

Rotterdamse aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie



vanaf 2023



Gemeente
Rotterdam

Inhoudsopgave

- Inhoudsopgave.....3
- Voorwoord Burgemeester5
- 1. Inleiding 6
 - Leeswijzer6
 - 2.1. Terugblik7
 - 2.2. Geleerde lessen.....7
- 2. Terugblik en geleerde lessen.....7
 - 3.1. Ambitie9
 - 3.2. Doelstellingen9
 - 3.3. Kaders en scope9
- 3. Ambitie, doelstellingen en kaders 9
- 4. Radicalisering en extremisme 10
 - 4.1. Beschrijving fenomenen 10
 - 4.2. Ontwikkelingen fenomenen 10
 - 4.3. Activiteiten.....11
 - 4.3.1. Vergroten weerbaarheid11
 - 4.3.2. Deskundigheidsbevordering.....11
 - 4.3.3. Advisering en de persoonsgerichte aanpak bij radicalisering en extremisme12
 - 4.3.4. Driesporen-aanpak.....12
- 5. Polarisatie..... 13
 - 5.1 Beschrijving fenomenen13
 - Polarisatie13
 - Maatschappelijke onrust13
 - 5.2. Activiteiten 14
 - 5.2.1. Lezen van de stad 14
 - 5.2.2. Advies en inzet bij polarisatie 14
 - 5.2.3. Deskundigheidsbevordering 15
- 6. Leren, evalueren en verantwoorden..... 15
- 7. Financiën en organisatie 16
 - 7.1. Financiën 16
 - 7.2. Organisatie 16
- Bijlage 1: Definitielijst17

Voorwoord Burgemeester

Foto: Marc Nolte

Veel mensen maken zich al langere tijd zorgen over bedreiging van onze democratie. Aan het begin van deze eeuw werd Europa van Noorwegen tot Nice opgeschrikt door terroristische aanslagen met veel slachtoffers. Die dreiging is er nog steeds, maar is gedaald en daarnaast deels van karakter veranderd.

De AIVD constateerde vorig jaar vooral een groei van het aantal rechts-extremistische groepen en de opkomst van het anti-institutioneel extremisme. De invloed van het online delen van vijandbeelden, haatzaaiende boodschappen en manifesten op deze groepen mogen we nooit onderschatten.

In de kern zijn polarisatie en extremisme verschillende fenomenen. Polarisation is alleen bij escalatie een bedreiging voor de democratie. Als je door de buitenkant heen prikt, gaat polarisation vaak over thema's waar veel mensen zich ongerust over maken. En gebruiken ze volstrekt legale middelen om die zorgen te uiten, zoals een demonstratie of sociale media. De kunst is onderscheid te maken tussen geoorloofde uitingen van maatschappelijke onrust en concrete bedreigingen. Het beste medicijn tegen polarisation is zorgen in de samenleving serieus nemen. Mensen echt in de ogen kijken en naar ze luisteren.

Vaak is de angel er dan wel uit, ook al blijf je het met elkaar oneens. Maar een goed gesprek is vaak niet het eerste waar mensen aan denken. Sommige politici en ambtsdragers grijpen eerder naar hun telefoon om hun twittertijdlijn en peilingen te checken. Ambtenaren houden zich soms te veel vast aan procedures. Bewoners voelen zich regelmatig in de kou gezet. Zo groeit het wantrouwen in de samenleving. Zo verliest de samenleving het vertrouwen in de (lokale) overheid.

Polarisation is van alle tijden en heeft telkens een ander gezicht. Wie had vijftien jaar geleden kunnen bedenken dat polarisation de gezondheidszorg zou raken, tussen voor- en tegenstanders van vaccinatie? Ook seks- en gender-gerelateerde onderwerpen roepen grote emoties op in de samenleving, net zoals de aanpak van de stikstofcrisis en de bouw van windmolens.

Ook deze uitingen van polarisation zullen momentopnamen blijken te zijn. Althans, dat hoop ik van harte. Ik heb een rotsvast vertrouwen in onze democratie en de kracht van de samenleving. En ik ben ervan overtuigd dat er meer is dat mensen verbindt dan van elkaar scheidt. Daar kom je alleen maar achter als je elkaar niet de rug toekeert, maar in de ogen kijkt. Als ik stad en land in ga kom ik allerlei mensen tegen, van klagers tot hemelbestormers. En vaak willen beiden hetzelfde: een fijne, veilige stad om in te wonen en werken. Een goede toekomst voor henzelf en hun kinderen.

