integratiebeleid. Gemeenten hebben het initiatief in een succesvolle aanpak van radicalisering, omdat zij het best in staat zijn om in gesprek met onder andere de lokale (allochtone en autochtone) gemeenschap en op basis van informatie via bijvoorbeeld de politie, gemeentelijke diensten en contacten met de lokale gemeenschap een accuraat beeld te genereren op basis waarvan een succesvolle aanpak mogelijk is.

Het vormgeven van de aanpak op lokaal niveau vereist de samenwerking en afstemming tussen diverse actoren, waarvan de belangrijkste zijn: rijksoverheid, lokale overheid, inlichtingendiensten, politie, sociale diensten, onderwijsinstellingen, maatschappelijk werk, buurt- en jongerenverenigingen, de moslimgemeenschap en de medische sector. Daarnaast wordt aangegeven dat het combineren van expertise en capaciteit door intergemeentelijke samenwerking zeker voor kleine(re) gemeenten een praktische manier kan zijn om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid betreffende de aanpak van radicalisme.

2.5.2 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de rijksoverheid een brede visie op radicalisme en radicalisering noodzakelijk acht, waarbij het accent ligt op de radicale islam. Radicalisme en terrorisme zijn in de visie van de rijksoverheid nauw aan elkaar gerelateerd.

Radicalisme en radicalisering worden gezien als een complex maatschappelijk vraagstuk, waarin de rijksoverheid zich de afgelopen twee jaar verdiept heeft. Voortschrijdend inzicht in de zoektocht naar 'waar gaat het om' en 'wat doen we er tegen', heeft geleid tot een ontwikkeling in het beleid waarin radicalisme, weerbaarheid, lokale aanpak en radicaliseringshaarden de aandacht hebben gekregen.

De aanpak zoals voorgesteld door de rijksoverheid is gericht op zowel een "zachte", op integratie georiënteerde aanpak, als op een "harde", op veiligheid georiënteerde aanpak van radicalisme en radicalisering. De "zachte" aanpak krijgt grotendeels vorm in het integratiebeleid, waarbij aandacht voor sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische factoren van belang worden geacht. In de harde aanpak is een grote(re) rol weggelegd voor politie en justitie. De kaders voor deze aanpak worden gevormd door wet- en regelgeving.

Geconcludeerd wordt dat het antiradicalisme beleid van de rijksoverheid gericht is op het vroegtijdig signaleren van radicalisering(-sprocessen), zodat tijdig interventies kunnen plaatsvinden waarmee het proces kan worden gestopt of gekeerd en extremisme en terrorisme kunnen worden voorkomen. Signaleren is in dit beleid de belangrijkste activiteit en moet door gemeenten worden ingevuld, omdat zij de lokale situatie het beste kent. Signaleren vindt plaats in een netwerk waarin naast de gemeente diverse lokale partijen vertegenwoordigd zijn. Naast signaleren heeft de gemeente in dit beleid dan ook de regierol bij het opzetten van een informatiepositie en het nemen van bestuurlijke maatregelen tegen radicalisme. Wat dan die regierol (precies) inhoudt, wordt niet duidelijk in het rijksbeleid. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid betreft vooral het ondersteunen, faciliteren en coördineren van de aanpak op lokaal niveau. Deze taakverdeling, met het accent op de rol van gemeenten, verandert op het moment dat actief of repressief ingrijpen vereist is. De regiefunctie komt dan bij de rijksoverheid, de NCTb. De invulling van het beleid bij actief ingrijpen en de rol die gemeenten dan hebben, wordt op basis van het beleid betreffende de aanpak van radicalisme en radicalisering niet verder toegelicht.

3. Aanpak radicalisme en radicalisering door gemeenten in Nederland

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de informatie die verkregen is in interviews met vertegenwoordigers van een vijftal gemeenten in Nederland¹². Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek zijn de interviews gehouden aan de hand van een aantal kernvragen (ongestructureerd en open)¹³. De geïnterviewden hebben de uitwerking van de interviews tot onderstaande tekst gecontroleerd. Met deze informatie wordt een indicatie gegeven van de wijze waarop gemeenten in Nederland tegen radicalisme en radicalisering aankijken en welke aanpak ze voorstaan.

In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de gemeenten is steeds eerst gesproken over de inhoud van de gehanteerde termen radicalisme en radicalisering. Dit is noodzakelijk gebleken, omdat niet iedereen hetzelfde onder de begrippen verstaat. Om de door de gemeente gekozen aanpak van radicalisme en radicalisering te kunnen vergelijken is het noodzakelijk om eerst duidelijk te hebben voor welke problematiek de aanpak bedoeld is. Na verkenning van de thematiek is met de vertegenwoordigers van de gemeenten gesproken over de noodzaak tot het ontwikkelen van een aanpak. Aansluitend is de wijze waarop radicalisme en radicalisering binnen die gemeente aangepakt wordt, besproken. Tot slot is ingegaan op de benodigde samenwerking, ondersteuning en communicatie om tot een succesvolle aanpak te kunnen komen. Dit hoofdstuk is conform de opbouw van de interviews ingedeeld.

3.1 Terminologie radicalisme en radicalisering

De term radicalisme wordt weliswaar veel gebruikt - zowel in de politiek als door de media -, maar niet in alle gevallen wordt daarbij gedacht aan dezelfde problematiek. De gemeenten onderscheiden een enge (beperkte opvatting van het begrip) en een ruime (uitgebreide opvatting van het begrip) betekenis van de term 'radicalisme'.

3.1.1 Radicalisme en radicalisering

De definitie in ruime zin:

*Radicalisme = Het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect).*¹⁴

Of in eenvoudigere bewoording:

*Radicalisme is de bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en in daden om te zetten.*¹⁵

Wanneer door de rijksoverheid en in de media wordt gesproken van 'radicalisme' wordt volgens de respondenten in de meeste gevallen echter niet bovenstaande, ruime opvatting, maar de radicale Islam bedoeld.

*Radicale islam = het politiek-religieus streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.*¹⁶

De ruime definitie van radicalisme kan gehanteerd worden om naast Islamradicalisme ook bijvoorbeeld rechts-extremisme en dierenactivisme te duiden. Uit het veldwerk onder gemeenten blijkt dat de grote(re) gemeenten zowel de beperkte als de ruime opvatting van radicalisme (h)erkennen. De kleine(re) gemeenten echter hanteren de term radicalisme ook of alleen om een niet aan de Islam gerelateerde problematiek te duiden. Zij refereren met het gebruik van deze term aan bijvoorbeeld rechtsextremisme of Lonsdale jongeren.

¹² Zie voor onderzoeksverantwoording paragraaf 1.3.3

¹³ Zie voor vragenlijst interviews gemeenten bijlage 2

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

¹⁵ Radar, *Radicalisme signaleren en aanpakken. Vroegtijdige aanpak van radicaliserende jongeren*, Rotterdam, 2006

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

De bij het onderzoek betrokken gemeenten gebruiken eerder de term 'radicalisering' dan de term 'radicalisme' om de situatie of problematiek te duiden. Radicalisering is volgens de respondenten, een proces - geen toestand - dat een beweging, een richting uitdrukt. Het heeft betrekking op het overschrijden van een grens; het niet meer open staan voor een verandering in waarden en normen, een andere mening of discussie. Begrippen die nauw verwant zijn met radicalisering zijn dan ook: 'afsluiten' en 'afzonderen'.

Het onderzoek onder vijf gemeenten geeft het volgende beeld van radicalisme en radicalisering in Nederland:

In de kleine(re) gemeenten doen zich ontwikkelingen voor die geduid kunnen worden met radicalisering, maar zij herkennen zich niet in het beeld dat momenteel door de rijksoverheid en in de media wordt neergezet. Radicalisering doet zich in die gemeenten veel meer voor onder autochtone jongeren en bij allochtone groepen. Met radicalisering onder autochtone jongeren wordt dan een ontwikkeling in rechts-extremistische richting bedoeld. Radicalisering onder allochtone jongeren betreft dan vaak Turkse en Marokkaanse jongeren die zich tegen elkaar afzetten of is gekoppeld aan verschillen tussen generaties binnen een bevolkingsgroep (bijvoorbeeld 2^e en 3^e generatie Turken). De grote gemeenten in de randstad ervaren radicalisme en radicalisering daarnaast ook zoals dat door rijksoverheid en in de media wordt geschetst; de radicale Islam.

3.1.2 Factoren van invloed op de definitie

Gemeenten definiëren de termen 'radicalisme' en 'radicalisering' niet eenduidig. Er bestaat vooral een verschil in betekenis is tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten. Een aantal sociaal-geografische factoren, zoals inwoneraantal, mate van verstedelijking en bevolkingssamenstelling van een (deel)gemeente, lijkt een rol te spelen in de wijze waarop 'radicalisme' binnen een gemeente wordt gedefinieerd.

Daarnaast is de politieke kleur van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad mogelijk van invloed op de wijze waarop de termen 'radicalisme' en 'radicalisering' worden gehanteerd. Tevens geven twee respondenten aan dat zij de idee hebben dat vanwege de actualiteit van en de (media)aandacht voor het onderwerp de politiek-bestuurlijk vertegenwoordiger in een gemeente sterker gefocust is op radicale Islam, dan de ambtelijk vertegenwoordiger.

<Citaat gemeente IV: Opinieleiders maken er een probleem van. Bovendien is er onder opinieleiders meer sprake van verrechtsing dan in de samenleving>

Op de vraag "is radicalisering een grootstedelijk probleem?", zijn de antwoorden divers. De grote(re) gemeenten achten de kans op radicalisme in de grote stad groter dan in een dorp. De mate waarin criminaliteit zich voordoet en getalsmatige verhoudingen, waardoor anonimiteit eerder mogelijk is, spelen hierbij een rol. Aan de andere kant wordt aangegeven dat in elke gemeente in Nederland de problematiek van gebrek aan integratie en tolerantie speelt, wat kan leiden tot diverse vormen van radicalisme. Tevens wordt in dit verband aangegeven dat het verschil in omvang van gemeenten (en daardoor gemeentebestuur) maakt dat in de grote(re) gemeente radicalisme en radicalisering waarschijnlijk eerder als apart vraagstuk gezien zal worden.

3.1.3 Factoren van invloed op radicalisme en radicalisering

Gemeenten geven unaniem aan dat waarden en normen een grote rol spelen in elke vorm van radicalisme. Radicalisering kan daardoor leiden tot het in- en uitsluiten van groepen met andere waarden en normen in deze samenleving.

De gemeenten noemen daarnaast een aantal sociaal-maatschappelijke factoren die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op het verloop van het proces van radicalisering:

- mate van integratie;
- mate van tolerantie;
- armoede;
- discriminatie;
- gebrek aan perspectief;
- isolement;
- schaamtecultuur

De wijze waarop (door de rijksoverheid) de afgelopen periode over de problematiek gesproken wordt en de wijze waarop de aanpak van radicalisme en radicalisering wordt vormgegeven, wordt door de gemeenten ook genoemd als oorzaak voor het verder(e) verloop radicalisering.

3.1.4 Verband radicalisme en terreur

De relatie tussen radicalisme en een mogelijke terreuraanslag wordt door de bij het onderzoek betrokken gemeenten niet gelegd. Wanneer het onderwerp 'terreur' in de interviews aan de orde wordt gesteld, verwijzen de gemeenten voor wat betreft die aanpak naar het verplichte rampen(bestrijdings)plan. De gemeenten die te maken hebben gehad met een daad vanuit radicaal gedachtengoed, geven aan dat in een dergelijke crisissituatie het rampen(bestrijdings)plan voor hen afdoende heeft gewerkt.

3.2 Radicalisme; een probleem dat aanpak behoeft?

Radicalisme in de brede definitie is volgens de bij het onderzoek betrokken gemeenten geen nieuw fenomeen, hoewel de term 'radicalisme' niet in alle gevallen gebruikt is. Vergelijkbaar met de radicale Islam, hebben zich in het verleden problemen met de RARA en de krakersbeweging voorgedaan. Ook rechts-extremistische uitlatingen of gedragingen en dierenactivisme zijn niet nieuw en zouden als radicaal kunnen worden betiteld. Bij een aantal respondenten bestaat de indruk dat de reactie van de overheid afhankelijk is van de wijze waarop in de media over het onderwerp verslag wordt gedaan. Hierin spelen de huidige mogelijkheden om zaken onder de aandacht te brengen een rol.

3.2.1 Algemeen

Binnen de rijksoverheid wordt een noodzaak tot aanpak van radicalisme en radicalisering gevoeld. Dit blijkt uit beleid over dit onderwerp¹⁷. De gemeenten hebben volgens de rijksoverheid een taak in de uitvoering van dit beleid. Gemeenten hebben kennis en expertise om voor de lokale situatie een geschikte aanpak neer te zetten en moeten daarbij invulling geven aan de signalerings- en regierol. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten zich bewust zijn van het standpunt van de rijksoverheid.

De gemeenten bepalen hun aanpak aan de hand van de beoordeling of voor 'radicalisme' in de lokale situatie een aanpak nodig is. Deze beoordeling is volgens hen afhankelijk van een aantal factoren, zoals:

- nabijheid van een incident;
- mate van excessen;
- tijdsgeest

Gemeenten geven aan dat - geredeneerd vanuit de definitie - radicalisering betrekking heeft op een (geloofs-)overtuiging en de omgangsvormen en consequenties daarvan voor de samenleving. De omgangsvormen en consequenties vormen dan de sleutel tot het bepalen van wanneer een reactie benodigd is. Wat de (uiterste) consequentie is, is niet van te voren vast te stellen.

Bij het spreken over de redenen tot aanpak van radicalisme en radicalisering wordt vooral door de grote(re) gemeenten gerefereerd aan het rapport 'Van dawa tot jihad' opgesteld door de AIVD. De gemeenten kennen allen dit rapport en benoemen op basis daarvan als voornaamste redenen om radicalisme aan te pakken:

- aantasting van de democratische rechtsorde (kern);
- gedrag dat de democratie en het maatschappelijk bestel ondermijnt;
- aanvaarding van verregaande persoonlijke consequenties;
- compromisloosheid.

Eén van de respondenten gaf aan dat er een specifieke noodzaak kan zijn om radicale Islam aan te pakken. De uiterste consequentie van bepaalde stromingen binnen de islamitische geloofsovertuiging kan inhouden dat kerk en staat moeten worden samengevoegd. Omdat dit een bedreiging voor onze democratie vormt, is er volgens deze respondent een noodzaak voor aanpak.

Onder de noemer 'radicalisering' is door de AIVD op verzoek van de rijksoverheid onderzoek gedaan naar de aannames en feiten rondom 'Lonsdalejongeren'. De kleine gemeenten uit dit onderzoek

¹⁷ Zie voor de beschouwing van het rijksbeleid betreffende de aanpak van radicalisme hoofdstuk 2

herkennen zich meer in deze problematiek dan die uit het rapport 'Van dawa tot jihad'. De aanpak van rechtsextremisme en Lonsdalejongeren krijgt in die gemeenten voornamelijk de aandacht.

3.2.2 Gebeurtenissen gemeenten

De bij het onderzoek betrokken gemeenten zijn het erover eens dat het risico van radicalisering en radicalisme te groot is om er helemaal geen aandacht aan te schenken. Van de vijf gemeenten die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend, zijn er vier geconfronteerd met incidenten die zijn of kunnen worden gerelateerd aan radicalisme. Hierbij dient vermeld te worden dat de betreffende gemeenten ten aanzien van deze incidenten niet allen spreken over radicalisme of radicalisering. Of radicaal gedachtengoed ten grondslag ligt aan het plegen van de incidenten staat voor deze gemeenten niet vast. Angst, onwetendheid of groepsdruk zouden ook geleid kunnen hebben tot het plegen van deze daden¹⁸.

- Amsterdam: Moord op Theo van Gogh (door allochtone moslimextremist)
- Rotterdam: Moord op Pim Fortuyn¹⁹ (door autochtone dierenrechtenactivist)
- Uden: Brand in basisschool Bedir (door autochtone jongeren)
- Venray: Brand in moskee (door autochtone jongeren)

Deze daden vanuit radicaal gedachtengoed hebben bij de betreffende gemeenten het onderwerp radicalisering op de (politieke) agenda gezet. Deze gemeenten spreken echter niet van radicalisme, maar van radicalisering en duiden de gebeurtenis als 'een incident'. De gemeenten geven aan dat zij door deze gebeurtenissen zijn gaan beseffen dat zij onvoldoende zicht hebben gehad op groepen burgers/jongeren en hun gedrag, houding en ontwikkeling. Daardoor heeft de gemeenten onvoldoende grip gehad op een aantal ontwikkelingen in de samenleving die dergelijke ontwrichtende consequenties kunnen hebben.

In de ontwikkeling van een beleid hierop blijkt vaak dat meerdere met elkaar samenhangende factoren geleid hebben tot de gebeurtenis. Zo wordt in Rotterdam als aanleiding voor het ontwikkelen van het actieprogramma 'meedoen of achterblijven' de sfeer in de stad genoemd. Sfeer heeft dan betrekking op een veelheid aan factoren, zoals veiligheid, sociale cohesie, leefbaarheid en beleving van de burgers.

<citaat gemeente III: Een interessant vraagstuk is "wanneer is radicalisering erg?">

De gemeente Dordrecht is als enige van de bij het onderzoek betrokken gemeenten, niet geconfronteerd met een gebeurtenis gepleegd vanuit radicaal gedachtengoed. Wel geven de vertegenwoordigers van deze gemeente (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk) aan zich bewust te zijn van het feit dat radicalisering of radicalisme ook in Dordrecht voorkomt. Hoewel het niet zichtbaar is, is het een illusie dat het niet voorkomt. Dit beeld wordt bevestigd door de andere gemeenten uit het onderzoek. Het risico dat samenhangt met radicalisering is, zowel maatschappelijk als politiek, te groot om er als lokaal bestuurder geen aandacht voor te hebben.

Door de respondenten wordt aangegeven dat de aandacht in de aanpak van radicalisering vooral gericht is op (een groep) jongeren. De meeste gemeenten onderkennen dat radicalisering ook onder de ouder(s)(eren) - zowel in de rechtse als de linkse hoek - voorkomt. Daar is het beleid op dit moment echter niet op gericht. Aangegeven wordt dat ouder(s)(eren) vaak een voorbeeld voor jongeren zijn. In positieve zin betekent dat het voorkomen van radicalisering onder jongeren en in negatieve zin houdt dat in dat radicaal gedachtengoed bij ouder(s)(eren) door jongeren wordt gekopieerd of als normaal wordt beschouwd.

<citaat gemeente IV: Overigens speelt het afzonderingsprobleem niet alleen onder jongeren, ook onder volwassenen komt dit voor. Jongeren worden bovendien gevoed door het gedrag van volwassenen>

Radicalisme wordt door de respondenten geduid als een complex en ongrijpbaar maatschappelijk probleem. Radicaal gedrag komt voort uit een bepaalde ideologie en dat bemoeilijkt de aanpak door

¹⁸ In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan de beoordeling of bij deze gebeurtenissen feitelijk sprake was van radicalisme. Wel zullen in deze tekst deze gebeurtenissen aangeduid worden als 'daad vanuit radicaal gedachtengoed'.

¹⁹ Pim Fortuyn woonde in Rotterdam, maar is vermoord op het mediapark in Hilversum. Rotterdam heeft mede naar aanleiding van deze moord het actieplan 'Meedoen of achterblijven' opgesteld.

de (lokale) overheid. De discussie die daaruit snel kan ontstaan, is die van vrijheid van meningsuiting versus discriminatie en/of racisme. Door een tweetal respondenten wordt genoemd dat ook “misbruik” van de ideologie voor komt. In plaats van te handelen vanuit de ideologie als basis, wordt dan de ideologie gebruikt als excuus voor bepaalde handelingen. In één van de gemeenten heeft de AIVD naar aanleiding van conflicten tussen Turkse groepen een aantal gesprekken gevoerd op basis waarvan geconcludeerd wordt dat hier sprake is van crimineel gedrag, waarbij het geloof als legitimatie wordt gebruikt.

3.3. Aanpak radicalisme en radicalisering en de rol van gemeenten

Alle bij het onderzoek betrokken gemeenten geven aan dat naïviteit ten aanzien van radicalisme en radicalisering gevaarlijk is en dat alertheid geboden is. Belangrijk uitgangspunt is: beter vooruit denken en tijdig maatregelen nemen dan het risico lopen geconfronteerd te worden met radicalisme.

De gemeenten onderschrijven het aspect van lokaal maatwerk (aanpak van radicalisme op lokaal niveau) uit het beleid van de rijksoverheid. Juist omdat de problematiek niet eenduidig is, is kennis van de lokale situatie benodigd om op een succesvolle wijze op te kunnen treden.

3.3.1 Doelstelling en factoren van invloed op de aanpak

De gemeenten willen uiteindelijk met de door hen gekozen aanpak bereiken dat gebeurtenissen vanuit radicaal gedachtengoed, zoals die onder andere in Nederland hebben plaatsgevonden, worden voorkomen. Dat voorkomen dient dan in vroegtijdig stadium (aan het begin van het proces van radicalisering) aan te vangen. Dan is de beïnvloedingsmogelijkheid en daarmee de kans van slagen, het grootst.

De volgende doelstelling past bij de gekozen aanpak van gemeenten:

“het proces van radicalisering in een vroegtijdig stadium signaleren en daarop de juiste actie(s) ondernemen, zodat het proces zich niet verder kan ontwikkelen en erger kan worden voorkomen”.

Gemeenten willen in de aanpak van radicalisering hun (lokale) verantwoordelijkheid nemen. Zij geven daarbij aan dat de gemeente alleen het probleem niet kan oplossen. Een aantal respondenten geeft aan dat de complexiteit en het internationale karakter van radicalisme en radicalisering maakt dat een lokale aanpak alleen onvoldoende is. Ook is aandacht voor het bewustwordingsproces bij andere (semi-publieke) partijen en burgers noodzakelijk. Bovendien is volgens hen één aanpak van radicalisme en radicalisering die in alle gemeenten kan worden gehanteerd, niet mogelijk. Zij ontwikkelen ieder op hun eigen wijze en in afstemming op de lokale situatie een aanpak. Daarbij wordt momenteel zowel gewerkt aan het uitvoeren van al vastgesteld beleid, voornamelijk gericht op (vroeg)signalering, als aan het ontwikkelen van beleid, voornamelijk gericht op het ondernemen van actie na signalering van radicalisme of radicalisering.

