

IN DE HAARVATEN VAN DE SAMENLEVING?

DE WIJKAGENT OVER HET VERWERVEN VAN INFORMATIE BIJ GEWELDDADIG EXTREMISME ONDER JONGEREN

ANNEMARIE VAN DE WEERT
& QUIRINE EIJKMAN



COLOFON

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid. Het doel van het Kenniscentrum is om kennis te ontwikkelen, te bundelen en over te dragen ten behoeve van onderwijs en praktijk.

JAAR VAN UITGAVE

2019

ISBN

9789089281388

CONTACT EN ADRES

Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht
Lectoraat Toegang tot het Recht
Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht
Telefoon secretariaat: 088-4819222
www.socialeinnovatie.hu.nl / www.hu.nl
Email: annemarie.vandeweert@hu.nl

MET DANK AAN DE KLANKBORDGROEP

Drs. M. Kowalski: Hoofd Kennis- en Kwaliteitscentrum van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Promovendus Faculteit Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden.
Prof.dr. E. Bakker: Hoofd Kennis en Onderzoek van de Politieacademie.
Drs. B. Böing: Programmaleider bij de Nationale Politie

VORMGEVING & ILLUSTRATIE

Jowan de Haan - www.jowandehaan.nl

EINDREDACTIE

Jeroen Teitler



Juni 2019 – © Hogeschool Utrecht, 2019

Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudigen voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

IN DE HAARVATEN VAN DE SAMENLEVING? DE WIJKAGENT OVER HET VERWERVEN VAN INFORMATIE BIJ GEWELDDADIG EXTREMISME ONDER JONGEREN

ANNEMARIE VAN DE WEERT &
QUIRINE EIJKMAN*

* Annemarie van de Weert, MSc, is onderzoeker lokale vroegsignalering van afwijkend gedrag door eerstelijns professionals bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht (HU).

Mr. dr. Quirine Eijkman is Ondervoorzitter van het College voor de Rechten van de Mens en lector Toegang tot het Recht (HU). Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

INHOUDSOPGAVE

	INHOUDSOPGAVE	4
1.	INLEIDING	5
1.1	AANLEIDING ONDERZOEK	6
1.2	PROBLEEMSTELLING	7
1.3	DOELSTELLING ONDERZOEK	8
1.4	ONDERZOEKSVRAGEN	9
1.5	METHODOLOGIE	9
2.	ACHTERGROND	12
2.1	INZET GEBIEDSGEBONDEN POLITIEWERK BIJ PREVENTIEVE TERRORISMEBESTRIJDING	12
2.2	HET VROEGTIJDIG VERWERVEN VAN INFORMATIE RONDOM EHTREMISME	13
2.3	ANTICIPERENDE RISICO-INSCHATTINGEN EN MORELE OORDEELSVORMING	14
2.4	OPERATIONELE TOELICHTING	16
3.	DE WIJKAGENT AAN HET WOORD	18
3.1	HOE HANDELT DE WIJKAGENT BIJ HET VERWERVEN VAN SIGNALEN VAN (GEWELDDADIG) EHTREMISME?	20
3.2	HOE WORDT GEWELDDADIG EHTREMISME INGESCHAT?	23
3.3	HEBBEN WIJKAGENTEN EEN FOCUS OP VERSCHILLENDE VORMEN VAN EHTREMISME ONDER JONGEREN?	27
4.	CONCLUSIE	31
	BIBLIOGRAFIE	35

1. INLEIDING

In de afgelopen jaren is terrorismebestrijding wereldwijd zich meer gaan richten op het anticiperen op de dreiging die ervan uitgaat. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Europese Commissie benadrukken daarom steeds meer dat preventie geboden is. Uitgangspunt is dat terroristische daden niet alleen kunnen worden voorkomen met repressieve maatregelen, maar dat radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme in een vroeg stadium moeten worden ontdekt. Het gaat daarbij om een fase die te boek staat als 'vroegsignalering', met als doel preventief dreigingen te identificeren die bijdragen aan mogelijk extremistisch geweld. De focus hierbij ligt op het signaleren van afwijkend gedrag, en tegelijkertijd op het bevorderen van sociale stabiliteit op wijkniveau. Professionals die dagelijks in direct contact staan met burgers, onder wie de lokale politieagenten, zouden hierin een sleutelrol spelen.

Een belangrijk startpunt voor het bepalen of een persoon of groep personen een risico vormen, is de wetenschap dat extremisme voortkomt uit een specifieke, directe sociale omgeving, ook wel het 'radicale milieu' genoemd (Malthaner & Waldmann 2014). Dat betekent dat een belangrijke voedingsbodem voor terrorisme gewoon in de straten van Europese steden en dorpen te vinden is. Om die reden heeft de eerstelijns professional gaandeweg een steeds belangrijkere rol gekregen bij het vroegtijdig signaleren van extremisme (Mattsson 2017; Peddell, Eyre, McManus & Bonworth 2016; Kundnani 2014; Van de Weert & Eijkman 2017/2018b). Alle relevante actoren zouden betrokken moeten zijn bij deze signalering, dus niet alleen speciale opsporingseenheden maar ook lokale overheden, maatschappelijke organisaties, sociaal- en jongerenwerkers, (geestelijke) gezondheidszorgbeoefenaars en wijkagenten. Het preventief monitoren van de samenleving staat te boek als het beleidsconcept '*community targeted approach*' (Spalek 2012). Deze benadering is gericht op vroegtijdige herkenning van processen die kunnen leiden tot mogelijk geweld door informatie in te winnen.

Het is belangrijk om te zien dat het hier een paradigmaverschuiving betreft: van vervolging (het oplossen en straffen van criminaliteit) naar risicobeheer (het identificeren van potentieel gevaarlijke mensen) (Janus 2004). Vroegsignalering vindt dus plaats in een zogeheten '*pre-crime* fase' waarin er feitelijk nog geen sprake is van buitenwettelijk handelen (Zedner 2007). Het idee is dat op deze manier anticiperend wordt omgegaan met wetshandhaving: het is gericht op 'voorkomen' in plaats van op 'vervolgen' (Lomell 2012). Met name de lokale politie heeft hierin een essentiële functie, omdat wijkagenten vanwege hun positie in de wijk bij uitstek informatie kunnen verwerven over potentiële dreigingen die mogelijk van groepen of personen uitgaan. Nederland is een van de voorlopers in het hanteren van deze

preventieve beleidsvisie. Reeds in 2005 kregen wijkagenten in de beleidsplannen van de toenmalige Nederlandse Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) een belangrijke rol toebedeeld, omdat ze werken in ‘de haarvaten van de samenleving’. Zo staat in de eerste rapportage aan de Tweede Kamer te lezen: ‘De wijkagent wordt ingezet bij preventief toezicht op wijkniveau en de lokale overheid wordt geïnformeerd over de radicaliseringsproblematiek’ (Donner & Remkes 2005, p. 18).

De huidige korpschef van de Nationale Politie, Erik Akerboom, verwoordde het in een televisie aflevering van Nieuwsuur (2016)¹ als volgt: ‘Dat is het geheim van goede terrorismebestrijding in Nederland, dat er een basis is waarbij wijkagenten tot in de haarvaten aanwezig zijn, informatie weten in te winnen maar ook vooral contacten hebben die nodig zijn om eventuele problemen te voorkomen’. Vanuit verschillende landen zouden er zelfs delegaties komen kijken hoe de Nederlandse wijkagent de lokale aanpak van extremisme vormgeeft. De informatiepositie van de politie zou volgens een rapport van Politie & Wetenschap (De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 38) sinds 2015 sterker zijn geworden: ‘Dat komt doordat politiemedewerkers in toenemende mate getraind zijn op het herkennen van radicaliserings-signalen waardoor de kwantiteit en kwaliteit van signalen toeneemt.’ Het gaat hier overigens niet om nieuwe bevoegdheden, maar volgens de onderzoekers kan er in dit opzicht wel gesproken worden van een werkwijze die daadwerkelijk ‘tot in de haarvaten’ van de samenleving is doorgedrongen.

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Nederland hanteert al sinds eind jaren negentig de brede benadering in terrorismebestrijding (Abels 2012; Duyvesteyn & De Graaf 2007). In eerste instantie was het nog enkel de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) die – als enige actieve actor op het gebied van terrorismebestrijding – naast repressie ook ging werken aan het in beeld krijgen van radicaliseringsprocessen. In de loop der jaren gingen veel andere actoren dat ook doen, en ging de lokale overheid in samenwerking met politie en maatschappelijke partners gericht beleid voeren (Terpstra 2008). De combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven zou effectief zijn, hoewel het hiervoor wezenlijk ontbreekt aan onderbouwing bij gebrek aan robuuste effectevaluaties (Gielen 2015; Hofman & Sutherland 2018; Orav 2015).

Ondanks de goede beleidsintenties achter de rol van de wijkagent in terrorismebestrijding, blijkt tegelijk al jaren uit operationele rapporten dat de wijkagent niet tegemoet kan komen aan de brede ambities van het politiewerk in preventieve vorm (De Kool 2007; Van Os 2010). Van hun zichtbaarheid op straat en contacten met burgers zou minder terecht komen dan gewenst. Wijkagenten

1 Nieuwsbericht ‘Wijkagent als geheim wapen tegen radicalisering’(2016). Geraadpleegd op 28 maart 2019 via: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2103689-wijkagent-als-geheim-wapen-tegen-radicalisering.html>,

zouden letterlijk en figuurlijk worden overbelast met honderd-en-één taken, wat hun effectiviteit ondermijnt (Van Steden, Miltenburg, Boutellier 2014). Zoals beschreven door Van Caem, Van Steden, Boutellier & Van Stokkom (2013) is er nog steeds een behoorlijk gat tussen de theorie en wat er in de praktijk gebeurt. Uit recent onderzoek van de Erasmus School of Economics (De Koning, Gravestijn, Vleeschouwer, van Hamburg, Berrevoets (2018) blijkt dat administratieve rompslomp de belangrijkste oorzaak is van overbelasting van de wijkagent. Vier op de tien wijkagenten vinden dat ze te veel bureauwerk doen, in plaats van door hun wijk te lopen. Een andere veelgenoemde oorzaak is dat wijkagenten taken moeten uitvoeren die niet tot hun eigenlijke werkzaamheden behoren.

Maar niet alleen de beperkte aanwezigheid op straat zou reden zijn om te twijfelen aan de bijdrage van de wijkagent op het gebied van vroegsignalering. Voor het vertrouwen in de politie is het ook nodig dat dienders burgers rechtvaardig behandelen. Ook deze voorwaarde zou, samen met 'zichtbaar zijn' en 'openstaan voor contact', flink onder druk staan (Boutellier, Miltenburg & Van Steden 2014; Van Steden 2016). Politieoptreden in een vroeg stadium, waaraan geen concrete verdenking van een strafbaar feit ten grondslag ligt, geeft agenten namelijk behoorlijk wat 'discretionaire' ruimte om naar eigen inzicht te handelen (Kleijer-Kool & Landman 2016). Daarbij kunnen ethische en juridische grenzen worden opgezocht of overschreden (Crank, Flaherty & Giacomazzi 2007). In het kader van bewustwording en reflectie, dan rest de vraag: hoe bezien zij hun rol zelf eigenlijk?

1.2 PROBLEEMSTELLING

De verschuiving van terrorismebestrijding van nationaal naar lokaal niveau heeft directe gevolgen voor de betrokkenheid van eerstelijnsprofessionals. Zo hebben wijkagenten een veel nadrukkelijker openbare opdracht gekregen om 'afwijkend gedrag' te signaleren en te duiden (De Graaf 2011; Vellenga & Wiegers 2013; Van der Woude 2010). 'De remedie voor het behoud van veiligheid wordt gezien in het vroegtijdig signaleren' (Noordegraaf, Douglas, Bos & Klem 2016, p. 139). De Graaf & De Graaff (2010, p. 267) spreken in dezen van een '*performative power*'. De 'performatieve kracht' houdt in dat de nationale overheid succesvol is in de manier waarop zij gebeurtenissen presenteert en in een context plaatst. Dit geldt zowel voor vroegsignalering als oplossing voor het terrorismeprobleem, als voor de toon van het discours met betrekking tot de doelgroep.

Dilemma hierbij is dat de aanwijzingen voor risicofactoren van problematisch of afwijkend gedrag niet eenduidig zijn; dat geldt temeer voor radicaliseringsprocessen naar extremisme (Bouhana, Corner, Gill & Schuurman 2018; Corner, Bouhana & Gill 2019; Monaghan & Walby 2012). Dat maakt het per definitie moeilijk voor eerstelijnswerkers om indicatoren te benoemen die een mogelijke dreiging die uitgaat van een persoon (of groep) zouden kunnen aantonen (Borum 2011;

Heath-Kelly 2013; King & Taylor 2011). Het labelen van mensen en groepen als 'extremistisch' en het definiëren van wat 'gewoon' is, in welke omgeving dan ook, is altijd een subjectieve aangelegenheid (Van de Weert & Eijkman 2017/2018b).

Vooraf bij extreem gedrag zijn mensen geneigd anderen te taxeren vanuit hun eigen gezichtspunt (Eysink Smeets, Moors & Baetens 2011; McCauley & Moskalenko 2016). We moeten dus in acht nemen dat mensen elkaar een bepaalde mate van extremisme of radicaliteit toedichten op basis van hun persoonlijke oordeelsvorming; sociale wetenschappers en psychologen noemen dit ook wel 'morele oordeelsvorming' (e.g. Brinkmann 2010; Van Doorn 2008; Haidt & Baron 1996). Zoals uitgewerkt in eerder onderzoek betreft morele oordeelsvorming volgens ons een afweging van (beroeps)waarden en normen (Van de Weert & Eijkman 2017). Volgens de morele grondslagen van Haidt (2007) is niet de ratio, maar zijn vooral emoties daarin bepalend voor ons beslisgedrag. Meestal zijn die emoties subtiel – en daardoor niet duidelijk. Vandaar dat ze 'intuïties' of 'onderbuikgevoelens' worden genoemd. Bovendien is moraliteit sterk afhankelijk van de heersende cultuur en wordt het beïnvloed door het maatschappelijk debat (Haidt 2012). De heersende cultuur – en het politieke discours – zijn dus van sterke invloed op de manier waarop een lokale professional problematiek ervaart.