De stad in, het gesprek aangaan, de stemming peilen en zo constructief mogelijk handelen. Dat is in het kort het gereedschap waarmee we spanningen in de samenleving kunnen verminderen. Dat kunnen het college en de ambtenaren niet alleen. We worden daarbij ondersteund door maatschappelijke partners zoals het onderwijs, jeugd- en welzijnswerk en levensbeschouwelijke organisaties in de stad; door formele en informele leiders binnen verschillende groepen die onze stad rijk is. Zo vergroten we de weerbaarheid tegen polarisation en radicalisering, zodat extremisme geen wortel kan schieten in onze samenleving.

Ahmed Aboutaleb
burgemeester van Rotterdam

1. Inleiding

Rotterdam wil een veilige stad zijn, waar het fijn is om te wonen, werken en leven. Waar iedereen zich welkom, thuis en ontspannen voelt. Een betrokken en weerbare stad waar ruimte is voor verschillende meningen, maar waar de principes van de democratische rechtsorde¹ worden beschermd. Samen met een groot aantal partners werkt de gemeente aan deze ambities².

Radicalisering, extremisme en polarisatie³ kunnen een bedreiging vormen voor de veiligheid van Rotterdammers en kunnen de principes die ten grondslag liggen aan onze democratische rechtstaat ondermijnen. Het zijn fenomenen die vragen om blijvende inzet. De afgelopen jaren zijn we geconfronteerd met nieuwe vormen van extremisme die (nadrukkelijker) in beeld zijn gekomen. Bijvoorbeeld het accelerationisme⁴ en anti-institutioneel extremisme⁵ (waaronder anti-overheidsextremisme⁶). Ook zagen we op verschillende thema's tegenstellingen tussen groepen en maatschappelijke onrust toenemen. In de nog te ontwikkelen Rotterdamse Veiligheidskoers 2023-2027 worden de thema's radicalisering, extremisme, polarisatie en maatschappelijke onrust⁷ dan ook benoemd als één van de vijf veiligheidsopgaven⁸.

Voorliggende aanpak is een aangescherpte en geactualiseerde beschrijving van onze inzet op de thema's radicalisering, extremisme en polarisatie. De aanpak bestaat uit twee pijlers: 1. radicalisering en extremisme en 2. polarisatie. In de kern zijn extremisme en polarisatie verschillende fenomenen. Polarisation is alleen bij escalatie een bedreiging voor onze democratie. Ook kan het een voedingsbodem zijn voor radicalisering.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 kijken we kort terug op onze jarenlange inzet op radicalisering, extremisme en polarisatie en de belangrijkste lessen die we hieruit hebben geleerd. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de ambitie, doelstellingen en de kaders. Hoofdstuk 4 en 5 beschrijven de twee pijlers die onder de aanpak vallen en de activiteiten die de gemeente hierbij inzet. Hoofdstuk 6 gaat in op hoe de aanpak wordt geëvalueerd en verantwoord en hoofdstuk 7 behandelt de financiën en de organisatie.

2. Terugblik en geleerde lessen

2.1. Terugblik

Toen in 2014 Rotterdammers naar Syrië en Irak vertrokken om zich in de strijd te mengen, ontwikkelde de gemeente een aanpak. In deze beginjaren heeft de gemeente veel gepioneerd. In 2018 is de aanpak herijkt, waarin de fase van pionieren ruimte maakte voor een fase van succesvolle methodieken uitwerken en bestendigen. Ook zijn destijds accenten toegevoegd aan het programma. Zo is naar aanleiding van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) meer aandacht voor rechts- en links-extremisme⁹ gekomen. Dit geldt ook voor problematisch gedrag¹⁰ en polarisatie.

Er is de afgelopen jaren veel bereikt. Tal van professionals zijn getraind op het herkennen van radicaal gedrag en wat te doen in situaties waarbij sprake is van polarisatie of spanningen. Er zijn verschillende interventies ingezet om de weerbaarheid¹¹ van kwetsbare groepen te

vergroten, zoals trainingen weerbaar opvoeden, een lesprogramma gericht op het vergroten van mediawijsheid en het bespreekbaar maken van gevoelige thema's door theater. We hebben de persoonsgerichte aanpak radicalisering (PGA-RAD) opgezet en methodieken uitgewerkt. Deze en andere resultaten zijn jaarlijks aan de gemeenteraad voorgelegd.