Fase en aanknopingspunten beleid

Bij de ontwikkeling van een aanpak is niet in alle gemeenten vooraf gedefinieerd wat er moet worden verstaan onder radicalisme en/of bestaat er geen duidelijk inzicht in (het verloop van) het proces van radicalisering. Wel heeft elke gemeente bij het inhoudelijk vaststellen van de aanpak in meer of mindere mate rekening gehouden met enerzijds het moment waarop (= de fase in het proces van radicalisering) een aanpak moet worden gericht en anderzijds de (vermeende) factoren die van invloed zijn op radicalisering. De gemeenten zijn er ook van overtuigd dat zo vroeg mogelijk in het proces van radicalisering moet worden ingegrepen. Kenmerk van radicalisering is dat groepen zich steeds verder afzonderen en afsluiten van de samenleving. Daarmee worden deze groepen ook steeds minder goed bereikbaar en worden beïnvloedingsmogelijkheden beperkter. Pro-actie en preventieve maatregelen vormen dan ook de kern van de aanpak zoals die nu door de bij het onderzoek betrokken gemeenten is gekozen.

De prioriteit die de aanpak van radicalisering krijgt binnen de gemeenten is verschillend en afhankelijk van de mate waarin er sprake is (geweest) van incidenten die gerelateerd kunnen worden aan radicaal gedachtengoed. Bij de gemeenten die te maken hebben gehad met een daad vanuit radicaal gedachtengoed - niet in alle gemeenten is aangetoond dat het een daad vanuit radicaal gedachtengoed betreft - is dat het startsein geweest voor het ontwikkelen van een lokale aanpak van radicalisering. De prioriteit die wordt toegekend aan de aanpak van radicalisering wordt zichtbaar in de mate waarin er capaciteit en financiële middelen worden vrijgemaakt voor de aanpak ervan.

Daarnaast bestaan er (kleine) verschillen in de visie, probleemstelling en gekozen invalshoek van de bij het onderzoek betrokken gemeenten. In de grote(re) gemeenten is specifiek aandacht voor de aanpak van radicalisme in bijvoorbeeld een projectteam of programmabureau. In de kleinere gemeenten is dat niet het geval. In de gemeente Uden is bijvoorbeeld na de incidenten geld vrijgemaakt voor jeugd- en veiligheidsbeleid.

In de gekozen aanpak is onderscheid gemaakt tussen activiteiten die direct na de gebeurtenis(sen) zijn ondernomen (korte termijn) en activiteiten die gericht zijn op voorkomen van herhaling (lange(re) termijn). Nu het enige tijd geleden is dat de incidenten hebben plaatsgevonden, is hierin een accentverschuiving naar meer lange termijn georiënteerde maatregelen zichtbaar. Dit geldt vooral voor de grote(re) gemeenten. Daar is de aandacht voor radicalisering en integratie toegenomen. De kleine(re) gemeenten uit het onderzoek hebben altijd de aandacht meer gevestigd op jeugdbeleid, integratie en welzijnsaspecten.

Op het moment dat er inzicht bestaat in de factoren die van invloed zijn op het ontstaan en verloop van radicalisme en radicalisering, vormen deze factoren aanknopingspunten voor de aanpak. Het positief beïnvloeden van deze factoren zal een positieve uitwerking op de problematiek hebben. De respondenten noemen onder andere waarden en normen, (sub)cultuurverschillen en de mate van integratie en tolerantie en sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische achterstand²⁰.

Verschillen tussen gemeenten

De wijze waarop gemeenten invulling geven aan een aanpak van radicalisering is niet overal hetzelfde en afhankelijk van een aantal factoren. De verschillen worden hierna geduid.

- In de eerste plaats het verschil in sociaal-geografische factoren²¹, welke van invloed zijn op de wijze waarop en de mate waarin de problematiek zich voordoet. Een kleine(re) omvang van een gemeente wordt zowel positief als negatief ervaren. In kleine(re) gemeente is de problematiek overzichtelijk(er) en zijn de betrokken personen veelal bekend bij de gemeente. In de grote stad gebeurt er meer in de anonimiteit. Aan de andere kant kan in kleine(re) gemeenten vaak minder ambtelijke capaciteit ingezet worden voor een specifiek probleem. Overleg en inhoudelijke dialoog over oplossing(-srichtingen) worden in die gemeenten als een gemis ervaren. Door de grote(re) gemeenten wordt aangegeven dat de problematiek per wijk of deelgemeente/stadsdeel verschillend is of kan zijn. De aanpak wordt daar zoveel mogelijk afgestemd op de problematiek die gesignaleerd wordt in een wijk of deelgemeente/stadsdeel.
- Een tweede verschil betreft de confrontatie met een daad die gerelateerd kan worden aan radicaal gedachtegoed. De gemeenten die te maken hebben gehad met een dergelijke gebeurtenis zien (los van de ellende) ook een functie of voordeel hierin. Men is wakker geschud en de bereidheid tot een (gezamenlijke) aanpak is vergroot. Dit blijkt uit enerzijds de samenwerking van gemeenten met andere (semi-)publieke organisaties, zoals welzijnswerk, jongerenwerk, scholen en de gezondheidszorg. Anderzijds wordt dit duidelijk door de relatief eenvoudige wijze waarop financiële middelen beschikbaar komen voor de aanpak van radicalisering, bijvoorbeeld in de vorm van projecten in het kader van het jeugd- en veiligheidsbeleid.
- Een derde verschil wordt zichtbaar bij het ontwikkelen van beleid; het vormgeven van een aanpak. Bij een tweetal respondenten bestaat de indruk dat de aandacht van de rijksoverheid en de media van invloed is op de wijze waarop (op lokaal niveau) de aanpak van radicalisering wordt vormgegeven. Volgens hen zou ook gekeken moeten worden naar de geschiedenis en de reacties van de overheid destijds. Radicalisme is geen nieuw fenomeen en de ervaring is dat het in golfbewegingen komt en gaat. De idee is dan dat je er als (lokale) overheid dan niet te veel de nadruk op moet leggen, omdat de verwachting is dat dit eerder een versterkend dan een verzwakkend effect op het proces heeft.
- Een vierde verschil betreft de mate waarin een gemeente inzicht heeft in het verloop van het proces van radicalisering. Van de bij het onderzoek betrokken gemeenten heeft een aantal, voornamelijk de grote(re) gemeenten, een behoorlijk beeld verkregen van het proces en de bijbehorende kenmerken. Dit is terug te zien in de uitwerking van het beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisme en radicalisering. In andere gemeenten bestaat er nog nauwelijks inzicht in het proces en wordt daar nog "onderzoek" naar gedaan.

²⁰ Zie voor factoren van invloed op radicalisme en radicalisering paragraaf 3.1.3

²¹ Zie voor factoren van invloed op de definitie paragraaf 3.1.2

3.3.2 Signalering vormt de kern

De gemeenten uit het onderzoek zien radicalisering als een proces. De inschatting is dat interveniëren in de beginfase van dat proces de meeste kans van slagen heeft. De gemeenten richten zich daarom met hun aanpak op het vroegtijdig signaleren van radicalisering; (vroeg)signalering²². Het gaat bij signaleren om het oppakken van signalen die erop duiden er sprake is van radicalisering. De aandacht gaat niet alleen uit naar individuele personen, maar ook naar fenomenen, ontwikkelingen en groepen van personen.

Het opvangen van signalen wordt in alle gemeenten op grotendeels dezelfde wijze vormgegeven, namelijk in en door een netwerk van actoren die op één of andere wijze bij de potentiële groep van radicalen zijn betrokken. Op dit moment gaat de aandacht voornamelijk uit naar jongeren en in het netwerk zitten dan ook vertegenwoordigers die te maken hebben met die doelgroep²³.

Een aantal van de bij het onderzoek betrokken gemeenten geeft aan dat (nog) geen signaleringscriteria zijn benoemd. Binnen sommige netwerken wordt (nog) gewerkt aan het opstellen deze criteria. In andere netwerken worden geen criteria opgesteld, maar wordt uitgegaan van de expertise van ieder van de actoren. Zij zien de toegevoegde waarde van het netwerk vooral in de combinatie van invalshoeken. De gedachte is dat door het bij elkaar brengen van alle informatie de signalen duidelijk zullen worden.

<citaat gemeente I: De informatiehuishouding is in de gemeente het speerpunt van de aanpak van radicalisme en richt zich op: kennisvergaring, monitoring, signalering en advisering>

Het herkennen van signalen vereist een zekere bewustwording. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam verzorgen daarom trainingen, zowel aan professionals als aan vrijwilligers, gericht op het herkennen van signalen.

Een goede informatievoorziening is bij het (tijdig) oppakken van signalen en het nemen van besluiten of het ondernemen van acties op basis van de signalen, van elementair belang. Deze voorziening kan op verschillende wijze - meer of minder uitgebreid - worden vormgegeven. Ook hier wordt een verschil tussen kleine(re) en grote(re) gemeenten waargenomen. De grote(re) gemeenten zijn eerder in staat om capaciteit beschikbaar te stellen ten behoeve van deze functie, terwijl de kleine(re) gemeenten een dergelijke taak er eerder "bij" doen. Bij het inrichten van de informatiehuishouding moet gedacht worden aan:

- het vergaren van kennis via literatuur en van deskundigen;
- het monitoren van personen en objecten om trends te herkennen en een signaal dat duidt op radicalisering tijdig te herkennen;
- het vergroten van de meldingsbereidheid bij betrokken partners in het netwerk (draagvlak creëren);
- het adviseren van betrokken actoren over wat zich voordoet en waar de aandacht naar uit moet gaan (welke signalen);
- het delen en afstemmen van informatie met betrokken personen en instanties in het netwerk.

Een aantal respondenten geeft aan dat wet- en regelgeving met betrekking tot privacy een complicerende factor is. Partijen die wel van belang zijn in het netwerk zijn door die regels niet altijd in de positie om informatie met andere partijen te delen.

In de gemeente Rotterdam wordt aan dit lijstje van activiteiten ten behoeve van signalering nog toegevoegd de zogenaamde 'Quick scan bij onrust'. Deze scan houdt in dat sleutelfiguren (speciaal geselecteerd en getraind) in de stad waarnemen welk effect onlusten buiten de stad (binnen- en buitenland) hebben op de sfeer in de stad. Op basis van de informatie uit de scan wordt in het driehoeksoverleg bekeken of en zo ja welke, reactie nodig is.

De insteek van de gemeenten is te komen tot een sluitend netwerk, waarbinnen de actoren met elkaar tijdig de signalen die duiden op radicalisme en radicalisering kunnen oppakken. Afhankelijk van het

²² De termen 'signaleren' en 'vroegsignaleren' worden voor dezelfde activiteit gebruikt. Omdat vroegsignaleren ook gebruikt wordt voor het vroegtijdig signaleren van risicofactoren in de ontwikkeling van een kind, is in deze tekst gekozen voor de term 'signaleren'.

²³ Zie voor een overzicht van mogelijke partners in het netwerk paragraaf 3.4.2

opgepakte signaal, moet dan vervolgactie worden ondernomen. Hoewel gesproken wordt van een sluitend netwerk, wordt aangegeven dat van een werkelijk sluitend netwerk nooit sprake zal kunnen zijn.

- Internet en mobiele telefonie: door deze wijze van communiceren en informatie-uitwisseling vinden ontwikkelingen meer dan voorheen binnenskamers en in de anonimiteit plaats. Dit bemoeilijkt het waarnemen van signalen.
- Informatiebeschikbaarheid: de informatie van de AIVD is niet zomaar beschikbaar voor het netwerk, waardoor er 'blinde vlekken' kunnen blijven bestaan.

3.3.3 Andere activiteiten in de aanpak

De betrokken gemeenten zien signalering als eerste en belangrijkste stap in de aanpak van radicalisering. Signaleren biedt alleen geen oplossing op het moment dat er sprake is van radicalisering.

<citaat gemeente II: Doel is radicalisering tegen te gaan. In eerste instantie door preventie. Preventieve activiteiten zijn echter geen garantie voor het voorkomen van radicalisme, waardoor er ook aandacht is voor preparatie en repressie>

Vervolgaanpak

De gemeenten zijn echter (nog) niet allemaal in staat om ook invulling te geven aan vervolgstappen. De grote(re) gemeenten hebben in een aantal gevallen wel invulling gegeven aan vervolgacties. Deze aanpak bestaat uit de inzet van een coach om de betreffende jongeren (de aanpak richt zich voornamelijk op jongeren), weer op het rechte pad te krijgen. Verschillen zijn er ten aanzien van:

- de coach, in de ene gemeente worden professionals ingezet als coach en in de andere gemeente wordt gewerkt met vrijwilligers;
- het karakter; in de ene gemeente is het verplicht om mee te werken, waar coaching in de andere gemeente een vrijblijvend karakter heeft.

De mogelijkheid van terreur wordt door de gemeenten nauwelijks in de aanpak opgenomen. Wel hebben alle gemeenten een rampen(bestrijdings)plan, waar in geval van escalatie op kan worden teruggevallen. Dit plan is na 11 september 2001 in elke gemeente herzien en afgestemd op een mogelijke terreuraanslag. Tevens hebben de gemeenten mee moeten werken aan de landelijke inventarisatie risicovolle objecten.

Gerelateerd beleid

Het signaleren en de bovengenoemde vervolgacties zijn activiteiten die direct gericht zijn op het voorkomen van radicalisme en het vroegtijdig keren of stoppen van radicalisering. Naast deze activiteiten hebben gemeenten ook andere instrumenten tot hun beschikking die (indirect) een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van het doel. Door de respondenten worden in dit verband genoemd:

- het integratiebeleid, omdat de mate van integratie van invloed lijkt te zijn op het proces van radicalisering;
N.B. Als aandachtspunt hierbij wordt genoemd of er sprake is van vreedzaam naast elkaar leven of van vreedzaam met elkaar leven en wanneer er sprake is van geslaagde integratie.
- het antidiscriminatiebeleid en tolerantievraagstuk, omdat het gebrek aan tolerantie tussen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen lijkt bij te dragen aan het proces van radicalisering;
- het cultuurbeleid, omdat de kennis van en het begrip voor andere culturen de sociale cohesie, de integratie en tolerantie kan verbeteren en via die weg ook een bijdrage kan leveren in het voorkomen van radicalisering;
- het welzijnsbeleid, omdat de inschatting is dat het bevorderen van welzijn van de (lokale) bevolking de kans op radicalisering vermindert;
- het bieden van perspectief, want als (lokale) overheid heb je de verantwoordelijkheid aan de burgers te laten zien dat er een alternatief is voor radicaliseren of isoleren in eigen gedachtegoed, onder andere door opleiding en werk.

3.3.4 Aandachtspunten en risico's bij de aanpak

Voor het welslagen van de aanpak van radicalisme en radicalisering (op lokaal niveau) is het van groot belang dat op een juiste wijze actie wordt ondernomen. De respondenten noemen een aantal aandachtspunten en enkele mogelijke risico's waarmee bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid rekening gehouden moet worden. De aandachtspunten betreffen:

- de wijze waarop radicalisme en radicalisering door de rijksoverheid en de media worden neergezet;
Een harde toon en aanpak en ongenueanceerdheid werken stigmatisatie en polarisatie in de hand. Het proces van radicalisering kan daardoor worden versterkt en het probleem wordt dan eerder groter dan kleiner.
- de aandacht voor radicalisme en radicalisering;
Continuering van ingezet beleid en periodieke evaluatie op effectiviteit is benodigd, mede vanwege het feit dat geen enkel instrument eeuwige waarde heeft en de risico's blijven bestaan.
- de inzet van (professionele) medewerkers en middelen;
Een voorwaarde voor het uitvoeren van activiteiten is het kunnen beschikken over voldoende (financiële) middelen.
- de verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel;
Als overheid (alleen) kan je nooit alles voorkomen en gemeenten kunnen de problematiek niet alleen oplossen. Ook organisaties en burgers moeten hun verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door te participeren in het signaleringsnetwerk. De bewustwording van de problematiek kan door training (verder) worden vergroot;
- aandacht voor aanverwante onderwerpen, zoals het creëren van sociale cohesie, het integratiebeleid en het tolerantievraagstuk.
Dilemma voor gemeenten daarbij is dat binnen het integratiebeleid nog veel activiteiten worden ontwikkeld voor een specifieke doelgroep (allochtonen), waar dit eigenlijk zou moeten opgaan in activiteiten met een regulier karakter en gericht op elke burger.

En als mogelijke risico's worden genoemd:

- in- en uitsluiting;
Door in de aanpak het "wij" en "zij" te benadrukken wordt het risico gelopen dat deze groepen (nog) meer in zichzelf gekeerd raken en daarmee (nog) moeilijker benaderbaar en bereikbaar worden. In plaats van voorkomen dat het proces van radicalisering zich voortzet, wordt dan juist het tegendeel bereikt. Opgepast moet worden voor polarisatie en stigmatisatie.
- fouten bij informatieverzameling en -gebruik;
De activiteiten in het kader van signaleren kunnen betekenen dat de gemeente persoonsinformatie verzamelt (en mogelijk op basis van die persoonsinformatie handelt).
 - o Wet- en regelgeving bemoeilijkt het verzamelen van deze gegevens door gemeenten. De opvatting van gemeenten hierbij is dat wanneer het algemeen belang erbij gediend is, de gemeente hier invulling aan moet en mag geven. Voorwaarde is wel dat er openheid en transparantie over het verzamelen en het gebruik van de gegevens bestaat.
 - o De gemeente moet geen lokale AIVD (willen) worden.
 - o Polariseren door op basis van de verzamelde gegevens personen in 'hokjes' in te delen. Zorgvuldig en integer handelen is noodzakelijk. In de gemeente Amsterdam is er mede daarom voor gekozen om in het zogenaamde casusoverleg (waarin de jongeren die (mogelijk) radicaliseren worden besproken) de gegevens te anonimiseren. In Rotterdam is er voor gekozen om 'met naam en toenaam' te handelen, om duidelijkheid en openheid te bereiken.
- onbalans tussen structuur en vrijheid.
Radicaliseren heeft vaak te maken met een onbalans in (beleving van) waarden, normen en omgangsvormen in een bepaalde gemeenschap, welke voort kan komen uit het multiculturele karakter van de samenleving. Het vinden van een nieuwe balans vereist een open houding ten aanzien van andere waarden en aanpassingsvermogen, maar vanuit onzekerheid en angst zullen mensen hier niet snel toe geneigd zijn.

3.3.5 Communicatie

<Citaat gemeente I: Het is bijvoorbeeld in de Turkse en Marokkaanse cultuur niet gepast om iemand in de openbaarheid op zijn verantwoordelijkheden te wijzen of erger, aan te spreken. >

De gemeenten geven allen aan dat de (lokale) overheid altijd een voorbeeldfunctie vervult. Dit is vooral zichtbaar in de communicatie. De wijze waarop de (lokale) overheid over een bepaalde problematiek met de burgers en samenwerkingspartners communiceert, is van grote invloed op de wijze waarop burgers en samenwerkingspartners tegen de problematiek aankijken. Tevens bepaalt het mede de mate waarin de burgers bereid zijn hun medewerking te verlenen aan een bepaalde aanpak.

Communicatie wordt in alle betrokken gemeenten gezien als een belangrijk instrument in de aanpak. Ten aanzien van communicatie wordt door de respondenten gewezen op:

- de taalbarrière: doordat bepaalde bevolkingsgroepen de Nederlandse en Engelse taal niet machtig zijn, is het niet altijd goed mogelijk in gesprek te komen;
- zorgvuldigheid: voorkomen moet worden dat door bepaalde uitlatingen groepen het gevoel hebben of kunnen krijgen dat zij in- of uitgesloten worden;
- cultuurgebonden gebruiken: door rekening te houden met de in een bepaalde cultuur gebruikelijke wijze van communiceren, kan veel meer bereikt worden dan wanneer alleen de eigen manier wordt gehanteerd;
- toon: in de aanpak van radicalisme en radicalisering is de juiste toon van groot belang;
- woordkeus: met bepaalde termen wordt het risico van 'teveel over één kam scheren' gelopen.

Veel respondenten geven aan dat zij van mening zijn dat in de communicatie over radicalisme door de rijksoverheid onvoldoende rekening wordt gehouden met deze punten.

<citaat gemeente I: bijvoorbeeld de term 'Islamitisch' waar eigenlijk 'Salafistisch' wordt bedoeld. Salafisme is geen 'radicale' stroming per se. Het is een ultraorthodoxe, of puriteinse stroming binnen de Islam (dus een geloofsstroming). Wanneer dit gecombineerd wordt met politieke ideeën, uitingen en/of handelingen spreek je van Islamisme. Als dit zich anti- of ondemocratisch opstelt, spreek je van radicaal Islamisme of radicale Islam>

Een bijzonder aspect van communicatie is de communicatie bij incidenten. De gemeenten uit dit onderzoek hebben het onderwerp 'communicatie bij incidenten' niet opgenomen in de aanpak van radicalisering, maar beschouwen dat als onderwerp bij de opstelling van het protocol in het rampen(bestrijdings)plan. Na de incidenten die zich in vier van de bij het onderzoek betrokken gemeenten hebben voorgedaan, heeft dit naar tevredenheid gewerkt.

3.4 Samenwerkingsverbanden en ondersteuning

Radicalisme is een complex en ongrijpbaar maatschappelijk probleem, waarvan de aanpak niet alleen door gemeenten ingevuld kan worden. Samenwerking binnen en tussen gemeenten en samenwerking met en ondersteuning door de rijksoverheid is volgens de respondenten noodzakelijk.

3.4.1 Ketenaanpak

Een ketenaanpak wordt door verschillende respondenten genoemd. Met een ketenaanpak kunnen twee verschillende elementen in de aanpak worden bedoeld.

- Keten van activiteiten gericht op de aanpak in elk van de fasen in het proces van radicalisering
- Keten van betrokken actoren die samen voor een sluitende aanpak moeten zorgen²⁴

Keten van activiteiten

Radicalisering is een proces en iedere fase in dat proces vereist een andere aanpak, variërend van pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg²⁵. Bij ieder onderdeel uit deze veiligheidsketen zijn vanuit verschillende disciplines één of meerdere actoren benodigd.

In de aanpak van de bij het onderzoek betrokken gemeenten is er in principe aandacht voor alle elementen uit de veiligheidsketen, maar worden per gemeente verschillende accenten aangebracht. Waar het accent op ligt, is mede afhankelijk van de situatie in die gemeenten. Direct na het plaatsvinden van een gebeurtenis uit radicaal gedachtegoed was de aandacht voor meer repressieve maatregelen en nazorgaspecten groter. De aandacht van deze gemeenten gaat op dit moment vooral uit naar pro-actie en preventie en in mindere mate naar repressie (en nazorg). De ontwikkeling van

²⁴ Zie voor samenwerking in een netwerk paragraaf 3.4.2

²⁵ Hier wordt de zogenaamde veiligheidsketen uit het lokaal integraal veiligheidsbeleid bedoeld.

aanpak van radicalisering richt zich bij een aantal gemeenten vooral op die terreinen waar andere actoren nog niet of onvoldoende actief zijn. Als voorbeeld wordt genoemd dat op het terrein van preventie in het kader van scholing, arbeid en opvoeding en op het terrein van repressie door politie en openbaar ministerie al activiteiten worden ontplooid.