In de subjectieve inschatting van risico's schuilt ook meteen de normatieve legitimiteit van politieoptreden. Wanneer wij in dit rapport spreken over legitimiteit, hebben we het over het handelen van de staat op basis van het recht. Eigenlijk hebben we het over legitieme machtsuitoefening: dat is gezag (Gribnau 2009). De politie moet binnen een wettelijk kader gericht zijn op de bescherming van de democratische rechtsstaat, inclusief mensenrechten. Om de daadwerkelijke erkenning en toepassing van mensenrechten te waarborgen, zijn ze vastgelegd in mensenrechtenverdragen zoals het 'Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden' (EVRM 1950). Hierin wordt tevens nadrukkelijk verwezen naar de handhaving en de verdere verwezenlijking van de rechten van de mens, ook in het kader van opsporing en vervolging. De politie, met haar monopolie op het gebruik van geweld, is daarmee de meest zichtbare vertegenwoordiger van de rechtsstaat in het dagelijks leven van burgers (Van Maanen 1978; Manning 1997; Kleijer-Kool & Landman 2016). Gelijkwaardigheid van burgers, en daarmee hun gelijkwaardige behandeling, is een belangrijk beginsel dat aan de democratische rechtsstaat ten grondslag ligt. Het gaat om fundamentele beginselen of waarden, zoals rechtvaardigheid, rechtszekerheid en menselijke waardigheid.

1.3 DOELSTELLING ONDERZOEK

Doelstelling van dit rapport is om te achterhalen hoe de wijkagent omgaat met het verwerven van informatie bij het voorkomen en bestrijden van (gewelddadig) extremisme onder jongeren. De keuze voor de doelgroep jongeren komt voort uit

de vergelijkbare rol die de wijkagent is toebedeeld in de Nederlandse 'Aanpak van jeugdcriminaliteit' (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2002): *'De politie heeft in de richting van de jeugdzorginstanties een vroegsignalerings- en verwijzfunctie.'* De beroepsgroep is een belangrijke schakel geworden in het verwerven van informatie omtrent extremisme, net zoals hij dat van oorsprong is voor criminaliteit en overlastgevend gedrag. Tot op heden is echter weinig bekend over hoe wijkagenten deze taak naar eigen inzicht oppakken. Door patronen, valkuilen en dilemma's uit de dagelijkse praktijk uiteen te zetten, kan kennis worden vergaard waarmee de praktijkvoering van de wijkagent kan worden bevorderd.

Door de zienswijze van de lokale politie in kaart te brengen, wordt praktijkervaring gedeeld. Dit geeft waardevolle inzichten voor zelfreflectie en bewustzijn van het eigen handelen. Zoals bleek uit eerdere rapporten over de rol van jongerenwerkers en gemeenteambtenaren Veiligheid, geven de ervaringen van eerstelijns professionals handreikingen voor het effect van de lokale aanpak van extremisme onder jongeren (Van de Weert & Eijkman 2017/2018b). Dit derde rapport in de reeks van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht wil een bijdrage leveren aan meer grondige, inclusieve en geïnformeerde praktijkvoering door de wijkagent bij het verwerven van informatie rondom vermoedens van extremistisch gedrag bij jongeren. De onderzoeksresultaten beogen voorts advies uit te brengen over hoe politieorganisaties en lokale overheden gezamenlijk een betere politieke strategie zouden kunnen ontwikkelen op het gebied van vroegsignalering als onderdeel van preventieve terrorismebestrijding.

1.4 ONDERZOEKSVRAGEN

In deze studie vertellen verschillende wijkagenten uit heel Nederland over het verwerven van informatie rondom vermeend gewelddadig extremisme onder jongeren. Op basis van de contextuele achtergrondinformatie aangaande het beleid en de opdracht aan de wijkagent, hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe handelt de wijkagent bij het verwerven van signalen van (gewelddadig) extremisme?
2. Hoe wordt gewelddadig extremisme ingeschat?
3. Hebben wijkagenten een focus op verschillende vormen van extremisme onder jongeren?

1.5 METHODOLOGIE

Dit verkennende rapport is gebaseerd op interviews met wijkagenten uit geprioriteerde gemeenten door heel Nederland in de periode juni 2018 tot en met februari 2019. Uit een totaal van 30 wijkagenten zijn uiteindelijk 22 respondenten

geïnterviewd uit negen verschillende gemeenten. De acht afzeggingen kwamen naar eigen zeggen voort uit tijdgebrek. De interviews zijn meestal in duo's afgenomen (drie keer individueel en één keer met drie personen). Reden hiervan was het nadrukkelijke verzoek van de wijkagenten om zo min mogelijk 'tijd kwijt te zijn' aan deelname. De lengte van de interviews werd dan ook beperkt gehouden tot ongeveer 45 minuten. De respondenten gaven allemaal hun toestemming voor opname van de gesprekken, mits elke verklaring of uitspraak zou worden geanonimiseerd.

Tijdens de interviews werd geen vaste structuur gevolgd. Dat wil zeggen dat er open gesprekken zijn gevoerd. Deze benadering biedt ruimte voor flexibiliteit en adaptatie gedurende het interview om nieuwe, onvoorziene informatie op te halen en om vraagstelling te kunnen aanpassen bij onverwachte wendingen in het gesprek. Reden dat deze techniek is gebruikt – overeenkomstig met wat gangbaar is in de journalistiek – is dat het hier gaat om exploratief onderzoek, waarbij het verkrijgen van een diep begrip over de zienswijze van de professional belangrijker is dan het vergaren van data in de breedte (Gubrium & Holstein 2003; Rubin & Rubin 2005). Dat maakt een open interview bij uitstek geschikt om duiding, interpretaties en normatieve oordelen te kunnen identificeren.

Ook zijn tijdens de uitvoering van het onderzoek aanpassingen doorgevoerd in de vraagstelling naar aanleiding van bijvoorbeeld de uitkomsten van de eerste dataverzameling (Landsheer & Boeije 2010). Kenmerkend voor deze aanpak is de voortdurende afwisseling van gegevensverzameling en -analyse. Naderhand werd de uitkomst van alle gesprekken geanalyseerd middels de 'constant vergelijkende methode'. Deze methode richt zich meer op het beschrijven van variatie, waardoor het mogelijk wordt om systematisch verschillen te herkennen en betekenisvolle patronen, oorzaken en relaties in empirische gegevens te identificeren (Boeije 2002). Tegelijkertijd moet worden gezegd dat zowel de interactie met – en de interpretatie van – de onderzoeker centraal staat in een dergelijke manier van interviewen en analyse, wat voor bias kan zorgen (Poggenpoel & Myburgh 2003).

Om te voorkomen dat er algemene of 'wenselijke' antwoorden werden gegeven, is de respondenten tijdens de interviews gevraagd om verduidelijking en onderbouwing van hun antwoorden (*probing*). Het gebruik van *probing* in open interviews heeft in deze context het voordeel dat men inzicht krijgt in percepties, ervaringen en opinies van respondenten bij complexe en gevoelige onderwerpen (Kvale & Brinkmann 2009; Rubin & Rubin 2005). De manier van *probing* in open interviews wordt door Rubin & Rubin (2005, p. 20) '*responsive interviewing*' genoemd. Deze techniek is afkomstig uit de interpretatieve onderzoeksfilosofie en heeft veel overeenkomsten met journalistieke vraagstelling. Een andere benaming is ook wel het genereren van verhalende interviews, omdat de geïnterviewde aangespoord wordt om te

vertellen. Dergelijke '*stories*' geven inzage in individuele handelingen en motieven; ze illustreren de gevolgen van het volgen, verdraaien of negeren van beleid.

Hoewel validiteit en betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek voortdurend onderwerp zijn van discussie omdat de uitkomsten niet generaliseerbaar zijn (Denzin & Lincoln 2005; Landsheer & Boeije 2010), kan men ook stellen dat generalisatie niet het doel is van kwalitatief onderzoek, laat staan van exploratief onderzoek. Het uitgangspunt is reflectie op gangbare praktijkvoering, teneinde geloofwaardige inzichten te produceren en voor de praktijk bruikbaar te maken; dit verkleint de kloof tussen (beleids)theorie en praktijk (Parker 2012; Van Doorn 2008). Dit is niet alleen waardevol voor wetenschappers, maar juist ook voor beleidsmakers en de (lokale) professionals die dit beleid moeten uitvoeren.

2. ACHTERGROND

Alvorens over te gaan tot de praktijkanalyse achten wij het nodig een meer diepgaande – hoewel beknopte – weergave te geven van de rol die wijkagenten is toebedeeld bij het verwerven van informatie rondom extremisme in een stadium waarin er nog geen aantoonbare buitenwettelijke handelingen plaatsvinden. We doen dit aan de hand van een uiteenzetting van: 1. de beleidstheorie achter ‘gebiedsgebonden werk’; 2. de handelingsfase waarin ‘vroegsignalering’ plaatsvindt; 3. wetenschappelijke inzichten rondom anticiperende risico-inschattingen en morele oordeelsvorming; en tot slot 4. het praktische operationele werkkader.

2.1 INZET GEBIEDSGEBONDEN POLITIEWERK BIJ PREVENTIEVE TERRORISMEBESTRIJDING

Vroegsignalering van extremisme onder jongeren valt onder de ‘*community policing*’-strategie (Terpstra 2010 p. 217): preventief werken door middel van een proactieve aanpak in plaats van een reactieve werkstijl te hanteren op basis van incidenten. *Community policing* is een beleidsvisie die staat voor full-service, gepersonaliseerd politiewerk. Vaste wijkagenten patrouilleren in hetzelfde gebied, vanaf een gedecentraliseerde locatie. In het Nederlands wordt de term ‘gebiedsgebonden politiewerk’ gebruikt. Hierdoor worden wijkagenten een bekend gezicht, wat idealiter uitmondt in een proactieve samenwerking met burgers om problemen te identificeren en op te lossen (Ferreira 1996). De waarde die gehecht wordt aan de rol van de wijkagent bij het tegengaan van (gewelddadig) extremisme is dan ook vooral gericht op het verzamelen van informatie middels contacten met de buurt.

De preventieve benadering van veiligheidsrisico’s rondom jeugd betreft ook de wijkagent als we kijken naar de Nederlandse ‘Aanpak van jeugdcriminaliteit’ (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2002):

‘Van de politie mag in de lokale netwerken een actieve bijdrage worden verwacht in de versterking van de aanpak van de jeugdcriminaliteit. Een vroegtijdig, snel en consequent optreden door de politie begint met het «kennen en gekend worden» van en door de jeugdige doelgroep. De politie moet zicht (en toezicht) hebben op wat er zich in haar verzorgingsgebied afspeelt. [...] In het preventieve vlak vertaalt zich dit vooral in een verdere investering in het gebiedsgebonden werken door de politie. Daarnaast is de politie, doordat ze vaak in contact komt met probleemjongeren, een belangrijke vindplaats van risicokinderen.’

Hieruit volgend is het niet verwonderlijk dat aan wijkagenten eveneens een essentiële rol wordt toebedeeld in de lokale aanpak van extremisme onder jongeren. Vanwege het gebiedsgebonden werk zouden agenten geschikt zijn om vroegtijdig cruciale

informatie uit de gemeenschap op te halen om de eerste tekenen van veranderend gedrag of gedachtegoed te signaleren (OSCE 2014, p. 74; Out 2013, p. 73). Volgens de Nederlandse Integrale aanpak terrorisme² valt hun rol onder Fase 1, verwerven: het tijdig zicht krijgen op, en duiden van, (potentiële) dreigingen.

Informatiegestuurd politiewerk ('*intelligence-led policing*') is afhankelijk van de verbindingen met de burgergemeenschap. Deze verbindingen kunnen gelegd worden door gebiedsgebonden te werk te gaan, ofwel door '*community policing*'. Tegelijkertijd zet het verwerven van informatie deze verbindingen met bewoners onder druk (Van Caem, Van Steden, Boutellier & Van Stokkom 2013). Verschillende auteurs hebben betoogd dat community-politiestrategieën dan ook nooit volledig kunnen functioneren (Chappell 2009; Mastrofski, Wills & Kochel 2007; Skogan 2003; Terpstra 2010). Dat komt doordat de gelijktijdige toepassing van gebiedsgebonden en informatiegestuurd politiewerk ('*community policing*' vs '*intelligence-led policing*') leidt tot een mogelijke spanning. Want terwijl het de bedoeling is dat burgers informatie delen om problemen binnen de gemeenschap op te lossen, wordt dezelfde informatie gebruikt om de gemeenschappen te controleren (Crawford 2011).

2.2 HET VROEGTIJDIG VERWERVEN VAN INFORMATIE RONDOM EXTREMISME

Dat eerstelijns professionals een preventieve rol kunnen spelen in terrorismebeleid, valt te onderbouwen door het gegeven dat motivaties en redenen om aan radicaal geweld deel te nemen vaak worden geïnitieerd door lokale grieven (White 2011; Hinds 2013). Denk aan ontwikkelingen die fungeren als 'triggerfactor', waarna mensen besluiten dat het vanaf dat moment is toegestaan geweld te gebruiken (Feddes, Nickolson & Doosje 2015). Dit kunnen persoonlijke problemen zijn, zoals verlies van werk of schooluitval, of directe ervaringen met discriminatie, racisme en uitsluiting.