In 2019 is een Externe Expert Commissie opgericht die tot taak had het college Burgemeester en Wethouders van advies te voorzien over de gemeentelijke aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie. Deze commissie heeft in het voorjaar van 2022 haar eindrapportage uitgebracht, waarin vragen worden gesteld over de rechtmatigheid van het handelen bij de PGA-RAD en het netwerk van sleutelpersonen. De aanbevelingen van de Externe Expert Commissie zijn meegenomen in de nieuwe aanpak.

¹ Zie bijlage 1: definitielijst, ² Veilig@Rotterdam, ³ Zie bijlage 1: definitielijst, ⁴ Zie bijlage 1: definitielijst, ⁵ Zie bijlage 1: definitielijst, ⁶ Zie bijlage 1: definitielijst, ⁷ Zie bijlage 1: definitielijst, ⁸ Gemeente Rotterdam. Brief 'hoofdpijnen veiligheidskoers 2023-2027' (25 jan 2022)

⁹ Zie bijlage 1: definitielijst, ¹⁰ Zie bijlage 1: definitielijst, ¹¹ Zie bijlage 1: definitielijst

2.2. Geleerde lessen

Belangrijke lessen die we de afgelopen jaren hebben opgedaan en die worden meegenomen in de vernieuwde aanpak:

- We realiseren ons dat het van uiterst belang is om continu de afweging te maken in hoeverre de gemeente een rol, wettelijke taak en bevoegdheid heeft. We blijven kritisch kijken naar het mandaat van de gemeente op de thema's radicalisering, extremisme en polarisatie en de wettelijke grondslagen die de gemeente heeft. Deze bepalen de gemeentelijke inzet.
- Om beter in staat te zijn de effectiviteit van de aanpak te evalueren zijn achterliggende beleidstheorieën in de aanpak verwerkt: waarom doen we wat we doen en op welke manier verwachten we dat bepaalde activiteiten bijdragen aan onze doelen?
- Transparantie is van groot belang bij onze aanpak. We besteden daarom meer aandacht aan het vastleggen van onze activiteiten en werkwijzen en aan het informeren en betrekken van partners en andere belanghebbenden.
- De Externe Expert Commissie constateerde een risico in de wijze waarop we invulling gaven aan het sleutelpersonennetwerk. De werkwijze deed mogelijk afbreuk aan het vertrouwen in deze personen binnen de eigen gemeenschap. Om deze reden hebben we ervoor gekozen om geen gebruik meer te maken van een vaste groep van sleutelpersonen gericht op het tegengaan van spanningen en polarisatie. We gaan op een andere wijze invulling geven aan de noodzaak om de stad te 'lezen'.
- De invloed die wij kunnen uitoefenen op het daadwerkelijk stopzetten van een radicaliseringsproces van een individu lijkt beperkt. In deze vernieuwde aanpak ligt de focus daarom op disengagement¹² (gedrag) in plaats van op deradicalisering (gedachtegoed). We zetten in op gedragsverandering van geradicaliseerde individuen, waardoor personen niet (meer) overgaan tot extremistische handelingen.
- Het organiseren van voorlichtingen, trainingen en webinars is nodig om de aandacht voor radicalisering en de bekendheid van het Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR) hoog te houden. Tijdens de eerste periode van de COVID-pandemie zagen we een afname van vragen aan en contact met het MAR. Daarom is blijvende inzet en aandacht hiervoor nodig. Vooral persoonlijke voorlichtingen en contacten blijken effectief voor de bekendheid over het MAR.
- Maatschappelijke ontwikkelingen, actualiteiten en de COVID-crisis met alle consequenties van dien hebben duidelijk gemaakt dat het werkveld van radicalisering, extremisme en polarisatie onvoorspelbaar is. We zijn o.a. geconfronteerd met nieuwe fenomenen als anti-institutionele sentimenten, complotdenken en desinformatie. Daarom gaan we flexibel om met de thema's die onder de aanpak kunnen vallen. Elke twee jaar reflecteren we op onze aanpak. Indien nodig wordt de (koers van de) aanpak of de uitvoering hiervan naar aanleiding van actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen en fenomenen aangepast.

¹² Zie bijlage 1: definitieelijst

3. Ambitie, doelstellingen en kaders

3.1. Ambitie

We willen een stad zijn waar Rotterdammers ontspannen met elkaar kunnen samenleven en zich veilig voelen. We willen extremistische gedragingen voorkomen en tegengaan. Hiermee dragen we bij aan het beschermen van de democratische rechtsorde.