De grens tussen preventieve en repressieve taken ligt op het moment dat er sprake is van 'strafbare feiten'. Op het moment dat daarvan sprake is verschuift volgens de respondenten de verantwoordelijkheid van de gemeente naar politie en justitie .

3.4.2 Samenwerking

Gemeenten willen de verantwoordelijkheid voor de lokale situatie nemen, maar dat is onvoldoende effectief als anderen (organisaties en burgers) hun verantwoordelijkheid niet nemen. De expertise ('oren en ogen') van lokale samenwerkingspartners is benodigd en het netwerk is alleen effectief als alle netwerkpartners bereid zijn bij te dragen aan en gericht zijn op het bereiken van de doelstelling.

Samenwerking binnen gemeenten (netwerk)

Het netwerk ten behoeve van de signaleringsfunctie heeft als aandachtsgebied de lokale situatie (gemeente). Iedere partij in het netwerk pakt vanuit de eigen expertise signalen uit de samenleving op en alle signalen uit het netwerk samen moeten ervoor zorgen dat vroegtijdig in het proces van radicalisering ingegrepen kan worden. In het netwerk zitten veelal vertegenwoordigers uit (een aantal van) de navolgende organisaties:

- gemeente, zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk en vanuit verschillende aandachtsgebieden, zoals openbare orde en veiligheid, integratie, sociale zaken en welzijn;
- zelforganisaties;
- middelbare scholen en regionale opleidingscentra (ROC's)²⁶;
- ambulant jeugd&jongerenwerk;
- politie;
- justitie (openbaar ministerie);

Daarnaast worden in een aantal gemeenten ook opgenomen in het netwerk:

- moskeebesturen;
- gezondheidszorg, zoals huisartsen, GGD, maatschappelijk werk en thuis- en kraamzorg²⁷.

In veel gemeenten gaat bij de aanpak van radicalisering de aandacht (vooralsnog) uit naar jongeren. Het feit dat jongeren de doelgroep voor het beleid vormen is van invloed op de wijze waarop het netwerk wordt of is samengesteld. De ouder(s)(eren) kunnen eventueel ook door dit netwerk ingezet worden door hen een rol te laten spelen bij het signaleren.

<citaat gemeente III: Moeders zijn bij uitstek de persoon die als eerste in de gaten hebben of hun kinderen radicaliseren, maar Marokkaanse ouders/moeders weten vaak zelf niet hoe ze met hun kinderen om moeten gaan. Als zij bij de gemeente terecht komen, kan met en via de ouders ingegrepen worden>

De gemeenten - zeker die geconfronteerd zijn met een daad vanuit radicaal gedachtengoed - hebben veelal het initiatief genomen in het opzetten van een netwerk ten behoeve van de signalering. Het betrekken van de gewenste partijen in het netwerk is volgens de respondenten niet altijd gemakkelijk geweest. Als voorbeeld worden scholen en de gezondheidszorg genoemd. Het vormen van een netwerk blijkt eenvoudiger te zijn op het moment dat zich binnen de gemeenten een incident vanuit radicaal gedachtengoed heeft voorgedaan.

De meeste partijen participeren in het netwerk vanwege hun expertise over, en betrokkenheid bij een risicogroep. Voor de gemeente ligt dit anders. De respondenten zijn van mening dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor de lokale situatie heeft. In het netwerk vult de gemeente vaak een faciliterende en ondersteunende rol in. Ook draagt de gemeente veelal zorg voor coördinatie. Omdat

²⁶ Het betrekken van scholen in het netwerk blijkt niet in alle gemeenten eenvoudig te zijn (geweest). Een incident (met betrokkenheid van een leerling van de school) heeft in een aantal gemeenten de bereidheid vergroot. Wel bestaat de indruk dat scholen meer en meer inzien dat zij bepaalde problemen kunnen signaleren, zoals een scheiding tussen etnische groepen.

²⁷ Vanuit de gezondheidszorg worden juist huisartsen en kraamzorgmedewerkers genoemd als participanten in het netwerk, omdat zij bij mensen thuis komen. Het medisch beroepsgeheim kan echter het delen van informatie in het netwerk belemmeren.

de gemeente niet altijd formeel zeggenschap heeft (er is geen aansturingrelatie) over de actoren in het netwerk, doet de gemeente vaak een beroep op de verantwoordelijkheid van de betrokken actoren en wordt ingezet op bewustwording door onder andere training. Een spanningsveld dat door één respondent in dit onderzoek nog wordt genoemd is die tussen de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben als openbaar bestuurder aan de ene kant en de vrijheid laten aan professionals om te doen waar ze goed in zijn aan de andere kant.

Zowel voor de gemeente als voor de andere organisaties in het netwerk geldt dat zij door hun betrokkenheid bij de aanpak van radicalisering niet veel anders zijn gaan of hebben moeten werken. Wat wel nieuw is, is dat deze organisaties nu gezamenlijk actief zijn. Door de gezamenlijkheid en het daarin delen en combineren van informatie is een belangrijke stap gezet en kan effectiever worden gewerkt. Het delen en combineren van informatie wordt meestal vormgegeven in een zogenaamd casusoverleg. Een goede informatiehuishouding is hierbij van groot belang.

<Citaat gemeente IV: Belangrijk is te beseffen dat als de gemeente van onder andere het jeugd&jongerenwerk een flexibele en vraaggerichte houding verwacht, deze houding ook bij de gemeente (politiek en ambtelijk) aanwezig moet zijn!>

Samenwerking tussen gemeenten

De samenwerking tussen gemeenten in de aanpak van radicalisering is door de bij dit onderzoek betrokken gemeenten nog nauwelijks vormgegeven. De respondenten geven aan dat na het plaatsvinden van het incident eerst alle aandacht is uitgegaan naar het intern orde op zaken stellen. Hierdoor is (nog) geen tijd en capaciteit beschikbaar om de samenwerking met andere gemeenten op te zetten. Wel wordt binnen bestaande overlegstructuren regionaal gesproken over de problematiek van radicalisme en radicalisering.

Tussen de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) vindt op regelmatige basis overleg en afstemming plaats. Radicalisme en radicalisering en de wijze waarop die problematiek wordt of kan worden aangepakt is dan één van de onderwerpen waarover wordt gesproken. De samenwerking tussen Rotterdam en Amsterdam is intensiever, omdat deze steden min of meer tegelijkertijd noodgedwongen een aanpak hebben moeten ontwikkelen. Aangegeven wordt dat in hoofdlijnen dezelfde aanpak is gekozen. De verschillen tussen de actieprogramma's zijn vooral ingegeven door de politieke kleur van het gemeentebestuur en zijn gebaseerd op hun visie op wat goed is voor de gemeente.

De respondenten zijn van mening dat afstemming en overleg in de toekomst belangrijk blijven. In de eerste plaats omdat radicalisering niet gebonden is aan (gemeente)grenzen en de aanpak dat dus ook niet kan zijn. Daarnaast ervaren kleine(re) gemeenten in een aantal gevallen de beperkt beschikbare (ambtelijke) capaciteit als nadeel. Door samenwerking en afstemming met grote(re) gemeenten kan dit voor een deel worden opgelost. Tot slot wordt het 'leren van elkaar' effect genoemd als reden voor (verdere) samenwerking.

De kleine(re) gemeenten geven echter ook aan dat rekening gehouden dient te worden met het verschil in schaalgrootte. De aanpak die voor de grote(re) gemeenten wellicht effectief is, hoeft dat niet per definitie ook voor kleine(re) gemeenten te zijn.

Samenwerking met rijksoverheid

De bij dit onderzoek betrokken gemeenten ervaren dat de rijksoverheid ten aanzien van de aanpak van radicalisme en radicalisering wel de verantwoordelijkheid bij de gemeenten neerlegt, maar niet altijd de gewenste ondersteuning biedt en in een aantal gevallen de lokale aanpak zelfs tegen werkt.

Er is veel onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid die gemeenten hebben in de aanpak van radicalisme en radicalisering. De rijksoverheid benoemt de signalerings- en regierol als rollen waaraan de gemeente invulling moet geven. De respondenten geven echter aan dat voor hen niet duidelijk is wat de rijksoverheid dan precies bedoelt met de regierol (en in mindere mate ook de signaleringsrol) en op welke wijze zij daaraan invulling moeten geven. De bij het onderzoek betrokken gemeenten zouden duidelijkheid over verwachtingen die de rijksoverheid van gemeenten heeft, op prijs stellen.

De gemeenten verwijten de rijksoverheid polarisering in de hand te werken door te spreken over "wij" en "zij" en teveel personen over één kam te scheren. De wijze waarop de rijksoverheid zich uitlaat

over radicalisme en radicalisering (onder andere de toon en woordkeus) en de wijze waarop die problematiek volgens de rijksoverheid moet worden opgelost, is volgens de gemeenten contraproductief. De gemeenten achten het wenselijk dat ook van de zijde van de rijksoverheid de aandacht gericht zou zijn op het benadrukken van sociale samenhang en binding.

De gemeenten die zijn geconfronteerd met een daad vanuit radicaal gedachtegoed geven tevens aan dat het gedrag van landelijke politici naar aanleiding van die daad, niet als positief is ervaren. Door de wijze waarop landelijke politici (en daarmee ook de media) de aandacht op de problematiek hebben gevestigd, is er in de beleving van de gemeenten een verkeerd beeld van het klimaat binnen die gemeente neergezet. Dit heeft een negatief effect gehad op de hele gemeente.

Volgens de kleine(re) gemeenten is het beleid van de rijksoverheid te veel gericht op de problematiek zoals die zich in de grote(re) gemeenten zich heeft voorgedaan. Door het beleid van de rijksoverheid treedt, in de ogen van die gemeenten ten onrechte, veralgemenisering op.

De grote(re) gemeenten lijken meer en intensiever contact te hebben met de rijksoverheid dan de kleine(re) gemeenten. Alle gemeenten hebben in meer of mindere mate overleg en afstemming met de betrokken ministeries (BZK, Justitie, V&I en/of, Volksgezondheid, Welzijn en Sport), welke vaak op individuele basis en niet geformaliseerd plaats vindt. De gemeente Uden benoemt expliciet de samenwerking met het Ministerie van VWS naar aanleiding van het incident, welke zij als constructief hebben ervaren.

Naast het contact met de departementen wordt ook het contact met AIVD en de NCTb genoemd. Ook hiervoor geldt dat het contact tussen de grote(re) gemeenten en deze organisaties intensiever is. Een aantal gemeenten geeft hierbij aan dat een intensiever contact voor hen ook niet nodig is.

Samenwerking publiek-privaat

Samenwerking met private organisaties in deze aanpak wordt voorsnog niet opgezocht, omdat op dit moment de samenwerking met de publieke en semi-publieke partijen alle aandacht vraagt. In een later stadium wordt publiek-private samenwerking door de respondenten niet uitgesloten.

3.4.3 Ondersteuning

De meeste respondenten zijn van mening dat de gemeente voldoende bestuurlijke instrumenten tot haar beschikking heeft om de aanpak van radicalisme en radicalisering vorm te geven. De bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid worden in een enkel geval zelfs 'vergaand' genoemd. De belangrijkste voorwaarde voor een effectieve aanpak van in de bij dit onderzoek betrokken gemeenten is het kunnen beschikken over voldoende financiële middelen.

De ondersteuning (van de rijksoverheid) in de aanpak van radicalisme en radicalisering is in de ogen van de respondenten beperkt. De gemeenten hebben echter wel (in meer of minder mate) behoefte aan ondersteuning. In de eerste plaats geven de gemeenten aan dat het van belang is dat de aanpak van de rijksoverheid en die van de lokale overheid in één lijn zouden moeten liggen.

<Citaat gemeente IV: Door het rijk wordt wel de verantwoordelijkheid voor de aanpak van radicalisering neergelegd, maar het rijk werkt er zelf niet echt aan mee. Er wordt onvoldoende een handreiking geboden, terwijl de gemeente wel op het matje geroepen wordt als het fout is gegaan. >

Daarnaast leeft bij een aantal, vooral de kleine(re), gemeenten de behoefte aan een handreiking over de aanpak van radicalisme en radicalisering, waarin aandacht wordt besteed aan het ontstaan en verloop van het proces van radicalisering, de signaleringscriteria en voorbeelden voor een aanpak. Een dergelijke handreiking moet geen keurslijf zijn, maar meer een richtlijn op basis waarvan de lokale aanpak ingevuld kan worden. Als goed voorbeeld wordt de handreiking van de NCTb 'Terrorismebestrijding op lokaal niveau' genoemd.

De respondenten van de kleine(re) gemeenten benadrukken dat bij de ondersteuning (door de rijksoverheid) rekening gehouden moet worden met de schaalgrootte. De problematiek is van een andere aard en omvang en de oplossing moet dat ook zijn. De twee grote gemeenten wijzen bij de ondersteuning door de rijksoverheid op het faseverschil in de ontwikkeling van een aanpak. De rijksoverheid is in de ontwikkeling van beleid betreffende de aanpak van radicalisme en radicalisering

niet op alle fronten verder dan de grote(re) gemeenten en kan ten aanzien van een aantal zaken ook leren van de gemeenten. Vooral vanuit de grote gemeenten wordt contact onderhouden met de betrokken ministeries om waar mogelijk of nodig tijdig tot afstemming te komen.

<citaat gemeente V: De gemeente heeft baat bij een eigen lokale aanpak. Eventuele ondersteuning moet dus op de maat van de gemeente worden aangeboden.>

Een aantal respondenten geeft aan dat zij nauwelijks ondersteuning ervaren van de AIVD. Veel meer wordt de AIVD gezien als een organisatie die informatie komt halen, dan dat door gemeenten gebruik kan worden gemaakt van de kennis en informatie die de AIVD bezit. Overigens hebben de gemeenten niet altijd direct behoefte aan meer ondersteuning vanuit de AIVD, maar worden er wel mogelijkheden gezien. Bijvoorbeeld bij het opstellen van de handreiking. De gemeente Rotterdam heeft met de AIVD een werkafspraken kunnen maken die inhoudt dat de AIVD de verzamelde informatie en de analyse van de signalen in het netwerk controleert.

Tot slot is in de gemeente Rotterdam de ondersteuning door het College Bescherming Persoonsgegevens als wenselijk voor een effectieve aanpak van radicalisme en radicalisering genoemd.

3.5 Samenvatting en conclusie

3.5.1 Definitie

Radicalisme en radicalisering zijn begrippen waarvan de betekenis voor de bij het onderzoek betrokken gemeenten (nog) niet eenduidig vast staat. Radicalisme wordt gezien als een complex en ongrijpbaar probleem, waarbij in de aanpak sprake is van een spanningsveld tussen vrijheid van geloof en vrijheid van meningsuiting aan de ene kant en mogelijke aantasting van onze democratische rechtsorde aan de andere kant.

Geconcludeerd wordt dat gemeenten onder radicalisme een diversiteit aan problemen en onder radicalisering verschillende ontwikkelingen in de samenleving, verstaan. Ook blijkt dat de visie van deze gemeenten op de problematiek die geduid wordt met de term radicalisme, afwijkt van die van de rijksoverheid. Daar waar de rijksoverheid in de ogen van de gemeenten kiest voor een enge definitie spreken de gemeenten een duidelijke voorkeur uit voor een brede definitie. Rechtsextremisme, conflicten tussen en/of binnen allochtone groepen en in de grote gemeenten ook het aan de Islam gerelateerde radicalisme worden op dit moment binnen gemeenten waargenomen. De gemeenten geven aan dat indien 'radicalisme' of 'radicalisering' alleen aan de Islam gekoppeld wordt, volgens hen het risico wordt gelopen bepaalde ongewenste ontwikkelingen niet als aandachtsgebied te beschouwen. Een ander belangrijk verschil bij het definiëren van de problematiek is dat volgens de respondenten door de rijksoverheid aan radicalisme ook de mogelijkheid van terreur en het risico van een terroristische aanslag wordt gekoppeld. Deze link wordt in de bij het onderzoek betrokken gemeenten niet gelegd.

Op basis van de interviewgegevens kunnen de volgende, voor iedere betrokken gemeente acceptabele, definities geformuleerd worden.

Radicalisme is de bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en in daden om te zetten²⁸.

Radicalisering is het proces dat leidt tot 'radicalisme'. In dit proces vindt bij de radicaliserende persoon de omslag plaats naar het niet meer open staan voor de andere mening of discussie.

Uit het veldwerk onder gemeenten blijkt dat er (mogelijk) een aantal factoren van invloed zijn op de beleving van de problematiek die geduid wordt met 'radicalisme' en 'radicalisering'. In de eerste plaats lijken een aantal sociaal-maatschappelijke factoren van invloed te zijn. De indruk bestaat dat bij een grotere omvang en een meer verstedelijkt karakter van een gemeente, de beleving van de problematiek meer in overeenstemming is met die van de rijksoverheid. Daarnaast wordt aangegeven dat de politieke kleur en de invloed van landelijke politici/politiek mede bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop radicalisme binnen die gemeente wordt gedefinieerd.

²⁸ Radar, *Radicalisme signaleren en aanpakken. Vroegtijdige aanpak van radicaliserende jongeren*, Amsterdam, 2006

3.5.2 Noodzaak tot aanpak

Alle bij het onderzoek betrokken gemeenten achten het noodzakelijk een aanpak van radicalisme en radicalisering te ontwikkelen. Zij achten het risico van radicalisering te groot om er geen aandacht aan te schenken. Afhankelijk van de gebeurtenissen binnen een gemeente wordt aan het onderwerp meer of minder prioriteit toegekend.

Bepaalde factoren, zoals de nabijheid van incidenten, de mate van excessen en tijdsgeest, zijn volgens de respondenten van invloed op het ontwikkelen van beleid in het algemeen. Daarnaast spelen bij het bepalen van de noodzaak tot het ontwikkelen van een aanpak van radicalisering een aantal belangrijke indicatoren een rol. De gemeenten noemen: de omgangsvormen binnen de samenleving en de consequenties van die omgangsvormen voor de samenleving.

Dat de rijksoverheid sterk gefocust is op de aanpak van radicalisme kan met deze factoren en indicatoren worden verklaard. Opvallend is dan wel het verschil in definiëring en voorgestelde wijze van aanpak van radicalisme tussen gemeenten en rijksoverheid. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is het feit dat door de rijksoverheid gefocust wordt op radicale Islam en de gemeenten een bredere focus hanteren en daarin wel een ontwikkeling, maar (nog) niet de uiterste consequentie zien. Gemeenten hebben het over radicalisering, waar de rijksoverheid het heeft over radicalisme.

3.5.3 Aanpak

Het verschil in definitie en beleving van de problematiek tussen rijksoverheid en gemeenten is ook zichtbaar in (voorgestelde) aanpak. De aanpak die de rijksoverheid kiest, is in de beleving van de gemeenten te hard en zet de verhoudingen tussen verschillende bevolkingsgroepen op scherp. Het accent van de aanpak van radicalisering door gemeenten ligt op pro-actie en preventieve maatregelen. De gemeenten zien veel meer in een aanpak gericht op 'de boel bij elkaar houden', dan in een aanpak die verschillen benadrukt en bepaalde bevolkingsgroepen in- en andere uitsluit. Het polariseren wordt door alle betrokken gemeenten als het grootste risico in de aanpak gezien.

De respondenten zijn van mening dat de aanpak van radicalisering op lokaal niveau moet worden vormgegeven, omdat de problematiek niet eenduidig is en kennis van de lokale situatie benodigd is om op een succesvolle wijze op te kunnen treden. Oorzaken voor radicalisering worden niet genoemd. Wel wordt een aantal factoren dat van invloed is op het proces van radicalisering genoemd, zoals sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke factoren. Aangezien gemeenten dezelfde factoren benoemen en de aanpak daarop gebaseerd is, is de aanpak inhoudelijk vergelijkbaar. Op basis van de aanpak, en dan in het bijzonder de aanpak na signalering, bestaat de indruk dat de grote(re) gemeenten meer kennis en informatie hebben (verzameld) over het proces en de factoren die daarop van invloed zijn dan de kleine(re) gemeenten.

De kern van de aanpak wordt in alle gemeenten gevormd door 'signaleren' in een netwerk. Doelstelling van dit samenwerkingsverband is het proces van radicalisering in een vroegtijdig stadium signaleren en daarop de juiste acties ondernemen, zodat het proces zich niet verder kan ontwikkelen en erger kan worden voorkomen.

De wijze waarop in het netwerk invulling wordt gegeven aan 'het signaleren' verschilt en is afhankelijk van de kennis en expertise die binnen het netwerk aanwezig is. Een aantal (kleine(re)) gemeenten heeft nog (te) weinig zicht op het verloop van het proces van radicalisering en kan (nog) geen signaleringscriteria benoemen. Dit verschil is ook zichtbaar in de ontwikkeling van activiteiten na signalering, welke in de kleine(re) gemeenten nog nauwelijks is vormgegeven. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam zetten coaches in op het moment dat sprake is of lijkt te zijn van radicalisering.

De gemeente heeft in dit netwerk ten behoeve van signalering een faciliterende, coördinerende en ondersteunende functie, waarmee zij invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid (voor onder andere openbare orde en veiligheid) als openbaar bestuurder en tevens gebruik kan maken van de expertise van de samenwerkingspartners. In sommige gemeenten wordt hierbij het ontbreken van een aansturingrelatie in dit verband als complicerend ervaren.

Voor het functioneren van het netwerk zijn een goede informatievoorziening en communicatie van groot belang. Signalen die uit de samenleving worden opgepakt moeten worden opgeslagen en

worden gecombineerd met elkaar en met kennis van deskundigen, zodat tijdig tendensen of trends kunnen worden ontdekt.

Naast maatregelen direct gerelateerd aan en gericht op de problematiek van radicalisering, zien de respondenten ook aanknopingspunten voor de aanpak van radicalisering in al bestaand beleid. In het bijzonder het integratiebeleid (en daarmee samenhangend het tolerantievraagstuk) wordt genoemd. Ook cultuur, welzijn, antidiscriminatie en het zorgdragen voor toekomstperspectief voor alle bevolkingsgroepen bieden mogelijkheden. De invulling van deze instrumenten ten behoeve van de aanpak van radicalisme worden nog niet optimaal benut door de gemeenten.