Wat daarbij meespeelt is de invloed van de sociale omgeving. Extremistisch gedachtegoed wordt zeggend aangewakkerd in 'radicale milieus' (Malthaner & Waldmann 2014), waar interactie is en er sociale banden zijn met gelijkgestemden, is het niet in de directe omgeving, dan wel online (Schoorman, Lindekilde, Malthaner, O'Connor, Gill & Bouhana 2018). Een algemene ontevredenheid over de samenleving blijkt daarbij de belangrijkste gedeelde motivatie voor een groep jongeren om extreem gedachtegoed te ontwikkelen, belangrijker dan louter de boodschap van een bepaalde religieuze of politieke ideologie (Bondokji, Wilkinson & Aghabi 2017; Schils & Verhage 2017). Dit geldt ook voor veronderstelde '*lone-wolf*' actoren, personen die solitair lijken te handelen. Deze bevinding is, zo stellen

Schuurman et al. (2018), van bijzonder belang voor diegenen die proberen deze vorm van geweld op te sporen en te voorkomen.

Sociale wetenschappers hebben het idee van een gevoel van onrechtvaardigheid erkend als centrale factor om geweld in het algemeen te begrijpen (Agnew 2006; Van den Bos 2007; Deutsch 1985). Vanuit criminologisch onderzoek weten we dat ook aan een proces van radicalisering naar gewelddadig extremisme vrijwel altijd (onder andere) een gevoel van 'oneerlijkheid' ten grondslag ligt (Dean 2014; Pauwels & Heylen 2017; Brown & Abernethy 2010; Borum 2014). Halverwege de jaren zeventig concludeerde Hacker (1976) reeds dat gepercipieerde 'onrechtvaardigheid' de basismotivatie is voor terrorisme. Hierop wordt een 'schuldige' aangewezen die verantwoordelijk is voor het ervaren leed. Dit kan een andere bevolkingsgroep zijn, maar de schuld kan ook toegewezen worden aan een instantie of de overheid.

Via het gebiedsgebonden werk zou de wijkagent informatie kunnen verwerven over het bestaan van radicale milieus. Hiermee kan een inschatting gemaakt worden van de potentiële extremistische dreigingen die van een jongere of groep uitgaan. Met behulp van empirische wetenschappelijke inzichten over sociale banden kunnen wijkagenten informatie verwerven over afwijkend extreem gedrag. Om vroegtijdig afwijkend extreem gedrag te identificeren, en zo potentieel geweld af te wenden, dient de wijkagent goed op de hoogte te zijn van lokale grieven die er spelen. Hiervoor is betrokkenheid nodig bij de gemeenschap in het algemeen, op basis van wederzijds vertrouwen (Tyler & Fagan 2008). Ook vereist dit nauw contact met de sociale omgeving van jongeren, bijvoorbeeld via jongerenwerk, scholen en buurtpreventieteams. Hoe effectief de wijkagent is, hangt immers af van hoeveel steun hij of zij krijgt van de burgers in de wijk (Mastrofski, Snipes & Supina 1996). Dat geldt des te meer voor het verkrijgen van informatie.

2.3 ANTICIPERENDE RISICO-INSCHATTINGEN EN MORELE OORDEELSVORMING

Belangrijk aandachtspunt in het kader van risico-inschattingen omtrent extremisme onder jongeren, is dat mensen anderen taxeren vanuit hun eigen gezichtspunt (McCauley & Moskalenko 2016; zie ook hoofdstuk 1). Ook (uitvoerende) professionals zoeken naar informatie die hun ideeën bevestigt en – hoe kundig ook – interpreteren nieuwe informatie op een manier die in lijn is met de eigen ideeën (Ariely 2008; Cialdini 2009; Kahneman, Slovic & Tversky 1982; Taleb 2007;). Hierdoor maken zelfs specialisten en experts behalve incidentele ook structurele fouten. Deze reflex staat ook wel bekend als de '*confirmation bias*': de voorkeur voor bevestiging van bestaande opvattingen (Plous 1993). Mensen vertonen deze vooringenomenheid wanneer ze selectief informatie verzamelen of wanneer ze deze op een subjectieve manier interpreteren. Een dergelijke handelwijze vergroot het risico op zogeheten '*false positives*' (personen die aangemerkt worden als potentieel risicovol terwijl zij – naar alle waarschijnlijkheid – nooit over zullen gaan tot het gebruik van geweld).

Vice versa bestaat de kans op '*false negatives*' (personen die niet als gevaarlijk worden aangemerkt en uiteindelijk wel overgaan tot geweld). Beide uitkomsten hebben negatieve implicaties.

Met name wanneer eerstelijns professionals preventief moeten opereren op het snijvlak van maatschappelijk welzijn en (vroeg)signalering van gewelddadig extremisme, verloopt de oordeelsvorming weinig gestructureerd en niet geheel objectief (Van de Weert & Eijkman 2017). Het gaat hier immers om de eerste tekenen van afwijkend gedrag; een grijs gebied, zou men kunnen stellen omdat eerlijkheidshalve niemand kan voorspellen wanneer iemand een risico vormt als er geen aanwijzingen zijn voor strafbare feiten. Hiervoor ontbreekt het in de dagelijkse praktijk aan een helder kader (Björgo & Gjelsvik 2015; Schmid 2011). Dit veroorzaakt onzekerheid in de dagelijkse praktijk van de zogenaamde frontlijnwerkers (Horgan 2014; Mattsson 2017; Peddell et al. 2016). Hierdoor leunt oordeelsvorming deels op de eigen individuele perceptie van de problematiek. Informatievergaring rondom personen en groepen die mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, gebeurt dan in wezen op basis van 'onderbuikgevoelens' (Van de Weert & Eijkman 2018a).

Proactief politieoptreden ligt dan ook, vanwege de onvermijdelijke over- en ondersignalering van bepaalde (groepen) burgers, maatschappelijk gevoelig. Onderzoeken naar preventieve terrorismebestrijding plaatsen vraagtekens bij de evenredigheid van de aandacht in het beleid en de daaruit voortvloeiende (repressieve) actie (Heath-Kelly 2012; Ragazzi 2016; Breen-Smyth 2014). De vraag naar rechtvaardige verdeling is bij uitstek voor de politie van belang. De politie is immers de meest zichtbare vertegenwoordiger van de rechtsstaat in het dagelijks leven van burgers (Van Maanen 1978; Manning 1997). Bovendien beïnvloedt de politie de mate waarin burgers het gevoel hebben te leven in een rechtvaardige samenleving; een zogeheten '*just world*' (Van der Vijver 1993). Want hoe meer je als overheid voor bepaalde doelgroepen de nadruk legt op harde maatregelen en repressie, hoe meer dit het probleem bestendigt, in ieder geval op de korte termijn.

2.4 OPERATIONELE TOELICHTING

Het signaleren van vermeende signalen van extremisme in een stadium waarin er nog geen aantoonbare buitenwettelijke handelingen plaatsvinden, is per definitie geen '*evidence-based practice*'. Ondanks oproepen door het Europees Parlement voor systematisch onderzoek naar preventieve terrorismebestrijding, is er daarbij nog steeds een gebrek aan relevante (en robuuste) evaluaties waarop professionals kunnen terugvallen, bij wijze van '*good-practices*' (Orav 2015; Gielen 2015; Hofman & Sutherland 2018). Bovendien is er altijd een gespannen dynamiek tussen de echte wereld en de realiteit zoals die wordt geschetst in een beleidscontext (Eijkman 2017; Van Gorp, Hoorens & Kowalski 2014).

Om de wijkagent zo goed mogelijk de straat op te sturen, heeft de Europese Commissie aangedrongen op speciale trainingen voor het herkennen van gewelddadig extremisme. Deze ontwikkeling wordt vooral gemarkeerd door de start van het COPPRA-project (Out 2010): *Community Policing and Prevention of Radicalisation*.³ In Nederland resulteerde dit in het domein CTER (contra terrorisme, extremisme en radicalisering), waarmee dit een geprioriteerd onderwerp werd bij de Nationale Politie. Kernthema's zijn radicalisering, jihadisme en polarisatie. Het verschilt overigens per regionale eenheid hoeveel capaciteit op CTER wordt ingezet.

De CTER-trainingen die geïnitieerd worden door de Politieacademie waren de afgelopen jaren continu onderhevig aan aanpassingen. De inhoud was bij de start van het project in 2014 in de eerste plaats gericht op het internationaal jihadisme en de bijbehorende uitreizigersproblematiek (persoonlijke communicatie, 29 februari 2019). Sinds 2017 is dit aangepast naar een breder perspectief op extremisme in het algemeen. Gekeken naar het lesprogramma vormt het onderwerp jihadisme wel nog een afzonderlijk onderdeel van de training, en krijgt het daarmee speciale aandacht. Ook wordt er aandacht gegeven aan basiskennis over de islam. Ter voorbereiding op het geven van de training worden kerninstructeurs binnen het CTER-domein verzocht de e-learningmodule 'Radicaal of Puberaal'⁴ van de Nationaal Coordinator Terrorismen & Veiligheid (NCTV) te volgen. Ook hierin is er aandacht voor zowel extreemrechtse als islamitisch radicalisering. 'Om de collega's in het werkveld bewust te maken van problematiek rondom deze thema's in relatie tot de handhaving openbare orde en veiligheid wordt hen geleerd welke signalen te onderkennen zijn en wat hierbij het handelingsperspectief is', aldus de communicatie over de training op de website van de Politieacademie.⁵

Het cruciale onderscheid met het gebruikelijke reactieve handhavingswerk van de politie, is dat het hier gaat om proactief optreden. Dit gebeurt in principe op eigen initiatief van de agent. Wijkagenten hebben de vrijheid om zelfstandig te beoordelen of gedrag wordt aangemerkt als potentieel extremisme. Bij vermoedens van extremistisch gedrag kunnen wijkagenten middels de Basis Voorziening Handhaving (BVH) een melding met code CTER aanmaken in de zogenoemde ContraTerrorisme-infobox (CT-IB). Strikt genomen wordt informatie niet gedeeld maar uitsluitend integraal binnen de CT-IB bekeken. Deze informatie wordt dagelijks gescand door 'medewerkers *Intelligence*, een operationeel-, tactisch- en strategisch analist en operationeel expert(s)', aldus Cahiers Politiestudies (2017 nr. 1, p. 117).

3 Zie JLS/2009/ISEC/AG/012: How can the community policing philosophy act as a lever to prevent radicalisation in the fight against terrorism? via: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/projects/HOME_2010_ISEC_FP_C3_400001619_en, geraadpleegd op 13 Mei 2019.

4 Zie <https://radicaalofpuberaal.nctv.nl/leerplein/index.asp>, geraadpleegd op 24 januari 2019.

5 Zie: <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/pages/opleiding.aspx?code=9303291>, geraadpleegd op 13 mei 2019

De informatie over individuen of groepen die in het systeem staan geregistreerd met een CTER-code, wordt gedeeld tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Indien de uitwisseling van informatie uit de infobox concrete resultaten oplevert, kan er behalve tot opsporingsonderzoeken ook worden overgegaan tot de inzet van bestuurlijke maatregelen waarmee iemands bewegingsvrijheid wordt ingeperkt omwille van de nationale veiligheid.

3. DE WIJKAGENT AAN HET WOORD

Voor het analyseren van de interviewdata is het nuttig om een korte toelichting te geven op de werkwijze die de wijkagent volgens de beleidsdocumenten dient te hanteren. Hierbij moet in acht worden genomen dat in dit onderzoek onder de lokale aanpak wordt verstaan: aanpakken gericht op het beoordelen van signalen van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme, om zo mogelijk daarop te interveniëren. Volgens de beleidsvisie 'Politie in ontwikkeling' (Raad van Hoofdcommissarissen (2005) – de blauwdruk voor de Nederlandse wijkagent – moeten '*community officers*' niet alleen fungeren als informatiebronnen voor strafrechtelijk onderzoek, maar hebben ze ook een belangrijke 'signaal- en adviesfunctie': zij zorgen voor informatie en vroegtijdige waarschuwingen over belangrijke maatschappelijke trends. Hieronder valt ook het bijdragen aan terrorismebestrijding. Vanuit dit uitgangspunt is informatiegestuurde politiezorg een belangrijk onderdeel geworden van de taken van de wijkagent.

Zoals de meeste respondenten (18) uit zichzelf naar voren brengen in de interviews, 'draait de politie op informatie'. We kunnen stellen dat de geïnterviewde wijkagenten zichzelf in eerste instantie duidelijk zien als handhaver van de openbare orde in de gemeente. Dit komt overeen met de taak van de politie zoals omschreven in de Politiewet (Artikel 1 lid 1 en 2 Politiewet 2012). Het gaat bij het verwerven van informatie rondom vermeend extremisme ook niet om nieuwe bevoegdheden. Men zou echter kunnen stellen dat vroegsignalering wel verder reikt dan handhaving van de openbare orde. In de praktijk is er immers zonder informatie geen opsporing mogelijk. En zonder opsporing geen opvolging. De wijkagent fungeert bij het verwerven van informatie als een soort poortwachter; hetzij als doorgeefluik voor mogelijke vervolging. Wijkagenten kunnen om die reden dan ook gezien worden als een handhaver van de rechtsorde.