3.2. Doelstellingen

Met deze aanpak werken wij aan de volgende doelstellingen:

- De gemeente Rotterdam en haar partners werken aan een ontspannen samenleving en dragen niet bij aan het vergroten van de tegenstellingen tussen groepen in de stad;
- Rotterdammers zijn weerbaar en veerkrachtig tegen extremistische ideologieën¹³, extremistische uitwassen hiervan en tegen wij-zij denken;
- In Rotterdam wordt geen ruimte geboden aan extremistische gedragingen en geweldslegitimatie.

3.3. Kaders en scope

Deze vernieuwde aanpak sluit aan op de ambitie van de veiligheidskoers 2023-2027. De ambitie en doelstellingen van onderliggende aanpak raken ook andere vraagstukken gerelateerd aan veiligheid, zoals inclusief samenleven, burgerschap en onderwijs. Daarom werken we intern samen met andere afdelingen en extern samen met ketenpartners uit het sociaal domein en veiligheidspartners.

De rol van de gemeente in specifiek de aanpak van radicalisering en extremisme ligt vooral in de preventie en signalering. Zo voert de gemeente onder andere activiteiten uit om de weerbaarheid en veerkracht van Rotterdammers te verstevigen. Voor geradicaliseerde

personen die zorgwekkend gedrag vertonen en/of geweld legitimeren richten we met zorg- en veiligheidspartners een persoonsgerichte aanpak in. De opsporing en het opleggen van vergaande repressieve maatregelen -anders dan in het kader van de openbare orde en veiligheid- zijn taken en bevoegdheden van onze veiligheidspartners.

De activiteiten die de gemeente uitvoert in het kader van deze aanpak vloeien voort uit wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester (art. 172 Gemeentewet). De gemeente heeft de regierol in de aanpak van radicalisering. In de rapportage 'Integrale Aanpak Terrorisme' (NCTV, 2019) staat hierover: "Gemeenten spelen als bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid een cruciale rol in het tegengaan van radicalisering en het reduceren van dreiging die uit kan gaan van extremistische personen. Het Rijk ondersteunt gemeenten actief met als doel ze te versterken in hun regierol richting partners, op een wijze die recht doet aan de lokale situatie."

Op het moment van schrijven van deze aanpak ligt het wetsvoorstel 'Persoonsgerichte Aanpak en Meldingen over Radicalisering en Terroristische Activiteiten' bij de Tweede Kamer. Met deze wet wordt de gemeentelijke regierol juridisch verankerd en toebedeeld aan de burgemeester. Tevens voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag voor gegevensdeling tussen partijen die deelnemen aan de casusoverleggen in het kader van de persoonsgerichte aanpak¹⁴. We blijven aandacht bij het Rijk vragen voor een snelle invoering van deze wet. Tot die tijd wordt gewerkt volgens het modelconvenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme uit 2018.

¹³ Zie bijlage 1: definitieelijst, ¹⁴ Gebaseerd op de concept wettekst, die mogelijk in het vervolg van het proces nog aangepast wordt.



4. Radicalisering en extremisme

4.1. Beschrijving fenomenen

We spreken van extremisme wanneer personen of organisaties vanuit een ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen¹⁵. Met radicalisering bedoelen we de groei naar extremisme en het persoonlijke proces waarin sprake is van een groeiende bereidheid om diepingrijpende veranderingen in de samenleving na te streven of deze te ondersteunen. Er is geen eenduidige oorzaak aan te wijzen voor wat iemand vatbaar maakt voor radicalisering of waarom iemand overgaat tot extremisme. Vaak gaat het om een samenspel van verschillende factoren. Er is ook geen eenduidige oplossing voor het voorkomen en tegengaan van extremisme. De gemeente werkt daarom aan het minimaliseren van de kans op radicalisering en extremisme. We richten ons hierbij op alle vormen van extremisme, waaronder rechts- en links-extremisme, religieus extremisme en anti-institutioneel extremisme (waar anti-overheidsextremisme onderdeel van uitmaakt). Hieronder valt dus ook gewelddoos extremisme. Bij gewelddoos extremisme kan het gaan om bepaalde vormen van problematisch gedrag, zoals systematisch haatzaaien, het verspreiden van desinformatie of het oproepen tot niet stemmen, met als doel om de samenleving te schaden.