Een kanttekening bij de effectiviteit van een lokale aanpak is dat gemeenten niet in staat zijn de problematiek van radicalisme en radicalisering allen op te lossen. De problematiek is niet aan grenzen gebonden en de ontwikkelingen op het gebied van mobiele telefonie en Internet maken het mogelijk dat het proces van radicalisering zich buiten het gezichtsveld (van de gemeente) afspeelt.

Opvallend is dat de gemeenten zich voornamelijk richten op radicalisering onder jongeren en niet op de ouder(s)(eren). Wel realiseren gemeenten zich dat ouder(s)(en) een voorbeeldrol in zowel positieve als negatieve zin voor jongeren kunnen zijn.

3.5.4 Samenwerking

Voor een succesvolle aanpak is het vormen van een netwerk noodzakelijk. Een dergelijk netwerk is gericht op de lokale situatie (gemeente) en deelnemers zijn onder andere vertegenwoordigers van: de gemeente, zelforganisaties, middelbare scholen en regionale opleidingscentra, ambulante jeugd&jongerenwerk, politie en justitie. Ook moskeebesturen en de gezondheidszorg worden als gewenste partners genoemd, maar participatie door deze organisaties aan het netwerk ten behoeve van signalering is moeilijk te bewerkstelligen.

De activiteiten die ten behoeve van het netwerk worden uitgevoerd blijken voor de meeste samenwerkingspartners niet nieuw te zijn. Wat nieuw is in de aanpak, is het feit dat de expertise op verschillende terreinen gecombineerd ingezet wordt. Dit vraagt wel wat van de bereidheid van de samenwerkingspartners om kennis en informatie te delen en samen te werken. Voor de gemeenten blijkt het invulling geven aan de regierol nog moeilijk te zijn.

<citaat gemeente V: De gemeente is nog zoekende naar wat de regierol is. Partners zijn er en willen ook wel meewerken. Toch blijft het gevoel dat er nog niet alles wordt uitgehaald.>

Tussen gemeenten blijft de samenwerking beperkt tot het bespreken van de problematiek in regionale overlegfora en een enkel initiatief van grote(re) gemeenten. De reden hiervoor is tweeledig; gemeenten geven aan er weinig toegevoegde waarde in te zien, omdat een aanpak afhankelijk is van de lokale situatie en/of ze komen er door gebrek aan tijd en capaciteit niet aan toe.

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van radicalisme en radicalisering lijkt te zijn dat de lokale en nationale aanpak op elkaar zijn afgestemd en dat wordt samengewerkt. De gemeenten zijn van mening dat van structurele samenwerking tussen rijksoverheid en gemeenten op dit moment geen sprake is. Door de kleine(re) gemeenten wordt in dit verband nog eens benadrukt dat de rijksoverheid in haar beleid veralgemeniseert en onvoldoende rekening houdt met het verschil in schaalgrootte. De gemeenten zijn mede daardoor van mening dat intensievere samenwerking met de rijksoverheid niet benodigd is.

3.5.5 Ondersteuning

De bestuurlijke instrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft bieden voldoende mogelijkheden om de aanpak van radicalisme en radicalisering vorm te geven. De bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid worden in een enkel geval zelfs 'vergaand' genoemd.

In de bij het onderzoek betrokken gemeente wordt de ondersteuning door de rijksoverheid in de aanpak van radicalisme en radicalisering als minimaal ervaren. Dit wordt veroorzaakt doordat aan de belangrijkste voorwaarde voor gemeenten, beleid van de rijksoverheid dat niet in tegenspraak is met lokaal beleid, niet wordt voldaan.

Gemeenten hebben op een aantal terreinen wel behoefte aan ondersteuning. Dit geldt in de eerste plaats op financieel terrein. De gemeenten zijn van mening dat als de rijksoverheid bepaald beleid uitgevoerd wil hebben, hier ook voldoende financiële middelen voor beschikbaar moeten zijn. Daarnaast wordt door vooral de kleine(re) gemeenten ook ondersteuning op het gebied van kennis en inzicht in de problematiek van radicalisme en de kenmerken van het proces van radicalisering, als nuttig genoemd.

4. Sturingsconcepten voor de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken

Gemeenten hebben volgens de rijksoverheid een taak en verantwoordelijkheid in de aanpak van radicalisme en radicalisering. De rijksoverheid noemt de signaleringsrol en de regierol als rollen waaraan de gemeente invulling moet geven. In hoofdstuk 2 is de zienswijze van de rijksoverheid op onder andere deze rollen van gemeenten beschouwd. Gemeenten zien, zo blijkt uit hoofdstuk 3, voor zichzelf ook een rol in de aanpak van radicalisme en radicalisering. Zij willen en kunnen vooral op het terrein van signaleren bijdragen aan de aanpak. Voor gemeenten is echter niet duidelijk wat de rijksoverheid van hen verwacht bij het invullen van de regierol.

Met dit theoretisch kader wordt beoogd inzicht te geven in de relatie tussen sturingsconcepten (voor de overheid) en het karakter van maatschappelijke vraagstukken. Het eerste deel van dit theoretisch kader gaat over ontwikkelingen in de samenleving en de betekenis van die ontwikkelingen voor het sturen van maatschappelijke vraagstukken. In het tweede deel wordt vanuit de bestuurskundige literatuur gekeken naar sturingsconcepten die aansluiten op het karakter van maatschappelijke vraagstukken. Het betreft de concepten 'netwerkmanagement' en 'procesmanagement'. Het sturingsconcept 'regie' dat elementen van de voornoemde concepten in zich verenigt, wordt in het derde deel besproken. Op grond van de specifieke kenmerken van dit sturingsconcept wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden ervan voor het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken (door de lokale overheid). Ook worden voorwaarden voor effectieve regie en risico's samenhangend met het voeren van regie besproken. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een samenvatting en conclusie, welke een handreiking voor een effectieve invulling van de regierol door gemeenten vormt.

4.1 Ontwikkelingen²⁹

Ontwikkelingen op drie terreinen zijn van invloed op het huidige sturingsvraagstuk.

1. Ontwikkelingen in de samenleving
Individualisering, marktwerking en deterritorialisering kenmerken de ontwikkelingen in de samenleving van deze tijd. Individualisering heeft geleid tot pluriformiteit en fragmentatie van de samenleving. De veronderstelde voordelen van marktwerking hebben ertoe geleid dat er nu sprake is van een onbalans tussen markt, overheid en samenleving. Toename van schaalgrootte, mobiliteit en mogelijkheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologieën hebben bijgedragen aan een onbegrensde (globalisering).
2. Ontwikkelingen in het openbaar bestuur
Horizontalisering, fragmentatie, concretisering en proceduralisering zijn de vier ontwikkelingen die typerend zijn voor het openbaar bestuur. Horizontalisering duidt de ontwikkeling in besluitvorming van maatschappelijke vraagstukken, aan. Steeds vaker moet de overheid haar werkterrein delen met andere actoren en worden besluiten in netwerkenverband genomen. Nieuwe, andersoortige problemen en een veelheid aan netwerken waarin de overheid moet acteren, hebben geleid tot fragmentatie en differentiatie binnen het openbaar bestuur. Maatschappelijke vraagstukken worden als gevolg van fragmentatie en pluraliteit steeds vaker opgevat als concrete problemen en minder als vraagstukken van algemeen belang. Doordat oplossingen steeds vaker in diverse netwerken tot stand moeten komen en aan moeten sluiten op de beleving van de maatschappij richten sturingspogingen van de overheid zich steeds vaker op het proces (randvoorwaarden en kaders) dan op de inhoud.
3. Ontwikkelingen in de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving
Het resultaat van de ontwikkelingen in de samenleving is dat er sprake is van een toename van dynamiek, pluriformiteit en differentiatie. De ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur hebben ertoe geleid dat er sprake is van minder institutioneel gestructureerde en minder vanzelfsprekende gezagsverhoudingen. Deze ontwikkelingen tezamen maken dat het openbaar bestuur wordt geconfronteerd met ingrijpende veranderingen die het sturingvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid in het maatschappelijke verkeer hebben doen afnemen.

De genoemde ontwikkelingen hebben tot gevolg dat maatschappelijke problemen in de samenleving complexer van aard zijn. De overheid is niet in staat om deze vraagstukken alleen op te lossen. Zij is daarbij afhankelijk van de kennis en expertise in de samenleving. Daarnaast willen burgers en organisaties steeds meer betrokken worden bij of invloed uitoefenen op het oplossen van die

²⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999 p.13-17

vraagstukken. Afstemming van beleid vindt daardoor steeds vaker plaats in een netwerk van actoren. De sturingsvorm die in netwerken gehanteerd kan worden heeft het karakter van wederzijdse beïnvloeding en onderhandeling en de basis voor sturing wordt gevormd door argumentatie en overtuiging. De communicatieve en regisserende functies van de overheid nemen daarbij in belang toe.

4.2 *Netwerkmanagement en procesmanagement*

De beleids- en besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken vindt in netwerken (of andersoortige samenwerkingsverbanden) plaats. De inbreng (kennis, ervaring, expertise) van elk van de actoren is benodigd om te komen tot beleid of besluiten en de actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk. Door die afhankelijkheidsrelatie is er geen sprake van hiërarchie, maar is de samenwerking meer horizontaal georganiseerd. Dit heeft consequenties voor de sturing die binnen een netwerk (effectief) kan worden gehanteerd. Netwerkmanagement en procesmanagement zijn vormen van sturing die inspelen op het nieuwe karakter van maatschappelijke vraagstukken en de wijze waarop die kunnen worden opgelost.

4.2.1 Netwerkmanagement³⁰

In netwerken wordt door meerdere actoren gezamenlijk gewerkt aan het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk of probleem. Netwerken hebben drie belangrijke kenmerken:

1. netwerken bestaan omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid van de deelnemende actoren;
2. netwerken bestaan uit een variëteit van actoren die elk hun eigen doel(-stellingen) hebben;
3. netwerken bestaan uit relaties met een meer of minder langdurig karakter.

Netwerkmanagement is gericht op het creëren van condities waaronder een doelgericht proces kan plaatsvinden. Kickert en Koppenjan geven de volgende definitie van netwerkmanagement.

“Network management is a form of steering aimed at promoting joint problem solving or policy development”.

Sturing volgens het netwerkconcept betekent in die visie, dat de aandacht primair uitgaat naar het gezamenlijk oplossen van problemen of gezamenlijk ontwikkelen van beleid. Door de onderlinge en wederzijdse afhankelijkheid van de actoren in een netwerk, moet de sturing aan het netwerk (netwerkmanagement) onderscheiden worden van andere “normale” of traditionele vormen van sturing. Netwerkmanagement heeft niet alleen te maken met de dynamiek en onzekerheid van de omgeving, maar wordt ook beïnvloed door de onzekerheid van het gedrag van actoren ten opzichten van het netwerk en het spel dat binnen het netwerk wordt gespeeld. De sturing in een netwerk richt zich daarom zowel op het beïnvloeden en faciliteren van de interactieprocessen (gamemanagement) als op de samenstelling van het netwerk (netwerkconstitutie). De netwerkmanager houdt zich bij ‘gamemanagement’ bezig met onder andere het bevorderen van samenwerking ten behoeve van het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen. Coöperatie en consensus zijn sleutelwoorden voor gamemanagement in netwerken. Netwerkconstitutie houdt in dat de netwerkmanager zich richt op het aangaan en onderhouden van relaties ten behoeve van het netwerk.

De effectiviteit van sturingsinstrumenten wordt bepaald door de mate waarin deze instrumenten aansluiten op de te sturen actoren en het te bereiken doel. Dat betekent dat traditionele of eerste generatie sturingsinstrumenten in een netwerksituatie niet effectief zullen zijn. Top-down of hiërarchische sturing zal immers niet mogelijk zijn in een netwerk zonder ‘top’. De traditionele instrumenten, voornamelijk juridische instrumenten zoals wet- en regelgeving, moeten worden vervangen door nieuwe instrumenten. Deze instrumenten moeten zijn afgestemd op de karakterkenmerken van netwerken: pluriformiteit, geslotenheid en autonomie van actoren, wederzijdse afhankelijkheid en dynamiek. De sturingsinstrumenten die dan kunnen worden gebruikt zijn meer op de persoon en op de relatie(s) gericht, zoals beloningen en boetes, doelovereenkomsten en kengetallen. Daarnaast neemt het communicatieve aspect in het sturingsinstrumentarium aan belang toe.

³⁰ Kickert, W.J.M., e.a., *Managing complex networks, Strategies for the Public Sector*, London, 1997

4.2.2 Procesmanagement³¹

De ontwikkelingen binnen de samenleving en binnen het openbaar bestuur zijn niet los van elkaar te zien. Het openbaar bestuur heeft zich moeten aanpassen om effectief te blijven. Het inhoudelijke aspect van maatschappelijke vraagstukken is niet langer het domein van het openbaar bestuur alleen, maar wordt in netwerken van overheid, organisaties en burgers aangepakt. Het accent van sturing van en door de overheid is daardoor verschoven van inhoud naar proces.

Procesmanagement is gericht op het proces waarin (uiteindelijk) tot besluitvorming wordt gekomen, terwijl sturing in traditionele zin gericht is op de inhoud van het besluit. Een inhoudelijke benadering wordt ook wel rationale benadering genoemd. De kernbegrippen bij een rationale benadering zijn: inhoud, factoren, informatie en goed-fout. De kernbegrippen in een netwerkbenadering zijn juist relationeel georiënteerd: proces, actoren, relaties en winst-verlies³².

Op een aantal aspecten hebben De Bruijn en Ten Heuvelhof het onderscheid tussen beide vormen van besluitvorming verder uitgewerkt. (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Inhoudelijke en procesmatige besluitvorming

	Inhoudelijke besluitvorming	Procesmatige besluitvorming
Focus initiatiefnemer	Op een goed, inhoudelijk onderbouwd initiatief	Op de belangen van de belangrijkste stakeholders
Hoe wordt het draagvlak verworven?	Door de inhoud van het initiatief, dat zo goed is, dat het anderen overtuigt	Door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt
Kernelement ontwerp	Een inhoudelijke oplossing voor de problematiek	Een beschrijving van het proces, dat moet leiden tot oplossing van de problematiek
Type beslisregel	Veel inhoudelijke regels en enkele procesafspraken die vooraf niet zijn in te schatten	Veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpen die, ongeacht het proces verloop, bescherming verdienen
Rol van de bestuurder/manager	Architect: maakt een inhoudelijk ontwerp Manager: draagt zorg voor de invoering van een inhoudelijk ontwerp Hoeder van een beperkt aantal procedurele randvoorwaarden	Procesarchitect: zet de hele procesbenadering op Procesmanager: faciliteert het besluitvormingsproces Hoeder van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden

Procesmanagement begint bij de actoren en relaties in een netwerk. De procesmanager identificeert de benodigde actoren en hun belangen. Vervolgens wordt in een proces van onderhandelen tussen de verschillende actoren besloten over een gezamenlijke probleemdefinitie en worden mogelijke oplossingsrichtingen in kaart gebracht. De kern van procesmanagement is:

- een initiator betreft andere actoren bij de besluitvorming
- niet de inhoud, maar het proces van besluitvorming staat centraal

Een procesmatige wijze van sturing heeft diverse voordelen, maar kent ook een aantal bezwaren. In tabel 4.2 wordt een overzicht van voordelen en bezwaren gegeven.

³¹ Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, Procesmanagement. In: T.Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Boom, 2001 In: De Bestuurskundige professional deel 2 (reader), Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005

³² Bruijn, J.A. de en E.F. Ten Heuvelhof, *Management in netwerken* (hoofdstuk 3 + 4) In: Leergang voor de beleidsprofessional II, ROI, 2006

Tabel 4.2 Voor- en nadelen procesmanagement

Voordelen	Bezwaren
<p>Draagvlak voor (een pakket van) besluiten Actoren hebben invloed op de besluiten die genomen worden</p>	<p>Geen garantie voor probleemoplossing Het probleemoplossend vermogen kan worden belemmerd door conflicten en blokkades op basis van bestaande machtsverhoudingen Een inhoudelijk onjuiste of onvoldoende uitkomst kan het resultaat zijn van het proces</p>
<p>Bevorderlijk voor kwaliteit van besluitvorming Actoren brengen naast belangen ook kennis en expertise in</p>	<p>Naïeve veronderstellingen over participatie De mogelijkheid en bereidheid tot participatie kan problematisch zijn Actoren kunnen disloyaal zijn en de informatie uit het netwerk tegen het netwerk gebruiken</p>
<p>Bevorderlijk voor transparantie van besluitvorming Besluitvorming vindt plaats op basis van procesafspraken die de actoren gezamenlijk hebben gemaakt</p>	<p>Degradatie van formeel verantwoordelijke actoren De rol en positie van de procesmanager zijn mogelijk in strijd met de verantwoordelijkheden van bestuurders Dubbelrollen van actoren (proces en inhoud) kunnen negatief uitpakken</p>
<p>Neutraliserende werking voor de prikkel tot verzet Een gedetailleerd inhoudelijk voorstel zal meer verzet oproepen dan een voorstel tot procesafspraken</p>	<p>Organisatorisch vormgeving vertegenwoordiging Commitment aan het proces is een vereiste, maar de organisatiestructuur is daar vaak nog niet op afgestemd (mandaatverlening)</p>
	<p>Procesvoortgang Een proces van onderhandeling past niet bij een noodzaak tot snelle besluitvorming Leereffecten en vertragingstactieken kunnen de besluitvorming vertragen</p>

De genoemde bezwaren en risico's duiden op de noodzaak van een procesontwerp. In een overeenkomst of convenant moeten de procesafspraken waartoe de participanten gezamenlijk besluiten, worden vastgelegd. De procesafspraken moeten duidelijkheid verschaffen over welke organisaties in het proces kunnen participeren, wie vertegenwoordigers zijn, wat het mandaat is van die vertegenwoordigers, welke beslisregels gelden en binnen welke (inhoudelijk, financiële) voorwaarden het proces zal verlopen. Verder moet het procesontwerp aan een aantal vereisten voldoen om effectief te zijn.

- Sense of urgency: voldoende partijen zijn van mening dat er sprake is van een probleem en er van overtuigd dat dit probleem slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is.
- Integriteit en openheid: integer en open handelen leiden tot vertrouwen, wat in een netwerk een belangrijke voorwaarde is om tot besluitvorming te komen.
- Bescherming kernbelangen en kernwaarden: de grenzen van besluitvorming worden bepaald op basis van de kernbelangen en -waarden van de participanten. Voorbeelden zijn: vertrouwelijke bedrijfsgegevens, bedrijfsgegevens met een grote strategische waarde, primaat van de politiek, algemeen belang en bijzondere verantwoordelijkheden (op basis van wet- en regelgeving). Bescherming van kernbelangen en -waarden betekent ook respect voor de autonomie van actoren op bepaalde terreinen.
- Prikkel voor voldoende voortgang: de participatie van actoren is afhankelijk van het vooruitzicht dat zij hebben op het behalen van voldoende 'winst'. De procesmanager moet dus over voldoende middelen beschikken om die 'winst' te creëren. Dit is soms mogelijk door extra financiële middelen in te zetten, maar kan ook tot stand worden gebracht door het ruilprincipe over verschillende (beleids-)onderwerpen heen, toe te passen.
- Procesmatige arrangementen ten behoeve van voldoende inhoudelijke inbreng: een procesmatige benadering staat niet los van inhoudelijke kwaliteit. Om verzekerd te zijn van een kwalitatief goed eindresultaat zal daar in het proces al rekening mee gehouden moeten worden. Bijvoorbeeld door

bandbreedtes voor de oplossing af te spreken of door deskundigheid in de vorm van specifieke actoren in het netwerk te laten participeren.

4.3 Regie als sturingsconcept

Netwerkmanagement en procesmanagement zijn sturingsvormen die inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving en het karakter van (de aanpak van) complexe maatschappelijke vraagstukken. Een sturingsconcept dat inhoudelijk veel elementen van zowel de netwerk- als de procesbenadering in zich heeft is regie.

4.3.1 Regie

Regie is een sturingsconcept dat de inzichten uit inhoudelijke en procesmatige sturing combineert. Het is geen eenduidig concept, "DE" regisseur bestaat niet. In diverse rapporten, adviezen en handreikingen worden dan ook verschillende definities gehanteerd. De grootste verschillen komen voor ten aanzien van:

- de activiteiten die worden ontplooid onder de noemer regie: samenwerken, verleiden, beheersen en/of sturen, uitoefenen van invloed
- het onderwerp waarop de regie zich richt; inhoudelijk (wat) en/of proces (hoe)

Partners+Pröpffer beschouwen regie in hun rapport 'Lokale regie uit macht of onmacht?' als een doelgerichte invloedsoefening, waarbij het gaat om zowel sturen als coördineren of afstemmen gericht op een 'geheel'. Zij geven de volgende definitie van regie.

*"Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat."*³³

4.3.2 Typen regie

Partners+Pröpffer onderscheiden vier typen regisseurs aan de hand van twee onderscheidende criteria (zie tabel 4.3).³⁴

Tabel 4.3 Typen regie

		Eigen script of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Type I Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijke en procesmatig)	Type II Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Type III Visionaire regisseur	Type IV Faciliterende regisseur

Het eerste criterium dat zij hanteren is 'doorzettingsmacht', waaronder de potentie van een actor - om daar waar nodig - voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere actoren af te dwingen, wordt verstaan. Het tweede criterium betreft het als regisseur kunnen beschikken over een eigen script, ofwel de mate waarin een actor in staat is om zelf de inhoud (van beleid) te bepalen. In zijn boek 'De regisserende gemeenten' verstaat Van Mourik onder het script 'een mix van sturingsinstrumenten, zoals een lange termijn visie, overeenkomsten en convenanten, een planning en resultaatbeschrijvingen'.³⁵

Een toelichting op elk van de typen regisseur:

³³ Partners+Pröpffer, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p.14

³⁴ Partners+Pröpffer, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p. 14-16

³⁵ Mourik, P.J. van, *De regisserende gemeenten. Spiegel van de samenleving*, Brouwershaven, 2005, p.59

- Beheersingsgerichte regisseur (Type I)
De regisseur heeft ten opzichte van de andere actoren in het netwerk een sterke positie, doordat hij door hiërarchie en/of bevoegdheden de mogelijkheid heeft om (aan) te sturen en tevens (beleids-)vrijheid geniet om zaken vast te stellen. Deze regisseur heeft hierdoor de 'macht' over zowel de inhoud als het proces.
- Uitvoeringsgerichte regisseur (Type II)
De regisseur beschikt wel over doorzettingsmacht, maar is niet in de positie om zijn eigen script vast te stellen. Het beleid(-skader) wordt of in een hiërarchische verhouding van bovenaf opgelegd of komt tot stand in een samenwerkingsverband. De regisseur kan doordat hij beschikt over doorzettingsmacht, wel invloed uit oefenen op het proces.
- Visionaire regisseur (Type III)
De regisseur ontleent zijn rol aan de (beleids-)vrijheid die hij heeft. Medewerking van andere partijen wordt niet verkregen op basis van macht of hiërarchie, maar door de (kwaliteit van de) inhoud. Dit kan betekenen dat compromissen moeten worden gesloten of concessies moeten worden gedaan.
- Faciliterende regisseur (Type IV)
De regisseur is voornamelijk dienstbaar aan de andere actoren, doordat hij niet in de (hiërarchische) positie is om andere zijn wil op te leggen en de mogelijkheden ontbeert om het script vast te stellen. Deze regisseur kan activiteiten op het terrein van organisatie en coördinatie uitvoeren en kan bijvoorbeeld zorgdragen voor communicatie.