Anderszins heeft de politie in de richting van de jeugdzorginstanties ook een vroegsignalerings- en verwijfsfunctie. Of wel ze vormen een belangrijke eerste schakel voor de inzet van bestuurlijke maatregelen of strafrechtelijke vervolging, maar spelen dus ook een rol bij de inzet van sociale interventie onder drang (vrijwillig, maar niet vrijblijvend). Opmerkelijk is overigens in dit kader dat slechts enkele respondenten (5) zeggen dat zij ook een 'sociale' rol te vervullen hebben. Zoals respondent 3 het verwoordde: 'Wij zijn ook een soort maatschappelijk werker. Met de wijkagent kun je praten; ongeacht achtergrond. Niet met andere politie.' Hiermee lijkt deze agent zich te distantiëren van de werkwijze van andere 'soorten' politiemensen. In wezen is dit ook correct als we kijken naar de originele conceptuele gedachte achter '*community policing*' (COP) uit de jaren '70, die uitgaat van de wijkagent als een 'sociale dienst' (Goldstein 1987; Greene & Mastrofski 1988). In deze eerste beleidsvisie wordt veel

meer de nadruk gelegd op de servicegerichtheid van de wijkagent, die daarbij gebruikmaakt van *'soft policing'*. Deze taakomschrijving verwijst naar de bredere sociale taken binnen de gemeenschap. De verklaring voor de zienswijze van de vijf respondenten is wellicht te verklaren door hun leeftijd, aangezien deze wijkagenten van een eerste lichting leken te komen. In ieder geval waren zij in de functie van wijkagent getreden vóór 2005, toen de beleidsvisie 'Politie in ontwikkeling' werd aangenomen en doorgevoerd in de opleiding van de Politieacademie.

Ongeacht de tweeledigheid van de functie (hulpverlener vs. handhaver) is het wel duidelijk dat naast het zijn van een 'aanspreekpunt' het verwerven van informatie het uiteindelijke doel blijft van de wijkagent anno 2019. Dit uitgangspunt komt overeen met een van de belangrijkste ambities binnen de beleidsvisie van gebiedsgebonden werk (zie o.a. Terpstra 2010). Maar waar het gaat om het verwerven van informatie rondom vermeend (gewelddadig) extremisme, is de uitvoering van informatiegestuurd politiewerk niet zozeer reactief bedoeld (gestuurd op incidenten of probleemoplossend). Bij vroegsignalering dient de agent een proactieve werkwijze te hanteren. Vanuit strategisch perspectief valt de rol van de wijkagent bij het verwerven van informatie over extremisme daarom onder de noemer preventieve terrorismebestrijding.

Het proactief verkrijgen van informatie uit de wijk vereist letterlijk 'oren en ogen'. Dit vraagt op zijn beurt weer om direct contact met buurtbewoners voor het verwerven van informatie. Als we uitgaan van een situatie waarbij de wijkagent hiervoor ook daadwerkelijk tijd heeft – het lukt wijkagenten in werkelijkheid helaas lang niet altijd om 80 procent van hun tijd op straat te besteden, zoals 15 van de 20 respondenten aangeven – dan rest nog altijd de vraag: is het toebedelen van een significante vroegsignaleringsrol aan de wijkagent een realistisch streven? Het gaat hier immers om een fase waarin er feitelijk nog geen buitenwettelijk handelen heeft plaatsgevonden.

Om die reden staan de volgende vragen centraal in dit rapport:

1. Hoe handelt de wijkagent bij het verwerven van signalen van (gewelddadig) extremisme?
2. Hoe wordt gewelddadig extremisme ingeschat?
3. Hebben wijkagenten een focus op verschillende vormen van extremisme onder jongeren?

Hieronder volgt een uitwerking per deelvraag. Voor de leesbaarheid zijn tussenkopjes toegevoegd die het centrale thema van de analyse aangeven. Wanneer tekst tussen aanhalingstekens staat en schuingedrukt, dan betreft het letterlijke bewoording voortkomend uit de interviews

3.1 HOE HANDELT DE WIJKAGENT BIJ HET VERWERVEN VAN SIGNALEN VAN (GEWELDDADIG) EXTREMISME?

Uit empirische onderzoeken weten we inmiddels dat blootstelling aan bepaalde omgevingen en situaties een sleutelfactor is in het ontwikkelen van potentieel gewelddadig extremisme (zie o.a. Perry, Wikström & Roman 2018). Er worden vaak ideologische argumenten gegeven als rechtvaardiging voor het lidmaatschap van een extremistische groep, maar de echte, onderliggende reden is meestal sociaal van aard (Pauwels, Shils, Lafinneur, Brion, Verhage, De Ruyver & Easton 2014; Thijs, Rodermond & Weerman 2018). Zicht behouden op de sociale omgeving van potentieel risicovolle jongeren is dan ook zeer belangrijk. Niet alleen voor het sociaal domein, maar ook voor de wijkagent. Het gaat er dan om alert te zijn op indicatoren die wijzen op een 'kwetsbare omgeving' die mogelijkheden biedt om af te glijden naar ongewenst gedrag, en niet in eerste instantie op het 'najagen' van jongeren die ontvankelijk zouden zijn (Corner et al. 2019).

Respondent 15 vertelt over de werkwijze die hij hanteert:

'Het is niet zozeer een individuele zaak, maar je moet kijken wat een gemeenschap beweegt. Vaak wordt er gereageerd op actualiteiten uit het nieuws, ook door de jeugd. Ze zien veel voorbij komen op sociale media. Er wordt wel degelijk veel gepraat. Dit beïnvloedt percepties. Het vormt hun algehele wereldbeeld. Om een voorbeeld te geven: zijn er politieke spanningen in Turkije dan heeft dat invloed op de Turkse gemeenschap in Nederland. Je moet je daar als wijkagent bewust van zijn. Daar kun je op inspelen door poolshoogte te nemen wat de gemoederen beweegt in de wijk; praatje maken – gewoon tussen neus en lippen door – en dan weer weggaan. En dat dan liefst paar keer achter elkaar in een korte tijd. Praatje maken en weer weggaan, praatje maken en weer weggaan. Niet meteen om harde inlichtingen te verwerven, maar om te kunnen beoordelen hoe hoog de emoties zitten, bijvoorbeeld.'

Dit voorbeeld lijkt erop te wijzen dat deze wijkagent zich bewust is van het effect van een proactieve focus op netwerken en groepsgedrag, in plaats van zich te richten op individuen bij het verwerven van informatie rondom extremisme. Toch is hij wellicht eerder een 'outliner' dan dat hij het algemene denkbeeld vertegenwoordigt. Uit de algehele analyse van de reacties van alle respondenten in dit onderzoek, komt namelijk naar voren dat het merendeel van de wijkagenten vooralsnog meet 'hoe het ervoor staat in de wijk' omdat zij 'gestuurd zijn vanuit het CTER-team om ergens langs te gaan'. Deze conclusie is gebaseerd op het gegeven dat 16 van de 22 respondenten uiteindelijk voorbeelden noemen van een 'opdracht' van bovenaf. Ofwel: dat zij ergens op af zijn gestuurd aan de hand van reeds bestaande informatie uit de CT-IB. Dit betreft reactief politieoptreden. Het gaat hier dan tevens over casussen die een enkel persoon of huishouden betreffen, niet een groep. Of er ook daadwerkelijk in de praktijk proactief gehandeld wordt op samenspanning en/of

groepsontwikkeling in de wijk, valt daarom te betwijfelen.

GROEPSFOCUS

Uit deze verkenning kwam wel eenmaal een voorbeeld naar voren van een 'project' gericht op een jeugdgroep die zich intolerant opstelde tegenover andere bevolkingsgroepen. De aanleiding hiertoe was 'ernstige overlast' op straat (geluid, rommel, dreigend voorkomen), resulterend in incidenten. In samenwerking met de gemeente, OM, jeugdzorg en jongerenwerk is toen een plan van aanpak opgesteld. Het programma besloeg een aantal weken waarbij de jongeren stapsgewijs werden begeleid naar 'verandering'. Tijdens de looptijd van het project werden na een huiszoeking wapens aangetroffen bij sommige leden van de groep en bleek ook dat zij online actief waren met rechts-extremistische uitingen. Men zou kunnen stellen dat het proactief verwerven van algemene informatie door de wijkagent resulteerde in een interventie op een radicaliseringsproces naar gewelddadig extremisme onder de jongeren. Met de kanttekening dat dit werd geïnitieerd door incidenten in de categorie 'overlastgevende jeugd'.

Dit doet de vraag rijzen of er überhaupt een onderscheid gemaakt moet worden tussen de 'Aanpak van jeugdcriminaliteit' (zie bespreking hiervan in paragraaf 2.1) en 'de lokale aanpak van extremisme onder jongeren'. Het voorbeeld van het hierboven genoemde project geeft aan dat kennelijk het ene gedrag het andere niet uitsluit; het uiten van extremisme was hier in feite slechts een onderdeel van het handelen van de groep. De gewelddadige dreiging voor de samenleving die uitgaat van de groep is in dit stadium van vroegsignalering even groot, of het nu gecategoriseerd wordt als extreem gedrag of overlastgevend. In de gekozen aanpak van de gemeente wordt dan ook naar gedragsverandering in het algemeen gestreefd, en niet enkel op de indicator ideologie (ofwel extremisme). Daarmee is het risico op recidive waarschijnlijk het kleinst, omdat de groep niet louter aangesproken wordt op zijn/haar denkbepelden maar op het afwijkende gedrag. Hierin ligt mogelijk ruimte voor aanpassing van de manier waarop wijkagenten kunnen bijdragen aan het preventief verwerven van informatie: als extremisme onder jongeren onderdeel is van de ernstige overlast, waarom het dan als een bijzondere subcategorie behandelen?

DREIGINGEN

Vaak schatten wijkagenten letterlijk aan de hand van het aantal lopende CTER-casussen in of er wat speelt in hun wijk en vanuit welke hoek de dreiging komt. Dit zijn dan casussen die in een zogeheten 'Veiligheidshuis'-constructie reeds worden of zijn besproken. Zijn er geen of weinig lopende casussen op het gebied van extremisme, dan is het volgens de geïnterviewde wijkagenten rustig. Of, zoals 12 van de 22 respondenten aangeven, *'dan is het er niet'*. *'Wij zien het in ieder geval niet'*, is het exemplarische antwoord van respondent 13. Daarmee lijkt er echter een blinde vlek te zijn voor extremisme dat niet direct door incidenten aan de oppervlakte komt, en dat idealiter middels proactief politieoptreden opgespoord kan worden. Het

monitoren van casussen die reeds ter tafel liggen bij het Veiligheidshuis valt immers wederom onder reactief politieoptreden.

Wat dit laatste betreft moet ook worden opgemerkt dat twee respondenten heel specifiek aangaven te twifelen aan het reactief monitoren van individuen in een multidisciplinaire setting (dat wil zeggen: vanuit verschillende instanties). Dit baseren zij op persoonlijke negatieve ervaringen die zij in hun werk hebben ondervonden. Het is niet mogelijk toelichting te geven op de context van de casussen, maar de volgende informatie is wel nodig voor het in perspectief plaatsen van de beleving van de wijkagenten: de wijkagenten gaven aan het 'subject' tot dan toe nog niet te hebben gekend. Hun was de opdracht gegeven om herhaaldelijk 'langs te gaan' bij personen die onderhevig waren aan sociale-interventietrajecten (gestart vanuit de gemeente onder drang) om te 'controleren' of er dingen 'opvielen' aan de persoon, het huishouden of de woning. Hierbij hadden ze – naar eigen zeggen – geen verdere achtergrondinformatie tot hun beschikking gekregen op basis waarvan zij moesten inspecteren.

Respondent 8 vertelt over zijn ervaring:

'Vaak was ik dan al de zoveelste persoon die die week aanbelde. Iedere dag stond er wel iemand voor de deur om te kijken hoe het ging. Dan weer iemand van de gemeente, dan jeugdzorg of een sociaal werker. Het kwam op mij over alsof we de persoon in kwestie geen kans gaven. Naast alle maatschappelijke bijstand (NB: vanuit sociale interventie is dit een traject onder drang, red.) kwam ik dan ook nog eens "inspecteren" hoe de zaken ervoor stonden. Ik kreeg het idee dat dit alleen maar averechts werkte. Het geeft naar mijn gevoel in ieder geval weinig blijk van vertrouwen in iemands wil om te veranderen of zaken recht te zetten. En ik vermoedde dat het zijn weerslag had op het vertrouwen van de persoon in ons (de politie, red.) en de overheid.'

CONTACT

Wat verder opvalt is dat vrijwel alle respondenten aangeven dat zij geen contact krijgen met bepaalde doelgroepen; in ongeveer een derde van de gevallen zijn dat jongeren. Respondent 6 licht toe dat hij vermoedt dat de reden hiervan zou kunnen liggen in gebrekkig vertrouwen in de politiedienst: *'Het doet zich vaak voor in probleemwijken; doordat de jongeren alleen maar in contact komen met ons (de wijkagenten, red.) vanuit een handhaversrol, dus na incidenten. Is er iets aan de hand, dan komen wij opdraven. Daardoor zijn sommige groepen simpelweg gesloten, je komt er domweg niet binnen. De hulpverlenerskant van de wijkagent, de kant waarbij de agent er zogezegd "ook voor jou is", wordt vaak niet gezien of zo ervaren. Jongeren die in gesloten gemeenschappen opgroeien, wordt het wantrouwen bovendien met de paplepel ingegoten.'*

Uit deze toelichting zou men voorzichtig kunnen concluderen dat de ‘geslotenheid’ mede voortkomt uit het eerdergenoemde spanningsveld tussen gebiedsgeboden en informatiegestuurd politiewerk. Immers, volgens de geïnterviewde wijkagent zorgt het ‘wantrouwen’ er niet alleen voor dat de wijkagenten geen informatie wordt toegespeeld; deze respondent geeft aan dat het zelfs een averechts effect kan hebben. Respondent 20 refereerde hier ook aan door te stellen *‘dat jongeren zich expres gaan afzetten tegen ons’*. Dergelijke escalaties zijn natuurlijk bekend uit de media. Openbare voorbeelden zijn de problematische jeugdgroepen uit Zoetermeer en Gouda, waar groepen jongeren zich in het verleden provocerend hebben opgesteld tegenover de politie.

Overigens was het opmerkelijk dat respondent 14 en 17 in dit kader specifiek wezen op de vorming van overlastgevend plattelandsjeugd, wier gedrag zij ook als extreem zien. Zij refereerden aan jongeren vanuit het buitengebied die in de weekenden naar de dichtstbijzijnde stad trekken om daar *‘te werk te gaan als een soort knokploeg’*. Nog even teruggrijpend op de alinea over groepsfocus, ligt ook hier mede een mogelijkheid voor aanpassing van de lokale aanpak extremisme. Van reactief persoonsgericht, naar proactief gericht op ontwikkelingen in de sociale omgeving van jongeren. En meer gericht op een algemene preventieve signalering van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme (of beter gezegd: extreem geweld), dan enkel gericht op de aanpak van specifieke ideologieën (hetzij geloofsovertuigingen of politiek). Want vanuit een criminologisch perspectief speelt er altijd meer dan enkel een geloofs- of politieke overtuiging. Denk aan criminogene factoren in het individuele domein (verleden met probleemgedrag, leefstijl), binnen het gezin (scheiding, politiecontact gezinslid), en de bredere sociale omgeving (politiecontact vrienden, gedrag op school) (Van der Laan, Van der Schans, Bogaerts & Doreleijers 2009).

3.2 HOE WORDT GEWELDDADIG EXTREMISME INGESCHAT?

Uitgaande van een wettelijke basis voor het verwerven van informatie, kunnen we stellen dat het bij vroegsignalering in feite niet gaat om ontspoorde individuen – of om radicale personen – maar om mensen die onze rechtsorde niet accepteren. Dit zou ook kunnen gelden als vertrekpunt voor risico-inschattingen door wijkagenten. In het zich afzetten tegen de rechtsstaat gaat immers mogelijk een dreiging voor de samenleving schuil (De Graaff 2008; Kowalski 2015; Overeem 2017; McCauley & Moskalenko 2017). Dit wordt in Nederlandse beleidsstukken ook wel aangeduid als ‘ondermijning van de democratie’.

Waar in ‘algemeen’ radicalisme of extremisme niet automatisch toekomstige geweldpleging schuilgaat, kan men zeggen dat dat voor de intentie, de bereidheid of het aanzetten tot geweld wel opgaat. Bij het verwerven van informatie rondom vermeend (gewelddadig) extremisme gaat het dan om de vraag of het gebruik van

geweld door een persoon gelegitimeerd wordt of niet. In dat geval zou de informatie die de wijkagent preventief moet verwerven, gericht moeten zijn op de mate van acceptatie van geweldpleging (Borum 2003).

NORM

Uit de interviews blijkt dat een kleine meerderheid van de respondenten (13) wel inziet dat er een scheidslijn is tussen het ogenschijnlijk 'afzetten' tegen de maatschappij en het koesteren van gewelddadige sentimenten. Maar waar die afbakening hem precies in zit, kunnen de wijkagenten eigenlijk niet echt toelichten. De reactie van respondent 7 is exemplarisch hiervoor: *'Iemand die radicaal ergens in gelooft hoeft niet per se gevaarlijk te zijn. Het doorschieten is een risico.'* Ook respondent 8 omschrijft het proces van radicalisering naar extremisme in min of meer dezelfde bewoordingen: *'Overtuiging is prima, maar je moet niet doorslaan.'* Op de vervolgvraag: *'doorslaan/doorschieten in wat?'*, halen zij hun schouders op. Dit gaf aanleiding om wederom terug te grijpen op eerder onderzoek naar het begrip van concepten: 'De lokale jongerenwerker over de wirwar van het signaleren van radicalisering versus extremisme' en 'Vroegsignalering van Extremisme? De Lokale Veiligheidsprofessional over Risico's en Duiding bij Jongeren' (Van de Weert & Eijkman 2017/2018). Wat betekenen de termen radicalisering en extremisme eigenlijk en hoe verhoudt dergelijk gedrag zich tot geweldpleging?

Sommige geïnterviewden wijkagenten geven bij doorvragen op de verschillende concepten aan dat het erom gaat dat je *'de grens moet leren kennen'*. Om de woorden van respondent 13 aan te halen: *'Het gaat om hoe iemand een democratie ziet. Het belang van de samenleving. De middenmoot; dat is een wettelijk kader.'* Navraag wat zo'n 'middenmoot' precies behelst geeft geen concrete uitleg. Respondent 13 geeft hierop ook toe dat hij niet goed kan toespitsen wat wordt verstaan onder de term 'bedreiging voor de democratie'. De reactie die volgt is: *'Het is ook cultuur. Ontwrichting van een samenleving willen. Dit uit zich in afwijkend gedrag; uiterlijk, zich isoleren, stoppen met school of werk.'* Hiermee lijkt het erop dat het concept 'gewelddadig extremisme dat een bedreiging voor de rechtsstaat of democratie vormt', niet wezenlijk is doorgedrongen. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven kunnen we op basis van een wettelijke grond stellen dat het bij vroegsignalering in feite niet gaat om ontspoorde individuen – of om radicale personen – maar om mensen die onze rechtsorde niet accepteren. Dit zou ook kunnen gelden als vertrekpunt voor risico-inschattingen door wijkagenten. In het zich afzetten tegen de rechtsstaat gaat immers mogelijk een dreiging voor de samenleving schuil (De Graaff 2008; Kowalski 2015; Overeem 2017; McCauley & Moskalenko 2017). Dit wordt in Nederlandse beleidsstukken ook wel aangeduid als 'ondermijning van de democratie'.

Op de vraag hoe afwijkend gedrag er in de praktijk daadwerkelijk uit ziet komen

eveneens weinig concrete antwoorden uit de interviews. Respondent 17 noemt het volgende: *'Trotsheid; gevoel dat je erbij hoort. Zolang dat belang niet extreem is, is het oké. Herkenbaar laten blijken dat je bij een andere groep hoort. Afstand nemen van ons als wijkagent.'* Respondent 7 zegt: *'Frustratie ligt bij jongeren vaak in gevoel van oneerlijkheid. Als iemand zo gaat denken (gefrustreerd, red.) dan moet je op gaan letten.'* Uit dergelijke antwoorden kan opgemaakt worden dat de wijkagenten goed op de hoogte zijn van allerlei theorieën over de sociale voordelen waarop binnen preventieve terrorismebestrijding kan worden ingespeeld. Radicale bewegingen bieden zoekende jongeren namelijk in het algemeen drie dingen: (1) een antwoord op existentiële levensvragen, (2) een politiek-activistisch antwoord op onrecht, en (3) een 'warm nest' voor jongeren die zich elders niet thuis voelen (Fermin 2009). Dit komt overeen met de drie voornaamste beweegredenen van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme, namelijk: (1) een behoefte aan zingeving en identiteit, (2) een reactie op onrecht, en (3) een behoefte aan sociale bindingen/sociale aansluiting (Buijs & Demant 2008). Maar door de 'vaagheid' in toelichting lijkt het er eveneens sterk op dat er wederom geen inhoud gegeven kan worden aan wat deze sociale theorieën precies voor de dagelijkse beroepspraktijk betekenen. Het doet de vraag rijzen: is de wijkagent voldoende op de hoogte van waar beleidsconcepten voor staan? Terminologie en concepten zoals 'bedreiging voor de democratische rechtsstaat', een 'veranderproces in gedrag', de 'ontwrichtende werking op de samenleving' worden ogenschijnlijk achteloos gebruikt. Maar zolang er geen concreet besef is welk doel ze dienen in het kader van veiligheidswaarborging bij vroegsignalering van extremisme, lijkt de lokale aanpak van extremisme niet optimaal effectief.

MORELE OORDEELSVORMING

Dat hier wellicht een sleutel ligt voor verdere ontwikkeling van de mate waarin eerstelijnsprofessionals een objectievere inschatting kunnen maken', valt te staven met het antwoord van respondent 10: *'Een extremist wil zich opdringen; geweld gebruiken. Hoe herken je dat dan? Ja dat is moeilijk. Ik ben heel eerlijk. Het is heel moeilijk want je wordt ook beïnvloed door de mensen om je heen. Het is lastig om privémeningen erbuiten te houden. Ik lees ook de krant. Mijn beeldvorming wordt ook wel gestimuleerd. Je moet mentaal privé en werk scheiden; ik ben nu in dienst van de burger. Maar thuis ben ik ook gewoon een mens.'* Wat de geïnterviewde wijkagent hier beaamt, is dat zijn perceptie van de mate van iemands extremisme of radicaal gedrag, afhankelijk is van zijn eigen 'morele oordeelsvorming' (Van Doorn 2008). Eenvoudig gezegd: van hoe hij er persoonlijk tegenaan kijkt en/of door geraakt wordt. Ook respondent 9 zegt iets in die trant: *'Je bent geneigd om een stukje emotie van de burger over te nemen; iets wat je niet gewend bent. Daar moet je doorheen leren kijken, dat is best wel moeilijk.'* Uit dergelijke antwoorden kunnen we concluderen dat de professionaliteit van de wijkagenten vooral is verbonden met moraliteit (Freidson 2001; Jacobs 2008; Van Lanen 2011) in plaats van dat

deze is gebaseerd op een kader, richtlijn of norm waaraan zij hun handelen kunnen spiegelen.

Eigenlijk kwam bij slechts één geïnterviewde wijkagent een bepaalde reflectieve grondhouding naar voren over het belang van een heldere norm. Die conclusie valt te trekken uit de volgende opmerking: *'Je moet eerst weten wat de norm is om afwijking te kunnen zien'*, aldus respondent 15. *'Ik probeer zelf wel persoonlijk objectief te blijven. Want het doet veel met mensen.'* Doorvragen leerde dat volgens deze wijkagent de norm is dat jongeren geïnteresseerd zijn in identiteitsontwikkeling, en dat je om die reden informatie zou moeten verwerven over gedragsbeïnvloeding door iemands omgeving. Respondent 15: *'En verandering herkennen.'* Hoewel de respondent hier volgens de gedragswetenschappen inderdaad een aanknopingspunt heeft voor de ontwikkeling van extreem gedrag met gewelddadige intenties (zie eerdergenoemde theorie over de invloed van de sociale omgeving; Fiske & Taylor 2013), is het een foutieve onderbouwing van wat een legitieme norm zou moeten zijn voor het verwerven van informatie over (gewelddadig) extremisme onder jongeren. Een norm voor vroegsignalering vanuit een opsporingsperspectief betreft namelijk een juridisch kader aan de hand waarvan de potentiële dreiging die van iemand uitgaat gemeten kan worden, te weten: de intentie, de bereidheid of het aanzetten tot geweld. En niet elke gedragsverandering is kwaadwillend of bevat een gewelddadige dreiging, laat staan dat het een voorspeller is van terrorisme.

INZICHT

De rechtsfilosofische zienswijze aangaande het belang van kadering, het stellen van richtlijnen en het verklaren van de norm – zoals beschreven in voorgaande paragraaf – komt overigens ook terug in de conclusie van twee eerdere rapporten over de perceptie van Nederlandse eerstelijns professionals bij het signaleren van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme (Van de Weert & Eijkman 2017/2018b). De belangrijkste uitkomsten van deze twee empirische studies naar het respectievelijk signaleren van extremisme door jongerenwerkers en het duiden van die signalen door lokale veiligheidsprofessionals, wees uit dat zij niet expliciet het juridisch kader van de 'intentie' of 'bereidheid tot' het plegen van geweld kunnen toelichten, laat staan het belang ervan inzien. Ook bij deze eerstelijnsprofessionals ontbrak het aan conceptueel inzicht om aan te tonen dat iemand een bedreiging vormt.

Dit bleek temeer uit interviews wanneer er direct gevraagd werd: 'wanneer vormt iemand een bedreiging voor de democratie?' In feite bleef het antwoord in alle gevallen verschuldigd. Uiteindelijk gaven zowel jongerenwerkers als gemeenteambtenaren in meer of minder woorden toe dat 'het uitkomt op een inschatting op basis van onderbuikgevoel'. De onderzoeksresultaten van Van de Weert & Eijkman (2017/2018b) suggereren dat de geïnterviewde eerstelijns werkers zich niet volledig bewust zijn van de essentie van het – op

basis van de wet – afbakenen van een norm. Eerlijkheidshalve krijgen ze die ook niet mee in trainingen en beleidskaders, waardoor we ervan uit kunnen gaan dat hun handelen inderdaad neerkomt op morele oordeelsvorming en persoonlijke intuïtie.

Het gebrek aan reflectie op de betekenis van terminologie en beleidsconcepten lijkt een gemiste kans voor het effect van preventieve terrorismebestrijding. Het reflecteren op de beoordeling van potentiële risico's en dreigings-inschattingen heeft immers invloed op het eerder genoemde aantal '*false positives*' en '*false negatives*' (over- en ondersignalering) in hoofdstuk 2.3. Daarmee gezegd heeft de uitkomst van de beoordeling invloed op de mogelijk hieruit voortkomende negatieve neveneffecten welke extremisme alleen maar in de hand werken. In de eerste plaats omdat 'duiding' en risico-inschattingen hiermee onderhevig zijn aan bestuurlijke willekeur, maar ten tweede omdat hiermee ook voorbij wordt gegaan aan het doel van vroegsignalering. Talloze wetenschappers hameren er al jaren op dat gebrek aan inhoudelijke onderbouwing van beleid en strategieën verwarring zaait (Bjørge & Gjelsvik 2015; Carlsson 2018; Eijkman & Roodnat 2017; De Graaff 2008; Kundnani 2014; Mythen, Walklate & Khan 2009). Zoals ook Wittendorp, Bont, De Roy & Bakker (2017) stellen, is het daarom belangrijk om vooraf vast te stellen wat het doel is. Is het doel om radicalisering strategisch te voorkomen? Is het doel om bedreigende personen te identificeren? Of is het het idee dat we degenen moeten helpen die van de samenleving lijken af te wijken?