4.3.3 Regieactiviteiten

Partners+Pröpper onderscheiden en aantal algemene componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten. Een regisseur moet ongeacht het type in ieder geval:

- overzicht over de gehele situatie hebben;
- verantwoording voor het geheel afleggen;
- beleidslijnen ten aanzien van het geheel uitzetten of organiseren;
- samenwerking met het oog op het geheel organiseren.³⁶

In tabel 4.4 worden de feitelijke invulling van activiteiten per component weergegeven.

Tabel 4.4 regiecomponenten en -activiteiten

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over de situatie	- Het bevragen van actoren op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	- Het verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen - Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel - Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren - Het onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen - Het toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	- Het mobiliseren, enthousiasmeren van actoren en hen inspireren bij te dragen aan het geheel - Het aan elkaar koppelen van actoren (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) - Het toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren als ook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

4.4 De gemeente als regisseur

Het openbaar bestuur (rijksoverheid, provincies en gemeenten) is één van de actoren die invulling aan deze activiteiten kan geven. In de eerste plaats is het openbaar bestuur een bijzondere organisatie die

³⁶ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p.8

op basis van wet- en regelgeving bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Maar ook indien er geen formele taak bij de overheid is belegd, heeft zij een verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en een goede ontwikkeling van de samenleving.³⁷ Ten tweede omdat het openbaar bestuur vanuit die verantwoordelijkheid in staat is (moet zijn) te komen tot een integrale benadering van het complexe maatschappelijke vraagstuk. De belangen van de verschillende partijen en de afhankelijkheden tussen die partijen kunnen door de overheid vanuit die integrale benadering worden gemanaged. Tot slot is de overheid meer dan andere organisaties in staat om zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak de wensen en behoeften uit de samenleving te vertalen naar (draagvlak voor) beleid.

4.4.1 Noodzaak tot hanteren regie

De overheid wordt door de geschetste ontwikkelingen gedwongen haar wijze van (aan-)sturing te veranderen. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten, omdat juist op het lokale niveau overheid en samenleving zo sterk op elkaar zijn betrokken.³⁸ De lokale overheid is bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid afhankelijk van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden). In een netwerk ten behoeve van het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, zal:

- hiërarchische of top-down sturing slechts in uitzonderingsgevallen - bijvoorbeeld de uitvoering van rijksbeleid - nog effectief zijn³⁹, maar zal veelal het tegenovergestelde effect hebben;
- procesmanagement tot goede en langdurige relaties leiden, maar niet altijd voldoende mogelijkheden bieden om invulling te geven aan de bijzondere verantwoordelijkheden van de (lokale) overheid.

Een effectief sturingsconcept voor de (lokale) overheid zal dan ook elementen van zowel traditionele sturing als van netwerkmanagement en procesmanagement in zich moeten verenigen. Het sturingsconcept regie leent zich daarvoor. Om die reden is gekozen voor verdere uitwerking van de regierol door gemeenten.

De regierol is een vorm van (aan-)sturen die past bij de speciale rol die het lokale bestuur heeft ten opzichte van andere partijen. Het doet recht aan de sociale positie van gemeenten (tussen rijksoverheid en burgers en organisaties uit de lokale samenleving in) en houdt rekening met de verwachtingen –zowel feitelijk als normatief – die andere actoren van gemeenten hebben⁴⁰. Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is de (lokale) overheid niet de enige actor die de regierol kan invullen. Afhankelijk van het maatschappelijke vraagstuk, de context en de competenties die van een regisseur in een specifieke situatie worden gevraagd, zullen ook andere actoren in staat (kunnen) zijn de regierol in te vullen. In de tweede plaats is de regierol niet de enige rol voor de (lokale) overheid. Er zijn ook taken en verantwoordelijkheden waarbij weinig noodzaak tot of ruimte voor regisserend handelen bestaat⁴¹. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente uitvoering moet geven aan beleid van de rijksoverheid (medebewind). Traditionele of hiërarchische vormen van sturing liggen dan meer voor de hand.

4.4.2 Invulling gemeentelijke regie

Sturing volgens het regieconcept biedt voor de (lokale) overheid de mogelijkheid om zowel invulling te geven aan haar verantwoordelijkheden, als recht te doen aan de inbreng van de actoren in het netwerk (kennis en expertise). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is van mening dat de wijze waarop het gemeentebestuur responsief is een essentiële voorwaarde voor lokale beroepspraktijk is.⁴² Zij onderscheidt dan materiële responsiviteit (inhoud) van voorwaardelijke responsiviteit (proces). De definitie van lokale regie van de Rob sluit hierop aan.

³⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.21

³⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.10

³⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.26

⁴⁰ Jong, H.M. De, e.a. Faculteit Bestuurskunde UT, *Preadvies De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.6

⁴¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.26

⁴² Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.22

“Regie heeft betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden).

In het bijzonder verwijst de gemeentelijke regierol daarbij naar de wijze waarop het lokaal bestuur tracht de totstandkoming van het beleid te bevorderen.”⁴³

Ook Van Mourik noemt de bijzondere positie en verantwoordelijkheid van gemeenten. Kiezen voor regie betekent volgens Van Mourik dat de gemeente als organisatie op een bijzondere positie deelneemt in een netwerk van belanghebbenden bij een bepaald resultaat. Van Mourik ziet het hanteren van de regierol door gemeenten als een mogelijkheid om de bestuurskracht van die gemeenten te vergroten. Het regiemodel van Van Mourik bevat de volgende drie belangrijke elementen:

1. gemeenten nemen een leidende positie in binnen maatschappelijke netwerken;
2. gemeenten zorgen dat het werk wordt verricht, zonder dit perse zelf te doen;
3. gemeenten verschaffen duidelijkheid door zich te beperken tot de kerntaken sturen en beslissen.⁴⁴

De Rob onderschrijft het eerste element uit het regiemodel van Van Mourik. ‘De gemeentelijke regiefunctie betekent niet dat het lokaal bestuur slechts de bevoegdheid heeft de verschillende relevante maatschappelijke partijen om de tafel bijeen te brengen om vervolgens af te wachten op de resultaten die ze gezamenlijk bereiken.’⁴⁵ Volgens de Rob mag een zorgvuldige afweging van maatschappelijke belangen, het stellen van prioriteiten en het genereren van oplossingen zich nooit buiten de reikwijdte en invloedssfeer van het openbaar bestuur voltrekken.

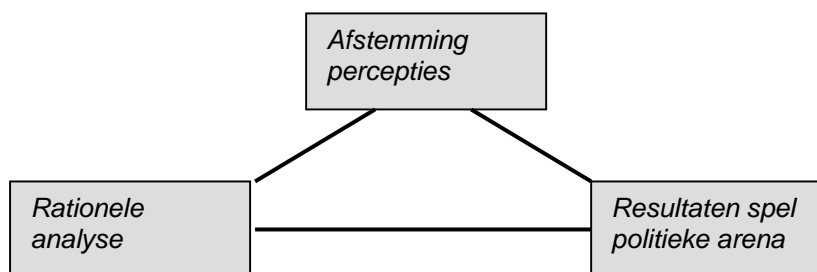
De Rob constateert verder in haar rapport dat er sprake is van een grote verscheidenheid in de wijze waarop de regierol van het lokaal bestuur invulling krijgt. Deze verscheidenheid wordt veroorzaakt door verschillen ten aanzien van:

- de aard en omvang van maatschappelijke problemen die om een oplossing vragen;
- de institutionele context waarbinnen het gemeentebestuur moet functioneren, waaronder de schaalgrootte van de gemeente, de relaties van gemeenten met andere overheden en marktpartijen;
- de intergemeentelijke verhoudingen, mate van verkokering, bestuursstijlen en bestuursculturen⁴⁶.

4.5 Conditie voor effectieve regie

Regie is een bijzondere vorm van sturen, waaraan de (lokale) overheid invulling kan geven. Volgens Van Mourik is de keuze of de gemeente als regisseur het interactieve proces van regievoering wil ingaan of dat ze de kwestie overlaat aan maatschappelijke krachten afhankelijk van de uitkomst van de afweging tussen drie polen in de zogenaamde strategische regiedriehoek (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Strategische regiedriehoek



⁴³ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.23

⁴⁴ Mourik, P.J. van, *De regisserende gemeente. Spiegel van de samenleving*, Brouwershaven, 2005, p.55

⁴⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.27

⁴⁶ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.25

In de rationele analyse maakt de gemeente een afweging ten aanzien van de inhoud; het maatschappelijk vraagstuk, de belangen enzovoort. Bij afstemming percepties draait het om het verkrijgen van inzicht in de beleving en de gevoelens van de betrokken actoren. De resultaten uit het politieke spel geven inzicht in het gedrag dat door de actoren binnen het samenwerkingsverband wordt vertoond; relaties, omgangsvormen en dergelijke.⁴⁷ Een besluit op te treden als regisseur op basis van deze analyse vormt een eerste basis voor de effectiviteit.

4.5.1 Algemene uitgangspunten

Regie is een relatief nieuwe sturingsvorm, waarvan de Rob bij aanvang van haar onderzoek aangeeft dat 'het lijkt, zoals vaker het geval is met containerbegrippen, de aanduiding weer eens vooruit loopt op de precieze invulling ervan.'⁴⁸ In de voorgaande paragrafen is inzichtelijk gemaakt dat er sprake is van verschillende vormen van regie en dat verschillende factoren van invloed zijn op welke vorm van regie in een situatie ingevuld kan of gaat worden. Juist omdat regie een containerbegrip is, is het van belang om te kijken naar uitgangspunten en voorwaarden waaronder effectieve regie kan plaatsvinden.

De Rob noemt in haar adviesrapport een aantal algemene uitgangspunten bij het invullen van de regierol (door de gemeente).

- Regisseren is mensenwerken: ordening en sturing van de samenleving krijgen pas betekenis in het feitelijk functioneren van politici, bestuurders en ambtenaren. In dit feitelijk functioneren spelen onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, overtuigingen en percepties een rol en zijn daarmee bepalende factoren waardoor de regierol reële inhoud krijgen.
- Pluriformiteit in gemeentelijke regie: het regiebegrip is geen technisch-instrumenteel concept, maar kent een grote verscheidenheid in de wijze waarop er invulling aan wordt gegeven⁴⁹
- Regie is geen toverdrankje: de gemeente heeft functies die naar hun aard helemaal geen regisserend optreden rechtvaardigen maar waarbij moet worden voorzien in de uitvoering van regelgeving.
- Regie is herkenbaarheid en houvast bieden: in de pogingen om de kloof tussen overheid en bestuur te overbruggen, moet voorkomen worden dat alleen gefocust wordt op het zoeken naar draagvlak. Draagvlak moet gecreëerd worden en dat kan de overheid bereiken door structuur en houvast te midden van de veranderingen in de samenleving te bieden.
- Regie is verantwoordelijkheid: ook daar waar de overheid overgaat tot regievoering en procedurele sturing, mag de bijzondere plaats en functie van het openbaar bestuur in de samenleving niet uit het oog worden verloren.⁵⁰

4.5.2. Voorwaarden regievoering door gemeenten⁵¹

Een eerste belangrijke voorwaarde voor effectieve regie is dat er sprake is van draagvlak. Tussen gemeente en de actoren in het netwerk bestaat vaak geen formele aansturingrelatie. Het is daarom van belang dat de actoren accepteren wie regisseur is, waarom die organisatie of actor regisseur is en waarover de regie wordt gevoerd. Ook is het van belang om vooraf af te stemmen over het type regie, welke afhankelijk zal zijn van het regisserend vermogen van de regisseur en de context van het maatschappelijk vraagstuk. Tot slot is het voor het behoud van draagvlak van belang dat geen irreële verwachtingen worden gecreëerd.

Om tot effectieve regie te komen gelden voorwaarden voor elk van de actoren in het netwerk en voor de relaties tussen die actoren. De hier genoemde voorwaarden zijn gebaseerd op het voeren van de regie door gemeenten.

- Rijksoverheid
Een heldere kaderstelling in termen van evalueerbare doelen en helderheid van wat vast en niet vast ligt, draagt bij aan effectieve regie op lokaal niveau. De rijksoverheid moet zich daarom in de

⁴⁷ Mourik, P.J. van, *De regisserende gemeente. Spiegel van de samenleving*, Brouwershaven, 2005, p.71

⁴⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.10

⁴⁹ Zie ook paragraaf 4.4.2

⁵⁰ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.25-27

⁵¹ De voorwaarden zijn voornamelijk ontleend aan het onderzoeksrapport van Partners+Pröpper, die zich onder andere baseren op het rapport van de Rob. De voorwaarden van de Rob die door Partners+Pröpper niet zijn overgenomen, zijn in dit overzicht wel opgenomen.

(aan)sturing van gemeenten richten op en beperken tot het vaststellen van die doelstellingen en hoofdlijnen, waarmee voor gemeenten de kaders vast komen te staan. Daarnaast is voor gemeenten van belang dat er sprake is van consistent rijksbeleid.

- Gemeenten
Effectieve regie door gemeenten is mede afhankelijk van een aantal kenmerken van die gemeenten, zoals de schaalgrootte, de bestuurskracht, het ambitieniveau, de bestuurscultuur, de lokale (politieke) agenda en de kenmerken van de regisseur zelf. Daarnaast is het volgens de Rob voor bestuurlijke regie een vereiste dat er sprake is van een helder mandaat voor het college van burgemeester en wethouders en moet er voor politieke regie sprake zijn van een duidelijke positionering van de gemeenteraad. Een collegiale wijze van besluitvorming, wederzijdse informatieverstrekking en het over een weer meedenken van collegeleden, zal verder bijdragen aan effectieve regie.⁵²
- Lokale partners
Effectieve regie door gemeenten wordt beïnvloed door een aantal kenmerken van de lokale samenwerkingspartners. In de eerste plaats is van belang dat duidelijkheid bestaat over wie namens de organisatie belast is met welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Verder bevorderen de mate waarin duidelijkheid bestaat over (organisatie)doelstellingen, prioriteiten en belangen ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk waar omheen de samenwerking is georganiseerd, de effectiviteit.
- Relatie rijksoverheid en gemeenten
In de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten is een aantal voorwaarden voor effectieve regie door gemeenten te benoemen. In de eerste plaats is effectieve regie door gemeenten gebaat bij beleids- en handelingsruimte voor gemeenten. Ook zijn het door de rijksoverheid aanbieden van hulpmiddelen - zoals geld, kennis en bevoegdheden - en het stimuleren van gebruikmaking hiervan door gemeenten, bevorderlijk voor de effectiviteit. Daarnaast wordt als voorwaarde genoemd dat er duidelijkheid moet zijn over taakverdeling rond bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat verwachtingen reëel zijn. Tot slot is vertrouwen in de relatie en in de actoren van groot belang voor effectieve regie.
- Relatie gemeenten en lokale partners
Een aantal voorwaarden voor de relatie tussen gemeenten en rijksoverheid, is ook van toepassing op de relatie tussen gemeenten en lokale partners. Het betreft dan de duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het vertrouwen in de relatie(s). Effectieve regie is alleen mogelijk als duidelijkheid bestaat over de structuur van de samenwerking en daarover ook afspraken zijn gemaakt. Daarnaast zal effectiviteit van regie vergroot worden als er sprake is van een goede reputatie van de gemeente, draagvlak voor regievoering door gemeenten en besef van machtsverhoudingen, wederzijdse afhankelijkheid en (gedeelde) doelen. Door de Rob wordt als voorwaarde toegevoegd dat gemeenten lokale actoren meer moeten betrekken bij de overwegingen achter (beleids-)keuzes⁵³.

Naast de voorwaarden die gelden voor de partijen en hun onderlinge relaties worden in het rapport van Partners+Pröppler ook een aantal voorwaarden genoemd die gerelateerd zijn aan de hulpbronnen die een regisseur tot zijn beschikking heeft. Deze voorwaarden naar categorie ingedeeld zijn:

- Informatie en/of communicatieve hulpbronnen: de regisseur moet informatie kunnen verzamelen, delen en verwerken en bovendien in staat zijn informatie binnen het netwerk uit te wisselen;
- sociale hulpbronnen: steun en vertrouwen in de regisseur en de actoren is noodzakelijk voor het functioneren in een samenwerkingsverband waarin de actoren van elkaar afhankelijk zijn;
- politiek-bestuurlijke hulpbronnen: politieke steun en bevoegdheid met als resultaat agendavaststelling, prioriteitstelling en heldere kaders voor het onderwerp, ondersteunen de regievoering.
- organisatorische hulpbronnen: voor een maximaal resultaat moeten de interne (organisatie) structuur en de mensen passen bij en ondersteunend zijn aan de sturingsvorm regie;
- financieel-economische hulpbronnen: voldoende financiële middelen om invulling te kunnen geven aan taken en verantwoordelijkheden moeten beschikbaar zijn;

⁵² Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.31+31

⁵³ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.29

- 'juridische hulpbronnen: de regisseur moet beschikken over voldoende en de juiste bevoegdheden om zijn functie uit te oefenen.⁵⁴

Een overzicht van de voorwaarden staat in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Voorwaarden effectieve regie door gemeenten

Categorie	Voorwaarden
Actoren:	
Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijke doel- en kaderstelling - Consistente beleidsvoering
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak in gemeentelijke organisatie - Gemeentelijke (bestuurs-)cultuur - Duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden - Collegiale wijze van besluitvorming
Lokale partners	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak intern organisatie - Duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden - Inzicht in doelstellingen, prioriteiten en keuzes
Relaties:	
Rijksoverheid - Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> - Beleids- en handelingsruimte gemeenten - Ondersteuning van gemeenten met geld, kennis en bevoegdheden - Duidelijke taakverdeling rond bevoegdheden en verantwoordelijkheden - Vertrouwen
Gemeenten - Lokale partners	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak voor de gemeente als regisseur - Duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden - Reputatie van de gemeente - Duidelijke samenwerkingsstructuur en afspraken over samenwerking
Hulpbronnen:	
	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende mogelijkheden tot informatieverzameling, -verwerking en -uitwisseling - Steun en vertrouwen binnen samenwerkingsverbanden - Agendavaststelling, prioriteitstelling en duidelijke kaders - Bij regisseursschap passende organisatie- en/of bestuurscultuur - Beschikking hebben over voldoende financiële middelen

Tot slot concluderen Partners+Pröpper op basis van het door hen uitgevoerde onderzoek dat 'de mate en wijze waarop gemeenten de regierol oppakken afhankelijk is van zowel voorwaarden op rijksniveau als lokaal niveau. Alles afgewende hebben (...) de lokale voorwaarden een grotere invloed dan voorwaarden op rijksniveau.'⁵⁵

4.5.3 Risico's bij regievoering

Het voeren van regie brengt ook een aantal risico's met zich mee. In de eerste plaats wordt risico gelopen op het moment dat regievoering als sturingsconcept wordt gehanteerd, terwijl dat niet de geschikte wijze van sturen is. Bijvoorbeeld als het, zoals de Rob in haar onderzoeksrapport aangeeft 'gaat om het bestuurlijk niveau dat substantiële uitvoerende taken heeft te vervullen.'⁵⁶ In de uitvoering van rijksbeleid is soms geen noodzaak en/of ruimte voor een regisserende gemeente. Indien dan toch gekozen wordt voor regievoering als sturingsconcept bestaat de kans dat resultaten achterwege blijven.

⁵⁴ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p.20-24

⁵⁵ Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p.92

⁵⁶ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.6

Daarnaast houdt een aantal risico's verband met de wijze waarop regie binnen het samenwerkingsverband is vormgegeven en de (gedrags-)kenmerken van de actoren in het netwerk.

- Een maatschappelijk vraagstuk kan de inzet van meerdere regisseurs vereisen, bijvoorbeeld omdat de kenmerken gaandeweg het proces dusdanig veranderen dat andere kwaliteiten van een regisseur worden verwacht of omdat het proces dusdanig complex is dat sturing op meerdere niveaus - proces en inhoud - noodzakelijk is. Als meerdere regisseurs actief zijn, bestaat het risico van 'meerdere kapiteins op één schip', waardoor zaken niet efficiënt worden opgepakt of ontstaat er strijd omdat zienswijzen verschillen of activiteiten worden niet (volledig) uitgevoerd.
- Regie voeren vereist een andere houding en ander gedrag; de traditionele houding en cultuur volstaan niet meer en moeten worden ingeruild voor een cultuur waarin vertrouwen in en op elkaar centraal staat. Enerzijds vereist dit van de overheid dat zij kan 'loslaten'. Anderzijds betekent dit dat samenwerkingspartners het vertrouwen moeten 'verdienen'. Als er geen vertrouwen is, zal regie niet effectief zijn.
- Tot de taken van de regisseur, als manager van het samenwerkingsverband, behoren (ook) het bewerkstelligen van participatie van gewenste actoren, het stimuleren van de inzet van actoren, het bewaken van belangenbehartiging en het nemen van beslissingen als de situatie daar om vraagt.⁵⁷ Daaraan is een aantal risico's verbonden, zoals het niet kunnen of willen participeren van actoren, participeren vanuit strategisch eigenbelang, onvoldoende commitment en loyaliteit ten opzichte van het samenwerkingsverband, machtsmisbruik of dominantie van actoren, een te veel aan actoren.

Door het maken van procesafspraken die voldoen aan de vereisten voor een procesontwerp⁵⁸ kunnen deze risico's voorkomen of gereduceerd worden. De gestelde eisen zijn: gevoelde noodzaak, integriteit en openheid, bescherming van kernbelangen en kernwaarden, stimuleren van vooruitgang en aandacht voor de inhoud.

Tot slot kunnen problemen in de regievoering ontstaan doordat gemeenten niet over voldoende beleids- en handelingsvrijheid beschikken of er onvoldoende gebruik van maken. De Rob is van mening dat 'de gemeenten binnen de formele kaders vaak wel degelijk het vermogen hebben naar eigen inzicht en voorkeuren beleidsprioriteiten te formuleren en voor de implementatie daarvan steun bij andere overheden te mobiliseren'.⁵⁹ De vraag is alleen of gemeenten daar ook gebruik van (durven) maken.