3.3 HEBBEN WIJKAGENTEN EEN FOCUS OP VERSCHILLENDE VORMEN VAN EXTREMISME ONDER JONGEREN?

Vrijwel alle geïnterviewde wijkagenten in deze studie benoemen dat ze alert moeten zijn op alle vormen van extremisme. Desondanks luidt onze conclusie na verhaalanalyse dat het merendeel een specifieke focus heeft op jihadisme (18 van de 22 respondenten). Enerzijds heeft het er de schijn van dat dit voortkomt uit directe ervaring met de islamitische geloofsideologie en gebrek aan ervaring met andere extreme ideologieën die hun stempel willen drukken op de samenleving. Zo wordt een paar keer als voorbeeld gegeven de ervaring met '*uitreizigers*' naar strijdgebieden als Syrië en Irak. Of het '*in de gaten houden*' van broertjes of zusjes van Nederlandse jihadstrijders die zich aangesloten hebben bij terroristische organisaties in conflictgebieden. Ook de maatschappelijke interventie op vrouwen van wie wordt vermoed dat ze in een bepaalde relatie verkeren met jihadstrijders of veroordeelde aanslagplegers, wordt als voorbeeld genoemd. Uit deze anekdotes kan men tevens afleiden dat de focus op islamitisch extremisme in eerste instantie incidentgedreven is.

Een andere verklaring voor het specifieke verband dat de geïnterviewde wijkagenten leggen tussen de lokale aanpak van extremisme en jihadisme, kan

liggen in de speciale aandacht die islamitische radicalisering nog altijd krijgt in beleidsstukken en óók in de CTER-trainingen. In de Nederlandse Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 wordt vooral gesproken over een blijvende focus op internationaal jihadisme als voornaamste vorm van terroristische dreiging voor Nederland. Dit blijkt tevens al jaren uit analyses van de AIVD die een belangrijke basis vormen voor het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Voortvloeiend uit het DTN zijn officiële beleidsstukken opgesteld voor de lokale uitrol van terrorismebestrijding, zoals het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' (2014). Dergelijke specifieke plannen van aanpak bestaan opvallend genoeg (tot op heden) niet voor gemeenten en eerstelijns werkers op het gebied van andere vormen van extremisme, of gewelddadig extremisme in het algemeen (Wittendorp et al. 2017, p. 96 fig. 8a).

Daarnaast geldt: ook al vormde jihadisme de laatste jaren wellicht inderdaad de grootste dreiging binnen Nederland, volgens diverse Europese en nationale risicoanalyserapporten gaat er terdege een dreiging uit van een groeiende rechtsextremistische beweging, deels gevoed door angst voor een waargenomen islamisering van de samenleving en angst voor migratie (zie o.a. TESAT 2018,⁶ AIVD 2018,⁷ HLCEG-R 2018⁸). Verschillende extremistische groeperingen waarbinnen geweld wordt gelegitimeerd om de ideologie na te streven, hebben (recent) de kop opgestoken en krijgen meer aanhang. Gezien het transnationale karakter van terrorisme, zou deze ontwikkeling ook van toepassing zijn op Nederland.

Hoewel deze ontwikkelingen elders in Europa en de wereld in een verder gevorderd stadium zijn dan in Nederland, kunnen we stellen dat er wellicht ook een 'blinde vlek' is voor de groei of wederopstanding van diverse vormen van extremisme. Als we uitgaan van de 'stromingentheorie' (Parker & Sitter 2016), dan blijven verschillende vormen van extremisme altijd actief, hoewel soms minder zichtbaar. Deze theorie stelt dat ideologieën nooit helemaal verdwijnen, maar dat een deel altijd op de achtergrond blijft sluimeren en ieder moment (weer) aan de oppervlakte kan komen – met alle gevolgen van dien. Op het terrorisme van nu ontbreekt veelal een historisch perspectief (De Graaf (2010)). Deze lacune in terrorismebestrijding blijkt volgens de overzichtsstudies van Nederlandse wetenschappers zijn weerslag te hebben op het beleid, omdat er vooral

6 Zie <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>, geraadpleegd 13 Mei 2019.

7 Zie <https://www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/jaarverslag-2018/jihadistisch-terrorisme>, geraadpleegd op 15 april 2019.

8 Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/20180613_final-report-radicalisation_en, geraadpleegd op 15 april 2019.

reactief wordt opgetreden op basis van symptomen en niet proactief op basis van de algemene dreiging die van extreem geweld kan uitgaan (Bakker 2008; Eijkelenboom 2007; Muller 2008; De Graaf 2010).

EENZIJDIGE FOCUS

Gezien de situatie beschreven in bovenstaande alinea is het niet verwonderlijk dat de eerstelijns professionals die preventief terrorismebeleid moeten uitvoeren, zoals de wijkagent, wellicht anno 2019 een eenzijdige focus hebben op jihadisme. Van de drie respondenten (13, 15 en 17) die expliciet benoemden dat zij zich hiervan wél bewust zijn, en daardoor in de praktijk een algemene focus op alle vormen van extremisme proberen te hanteren, valt het op dat één van hen ook refereerde aan de invloed van het politieke discours op hun professionele handelen. *‘Kenmerken waar wij op moeten letten? Tja, het hoeven niet alleen maar allochtonen te zijn. We hebben het in de training gehad over alle soorten extremisme. Ik denk wel dat omdat het wat actueler is, we eerder inzetten op extremisme van geloof. Daar zetten we wel op in ja; maar het is politieke druk’*, aldus respondent 17. Met deze toelichting wordt de indruk gewekt dat het continu direct benoemen van de islam (bijv. in de media, het politieke beleid en maatschappelijk debat) automatisch meer focus op de moslimgemeenschap legt.

Meestal werd bij navraag of er linkse of rechtse politieke sentimenten heersen in de buurten waar de wijkagenten werkzaam zijn, dit afgedaan met een opmerking als: *‘Het zal vast spelen, maar ik zie het in ieder geval niet’* (respondent 16). Een verantwoording voor dit kennishiaat wordt door de wijkagenten ook wel onderbouwd met antwoorden als: *‘Je hebt geen last van ze’* (respondent 5), of: *‘Ze kennen de regels en de Nederlandse wet. Weten hoever ze kunnen en mogen gaan’* (respondent 7). Voorbeelden van incidenten of casussen met andere vormen van extremisme dan gekoppeld aan de islam, werden in slechts drie gevallen genoemd. Het is opmerkelijk dat dit enkel naar voren werd gebracht door wijkagenten die werkzaam zijn in perifere gebieden. De vraag is hier of deze perceptie voortkomt uit een gebrek aan focus op extreem gedrag of gedachtegoed in het algemeen, of dat er daadwerkelijk niks anders speelt in de wijken van de geïnterviewde agenten dan jihadisme.

Tot slot: zoals eerder aangegeven richt de CTER-training die ruim 3500 wijkagenten – vóór 2018 – in Nederland hebben gehad zich op ‘radicalisering, jihadisme en polarisatie’.⁹ Van belang om hierbij te vermelden is dat de regio-eenheden zelf verantwoordelijk zijn voor de invoering. Ze krijgen daarbij steun van de Politieacademie en kunnen lokale elementen aan de trainingen

toevoegen.¹⁰ De trainingen zijn daarmee niet volledig uniform, maar flexibel aan te passen aan de regionale context. Wellicht kan dit van invloed zijn op de focus van verschillende gemeenten. In het basisprogramma valt in ieder geval wel degelijk op dat er weinig tot geen aandacht wordt gegeven aan proactief handelen en netwerkopbouw in andere extremistische milieus dan de islamitische gemeenschap, bijvoorbeeld onder rechts-extremisten.

10

Zie o.a. Nieuwsbericht 'Politie voert landelijke training contraterrorisme in' (2016) via <https://www.politie.nl/nieuws/2016/december/21/00-politie-voert-landelijke-contra-terrorisetraining-in.html>, geraadpleegd op 27 maart 2019.

4. CONCLUSIE

Doelstelling van dit verkennende rapport is om te achterhalen hoe de wijkagent omgaat met het verwerven van informatie bij het voorkomen en bestrijden van (gewelddadig) extremisme onder jongeren. De conclusie is gebaseerd op interviews met 22 wijkagenten uit negen geprioriteerde gemeenten door heel Nederland (grootstedelijk en landelijk). De keuze voor de doelgroep jongeren komt voort uit de vergelijkbare rol die de wijkagent is toebedeeld in de Nederlandse 'Aanpak van jeugdcriminaliteit' (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2002): *'De politie heeft in de richting van de jeugdzorginstanties een vroegsignalerings- en verwijzfunctie.'* De politie is een belangrijke schakel geworden in het verwerven van informatie omtrent extremisme, net zoals de beroepsgroep dat van oorsprong is voor criminaliteit en overlastgevend gedrag. Tot op heden is echter weinig bekend over hoe wijkagenten deze taak naar eigen inzicht oppakken. Door patronen, valkuilen en dilemma's uit de dagelijkse praktijk uiteen te zetten, kan kennis worden vergaard waarmee de praktijkvoering van de wijkagent kan worden bevorderd.

In deze studie vertellen wijkagenten met een uiteenlopende achtergrond over hun denkbeelden aangaande het verwerven van informatie rondom vermeend gewelddadig extremisme onder jongeren. Op basis van de beleidsopdracht hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe handelt de wijkagent bij het verwerven van signalen van (gewelddadig) extremisme?
2. Hoe wordt gewelddadig extremisme ingeschat?
3. Hebben wijkagenten een focus op verschillende vormen van extremisme onder jongeren?

Waar in de context van deze verkenning bij stil dient te worden gestaan, is het feit dat professionaliteit van eerstelijns werkers op het gebied van terrorismebestrijding bovenal gebaseerd is op een normatief oordeel (Bjørge & Gjelsvik 2015; Horgan 2014; Mattsson 2017; Peddell et al. 2016; Schmid 2011; Eysink Smeets et al. 2011). Dat wil zeggen dat de persoonlijke zienswijze en/of mening van personen die in hun dagelijkse werk in contact staan met burgers, mede de norm bepaalt over wat wenselijke gedragsregels zijn. Dit heet ook wel 'morele oordeelsvorming' (Van Doorn 2008). In onze eerdere publicaties hebben wij ook wel gesteld dat vroegsignalering van afwijkend gedrag om die reden gebaseerd is op intuïties en/of onderbuikgevoel van de lokale professionals in plaats van op 'evidence-based practice' (Van de Weert & Eijkman 2018a).

Het ontbreken van een methodisch kader maakt het verwerven van informatie rondom extremisme in een vroegtijdig stadium enigszins fictief, omdat het gebaseerd is op persoonlijke visies. Ook hoe wijkagenten naar extremisme kijken uiteindelijk in wezen gebaseerd op een normatief oordeel. Zoals Edwin Bakker, hoofd Kennis & onderzoek van de Politieacademie het verwoordde: 'Wijkagenten hebben in principe allemaal een training gevolgd, maar het is de vraag hoeveel een korte cursus van invloed is op reeds bestaande denkbeelden. Mensen brengen nu eenmaal een eigen perceptie in (open of juist bevooroordeeld)' (persoonlijk schrijven 28 maart 2019).

NEVENEFFECTEN

Met het oog op de mogelijke neveneffecten van onder-, oversignalering, zijn tijdens de open interviews de volgende onderwerpen aan bod gekomen: 'hoe interpreteren wijkagenten hun eigen rol'? Waarop wordt gelet bij het verwerven van informatie rondom gewelddadig gedachtegoed? Hoe zie je als wijkagent dat iemand 'afglijdt' en een mogelijke bedreiging kan vormen voor de samenleving? Wat is volgens de politie die gebiedsgebonden te werk gaat de invloed van de sociale omgeving op het individuele radicaliseringsproces naar gewelddadig extremisme? En is er een verschil in benadering van religieus en politiek extremisme wanneer de politie proactief informatie verwerft? In hoofdstuk 3 zijn we nader ingegaan op deze praktijkvragen aan de hand van drie specifieke deelvragen en tussenkoppen op thema. Hieronder vindt u de samenvatting daarvan.

Uit de analyse van deelvraag 1: **Hoe handelt de wijkagent bij het verwerven van signalen van (gewelddadig) extremisme?**, komt naar voren dat het voor de wijkagent niet altijd helder is hoe hij/zij preventief een rol kan spelen bij het gebiedsgebonden werk – *community policing* – . De voorbeelden die genoemd worden zijn veelal incident gedreven, en/of hun handelen erbij wordt gestuurd van bovenaf in de vorm van een opdracht. Dit is in feite reactief handelen. Bewustzijn over de proactieve bijdrage die zij zelf kunnen leveren bij het verzamelen van informatie rondom radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme, is weinig geborgen, zo lijkt het. Gezegd moet worden dat tijdsgebrek hierin een belangrijk aandeel heeft. Desalniettemin zou het preventief signaleren op afwijkend gedrag (overtuigingen, attitudes, gevoelens) van een persoon of groep 'ver verwijderd van het gewone' (Coleman & Bartoli 2003) meer aandacht kunnen krijgen. Aanknopingspunt daarvoor zou kunnen zijn dat mensen van nature de neiging hebben om hun overtuigingen met anderen te willen delen, en soms ook (hints van) hun eventuele gewelddadige plannen (Schoorman & Eijkman 2015). De sociale omgeving zou dan in eerste instantie leidend moeten zijn bij het verwerven van informatie, en niet zozeer het gedrag van een individu. Hiervoor dient de wijkagent een zogeheten 'vinger aan de pols te houden' in de buurt. Alert zijn op wat er speelt. Dit vereist echter wel nadrukkelijke aanwezigheid en zichtbaarheid in de wijk. De tijd dat de wijkagent hierin zou moeten investeren zou zomaar de 80 procent kunnen

zijn die voorgeschreven wordt in het beleidsconcept gebiedsgebonden werk, alias *community policing*- (Terpstra 2010).

Uit de analyse van deelvraag 2: **‘Hoe wordt (gewelddadig) extremisme ingeschat?’**, blijkt dat voor de geïnterviewde wijkagenten, in het kader van proactief werken, het groepsgedrag van jongeren wel degelijk een belangrijke indicator is voor gewelddadig gedrag in relatie tot de aanpak van jeugdcriminaliteit. Deze focus op sociale netwerken kan tevens een belangrijk uitgangspunt zijn voor een preventieve werkwijze inzake vroegsignalering van extremisme onder jongeren. Momenteel wordt er echter nog te veel uitgegaan van het individu. Mogelijk komt dit voort uit de ‘persoonsgerichte aanpak’ zoals uitgewerkt in beleid (onder andere het ‘Actieprogramma aanpak Jihadisme’, 2014).¹¹ Dit kan ervoor zorgen dat in een preventiefase -het stadium waarin er nog geen aantoonbare signalen zijn van buitenwettelijk handelen-, de focus op overlastgevend netwerken en groepsgedrag waarvan een dreiging uitgaat vertroebelt. Wat hier ook zeker meetelt is persoonlijke perceptie en morele oordeelsvorming over de mate van extremisme die wordt vertoont. Wat voor de één afwijkend gedrag is, hoeft dat niet te zijn voor de ander. In dat geval is een hoge mate van bewustzijn en reflectie op het eigen oordeel over wat wel of niet als extremistisch geweld bestempeld kan worden, des te urgenter. Alleen al om willekeur te voorkomen, maar ook omdat we ons kunnen afvragen hoe verantwoord het is om een eerstelijnswerker – in dit geval de wijkagent – in zo’n precarie positie te plaatsen. Dit was in wezen ook een vraag in het evaluatierapport van de ‘Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015’ (Noordegraaf et al. 2016, p. 31): is het beleid wel uit te voeren door de verantwoordelijke professionals? Het betreft hier dan met name het meegeven van een (quasi-)wettelijk kader voor het verwerven van informatie in een vroeg stadium, waarin feitelijk nog geen sprake is van buitenwettelijk handelen. Ofwel: het stellen van een norm waarmee de ruimte tussen de verschillende kennisniveaus onder wijkagenten enigszins ‘recht’ getrokken zou kunnen worden. Idealiter vindt het meegeven van dit handelingsperspectief reeds plaats tijdens de opleiding aan de Politieacademie.

Uit de analyse van deelvraag 3: **‘Hebben wijkagenten een focus op verschillende vormen van extremisme onder jongeren?’**, komt duidelijk naar voren dat er meer aandacht is voor jihadisme dan voor andere vormen van extremisme. Hoewel het erop lijkt dat dit bovenal incident gedreven is, is ook hier aanleiding om te denken dat er in de training nog te veel aandacht is voor islamitisch extremisme. Door het herhaaldelijk letterlijk benoemen van een bepaalde religie, de islam, kan men zelfs zeggen dat er automatisch nadruk wordt gelegd op deze ideologie als ‘enige’ voorbode van terrorisme. Om het anders te zeggen: rechts-extremisme

11

Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>, geraadpleegd op 11 maart 2019.

wordt in de beleidsdocumenten en landelijke CTER-training ook niet nadrukkelijk benoemd in de vorm van bijvoorbeeld: nationalisme, nazisme of neofascisme. En links-extremisme als zodanig niet specifiek als de volgende vormen: anarchisme, antifascisme of antiglobalisme als actieterrein. Realiteit is helaas, dat religie een veel grotere rol speelt in beleidsstukken op het tegengaan van gewelddadig extremisme dan politiek extremisme, zoals een overzichtsstudie van wetenschappelijk onderzoek aangeeft (Allan, Glazzard, Jespersen, Reddy-Tumu & Winterbotham 2015). De aandacht komt echter niet alleen vanuit de trainingen, maar is tevens te wijden aan het politieke- en maatschappelijke discours (zie probleemstelling), waardoor naar alle waarschijnlijkheid ook politiemensen die geen CTER training hebben gevolgd, als eerste zullen denken aan islamitisch extremisme als focuspunt. Hier ligt wat ons betreft ook meteen een dilemma voor het inzetten van professionals in de frontlinie op het gebied van vroegsignalering. Immers, als daarbij geen evenredige inschattingen worden gemaakt over verschillende vormen van extremisme, wekt dit de indruk van stigmatisering van bepaalde groepen en zelfs willekeur van handelen. Daarmee is er volgens ons per definitie een vraagstuk dat zowel urgent is vanuit een legitimeringsperspectief, maar nog belangrijker is vanwege het beoogde effect van terrorisme- en extremismebeleid.

BIBLIOGRAFIE

- Abels, P. (2012, 2 januari). De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken. Geraadpleegd van: https://www.nctv.nl/binaries/brede-benadering-in-de-terrorismebestrijding_tcm31-31653.pdf.
- Agnew, R. (2006). *Pressured into crime: An overview of general theory of crime*. Los Angeles: Roxbury.
- Allan, H., Glazzard, A., Jespersen, S., Reddy-Tumu, S., & Winterbotham, E. (2015). *Drivers of Violent Extremism: Hypotheses and Literature*. London: Royal United Services Institute.
- Appleby, N. (2010). Labelling the innocent: how government counter-terrorism advice creates labels that contribute to the problem. *Critical Studies on Terrorism*, 3(3), 421-436.
- Ariely, D. (2008). *Predictably irrational*. New York: HarperCollins.
- Bakker, E. (2008). Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland, *Jaarboek Vrede en Veiligheid*, 226.
- Bjørger, T., & Gjelsvik, I. M. (2015). Norwegian research on the prevention of radicalisation and violent extremism: A status of knowledge. *PHS Forskning*, 22.
- Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and quantity*, 36(4), 391-409.
- Bondokji, N., Wilkinson, K., & Aghabi, L. (2017). Trapped between Destructive Choices: Radicalisation Drivers Affecting Youth in Jordan. Amman: WANA Institute. Geraadpleegd via <http://wanainstitute.org/sites/default/files/publications/Trapped%20Between%20Destructive%20Choices%20-%20Final%20English.pdf>
- Borum, R. (2003). Understanding the terrorist mind-set. *FBI Law Enforcement Bulletin*, 72(7). Criminal Justice Periodicals pg. 7.
- Borum, R. (2011). Radicalization into violent extremism I: A review of social science theories. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 7-36.
- Borum, R. (2014). Psychological vulnerabilities and propensities for involvement in violent extremism. *Behavioral sciences & the law*, 32(3), 286-305.

Bouhana, N., Corner, E., Gill, P., & Schuurman, B. (2018). Background and Preparatory Behaviours of Right-Wing Extremist Lone Actors: A Comparative Study. *Perspectives on Terrorism*, 12(6), 150-163.

Boutellier, J.C.J., Miltenburg, E., & Steden, R.V. (2014). Sturing binnen de wijk: de taken en positie van de wijkagent. *Tijdschrift voor de politie*, 76(8), 24-29.

Breen-Smyth, M. (2014). Theorising the "suspect community": counterterrorism, security practices and the public imagination. *Critical Studies on Terrorism*, 7(2), 223-240.

Brinkmann, S. (2010). Psychology and Morality: An Interpretive-Pragmatic View. In *Psychology as a Moral Science* (pp. 1-14). New York: Springer.

Brown, A., & Abernethy, A. (2010). Sacred violations, perceptions of injustice, and anger in Muslims. *Journal of Applied Social Psychology*, 40(5), 1003-1027.

Buijs, F.J. & Demant, F. (2008). Extremisme en radicalisering. In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (Reds.). *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer, 169-191.

Çankaya, S. (2015) De ruimtelijke regulering van risicovolle burgers tijdens proactief politiewerk. In Davidovic, M. & A. Terlouw, A. (Red.). *Diversiteit en Discriminatie: Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 103-121.

Carlsson, Y. (2018). Global challenges: local solutions? The role of Norwegian municipalities in prevention of violent extremism. In Overland, G., Andersen, A.J., Engh Førde, K. Violent, Grørdum, K. & Salomonsen, J. *Extremism in the 21st Century: International Perspectives*. Cambridge Scholars Publishing.

Chappell, A.T. (2009). The Philosophical Versus Actual Adoption of Community Policing. *Criminal Justice Review* 34(1): 5–28.

Cherney, A., & Murphy, K. (2013). Policing terrorism with procedural justice: The role of police legitimacy and law legitimacy. *Australian & New Zealand journal of criminology*, 46(3), 403-421.

Cialdini, R.B. (2009). *Influence: Science and practice* (Vol. 4). Boston: Pearson education.

Coleman, P.T., & Bartoli, A. (2003). Addressing Extremism. Position paper. *The International Center for Cooperation and Conflict Resolution*, 2. New York: Columbia University.

Corner, E., Bouhana, N., & Gill, P. (2019). The multifinality of vulnerability indicators in lone-actor terrorism. *Psychology, Crime & Law*, 25(2) 111-132.

Crank, J., Flaherty, D., & Giacomazzi, A. (2007). The noble cause: An empirical assessment. *Journal of Criminal Justice*, 35(1), 103-116.

Crawford, A. (2011). Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty. In J. Blad, M. Hildebrandt, K. Rozemond, M. Schuilenburg & P. Van Calster (Reds.), *Governing Security under the Rule of Law* (pp. 9-35). Den Haag: Eleven International Publishing.

Dean, G. (2014). *Neurocognitive risk assessment for the early detection of violent extremists* (p. 3). New York: Springer.

De Graaf, B. (2010). *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.

De Graaf, B. (2011). Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda (Religion bites: Religious orthodoxy on the national security agenda). *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2(2), 62-80.

De Graaf, B., & de Graaff, B.G.J. (2010). Bringing politics back in: The introduction of the 'performative power' of counterterrorism. *Critical Studies on Terrorism*, 3(2), 261-275.

De Graaff, B.G.J. (2008). Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep. In J. van Donselaar & P. Rodrigues (Reds.), *Monitor racisme & extremisme: achtste rapportage*. (pp. 125-140). Amsterdam/Leiden: Anne Frank Foundation / Leiden University.

De Kleuver, J., van Dijk, B., & Ramirez, A. (2017). Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering. Apeldoorn: Programma Politie & Wetenschap. Geraadpleegd van https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/11bd_aanpak_radicalisering_DSP_2017.pdf

De Kool, C.W. (2007). Mission Impossible? Het signaleren van islamitisch radicalisme en terrorisme door Nederlandse wijkagenten. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 69(3), 4-8.

De Koning, J., Gravestijn, J., Vleeschouwer, van Hamburg, Y., Berrevoets, A. (2018). *Belasting en belastbaarheid politiemedewerkers*. Erasmus Universiteit Rotterdam: SEOR Erasmus School of Economics, WODC. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2872-belasting-en-belastbaarheid-politiemedewerkers.aspx>

Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (Eds.). (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. California: Sage Publications.

Deutsch, M. (1985). *Awakening the Sense of Injustice*. In M. Deutsch (Ed.), *Distributive Justice: A Social Psychological Perspective* (pp. 46–63). New Haven: Yale University Press.

Donner, P.H. & Remkes, J.W. (2005, 24 januari). Terrorismebestrijding 5327519/05/NCTb [Kamerbrief]. Geraadpleegd van https://www.nctv.nl/binaries/eerste-rapportage_tcm31-30105.pdf

Doosje, B., Loseman, A., & van den Bos, K. (2013). Determinants of radicalization of Islamic youth in the Netherlands: Personal uncertainty, perceived injustice and Perceived Group Threat. *Journal of Social Issues*, 69(3), 568-604.

Duyvesteyn, I. & de Graaf, B. (2007). *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*. Amsterdam: Boom.

Eikelenboom, S. (2007). *Niet bang om te sterven: Dertig jaar terrorisme in Nederland*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Eijkman, Q. (2017). *Toegang tot het recht gaat glocal*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Eijkman, Q., & Roodnat, J. (2017). Beware of branding someone a terrorist: local professionals on person-specific interventions to counter extremism. *Journal for Deradicalization*, Spring issue (10), 175-202.

Eysink Smeets, M., Moors, H., & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden: evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Feddes, A.R., Nickolson, L., & Doosje, B. (2016). Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. *Justitiële verkenningen*, 42(2), 22-48.

Fermin, A. (2009). *Islamitisch en extreem-rechtse radicalisering in Nederland. Een vergelijkend literatuuronderzoek*. Rotterdam: Risbo Research Training Consultancy

- Ferreira, B.R. (1996). The use and effectiveness of community policing in a democracy. In M. Pagon (Red.), *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing firsthand knowledge with experience from the West* (pp. 43-47). Ljubljana: College of Police and Security Studies.
- Fiske, S.T., & Taylor, S.E. (2013). *Social cognition: From brains to culture*. London: Sage.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. London: Polity.
- Gielen, A-J. (2015). Supporting Families of Foreign Fighters: A Realistic Approach for Measuring the Effectiveness. *Journal for Deradicalization*, 2, 21-48.
- Goldstein, H. (1987). Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime & Delinquency*, 33(1), 6-30.
- Greene, J.R., & Mastrofski, S.D. (Reds.). (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. New York: Praeger.
- Gribnau, J.L.M. (2009). Legitimiteit, recht en governance. *Met recht: Liber Amicorum Theo Raaijmakers*, 153-164.
- Gubrium, J.F., & Holstein, J.A. (2003). From the individual interview to the interview society. In J.F.
- Gubrium & J.A. Holstein (Reds.) *Postmodern interviewing* (pp. 21-50). London: Sage.
- Haidt, J., & Baron, J. (1996). Social roles and the moral judgement of acts and omissions. *European Journal of Social Psychology*, 26(2), 201-218.
- Haidt, J. (2007). The new synthesis in moral psychology. *Science*, 316(5827), 998-1002.
- Haidt, J. (2012). *The righteous mind*. New York: Paragon.
- Heath-Kelly, C. (2012). Reinventing prevention or exposing the gap? False positives in UK terrorism governance and the quest for pre-emption. *Critical Studies on Terrorism*, 5(1), 69-87.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-terrorism and the counterfactual: Producing the 'radicalisation' discourse and the UK PREVENT strategy. *The British journal of politics and international relations*, 15(3), 394-415.