4.6 Samenvatting en conclusie

Ontwikkelingen in de samenleving en binnen het openbaar bestuur hebben ertoe geleid dat de overheid geconfronteerd wordt met ingrijpende veranderingen die het sturingsvermogen, de effectiviteit en het bereik van de overheid in het maatschappelijke verkeer hebben doen afnemen. Maatschappelijke vraagstukken worden complexer en vereisen de aanpak van meerder actoren. Beleids- en besluitvorming vinden steeds vaker plaats in netwerken. Traditionele vormen van sturing sluiten niet aan op de netwerkeraanpak, waarin wederzijdse beïnvloeding, onderhandeling, argumentatie en overtuiging belangrijke elementen zijn. Alternatieve vormen van sturing zijn netwerkmanagement, procesmanagement en regie.

4.6.1 Netwerkmanagement

Netwerken bestaan uit een variëteit van wederzijds afhankelijke actoren met ieder hun eigen doel(-stelling) waartussen een meer of minder langdurige relatie wordt onderhouden. Netwerkmanagement is gericht op het creëren van condities waaronder een gezamenlijke probleemaanpak of beleidsontwikkeling kan plaatsvinden. Sturing in netwerken richt zich op zowel gamemanagement als netwerkconstitutie, omdat naast de dynamiek van de omgeving ook de actoren en hun onderlinge relaties een onzekere factor zijn. Omdat de effectiviteit van sturingsinstrumenten wordt bepaald door de mate waarin ze aansluiten op de te sturen actoren en het te bereiken doel, vereist netwerkmanagement nieuwe sturingsinstrumenten. Deze zogenaamde tweede generatie sturingsinstrumenten zijn meer op de persoon en de relaties georiënteerd en hebben meer aandacht voor het communicatieve aspect. Bijvoorbeeld: beloningen, doelovereenkomsten en kengetallen.

⁵⁷ Kickert, W.J.M. e.a., *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*, Londen, 1997, p.47-51

⁵⁸ Zie ook paragraaf 4.2.2

⁵⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999, p.35

4.6.2 Procesmanagement

De kernbegrippen in een netwerk zijn proces, actoren, relaties en winst-verlies. Het accent van sturing in netwerken verschuift daarom van inhoud naar proces. De kern van procesmanagement wordt gevormd door een oriëntatie op proces en een initiator die andere actoren bij het proces betreft. Een procesbenadering heeft als belangrijk voordeel dat het bevorderlijk is voor het draagvlak, de kwaliteit en transparantie van de besluiten en besluitvorming. Aan een procesbenadering kleven ook bezwaren. In de eerste plaats vormen de participatie van actoren en de procesoriëntatie een risico voor de benodigde samenwerking en het vermogen van die samenwerking om tot kwalitatief goede en tijdige oplossingen te komen. Daarnaast kunnen formeel verantwoordelijke actoren zich door procesmanagement 'buiten spel' gezet voelen en zijn voor effectief procesmanagement eisen verbonden aan de vormgeving van de vertegenwoordiging. Met procesafspraken vastgelegd in een procesontwerp kan aan deze bezwaren tegemoet worden gekomen. Een effectief procesontwerp voldoet aan de vereisten van een gevoelde noodzaak (probleem en samenwerking), integer en open handelen, voortgangsstimulatie en waarborging inhoud.

4.6.3 Regie

Regie is een vorm van sturen die een oriëntatie op inhoud met een procesoriëntatie combineert. Regie is gericht op het afstemmen van actoren, hun doelen en handelingen om een bepaald resultaat te bereiken. Vier typen regie kunnen op basis van twee criteria worden onderscheiden: beheersingsgerichte regisseur (doorzettingsmacht / eigen script), uitvoeringsgerichte regisseur (doorzettingsmacht / geen eigen script), visionaire regisseur (geen doorzettingsmacht / eigen script) en faciliterende regisseur (geen doorzettingsmacht / geen eigen script). Elke regisseur moet in ieder geval overzicht hebben, verantwoording over het geheel afleggen, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en samenwerking organiseren.

Het openbaar bestuur (rijksoverheid, provincies en gemeenten) moeten voor het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken een andere vorm van sturing hanteren om effectief te blijven. Regie kan die nieuwe sturingsvorm zijn, omdat deze aansluit bij zowel de taken, verantwoordelijkheden en de bijzondere positie van de overheid als bij het karakter van de complexe maatschappelijke vraagstukken waar de overheid voor geplaatst wordt. Met het invullen van de regierol kunnen inhoudsverantwoordelijkheid en aandacht voor het proces worden gecombineerd, waardoor een effectieve vorm van sturing door de overheid kan ontstaan. Hierdoor verdient het sturingsconcept regie voor de overheid de voorkeur boven de sturingsconcepten netwerkmanagement en procesmanagement.

De keuze of een gemeente zelf de regie wil voeren of dat zij de regievoering aan een andere actor overlaat, kan met behulp van de strategische regiedriehoek worden bepaald. Een rationele analyse gecombineerd met de inzichten in beleving, belangen en gedrag van actoren, geeft de gemeente duidelijkheid over haar positie in het netwerk en haar mogelijkheden als regisseur.

Het type regie dat gemeenten kunnen invullen is afhankelijk van het regisserend vermogen van de gemeente, de aard en omvang van de vraagstukken en problemen en de institutionele context. Gemeenten beschikken door hun bijzondere positie op basis van wet- en regelgeving over doorzettingsmacht, maar zijn niet altijd verplicht om die macht ook te gebruiken. Gemeenten kunnen op bepaalde terreinen de beleidskaders zelf vaststellen (autonome taken). Bij taken die de gemeente in medebewind uitvoert, worden de kaders door de rijksoverheid vastgesteld en voor de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken is vaak de inbreng van kennis en expertise van lokale partners benodigd. Alle vier de typen regie kunnen door gemeenten worden ingevuld, maar gegeven de rol en positie van gemeenten ligt de faciliterende regisseur het minst voor de hand.

Effectieve regie is onder een aantal voorwaarden mogelijk. De belangrijkste voorwaarden hangen samen met de actoren in het netwerk en de relaties tussen die actoren. Als de gemeente regisseur is, gelden er voorwaarden voor zowel de gemeente, als de rijksoverheid, de lokale partners en de relaties tussen die (groepen van) actoren. De belangrijkste voorwaarde voor de rijksoverheid is dat zij zorg draagt voor een helder en consistent beleidskader. Gemeenten moeten binnen hun organisatie zorgdragen voor duidelijke positionering van de gemeenteraad (politieke regie) en heldere mandaatverlening voor het college van burgemeester en wethouders (bestuurlijke regie). Een duidelijke toekenning van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is ook binnen de organisaties van de lokale partners van belang. Voor de onderlinge relaties geldt dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit is. Juist omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid,

moeten partners op elkaar kunnen vertrouwen voor wat betreft inhoud en proces. In de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten draagt daarnaast de beleids- en handelingsvrijheid waarover gemeenten kunnen beschikken en de ondersteuning die gemeenten van de rijksoverheid geboden krijgen, bij aan de effectiviteit van de regievoering. In de relatie met lokale actoren is de reputatie van de gemeente en de samenwerkingsstructuur van het netwerk ook van belang.

De effectiviteit van de regie kan verder worden bevorderd door effectief en efficiënt met informatie om te gaan, draagvlak voor het regisseursschap van zowel de eigen organisatie als de organisaties van de samenwerkingspartners en voldoende (financiële) middelen.

Aan het voeren van regie zijn ook een aantal risico's verbonden, welke samenhangen met enerzijds de nieuwe vorm van sturen en anderzijds het vormgeven van die sturing. Vertrouwen, draagvlak, initiatief en afstemming zijn benodigde elementen in de houding en het gedrag van de actoren. Als dat ontbreekt, zal regievoering niet effectief zijn. Daarnaast vormen de bereidheid en mogelijkheid om te participeren een risico. Afwegingen in tijd en geld kunnen actoren noodzaken andere prioriteiten te stellen en dominantie van actoren kan participatie van andere actoren onmogelijk maken. Ook moet bewaakt worden dat het aantal deelnemende actoren niet te omvangrijk wordt. Tot slot vormt het (durven) gebruik maken van de handelings- en beleidsruimte op lokaal niveau een kritische factor.

Alertheid ten aanzien van de genoemde risicofactoren is geboden om te voorkomen dat regievoering mislukt en doelstellingen niet worden behaald. Door ook bij regievoering de ontwerpeisen voor procesafspraken in acht te nemen wordt automatisch rekening gehouden met de voorwaarden en worden de risico's gereduceerd.

4.6.4 Conclusie

Regie is een vorm van sturing die aansluit bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen. Voor gemeenten kan regie een effectieve vorm van sturing zijn, omdat met het voeren van de regie zowel invulling gegeven kan worden aan de bijzondere verantwoordelijkheden (inhoud), als ingespeeld wordt op de oriëntatie op actoren en relaties (proces). Regie moet dan naast coördineren, beheersen en verleiden ook sturen en het uitoefenen van invloed omvatten (brede definitie). Regie is geen uitgekristalliseerd concept en de invulling van de regierol zal steeds (opnieuw) moeten worden afgestemd op de situatie en behoefte.

Gemeenten kunnen aan de verschillende typen regie invulling geven. Het regisserend vermogen, de aard en omvang van het vraagstuk en de context zijn van invloed op de keuze voor een type regie. Gegeven de bijzondere positie en bevoegdheden van gemeenten ligt een rol als faciliterend regisseur het minst voor de hand. Ook een invulling als visionair regisseur lijkt niet logisch, omdat bij de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken juist de kennis en expertise van andere actoren benodigd is. De typen beheersingsgerichte of uitvoeringsgerichte regie passen in de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken beter bij de verantwoordelijkheden (positie als politiek bestuurder) en mogelijkheden (bevoegdheden) van gemeenten. Bij de uitvoering van autonome taken zal de gemeente met het invullen van de beheersingsgerichte regisseursrol naar verwachting het meest effectief zijn. Bij taken in medebewind zal de uitvoeringsgerichte regisseursrol waarschijnlijk meer geschikt zijn. In medebewindstaken kunnen traditionele vormen van sturing ook effectief zijn.

De regierol kan een effectieve rol zijn voor gemeenten. Het betekent echter niet dat de regierol de enige rol is voor gemeenten. Ook betekent het niet dat de gemeente de enige actor is die invulling kan geven aan de regierol. Als de gemeente invulling geeft aan de regierol, zal zij de ontwerpeisen voor procesmanagement in acht moeten nemen. Daardoor zal aan een belangrijk deel van de voorwaarden voor effectieve regievoering worden voldaan en worden risico's gereduceerd.

5. Analyse en conclusie

5.1 Inleiding

Het onderzoek en deze scriptie hebben tot doel te komen tot een effectieve bijdrage van gemeenten in de aanpak van radicalisme. Het onderzoek is gedaan langs drie sporen.

1. Een beschouwing van het rijksbeleid gericht op de aanpak van radicalisme en radicalisering
2. Een weergave van de visie van gemeenten op zowel de problematiek als de aanpak van radicalisme en radicalisering
3. De formulering van een analysekader voor de rol van gemeenten op basis van een drietal sturingsconcepten

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 is gerapporteerd over deze sporen van onderzoek. In dit laatste hoofdstuk worden gegevens uit het onderzoek en de theorie met elkaar in verband gebracht. Doel van deze analyse en conclusie is het beantwoorden van de probleemstelling:

“Op welke wijze kunnen gemeenten een effectieve bijdrage leveren in de aanpak van radicalisme en radicalisering?”

In de analyse worden eerst de overeenkomsten en de verschillen tussen het rijksbeleid (hoofdstuk 2) en de visie van gemeenten (hoofdstuk 3) in kaart gebracht. De onderwerpen waarop ingegaan wordt zijn: de inhoud van de problematiek, de noodzaak tot het ontwikkelen van een aanpak, de wijze waarop een aanpak wordt voorgesteld en de rol die rijksoverheid en gemeenten in die aanpak zouden moeten invullen. In het tweede deel van de analyse worden de praktijkbeschouwingen (hoofdstuk 2 en 3) en het theoretische analysekader van de regierol (hoofdstuk 4) aan elkaar gekoppeld. Gekeken wordt naar de invulling van de regierol door gemeenten in de aanpak van radicalisme. Daarbij wordt aandacht besteed aan zowel de wijze waarop een regierol kan worden ingevuld als aan de condities waaronder een invulling effectief kan zijn.

In de conclusie wordt de mogelijkheid van een effectieve bijdrage van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering gepresenteerd. Ook worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan, waardoor de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak kan toenemen.

5.2 Analyse rijksbeleid en visie gemeenten

Uit de beschouwing van het rijksbeleid blijkt dat de rijksoverheid van mening is dat gemeenten een belangrijke rol in de aanpak van radicalisme en radicalisering hebben. In de weergave van de visie van gemeenten op de problematiek en de aanpak van radicalisme wordt duidelijk dat gemeenten zelf ook van mening zijn dat zij op het lokaal niveau de aangewezen instantie zijn om invulling te geven aan een aanpak. Rijksoverheid en gemeenten zijn dus op elkaar aangewezen en moeten samenwerken om succesvol beleid te kunnen voeren. In deze paragraaf worden de visies op de problematiek en de aanpak van radicalisme en radicalisering van rijksoverheid en gemeenten met elkaar vergeleken. Overeenkomsten en verschillen in die visies worden toegelicht.

5.2.1 Definitie

Het definiëren van radicalisme en radicalisering blijkt voor rijksoverheid en gemeenten moeilijk te zijn. Beide geven aan dat er verschillende definities gehanteerd kunnen worden. Welke definitie gekozen wordt is afhankelijk van de context en de problematiek die aangeduid moet worden met de term ‘radicalisme’.

Twee categorieën definities kunnen worden onderscheiden, namelijk met een brede of een enge betekenis. In aansluiting op het rapport van de AIVD ‘Van dawa tot jihad’ krijgt de brede betekenis vorm in de volgende definitie:

Radicalisme = Het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect).⁶⁰

⁶⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

In de enge betekenis is de focus van de definitie op een specifieke soort radicalisme gericht, bijvoorbeeld de radicale Islam.

*Radicale Islam = het politiek-religieus streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.*⁶¹

De rijksoverheid heeft naar aanleiding van de een aantal terroristische aanslagen in het buitenland en incidenten in Nederland het anti-radicalismebeleid moeten vormgeven. De aandacht is toen primair uitgegaan naar de radicale Islam, omdat daar op dat moment de grootste dreiging vanuit ging (en nog steeds gaat). Op basis van voortschrijdend inzicht en nieuwe ervaringen wordt nu genuanceerder over de problematiek gesproken en wordt het begrip breder toegepast. Naast de radicale Islam benoemt de rijksoverheid ook rechts-extremisme en dierenrechtenactivisme als bedreiging voor de Nederlandse samenleving.

De gemeenten zijn van mening dat alleen de brede betekenis gehanteerd moet worden. Voor een aantal gemeenten was het zelfs een voorwaarde om aan dit onderzoek mee te werken. Onder de brede betekenis kunnen vervolgens verschillende soorten radicalisme vallen. Dan ontstaat een verschil tussen gemeenten. De grote(re) gemeenten benoemen zowel de radicale islam als rechts-extremisme en radicalisering onder allochtone groepen. In de kleine(re) gemeenten wordt onder de noemer 'radicalisme' alleen rechts-extremisme en/of radicalisering onder allochtone groepen waargenomen.

Hoewel rijksoverheid en gemeenten van mening zijn dat radicalisme niet alleen de radicale Islam betreft, is er sprake van een verschil in definiëring. De nadruk bij de rijksoverheid is in eerste instantie gelegd op de radicale Islam en ook nu nog ziet zij die vorm als de grootste bedreiging. De gemeenten herkennen dit niet en hebben daardoor de idee dat de visie van de rijksoverheid niet aansluit op hun situatie.

Bij het definiëren van de termen 'radicalisme' en 'radicalisering', zijn in het onderzoek nog twee zaken naar voren gekomen die van belang zijn voor een vergelijking tussen de visie van de rijksoverheid en de visie van de gemeenten.

In de eerste plaats is dat het verband tussen radicalisme en terrorisme. Uit het beleid van de rijksoverheid blijkt een spanning tussen die twee fenomenen. Enerzijds geven zij aan dat (de aanpak van) radicalisme niet los gezien mag worden van terrorisme. Anderzijds vinden zij ook dat bij radicalisme niet altijd direct gedacht moet worden aan terrorisme. De aanleiding voor het ontwikkelen van anti-radicalismebeleid is weliswaar het plaatsvinden van terroristische aanslagen, maar inmiddels wordt een bredere focus gehanteerd.

Het verband dat door de rijksoverheid tussen radicalisme en terrorisme wordt gelegd, wordt door gemeenten niet herkend. Gemeenten zijn in de aanpak van radicalisme en radicalisering nauwelijks bezig met terrorisme of de dreiging van terreur. Een verband tussen radicalisme en terrorisme heeft in de ogen van de gemeenten een aantal implicaties welke zij niet herkennen.

- Door het verband tussen radicalisme en terrorisme te leggen, lijkt het (in deze tijd) dat bij radicalisme alleen aan radicale Islam wordt gedacht. Voor gemeenten ligt de problematiek breder.
- Het zien van een relatie tussen radicalisme en terrorisme, impliceert in de beleving van gemeenten een "harde" aanpak, terwijl gemeenten van mening zijn dat de "harde" aanpak van de rijksoverheid contra-productief is. (zie ook § 5.2.3)

Ten tweede is het gebruik van de termen 'radicalisme' en 'radicalisering' een aandachtspunt. Door de rijksoverheid worden beide termen gebruikt. Wanneer het gaat om preventieve maatregelen wordt meestal de term 'radicalisering' gebruikt en wanneer het gaat om repressieve maatregelen gebruiken zij meestal de term 'radicalisme'. Gemeenten gebruiken over het algemeen alleen de term 'radicalisering'. Zij zijn dan ook van mening dat er in Nederland geen sprake is van radicalisme. Bepaalde ontwikkelingen in de (lokale) samenleving zouden volgens hen wel geduid kunnen worden met 'radicalisering'.

⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004

5.2.2 Noodzaak van aanpak radicalisering

Met het definiëren van de termen is duidelijk geworden wat door de rijksoverheid en gemeenten wordt verstaan onder radicalisme. Een logische vervolgvraag is dan of zij voor dat verschijnsel ook een aanpak noodzakelijk achten.

Zowel rijksoverheid als gemeenten vinden het moeilijk om de problematiek die onder de noemer 'radicalisme' moet worden verstaan, af te bakenen. Verschillen in het bepalen wanneer er een noodzaak is tot (ontwikkelen van) een aanpak, zouden daarmee verklaard kunnen worden. Ondanks deze verschillen zien rijksoverheid en gemeenten beiden een noodzaak om alert te zijn op verschijnselen die duiden op radicalisering. Dat betekent, ook volgens de rijksoverheid, niet dat elke gemeente een aanpak moet ontwikkelen. Op basis van onder andere het risicoprofiel (NCTb) kan blijken dat er geen noodzaak is tot het ontwikkelen van een aanpak.

De rijksoverheid en de gemeenten benoemen een aantal dezelfde factoren dat van invloed is op het noodzakelijk achten van een aanpak. Het betreft de aantasting van de algemene waarden: vrijheid, gelijkheid en veiligheid, welke in onze democratische rechtsorde door de overheid beschermd dienen te worden. Daarnaast worden door gemeenten tijdsgeest, de nabijheid van incidenten en de mate van excessen genoemd. Ook dit sluit aan op de beleving van de rijksoverheid. De vertaling van deze algemene uitspraken over wanneer het noodzakelijk is een aanpak te ontwikkelen naar de specifieke casus van radicalisme op dit moment, laat ook verschillen zien.

Een eerste verschil sluit aan op een verschil in de definitie, namelijk de dreiging van terreur of terrorisme. De rijksoverheid ziet daarin wel een duidelijk aanknopingspunt voor het ontwikkelen van beleid. Gemeenten doen dat niet. Daarnaast wordt door gemeenten nadrukkelijker gewezen op de het onderscheid radicalisme en bijvoorbeeld criminaliteit en puberaal gedrag. De rijksoverheid noemt in haar (integratie)beleid dat er verschil is tussen radicalisme en verschijnselen die samenhangen met het identiteitsvraagstuk van (allochtone) jongeren. Gemeenten hebben echter niet de indruk dat hier in de praktijk ook naar gehandeld wordt. Zij geven aan dat de incidenten die zich (mogelijk) voordoen vanuit het perspectief radicalisme niet opgeblazen moeten worden. In de beleving van gemeenten is dit in de afgelopen jaren door de rijksoverheid wel gedaan.

5.2.3 De aanpak van radicalisering

De aanpak van radicalisme en radicalisering heeft op het niveau van de rijksoverheid al vorm gekregen. Dat geldt ook voor de grote gemeenten uit het onderzoek. De kleine(re) gemeenten zijn nog bezig met het ontwikkelen van een aanpak.

Vastgesteld kan worden dat de doelstelling van de aanpak van radicalisme en radicalisering voor rijksoverheid en gemeenten gelijk is. Zij willen beide radicalisering in een zo vroeg mogelijk stadium signaleren en op basis daarvan gerichte interventies uitvoeren zodat het proces kan worden gestopt of gekeerd.

De aanpak van radicalisme en radicalisering door de rijksoverheid krijgt vorm langs twee sporen.

Spoor 1 "Zachte" aanpak

Het eerste spoor wordt ook wel de "zachte" aanpak genoemd en heeft betrekking op het versterken van binding en het bevorderen van weerbaarheid. Sociale binding en samenhang, integratie, in- en uitsluiten, voorkomen van polarisatie en het vergroten van betrokkenheid en draagvlak onder burgers spelen in deze "zachte" aanpak een belangrijke rol. Gemeenten onderschrijven dit en richten zich in hun aanpak dan ook voornamelijk op deze vorm van aanpak.

Hoewel rijksoverheid en gemeenten geen duidelijk zicht hebben op oorzaken van radicalisering of factoren die van invloed zijn op het proces van radicalisering, noemen zij beide een aantal sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische factoren die van invloed zouden kunnen zijn. In de aanpak wordt met die factoren rekening gehouden.

Spoor 2 "Harde" aanpak

Het actief ingrijpen zoals voorgesteld door de rijksoverheid, richt zich op de radicalen en hun omgeving, op de verwoordingen en verbeeldingen die samenhangen met het radicale gedachtegoed en op degenen die door het radicale gedachtegoed worden (aan-)geraakt. Daarnaast onderscheiden

zij de “harde” aanpak door politie en justitie. Het actief ingrijpen van de rijksoverheid komt in het anti-radicaliseringsbeleid van de gemeenten nauwelijks terug. Gemeenten bekritisieren een “harde” aanpak en zijn van mening dat een dergelijke aanpak een negatieve invloed heeft of zelfs averechts werkt op de ontwikkeling van de problematiek⁶². De rijksoverheid is zich bewust van het feit dat een frontale aanpak van radicalisering niet effectief zal zijn. Het afnemen van de identiteit zal niet worden toegestaan en een dergelijke aanpak kan een versterkend effect hebben op het proces van radicalisering. De “harde” aanpak moet dan ook alleen worden toegepast als blijkt dat de “zachte” aanpak niet effectief is (geweest).

Bij de grote gemeenten uit het onderzoek is onder de noemer ‘vervolgactiviteiten’ invulling gegeven aan de te ondernemen stappen na het signaleren van radicalisering. Deze gemeenten zetten dan een coach in op de radicaliserende persoon. De activiteiten die ontplooid worden en de maatregelen die getroffen moeten worden als er sprake is van geweld of terreur, zijn bij gemeenten opgenomen in het rampen(bestrijdings)plan en vormen geen apart onderdeel van het anti-radicaliseringsbeleid.

Dat rijksoverheid en gemeenten een verschillende visie hebben op het toepassen van een “harde” aanpak komt mogelijk voort uit het verschil van inzicht ten aanzien van de problematiek. De relatie tussen radicalisme en geweld en terreur wordt door de rijksoverheid wel gelegd, maar niet door gemeenten. Ook spreken de gemeenten alleen van radicalisering en niet van radicalisme. Een “harde” aanpak ligt vanuit de optiek van gemeenten dan ook minder voor de hand. Ook de rijksoverheid is van mening dat het accent in de invulling van de “harde” aanpak ligt bij de rijksoverheid en niet bij gemeenten.

Tot slot nog een tweetal opmerkingen over de aanpak door gemeenten. Ten eerste moet vermeld worden dat de aanpak die gemeenten hebben ontwikkeld niet overal hetzelfde is. Er is vooral een verschil zichtbaar tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten. Op basis van het onderzoek bestaat de indruk dat de visie van grote(re) gemeenten op zowel de problematiek als de aanpak van radicalisering beter aansluit op het rijksbeleid dan die van kleine(re) gemeenten. Andere verschillen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten betreffen de wijze waarop radicalisering in het gemeentelijk beleid is opgenomen (zelfstandig beleidsonderwerp of geïntegreerd in bijvoorbeeld het jeugd- en welzijnsbeleid) en de hoeveelheid capaciteit en financiële middelen die vrijgemaakt kunnen worden voor de aanpak. De tweede opmerking betreft de risico's die gemeenten zien in een aanpak van radicalisering. Meer dan de rijksoverheid zien zij gevaar in bijvoorbeeld de wijze waarop over de problematiek en de aanpak wordt gesproken. In de communicatie zijn woordkeus, toon, zorgvuldigheid en aandacht voor culturele gebruiken belangrijk. Gemeenten noemen daarnaast het risico van in- en uitsluiten van mensen en een onbalans tussen structuur en vrijheid en zien een risico in de informatieverzameling en -verwerking.

5.2.4 De signalerings- en regierol

De signaleringsrol van gemeenten

De rijksoverheid en de gemeenten hebben dezelfde doelstelling met de aanpak van radicalisme en radicalisering. Ook komen zij (logischerwijs) tot dezelfde kernactiviteit, namelijk signaleren. Intervenieren of ingrijpen is alleen mogelijk als bekend is dat er sprake is van radicalisering respectievelijk radicalisme. Met signaleren wordt beoogd processen in de samenleving te monitoren, zodat tijdig zicht verkregen wordt op ongewenste ontwikkelingen. De rijksoverheid noemt nog wel een kanttekening bij de activiteit ‘signaleren’. Door signaleren bestaat de mogelijkheid dat te veel nadruk op het onderwerp wordt gelegd, wat het uiteindelijke proces niet bevordert. Bij gemeenten bestaat de indruk dat door de (media-)aandacht voor radicalisme al teveel nadruk op de problematiek is gelegd.

Radicalisering is geen eenduidig proces, maar is afhankelijk van een aantal (niet aangetoonde) factoren, zoals de lokale dynamiek, de samenstelling van de bevolking en het economische klimaat. Het signaleren van radicalisering vereist dan ook kennis en inzicht in de lokale situatie en is daarom een activiteit die door gemeenten moet worden uitgevoerd. Rijksoverheid en gemeenten zijn het daarover eens.

Effectieve signalering kan alleen plaatsvinden als een goede informatiepositie is opgebouwd. Dat betekent een netwerk van actoren die kennis, ervaring en contacten op het gebied van waarnemen

⁶² Gemeenten staan in deze kritiek niet alleen. Zie ook het onderzoek van de WRR ‘Dynamiek in islamitisch activisme’ en het onderzoek van Beatrice de Groot van de Universiteit van Utrecht.

van (radicaliserings-)processen in de samenleving hebben. Volgens de rijksoverheid behoort het signaleren tot de belangrijkste taken van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering. Gemeenten geven aan dat zij een rol voor zichzelf zien in de signaleringsactiviteit. Gemeenten hebben vaak het initiatief genomen tot het opzetten van een netwerk ten behoeve van signalering. De gemeenten geven in dat netwerk niet zozeer invulling aan de signaleringsrol, maar vullen meer de rol van ondersteuner en coördinator. Het daadwerkelijk signaleren wordt gedaan door professionals uit het werkveld. Zij zijn de 'oren en ogen' van het netwerk.

Een tweetal knelpunten in het signaleren wordt door gemeenten genoemd. In de eerste plaats is dat het ontbreken van zogenaamde signaleringscriteria. Vooral in de kleine(re) gemeenten ontbreekt het binnen het netwerk aan kennis van of inzicht in die criteria. De rijksoverheid geeft aan dat met een lijst van signaleringscriteria het risico gelopen wordt dat deze verkeerd geïnterpreteerd wordt, waardoor meer schade dan herstel wordt aangericht. Ook geeft zij aan dat radicalisering geen eenduidig proces is, waardoor een "standaard" lijstje niet effectief zal zijn. Een tweede knelpunt betreft het feit dat er in de beleving van gemeenten nooit sprake kan zijn van een sluitend netwerk. De gemeente kan door ontwikkelingen op het gebied van ICT, zoals mobiele telefonie en internettoepassingen, niet op alle processen zicht houden. Voor de rijksoverheid vormen deze ICT- ontwikkelingen een aandachtspunt. Ondersteuning op dat terrein is echter nog niet mogelijk. Daarnaast hebben gemeenten de indruk dat informatie van bijvoorbeeld de AIVD niet voor hen beschikbaar is, waardoor blinde vlekken kunnen blijven bestaan. Samenwerking tussen gemeente en politie en inlichtingendiensten is volgens de rijksoverheid noodzakelijk voor succesvolle signalering. Het delen van informatie tussen die actoren kan de effectiviteit vergroten.

Een goede informatiepositie is niet alleen nodig voor het signaleren, maar kan volgens de rijksoverheid ook functioneel zijn bij de vervolgvactiteiten. De grote gemeenten maken ook op die manier al gebruik van het netwerk, maar bij de kleine(re) gemeenten is dat nog niet het geval.

De regierol van gemeenten

In het beleid van de rijksoverheid komt de regierol een aantal keren voor. Niet alleen gemeenten, maar ook de NCTb heeft in een aantal activiteiten de regie. Regie houdt volgens de rijksoverheid in dat gemeenten vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en in relatie tot de inhoud van een vraagstuk of probleem in staat zijn een netwerk te vormen waarin de betrokken actoren bereid zijn samen te werken aan een oplossing voor dat probleem of vraagstuk. Op drie terreinen worden de gemeenten geacht de regie te voeren. In de eerste plaats zijn gemeenten regisseur over de te nemen maatregelen ten behoeve van het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering. Daarnaast dienen gemeenten de regie te voeren over het bestuurlijk hinderen van radicalisme en extremisme. Tot slot hebben gemeenten een regierol in het voorkomen dat burgers ontvankelijk worden of daadwerkelijk radicale ideeën gaan aanhangen.

De gemeenten, zo blijkt uit het onderzoek, kunnen zich bij de regierol moeilijk iets voorstellen. Voor hen is de regierol onvoldoende concreet gemaakt door de rijksoverheid. Uit een analyse van de taken die de gemeenten uitvoeren in de aanpak van radicalisme, blijkt echter dat zij wel de rol van regisseur invullen, zoals de rijksoverheid die bedoelt bij het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering. De gemeenten beschouwen die taken echter als het invulling geven aan de signaleringsrol.

5.2.5 Samenwerking en ondersteuning

Samenwerking is benodigd voor succesvolle aanpak van radicalisme en radicalisering. Voor gemeenten betekent dit samenwerken met verschillende partijen, namelijk met de lokale partners, met andere gemeenten en met de rijksoverheid. De gemeente functioneert als 'spin in het web'.

Samenwerking binnen gemeenten

De signaleringsfunctie vereist een goede informatiepositie van gemeenten. Dit betekent dat gemeenten contacten moeten opbouwen en onderhouden, zodat zij door informatieverzameling en informatieverwerking in staat om processen in de samenleving te monitoren. In de contacten is het zorgvuldig, open en eerlijk handelen een belangrijke voorwaarde die door zowel rijksoverheid als gemeenten wordt genoemd.

De gemeenten ervaren de samenwerking in een netwerk over het algemeen als positief. De activiteiten van de actoren in het netwerk zijn meestal niet nieuw. De toegevoegde waarde zit in het

gezamenlijk actief zijn in de aanpak en de verwachting is dat daarmee betere resultaten bereikt worden. De gemeente zelf heeft wel een nieuwe rol en heeft soms moeite om aan die rol invulling te geven. In het opbouwen van het netwerk ervaren de gemeenten twee problemen. In de eerste plaats is dat de deelname van de gewenste actoren in het netwerk. Privacywetgeving en een (medisch) beroepsgeheim belemmeren de participatie van een aantal actoren. Door een aantal gemeenten is aangegeven dat zij er niet in slagen om bijvoorbeeld scholen, moskeebesturen of de gezondheidszorg in te zetten. Een tweede probleem voor gemeenten is dat er geen formele aansturingrelatie tussen gemeenten en de samenwerkingspartners bestaat. De positie van gemeenten in het netwerk en ten opzichte van de samenwerkingspartners is daardoor in een aantal gevallen onduidelijk.

Samenwerking tussen gemeenten

De samenwerking tussen gemeenten krijgt nog nauwelijks vorm, terwijl zowel de rijksoverheid als gemeenten daar toegevoegde waarde in zien. Zeker voor de kleine(re) gemeenten kan het functioneel zijn om gezamenlijk een regionale aanpak te ontwikkelen. Daarmee zou het probleem in het beschikbaar hebben van (ambtelijke) capaciteit en financiële middelen deels worden opgelost.

Samenwerking en ondersteuning rijksoverheid en gemeenten

De rijksoverheid geeft in haar anti-radicalismebeleid aan dat 'het voortouw' voor een succesvolle aanpak bij gemeenten ligt. Gemeenten beschouwen het in één lijn liggen van het nationale en lokale beleid als een voorwaarde voor succesvolle aanpak. Zij hebben echter vaak het gevoel dat de rijksoverheid wel de verantwoordelijkheid bij gemeenten neerlegt, maar niet de gewenste ondersteuning biedt of het lokale beleid zelfs tegenwerkt. Deze negatieve indruk van gemeenten is vooral gebaseerd op het gedrag van landelijke politici naar aanleiding van een incident. De samenwerking met en ondersteuning door ambtenaren van de ministeries in het ontwikkelen van een aanpak door gemeenten wordt in een aantal specifieke gevallen wel als positief ervaren.

Naast de verschillende departementen zijn de AIVD en de NCTb organisaties die ondersteuning in de lokale aanpak kunnen bieden. De gemeenten noemen wel de AIVD, maar niet de NCTb. De gemeenten zijn van mening dat meer samenwerking met en ondersteuning door de AIVD mogelijk is, maar hebben op dit moment de ervaring dat de AIVD daar niet toe bereid is. De NCTb wordt door gemeenten helemaal niet genoemd als mogelijke samenwerkingspartner of een organisatie die hen zou kunnen ondersteunen in het lokaal anti-radicaliseringsbeleid.

Ondersteuning op het terrein van bestuurlijke instrumenten is in de beleving van gemeenten niet noodzakelijk. Wel is voor hen belangrijk dat er ook op lokaal niveau (blijvend) voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de aanpak.

Ook voor de gewenste samenwerking en ondersteuning geldt dat er sprake is van een verschil tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de grote gemeenten op een aantal onderdelen uit de aanpak al verder zijn dan de rijksoverheid. Ondersteuning in de ontwikkeling van een aanpak is voor hen dan niet nodig. Voor kleine(re) gemeenten ligt dit anders. Zij kunnen wel ondersteuning gebruiken. Daarbij geven deze gemeenten aan dat het voor hen wel belangrijk is dat rekening gehouden wordt met de verschillen in aard en omvang van de problematiek in kleine(re) gemeenten.

De netwerkpartners

De netwerkpartners die de rijksoverheid voorstelt als gewenste contacten ten behoeve van een goede informatiepositie, worden ook door gemeenten genoemd. De rijksoverheid noemt er daarnaast nog de algemene en regionale inlichtingendiensten, de sociale diensten, woningbouwcorporaties en openbaarvervoersbedrijven.

De samenwerking met politie en justitie (en algemene en regionale inlichtingendiensten) wordt door gemeenten minder intensief ingevuld, dan de rijksoverheid in haar beleid beoogt. Dit hangt waarschijnlijk samen met de oriëntatie op de "zachte" aanpak van gemeenten, waarvoor deze organisaties minder noodzakelijk zijn.

5.3 Analyse regierol door gemeenten in de aanpak van radicalisme

De aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken vereist de inbreng van kennis en expertise van diverse actoren. Radicalisme kan gekenschetst worden als een complex en ongrijpbaar

maatschappelijk probleem. De (lokale) overheid is niet in staat dit vraagstuk alleen op te lossen. Een aanpak krijgt vorm in een netwerk van actoren.

5.3.1 Netwerkmanagement en procesmanagement

Traditionele vormen van sturing (inhoud, top-down, hiërarchisch) zullen in een netwerk waarschijnlijk niet effectief zijn omdat ze te weinig rekening houden met de (afhankelijkheidsrelaties tussen) actoren. Sturingsinstrumenten zijn effectief als deze instrumenten aansluiten op de te sturen actor en het beoogde doel. Dit betekent in netwerken dat het accent van sturing verschuift van inhoud naar proces. De aanpak van radicalisme en radicalisering krijgt vorm in een netwerk. De problematiek van radicalisme en radicalisering is relatief nieuw en er bestaan nog (veel) onzekerheden ten aanzien van de inhoud van het probleem. De gemeente heeft voor (het ontwikkelen van) een effectieve aanpak de inbreng van kennis en expertise van de lokale partners nodig. Gemeenten en lokale partners vormen samen het (beleids-)netwerk.

Netwerkmanagement en procesmanagement zijn sturingsvormen met aandacht voor het proces. Netwerkmanagement richt zich op het creëren van condities waaronder in een netwerk een doelgericht proces kan plaatsvinden. Het gaat dan om zowel het beïnvloeden en faciliteren van de interactieprocessen als het samenstellen van het netwerk. Procesmanagement richt zich op het proces waarin (uiteindelijk) tot besluitvorming wordt gekomen. Het gaat daarbij om het identificeren van benodigde actoren en hun belangen en om het begeleiden van het proces van onderhandelen tussen de verschillende actoren over een gezamenlijks probleemdefinitie en oplossingsrichtingen. Radicalisme en radicalisering zijn als beleidsonderwerp relatief nieuwe onderwerpen. Bovendien is de problematiek niet eenduidig en staat er ten aanzien van oorzaken en factoren van invloed nog een aantal vraagtekens. Door oriëntatie op het proces kan de lokale overheid sturing geven aan het netwerk (netwerk- of procesmanagement).

De (lokale) overheid is niet zomaar een actor, maar heeft op basis van wet- en regelgeving een bijzondere positie en beschikt over bijzondere bevoegdheden. Ook daar waar geen formele bevoegdheden zijn toegekend heeft de (lokale) overheid wel een verantwoordelijkheid (voor het algemeen belang). Dit betekent dat de (lokale) overheid niet (altijd) kan volstaan met een sturing op het proces, een focus op de inhoud mag niet ontbreken. De problematiek van radicalisme en radicalisering moet volgens de rijksoverheid en gemeenten vanuit zowel het integratiebeleid als het beleid op openbare orde en veiligheid benaderd worden. De gemeente heeft op beide beleidsonderwerpen een inhoudelijke verantwoordelijkheid en sturing op alleen het proces zal dan ook onvoldoende effectief zijn.

De gemeente moet bij de aanpak van radicalisme en radicalisering gebruik maken van een sturingsvorm die recht doet aan zowel haar bijzondere positie en bevoegdheden (inhoudsverantwoordelijkheid) als rekening houdt met de (relaties met) actoren in het netwerk (procesoriëntatie). Het sturingsconcept regie voldoet daaraan.

5.3.2 Sturingsconcept regie

Regie is een vorm van sturen die een oriëntatie op inhoud met een procesoriëntatie combineert. Regie is gericht op het afstemmen van actoren, hun doelen en handelingen om een bepaald resultaat te bereiken. Regie is geen uitgekristalliseerd concept, maar kan verschillende invullingen krijgen. Vier typen regie kunnen aan de hand van twee criteria worden onderscheiden. Het eerste criterium is doorzettingsmacht, waaronder de potentie van een actor om voldoende invloed uit te oefenen om eenzijdige medewerking van andere actoren af te dwingen, wordt verstaan. Het tweede criterium 'eigen script' betreft de mate waarin een actor in staat is om zelf de inhoud (van het beleid) te bepalen.

Tabel 5.1 Typen regie

		Eigen script of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Type I Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijke en procesmatig)	Type II Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Type III Visionaire regisseur	Type IV Faciliterende regisseur

In de aanpak van radicalisme en radicalisering is de gemeente een geschikte actor om effectief invulling te geven aan de regierol. Het type regie kan variëren tussen gemeenten en is afhankelijk van het regisserend vermogen van de gemeente, de aard en omvang van de problematiek in die gemeente (bijvoorbeeld rechts-extremisme of radicale islam, wel of geen incident) en de context (politieke agenda, en een aantal sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke kenmerken). In de aanpak van radicalisme en radicalisering hebben gemeenten een verantwoordelijkheid voor de inhoud, onder andere het voorkomen van onveilige situaties en het bevorderen van integratie. Ook beschikt de gemeente op basis van haar bijzondere positie en bevoegdheden over doorzettingsmacht. Deze wordt (waarschijnlijk) nog eens versterkt door de (financiële) afhankelijkheid van een aantal actoren van de gemeente. Een faciliterende regisseur ligt op basis van deze gegevens het minst voor de hand. In de praktijk van de aanpak van radicalisme en radicalisering geven gemeenten echter voornamelijk invulling aan dit type regie. Dit komt waarschijnlijk door de onduidelijkheid en onzekerheid over zowel de problematiek als het invullen van de regierol.

De typen beheersingsgerichte of uitvoeringsgerichte regie passen in de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken beter bij de verantwoordelijkheden (positie als politiek bestuurder) en mogelijkheden (bevoegdheden) van gemeenten. Het type beheersingsgerichte regie sluit het beste aan bij de autonome taken van gemeenten en het type uitvoeringsgerichte regie bij de taken die zij in medebewind uitvoert. Overigens kunnen bij medebewindstaken traditionele vormen van sturing ook effectief zijn.

In de aanpak van radicalisme en radicalisering is een effectieve(re) invulling van de regierol door gemeenten mogelijk als:

- gemeenten zich (verder) bekwamen in de problematiek en mogelijkheden voor een aanpak van radicalisme en radicalisering. Met die kennis en expertise zijn gemeenten (meer) in staat om hun eigen script te bepalen;
- gemeenten gebruik zouden maken van de sturingsvormen netwerkmanagement en procesmanagement. Daardoor zijn gemeenten (beter) in staat om het proces te sturen en invloed uit te oefenen op het script;
- gemeenten meer gebruik zouden (durven) maken van hun doorzettingsmacht. Sturing op inhoud (door gebruik te maken van traditionele sturingsvormen) is vanuit de bijzondere positie van gemeenten mogelijk. Zij kunnen - als dat nodig is - besluiten 'forceren'.

De gemeente zal in de rol van beheersingsgerichte regisseur de meest effectieve bijdrage aan de aanpak van radicalisme en radicalisering kunnen leveren. Is zij hier niet toe in staat dan zal een uitvoeringsgerichte regierol het meest voor de hand liggen.

Onafhankelijk van het type regie moet de regisseur invulling geven aan een aantal regieactiviteiten (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 regiecomponenten en -activiteiten

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over de situatie	- Het bevragen van actoren op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	- Het verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen - Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel - Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren - Het onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen - Het toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	- Het mobiliseren, enthousiasmeren van actoren en hen inspireren bij te dragen aan het geheel - Het aan elkaar koppelen van actoren (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) - Het toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

De regierol kan een effectieve rol voor gemeenten zijn in de aanpak van radicalisme en radicalisering. Dit betekent echter niet dat gemeenten de enige actoren in het samenwerkingsverband zijn die invulling kunnen geven aan die rol. Ook betekent het niet dat de regierol de enige rol is voor gemeenten. In situaties waarin de gemeenten “slechts” voor uitvoering van rijksbeleid staat, zal het effectiever zijn als zij op basis van hun positie en bevoegdheden doorpakken. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het in opdracht van de rijksoverheid evalueren en bijstellen van het rampen(bestrijdings)plan wanneer sprake is van crisissituaties en bij rampenbestrijding.

Effectieve regie is in de eerste plaats afhankelijk van het regisserend vermogen van de regisseur. Daarnaast zijn er voorwaarden verbonden aan de actoren in het netwerk en de relaties in het netwerk. In de aanpak van radicalisme en radicalisering betreft dat:

- helder en consistent anti-radicaliseringsbeleid van de rijksoverheid;
- overeenstemming over het probleem, zowel tussen rijksoverheid en gemeenten als binnen het lokaal samenwerkingsverband;
- duidelijke afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de aanpak van radicalisme en radicalisering tussen rijksoverheid en gemeenten en tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in de gemeente;
- duidelijkheid over de organisatiedoelstellingen en belangen bij de lokale samenwerkingspartners
- voldoende beleids- en handelingsvrijheid voor gemeenten en een reëel verwachtingspatroon van gemeenten in de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten;
- vertrouwen in de gemeente als bestuurder en duidelijke afspraken over de taakverdeling binnen het samenwerkingsverband in de relatie tussen gemeente en lokale partners.