Hickman, M.J., Thomas, L., Nickels, H.C., & Silvestri, S. (2012). Social cohesion and the notion of 'suspect communities': a study of the experiences and impacts of being 'suspect' for Irish communities and Muslim communities in Britain. *Critical Studies on Terrorism*, 5(1), 89-106.

Hinds, R. (2013). Islamic Radicalisation in North and West Africa: Drivers and approaches to tackle radicalisation. *Rapid Literature Review*, 2-7.

Hofman, J. & Sutherland, A. (2018), Evaluating interventions that prevent or counter violent extremism: A practical guide. Santa Monica: RAND Corporation. Geraadpleegd van https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2094.html.

Horgan, J.G. (2014). *The Psychology of Terrorism*. London: Routledge.

Ibrahim, D. (2010). The framing of Islam on network news following the September 11th attacks. *International Communication Gazette*, 72(1), 111-125.

Jacobs, G. (2008). De professional in de knel. In G. Jacobs, R. Meij, H. Tenwolde & Y. Zomer (Reds.), *Goed werk, verkenningen van normatieve professionalisering* (pp. 36-50). Amsterdam: SWP.

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgments under uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

King, M. & Taylor, D.M. (2011) The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence, *Terrorism and Political Violence*, 23(4), 602-622.

Kleijer-Kool, L., & Landman, W. (2016). *Boeven vangen: Een onderzoek naar proactief politietoedelen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap; Amersfoort: Twynstra Gudde.

Kumar, D. (2010). Framing Islam: The resurgence of Orientalism during the Bush II era. *Journal of Communication Inquiry*, 34(3), 254-277.

Kundnani, A. (2014). *The Muslims are coming!: Islamophobia, extremism, and the domestic war on terror*. London: Verso Trade.

Kundnani, A., & Hayes, B. (2018). *The globalisation of Countering Violent Extremism policies. Undermining human rights, instrumentalising civil society*. Amsterdam: Transnational Institute.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research*. California: Sage, 230-43.

Landsheer, J.A., & Boeije, H.R. (2010). In search of content validity: facet analysis as a qualitative method to improve questionnaire design. *Quality & Quantity*, 44(1), 59.

Lomell, H.M. (2012). Punishing the uncommitted crime: Prevention, pre-emption, precaution and the transformation of criminal law. In B. Hudson, & S. Ugelvik (Eds.), *Justice and security in the 21st century: Risks, rights and the rule of law* (pp. 99-116). Oxon/New York: Routledge.

Malthaner, S & Waldmann, P. (2014). The Radical Milieu: Conceptualizing the Supportive Social Environment of Terrorist Groups, *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(12), 979-998.

Manning, P.K. (1997). *PoliceWork. The Social Organization of Policing*. Illinois: Waveland Press Inc.

Mastrofski, S.D., Snipes, J.B. & Supina, A.E. (1996) Compliance on demand: the public's responses to specific police requests. *Journal of Crime and Delinquency* 33, 269-305.

Mastrofski, S.D., Wills, J.J. & Rinehart Kochel, T. (2007). The Challenges of Implementing Community Policing in the United States. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 1(2): 223-234.

Mattsson, C. (2017). Caught between the urgent and the comprehensible: Professionals' understanding of violent extremism. *Critical Studies on Terrorism*, 11(1), 1-19.

Mattsson, C., Hammarén, N., & Odenbring, Y. (2016). Youth 'at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalisation Awareness Network Collection of approaches and practices used in education. *Power and Education*, 8(3), 251-265.

McCauley, C.R., & Moskalenko, S. (2016). *Friction: How conflict radicalizes them and us*. Oxford University Press.

McCauley, C., & Moskalenko, S. (2017). Understanding political radicalization: The two-pyramids model. *American Psychologist*, 72(3), 205-216.

Monaghan, J., & Walby, K. (2012). Making up 'Terror Identities': security intelligence, Canada's Integrated Threat Assessment Centre and social movement suppression. *Policing and Society*, 22(2), 133-151.

Muller, E.R. (2008). *De geschiedenis van terrorisme in Nederland*. In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk (Reds.), *Terrorisme: studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer, 217-241.

Mythen, G., Walklate, S., & Khan, F. (2009). 'I'm a Muslim, but I'm not a Terrorist': Victimization, Risky Identities and the Performance of Safety. *The British Journal of Criminology*, 49(6), 736-754.

Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale counterterrorismestrategie 2011–2015 (The evaluation of the national counter-terrorism strategy)*. Utrecht: Utrecht University, Department of Public Administration and Organisation (USBO).

Open Society Justice Initiative (2016). *Eroding trust: the UK's PREVENT Counter-Extremism Strategy in health and education*. New York: Open Society Foundations, 16-17.

Orav, A. (2015, maart). Religious fundamentalism and radicalisation. Member's research service PE 551.342 [Briefing]. EPRS | European Parliamentary Research Service. Graadpleegd van <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-briefing-551342-Religious-fundamentalism-and-radicalisation-FINAL.pdf>.

Organization for Security and Co-operation in Europe (2014). *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*. Vienna: OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Out, R. (2010). CoPPRa: Community policing and prevention of radicalisation. *Journal Exit-Deutschland. Zeitschrift für Deradikalisierung und demokratische Kultur*, 2, 69-75.

Overeem, P. (2017). Public service ethics and integrity: Some general lessons. In M. Kowalski (Red.), *Ethics of Counterterrorism* (pp. 19-34). BOOM.

Papacharissi, Z., & de Fatima Oliveira, M. (2008). News frames terrorism: A comparative analysis of frames employed in terrorism coverage in US and UK newspapers. *The international journal of press/politics*, 13(1), 52-74.

Parker, L.D. (2012). Qualitative management accounting research: Assessing deliverables and relevance. *Critical perspectives on accounting*, 23(1), 54-70.

Parker, T., & Sitter, N. (2016). The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's

Strains. *Terrorism and political violence*, 28(2), 197-216.

Paulussen, C. (2016). *Repressing the Foreign Fighters Phenomenon and Terrorism in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.

Pauwels, L.J., & Heylen, B. (2017). Perceived Group Threat, Perceived Injustice, and Self-Reported Right-Wing Violence: An Integrative Approach to the Explanation Right-Wing Violence. *Journal of interpersonal violence*.

Pauwels, L., Shils, N., Lafinneur, J., Brion, F., Verhage, A., De Ruyver, B., Easton, M. (2014). *Explaining and Understanding the Role of Exposure to New Social Media on Violent Extremism, An Integrative Quantitative and Qualitative Approach*. Gent: Academia Press.

Peddell, D., Eyre, M., McManus, M., & Bonworth, J. (2016). Influences and vulnerabilities in radicalised lone-actor terrorists: UK practitioner perspectives. *International Journal of Police Science & Management*, 18(2), 63-76.

Perry, G., Wikström, P.O.H., & Roman, G.D. (2018). Differentiating right-wing extremism from potential for violent extremism: the role of criminogenic exposure. *International journal of developmental science*, (Preprint), 1-11.

Plous, S. (1993). *The psychology of judgment and decision making*. Mcgraw-Hill Book Company.

Poggenpoel, M., & Myburgh, C. (2003). The researcher as research instrument in educational research: a possible threat to trustworthiness? *Education*, 124(2), 14-19.

Powell, K.A. (2011). Framing Islam: An analysis of US media coverage of terrorism since 9/11. *Communication Studies*, 62(1), 90-112.

Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Ragazzi, F. (2016). Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as 'policed multiculturalism'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 724-741.

Rubin, H.J. & Rubin, I. (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data* (2nd edn). California: Sage Publications.

Schils, N., & Verhage, A. (2017). Understanding how and why young people enter radical or violent extremist groups. *International Journal of Conflict and Violence*, 11(1), 1-17.

Schmid, A.P. (2011). *The definition of terrorism*. In A.P. Schmid (Red.), *The Routledge handbook of terrorism research* (pp. 39-98). London / New York: Routledge.

Schuurman, B., & Eijkman, Q. (2015). Indicators of terrorist intent and capability: Tools for threat assessment. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 8(3), 215-231.

Schuurman, B., Lindekilde, L., Malthaner, S., O'Connor, F., Gill, P., & Bouhana, N. (2018). End of the lone wolf: the typology that should not have been. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1-8.

Skogan, W.G. (Red.) (2003a). *Community Policing: Can It Work?* Belmont: Wadsworth Publishing.

Spalek, B. (2012). Community-Based Approaches to Counter-Terrorism. *Counter-Terrorism. Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. London, Palgrave Macmillan UK, pp. 27-49.

Taleb, N.N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable* (Vol. 2). New York: Random House.

Terpstra, J.B. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Programma Politie & Wetenschap.

Terpstra, J. (2010). Community Policing: Ambitions and Realization. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 4(1): 64-72.

Thijs, F., Rodermond, E., & Weerman, F. (2018). *Verdachten van terrorisme in beeld: achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten*. Apeldoorn / Amsterdam: Politie & Wetenschap / NCSR.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (maart, 2002). Aanpak van jeugdcriminaliteit. Nota 'Vasthoudend en effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit'. [Kamerstuk] 28292, nrs. 1-2.

Tyler, T.R., Fagan, J. (2008) Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law* 6, 231-275.

- Van Caem, B., van Steden, R., Boutellier, H., & van Stokkom, B. (2013). Community policing 'light': on proximity and distance in the relationship between neighbourhood coordinators and citizens. *Policing: a journal of policy and practice*, 7(3), 263-272.
- Van de Weert, A., & Eijkman, Q.A. (2017). *De lokale jongerenwerker over de wirwar van het signaleren van radicalisering versus extremisme*. Utrecht: Hogeschool Utrecht KSI. Geraadpleegd van: <https://www.onderzoek.hu.nl/~media/LLL/Docs/Rapporten/Wirwar%20Rapport%2019-5-2017%20KSI.pdf>.
- Van de Weert, A., & Eijkman, Q.A. (2018a). Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 1-24.
- Van de Weert, A., & Eijkman, Q.A. (2018b). *Vroegsignalering van extremisme? De lokale veiligheidsprofessional over risico's en duiding bij jongeren*. Utrecht: Hogeschool Utrecht KSI. Geraadpleegd van: <https://www.onderzoek.hu.nl/~media/LLL/Docs/Publicaties/HU%20-%20vroegsignalering%20extremisme%20-%20WEB.pdf>.
- Van den Bos, K. (2007). *Hot Cognition and Social Justice Judgments*. In D. De Cremer (Red.), *Advances in the Psychology of Justice and Affect* (pp. 59-82). Charlotte: Information Age Publishing.
- Van der Laan, A.M., van der Schans, C.A., Bogaerts, S., & Doreleijers, T.A. (2009). *Criminogene en beschermende factoren bij jongeren die een basisonderzoek ondergaan*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Van der Vijver, C.D. (1993). *De burger en de zin van strafrecht*. Koninklijke Vermande.
- Van der Woude, M.A.H. (2010). *Wetgeving in een veiligheidscultuur: De totstandkoming van Nederlandse antiterrorismewetgeving gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Van Doorn, L. (2008). *Sociale professionals en morele oordeelsvorming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Van Gorp, A., Hoorens, S., & Kowalski, M. (2014). Omgaan met en managen van ethische vragen bij terrorismebestrijding (Dealing with ethical questions in counter-terrorism). *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 5, 52-53.
- Van Lanen, M. (2011). Niet de interventies, maar de professionals moeten we onderzoeken. *TSS*, 65(11-12), 33-35.

Van Maanen, J. (1978). The Asshole. In: J. Van Maanen & P.K. Manning (Red.), *Policing. A View from the Streets*. New York: Random House, 302-328.

Van Meeteren, M.M., & van Oostendorp, L.L. (2018). Are Muslims in the Netherlands constructed as a 'suspect community'? An analysis of Dutch political discourse on terrorism in 2004-2015. *Crime, Law and Social Change*, 1-16.

Van Os, P. (2010) Community-oriented Policing in the Netherlands: a process with many obstacles. *Cahiers Politiestudies*, 10(16), 261-268.

Van Steden, R.V. (2016). Wijkagenten zijn geen wonderdokters. Vereniging voor Bestuurskunde. Geraadpleegd van <http://www.bestuurskunde.nl/2016/06/19/wijkagenten-geen-wonderdokters/>.

Van Steden, R.V., Miltenburg, E. & Boutellier, J.C.J. (2014). 101 things to do: unravelling and interpreting community policing. *Policing: a journal of policy and practice*, 8(2), 144-155.

Vellenga, S., & Wiegers, G. (2013). Polarization or bridging? Responses of Muslim and non-Muslim organizations to criticism of Islam in the Netherlands. *Islam and Christian-Muslim Relations*, 24(1), 111-128.

White, S. (2011). *The Importance of Community Policing in troubled times*. Conference Paper for the International Crime Prevention Conference Singapore.

Wittendorp, S., De Bont, R., Van Zijldewijn, J.D.R., & Bakker, E. (2017). *Beleidsdomein aanpak jihadisme: een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010 tot 2017)*. Leiden: Universiteit Leiden.

Zedner, L. (2007). Preventive justice or pre-punishment? The case of control orders. *Current Legal Problems*, 60(1), 174.