Daarnaast is een aantal voorwaarden verbonden aan de hulpbronnen die de gemeenten ter beschikking staan. In de aanpak van radicalisme is ten behoeve van de signaleringsfunctie van belang dat de gemeente kan beschikken over voldoende en kwalitatief goede informatiele en communicatieve hulpbronnen. Voor de aanpak dient tevens voldoende budget beschikbaar te zijn en moet de juridische kaderstelling passend zijn.

Risico's bij gemeentelijke regie hangen samen met de samenwerkingspartners en hun onderlinge relaties. In de aanpak van radicalisme en radicalisering schuilt het grootste risico in participatie in het netwerk. Enerzijds kan de onduidelijkheid over de problematiek en de wijze van aanpak leidt tot onzekerheid waardoor gewenste partners niet bereid zijn te participeren. Anderzijds kan diezelfde onzekerheid en onduidelijkheid maken dat te veel actoren participeren, waardoor het overzicht wordt verloren. Andere risico's in de aanpak van radicalisme en radicalisering zijn: 'meerdere kapiteins op

één schip', onvoldoende vertrouwen en draagvlak en onvoldoende (gebruik maken van) beleids- en handelingsvrijheid.

5.4 Conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de conclusies op basis van de analyses in de vorige twee paragrafen gepresenteerd. Deze conclusies worden afgesloten met een aantal aanbevelingen gericht op het verbeteren van de effectiviteit van het gevoerde (lokale) anti-radicaliseringsbeleid.

5.4.1 Beleid rijksoverheid en visie gemeenten

Gemeenten herkennen zich niet in de wijze waarop de rijksoverheid de problematiek van radicalisme neerzet. De focus op de radicale islam en de relatie met terrorisme die door de rijksoverheid wordt gelegd, vormt de kern van hun kritiek op het rijksbeleid. Ook het accent binnen het rijksbeleid op een repressieve aanpak, past volgens de gemeenten niet bij de aanpak van radicalisme en radicalisering. Door de rijksoverheid zijn ten opzichte van het anti-radicalismebeleid in de eerste fase een aantal nuanceringen op basis van voortschrijdend inzicht aangebracht. Deze nuanceringen sluiten aan bij de visie van de gemeenten. Toch blijft de indruk bestaan dat het beleid van de rijksoverheid te "hard" is⁶³.

Rijksoverheid en gemeenten zijn beide van mening dat het risico van radicalisering en radicalisme te groot is om er geen aandacht voor te hebben. Door de rijksoverheid is het anti-radicalismebeleid al vormgegeven. Een aantal gemeenten heeft een aanpak van radicalisering ontwikkeld, andere gemeenten zijn daar nog mee bezig of moeten daar nog aan beginnen. De aanpak van gemeenten is afgestemd op de lokale situatie, waardoor er verschillen in de aanpak tussen gemeenten bestaan. Uit het onderzoek blijkt dat het anti-radicaliseringsbeleid van de bij het onderzoek betrokken gemeenten op hoofdlijnen gelijk is. De grootste verschillen worden waargenomen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten. Deze verschillen hebben voornamelijk betrekking op de vervolgactiviteiten (na signalering), welke door de grote gemeenten wel worden ingevuld en door de kleine(re) nog niet. Gemeenten die nog bezig gaan of zijn met het ontwikkelen van anti-radicaliseringsbeleid kunnen gebruik maken van beleid dat al in andere (soortgelijke) gemeenten is ontwikkeld.

De aanpak van rijksoverheid komt voor wat betreft de "zachte" aanpak overeen met de aanpak die gemeenten voorstaan. Deze aanpak is deels gebaseerd op de veronderstelling dat een aantal sociaal-geografische, sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische factoren van invloed is op het ontstaan en het verloop van radicalisering. Duidelijkheid over het verband tussen deze factoren en het proces van radicalisering bestaat echter niet. De "harde" aanpak komt in het anti-radicaliseringsbeleid van gemeenten nauwelijks voor. Bij incidenten vallen gemeenten terug op het rampen(bestrijdings)plan en alleen de grote gemeenten uit het onderzoek hebben activiteiten gericht op interveniëren in het proces van radicalisering ontwikkeld. Omdat het accent voor wat betreft een "harde" aanpak bij de rijksoverheid ligt, is het waarschijnlijk ook niet de bedoeling dat gemeenten een dergelijke aanpak (tot in detail) uitwerken.

Signaleren wordt door zowel rijksoverheid als gemeenten de belangrijkste activiteit (voor gemeenten) gevonden. Gemeenten moeten en willen daar ook invulling aan geven. De rijksoverheid kan de gemeenten ondersteunen in deze taak door bijvoorbeeld signaleringscriteria te benoemen en te bevorderen dat gewenste partners deelnemen in het netwerk ten behoeve van signalering. De regierol is voor gemeenten nog onduidelijk, terwijl de rijksoverheid wel van gemeenten verwacht dat zij daar invulling aan geven. Duidelijkheid ten aanzien van de inhoud van de regierol kan gemeenten helpen hieraan (effectief) invulling te geven.

Samenwerking is benodigd voor een succesvolle aanpak van radicalisme en radicalisering. Dit betekent voor gemeenten samenwerken op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Ten aanzien van de samenwerking binnen de gemeenten zou helderheid over de positie van de gemeente in het netwerk de effectiviteit ten goede komen. De samenwerking met en de ondersteuning door de rijksoverheid is volgens gemeenten gebaat bij een andere houding van de rijksoverheid. Dat betreft in de eerste plaats een andere houding ten opzichte van radicalisering en radicalisme. De "harde" aanpak gericht op (het voorkomen van) terrorisme, lijkt in de aanpak van radicalisering contraproductief te zijn⁶⁴. Daarnaast is een andere houding ten opzichten van gemeenten nodig, een houding die aansluit bij de

⁶³ Zie ook het onderzoek van de WRR 'Dynamiek in islamitisch activisme' en het onderzoek van Beatrice de Groot van de Universiteit van Utrecht

⁶⁴ Zie ook het onderzoek van de WRR 'Dynamiek in islamitisch activisme' en het onderzoek van Beatrice de Groot van de Universiteit van Utrecht

aard, omvang en ernst van de problematiek zoals die door een gemeente wordt ervaren. Ondersteuning van de rijksoverheid moet dan niet gebaseerd worden op het algemene beeld, maar moet 'op maat' van de gemeenten worden geboden.

Aanbevelingen

Een effectieve aanpak van radicalisme en radicalisering wordt bevorderd door betere afstemming tussen rijksbeleid en de visie van gemeenten. In de eerste plaats kunnen rijksbeleid en lokaal beleid beter op elkaar aansluiten. In het huidige beleid bestaan er voornamelijk verschillen ten aanzien van de oriëntatie op terrorisme en de (daaraan gekoppelde) "harde" aanpak. Onderzoeken van de WRR en de Universiteit Utrecht tonen aan dat deze aanpak contraproductief is. Het verdient dan ook aanbeveling dat de rijksoverheid haar anti-radicalismebeleid evalueert en bijstelt. De resultaten van de genoemde onderzoeken kan zij daarbij goed gebruiken. Ten tweede is het van belang dat rijksoverheid en gemeenten meer en beter met elkaar bespreken wat hun visie radicalisme is en welke aanpak zij voorstellen. Irreële of foutieve verwachtingen kunnen daarmee worden voorkomen en rijksoverheid en gemeenten kunnen van elkaar leren.

Betere afstemming betekent niet dat uiteindelijk "DE" aanpak van radicalisme en radicalisering ontstaat. Bedacht moet worden dat er sprake van verschillen is en zal blijven, waardoor één aanpak niet mogelijk is. Radicalisering is geen eenduidig proces, waardoor situatie, tijd en plaatsgebonden verschillen zullen blijven bestaan. Dit wordt in de eerste plaats zichtbaar in een verschil in zienswijze op de problematiek tussen rijksoverheid en gemeenten. Daarnaast is de wijze waarop gemeenten de problematiek definiëren niet eenduidig. Sociaal-geografische, sociaal-maatschappelijke en sociaal-economische verschillen tussen gemeenten laten ook verschillen in aard, ernst en omvang van de radicaliseringsproblematiek zien. Door in kaderstelling rekening te houden met verschillen tussen gemeenten, kan de rijksoverheid aan gemeenten de gewenste ruimte laten voor lokaal maatwerk. Gemeenten zullen van deze ruimte gebruik moeten (durven) maken.

Ondersteuning van of door zorg van de rijksoverheid kan de effectiviteit van het lokaal anti-radicalismebeleid verder vergroten.

- Er is onvoldoende zicht op de oorzaken en factoren die (aantoonbaar) van invloed zijn op het radicaliseringsproces. Het (laten) uitvoeren van onderzoek naar deze oorzaken en factoren en het toepassen van de resultaten vergroot het succes van het anti-radicalismebeleid van zowel de rijksoverheid als gemeenten.
- In aanvulling op de oorzaken en factoren van invloed op radicalisering, zal inzicht in de signaleringscriteria de kwaliteit van het signaleringsproces in het lokale netwerk kunnen vergroten en daarmee bijdragen aan het succes van het (lokaal) anti-radicaliseringsbeleid.
- Voor een goede informatiepositie is het van belang dat de gewenste actoren mee kunnen en willen doen. Door (meer) inzicht in de mogelijkheden ten aanzien van privacywetgeving en in relatie tot het (medisch) beroepsgeheim, kunnen (vermeende) blokkades worden weggenomen. Ook zou de rijksoverheid participatie kunnen stimuleren door het (nationaal) belang duidelijk te maken.
- Een handreiking waarin de verwachtingen van de rijksoverheid ten aanzien van de rol van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering (concreet) worden weergegeven, zal gemeenten meer houvast geven bij het invullen van hun rol. In deze handreiking kunnen de resultaten van het onderzoek naar oorzaken en factoren van invloed op radicalisering en die van het onderzoek naar de signaleringscriteria worden opgenomen. In ieder geval zou in deze handreiking ingegaan moeten worden op de regierol, naast de signaleringsrol de belangrijkste taak voor gemeenten in de aanpak van radicalisme.

5.4.2 Effectieve sturing

Radicalisme en radicalisering zijn complexe maatschappelijke problemen, waarvan de oplossing een netwerkaanpak vereist. Netwerkmanagement en procesmanagement zijn geschikte sturingsvormen om grip te krijgen op het netwerk en besluitvorming zeker te stellen. Voor de (lokale) overheid is sturing op proces alleen niet voldoende. Gemeenten hebben op basis van wet- en regelgeving ook een verantwoordelijkheid voor de inhoud. Dit geldt ook voor de aanpak van radicalisme en radicalisering. Een combinatie van sturing op inhoud en op proces zal in de aanpak van radicalisme het meest effectief zijn.

De regierol biedt gemeenten de mogelijkheid om sturing te geven aan het netwerk op een wijze waarmee zij zowel invulling geeft aan haar inhoudelijke verantwoordelijkheid als rekening houdt met de samenwerkingspartners en de relaties. In de regierol moeten gemeenten dan wel invulling geven aan samenwerken, beheersen, sturen en het uitoefenen van invloed. Effectieve sturing vraagt van gemeenten dat zij primair gebruik zullen maken van nieuwe sturingsinstrumenten die gericht zijn op de actoren en de relaties. Bijvoorbeeld: doelovereenkomsten, beloningen en kengetallen. Traditionele sturingsinstrumenten kunnen dan - indien nodig - worden ingezet om de inhoud te bewaken.

Gemeenten kunnen in principe invulling geven aan alle vier de typen regie, maar deze zijn niet alle even effectief (in de aanpak van radicalisme en radicalisering). Op dit moment geven gemeenten veelal nog invulling aan de rol van facilitator. In de aanpak van radicalisme en radicalisering kan meer bereikt worden als gemeenten invulling zouden geven aan de uitvoeringsgerichte of beheersingsgerichte regierol. Dit is mogelijk als gemeenten meer aandacht geven aan het managen van het netwerk en het proces en/of meer kennis en expertise hebben op het terrein van (aanpak van) radicalisme en radicalisering.

Aan effectieve regie zijn een aantal (proces) vereisten verbonden. In de eerste plaats zijn vertrouwen en draagvlak belangrijke voorwaarden. Daarnaast moeten afspraken over de samenwerking worden vastgelegd in een zogenaamd procesontwerp. De belangrijkste ontwerpvereisten zijn:

- voldoende actoren ervaren radicalisme en radicalisering als een probleem dat aanpak behoeft en zijn van mening dat samenwerking benodigd is om een aanpak vorm te geven;
- integer en open handelen, onder andere in de communicatie over radicalisme en radicalisering en met respect voor cultuur(-verschillen);
- bescherming van kernbelangen en -waarden van de samenwerkingspartners, onder andere door rekening te houden met privacyregelgeving en het (medisch) beroepsgeheim;
- voortgangsstimulatie door bijvoorbeeld extra financiële middelen ten behoeve van de aanpak van radicalisme en radicalisering ter beschikking te stellen;
- waarborgen van de inhoud in het proces door deskundigen op het gebied van radicalisme en radicalisering bij het netwerk te betrekken.

Aanbeveling

De bijdrage van gemeenten in de aanpak van radicalisme kan worden vergroot door gemeenten te ondersteunen op twee terreinen. In de eerste plaats betreft dat het vergroten van kennis en expertise op het terrein van (aanpak van) radicalisme en radicalisering. Deze kennis en expertise kunnen verkregen worden door onderzoek uit te laten voeren of door 'best practises' met elkaar te delen. In de tweede plaats kunnen gemeenten leren om netwerkmanagement en procesmanagement (meer) effectief in te zetten. Training en coaching van lokale bestuurders kan hieraan bijdragen.

Het werken in netwerken wordt bevorderd door (vooraf) procesafspraken te maken en deze vast te leggen in een zogenaamd procesontwerp. Aanbevolen wordt om in het samenwerkingsverband ten behoeve van de signalering van radicalisme een procesontwerp conform de daaraan gestelde ontwerpvereisten op te stellen.

Een laatste aanbeveling om te komen tot effectieve regie betreft de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten. De rijksoverheid moet in de aanpak van radicalisme en radicalisering voldoende beleids- en handelingsvrijheid voor een lokale invulling laten. Gemeenten moeten van die ruimte gebruik (durven) maken.

5.5 Een effectieve bijdrage van gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering

Door het invullen van de regierol kunnen gemeenten een effectieve bijdrage leveren aan de aanpak van radicalisme en radicalisering. Ten aanzien van de signaleringstaak vullen gemeenten deze rol ook al in. De effectiviteit van de bijdrage wordt vergroot door in de regierol steeds opnieuw te bekijken welk type regie gegeven de context en het regisserend vermogen, het meest passend is. Daarbij moet ook bedacht worden dat regisseren niet bij alle activiteiten de meest geschikte sturingsvorm is. Een belangrijke voorwaarde voor effectieve regie door gemeenten is dat zij beleids- en handelingsvrijheid ten aanzien van (de ontwikkeling van) een aanpak van radicalisme en radicalisering van de rijksoverheid krijgt, maar daar ook gebruik van maakt. Daarnaast kunnen vertrouwen, draagvlak, een pro-actieve houding van alle samenwerkingspartners en een duidelijke structuur voor samenwerking bijdragen aan de effectiviteit.

Aanbevelingen vervolgonderzoek

- Oorzaken van en factoren van invloed op het proces van radicalisering
- Signaleringscriteria

Bijlage 1 Bronvermelding

Literatuurverwijzing

- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, Procesmanagement. In: T.Abma en R.J. in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, Boom, 2001 In: De Bestuurskundige professional deel 2 (reader), Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken* (hoofdstuk 3 + 4) In: Leergang voor de beleidsprofessional II, ROI, 2006
- Hague, R. en M. Harrop, *Comparative government en politics, An introduction*, Hampshire, 2001
- Jong, H.M. de, e.a. Faculteit Bestuurskunde UT, *Preadvies De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999
- Kickert, W.J.M. e.a., *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*, Londen, 1997
- Mourik, P.J. van, *De regisserende gemeenten. Spiegel van de samenleving*, Brouwershaven, 2005

Rapporten en nota's

- Gemeente Amsterdam, Actieplan "Wij Amsterdammers", Amsterdam, 2005
- Gemeente Rotterdam, *Meedoen of Achterblijven, Actieprogramma tegen radicalisering en voor kansen voor Rotterdammers*, Rotterdam, 2005
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, *Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau*, Den Haag, 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - AIVD, *Van dawa tot jihad, De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie, Nota *De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 754, nr. 30
- Ministerie van Justitie, Nota *Radicalisme en radicalisering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 754, nr. 26
- Ministerie van Vreemdelingenzaken en integratie, Nota *Weerbaarheid en integratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 754, nr. 27
- Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999

Bijlage 2 Vragenlijst gemeenten

Onderzoeksvraag: Op welke wijze kunnen gemeenten doelgericht een bijdrage leveren in de aanpak van radicalisme en radicalisering?

1. Wat is radicalisme/radicalisering?
Van de geïnterviewde gemeenten is het van belang om te weten
 - wat de gemeente onder radicalisme en radicalisering verstaat
 - of radicalisme en/of radicalisering zich in die gemeente voordoet (en in welke vorm)
 - of de gemeente het proces van radicalisering kent en weet wat voor het proces kenmerkend is
2. Waarom moet radicalisme en/of radicalisering worden aangepakt?
Van de geïnterviewde gemeente is het van belang om te weten:
 - wanneer de gemeente radicalisme als een probleem dat aanpak behoeft ervaart
 - op basis waarvan een besluit genomen wordt dat een probleem aanpak behoeft
3. Wat is (volgens de gemeente) vanuit de rijksoverheid al in werking gezet ten aanzien van de aanpak van radicalisme en radicalisering?
Van de geïnterviewde gemeente is het van belang om te weten:
 - wat de gemeente weet van de aanpak van radicalisme en radicalisering door de rijksoverheid
 - wat de inschatting is van de gemeente van de effectiviteit van het rijksbeleid
 - wat naar de mening van de gemeente de rol van de rijksoverheid in de aanpak moet zijn
4. Wat kunnen gemeenten bijdragen in de aanpak van radicalisme en/of radicalisering?
Van de geïnterviewde gemeente is het van belang om te weten:
 - welke rol de gemeente voor zichzelf ziet
 - wat de gemeente op dit moment al uitvoert in het kader van aanpakken radicalisme en/of radicalisering
 - wat voor de gemeente een effectieve aanpak inhoudt (pro-actief, preventief, repressief en nazorg)
 - wat volgens de gemeente de inhoud is van de door de rijksoverheid aan gemeenten toegewezen signalerings- en regierol
 - op welke wijze de gemeente invulling kan geven aan deze signalerings- en regierol
 - wat de inschatting van de effectiviteit van deze rollen is
 - wat alternatieve of aanvullende rol(len) voor de gemeente zou kunnen zijn
 - welke ondersteuning (van welke actoren) de gemeenten wenselijk en/of noodzakelijk achten
5. Op welke wijze is de aanpak van radicalisme en radicalisering binnen de gemeente belegd?
o.a. taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, project(en)

Bijlage 3 Vragenlijst rijksoverheid

Doel interviewgesprek: Completeren van de weergave van rijksbeleid betreffende de aanpak van radicalisme en radicalisering ten behoeve van onderzoeksrapport SGBO.

Basisdocument op basis van diverse nota's en handreiking NCTb (al toegezonden)

Definitie

- Wat wordt door rijksoverheid verstaan onder radicalisme & radicalisering?
verschil tussen departementen (invalshoek is verschillend/kan verschillend zijn)?
verschil tussen politiek en ambtelijk?
- Op welke wijze is definitie tot stand gekomen?
betrokken departementen e/o gemeenten (politiek e/o ambtelijk)
- op basis van welke problematiek?
- Welke term is van toepassing op NL situatie?
ontwikkeling in de tijd zichtbaar?
visie 11 september vs huidige visie

Noodzaak tot (ontwikkelen) van aanpak

- Wat was aanleiding voor ontwikkelen aanpak?
binnen- e/o buitenland?
afstemming met gemeenten?
- Wat is noodzaak op dit moment?
binnen- e/- buitenland
afstemming met gemeenten?
- Repressie e/o preventie
- Verschil politiek en ambtelijk?

Aanpak inhoudelijk

- Doelstelling aanpak rijksbeleid radicalisme en radicalisering?
- Hoe is aanpak inhoudelijk verdeeld (invalshoek BZK, V&I, NCTb)?
wie doet wat, is waarvoor verantwoordelijk?
hoe is afstemming en coördinatie geregeld?
hoe in één beleid veiligheid EN integratie neerzetten
hard & repressie vs zacht, beleving & preventie
- Wat is aanleiding/noodzaak voor benoemen rol gemeenten
welke rol van gemeente is waarom en wanneer noodzakelijk?
wordt rekening gehouden met schaalgrootte? Zo ja, op welke wijze?
- Wat verwacht rijksoverheid van gemeenten
tav signaleringsrol (inhoud, verantwoordelijkheid, wijze waarop)
tav regierol (inhoud, verantwoordelijkheid, wijze waarop)
- Wat doet rijksoverheid zelf?
- Tussentijdse evaluatie:
wat is in de aanpak goed (gegaan)?
wat verdient nog aandacht?
wat achteraf anders?

Samenwerking en ondersteuning

- Wie zijn (belangrijke) partners in de aanpak radicalisme en radicalisering
- Op welke wijze vindt afstemming plaats tussen rijksoverheid en gemeenten over de aanpak radicalisme en radicalisering trainen
- Wat doet de rijksoverheid aan het begeleiden e/o coachen van gemeenten bij invulling signalerings- en regierol
- Wat zijn de beschikbare middelen en instrumenten vanuit rijksoverheid
- Wat zijn concrete activiteiten van rijksoverheid in ondersteuning gemeenten?
afstemming op behoefte gemeenten
afstemming op schaalgrootte gemeenten
- Wat verwacht rijksoverheid van samenwerking met gemeenten?
Gewenste houding en opstelling

Overig

- Relatie radicalisme en terrorisme
- Communicatie (wie, wat, wanneer, waarom en op welke wijze)
- Invloed van de media (beeldvorming)
- Verschil tussen intentie en werkelijkheid? En waarvan afhankelijk?

Tot slot, wat is belangrijkste boodschap van rijksoverheid voor gemeenten in de aanpak van radicalisme en radicalisering?

Bijlage 4 Artikel VNG-magazine