4.2. Ontwikkelingen fenomenen

De NCTV stelt in het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) het landelijk dreigingsniveau vast op niveau 3 en geeft aan dat er in Nederland nog steeds personen radicaliseren of geradicaliseerd zijn en dat een aanslag voorstelbaar blijft¹⁷. Aandacht voor en inzet op het voorkomen en tegengaan van extremisme blijft daarom onverminderd van belang. Tijdens de eerste twee decennia van deze eeuw kwam de grootste terroristische dreiging vanuit de gewelddadig jihadistische hoek. Vanaf 2013 is het fenomeen 'uitreiziger' ontstaan. Vaak ging het om jonge mannen en vrouwen die afreisden naar Syrië of Irak om te

vechten voor de terroristische groepering ISIS. Sinds de val van het kalifaat in 2019 zijn enkele mannen en vrouwen teruggekeerd en strafrechtelijk veroordeeld. In de meeste recente dreigingsbeelden schetst de NCTV dat de gewelddadige jihadistische beweging de voornaamste bron van terroristische dreiging voor Nederland blijft, vanwege de naar verhouding grote omvang en organisatiegraad. Wel stelt de NCTV dat repressief overheidsoptreden en het ontbreken van mobiliserende thema's zorgen voor stagnatie en relatieve inactiviteit van de beweging. Deze dreiging kan ook vanuit alleen handelende daders of kleine groepen uitgaan. Alleen handelende daders zijn personen waarbij naast extremistische ideologische gedrevenheid ook sprake is van psychische problematiek. We noemen deze doelgroep de potentieel gewelddadige extremistische eenlingen (PGEE). In de nabije toekomst komen steeds meer veroordeelde terroristen vrij. Mogelijk is of wordt hun Nederlands verblijfsrecht ingetrokken door toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

De afgelopen jaren zien we meer andere vormen van extremisme in Nederland, zoals het rechts- en links-extremisme en het anti-institutioneel extremisme. De NCTV waarschuwt in haar dreigingsbeeld met name voor een geweldsdreiging vanuit zogenoemde accelerationistische netwerken met een rechtsextremistische ideologie. Aanhangers van het rechtsextremistische accelerationisme verheerlijken en rechtvaardigen terroristisch geweld om versneld een rassenoorlog te ontketen. Vanuit de chaos die hieruit ontstaat, moet het huidige politieke bestel vervangen worden door een witte (nationalistische) etnostaat. Relatief vaak gaat het om jonge mannen die lijken te kampen met psychosociale problematiek en een gebrekkig sociaal vangnet.¹⁸ Tevens stelt de NCTV dat in verschillende Europese landen een zekere vermenging is te zien tussen rechts-extremistische denkbeelden en uitingen van anti-overheidssentiment.

Voor wat betreft linksextremisme signaleert de NCTV een toename in linksextremistisch geweld in omringende landen. Tot nu toe zijn in Nederland de activiteiten vanuit de extreem-linkse hoek meer zichtbaar dan voorheen. Maar deze activiteiten zijn hoofdzakelijk activistisch¹⁹ van aard. In enkele gevallen is sprake geweest van openbare ordeverstoringen. Toch is blijvende aandacht voor deze vorm van (potentieel) extremisme van belang.

Tot slot constateren we dat deze fenomenen zich steeds meer online afspelen. De gemeente heeft echter beperkte bevoegdheden om hierop zicht te houden en op te acteren. Het is daarom voor de gemeente van belang om met andere partijen samen te werken en op basis van hun signalen en analyses in de offline wereld te kunnen handelen.

4.3. Activiteiten

In de aanpak van radicalisering en extremisme werkt de gemeente samen met partners uit het sociale domein en het veiligheidsdomein. De inzet bestaat uit verschillende activiteiten en hebben betrekking op alle vormen van radicalisering en extremisme:

1. Het vergroten van de weerbaarheid van Rotterdammers;
2. deskundigheidsbevordering;
3. adviserend en de persoonsgerichte aanpak bij radicalisering en extremisme;
4. driesporen aanpak.

4.3.1. Vergroten weerbaarheid

We willen dat Rotterdammers weerbaar en veerkrachtig zijn. We bevorderen dit door het wegnemen van de voedingsbodems van radicalisering, zoals gevoelens van isolatie, wij-zij denken, ervaren onrecht, gevoelens van machteloosheid, discriminatie en achterstelling. Daarnaast bevorderen we de aanwezigheid van beschermende factoren. Wanneer voedingsbodems afnemen en beschermende factoren toenemen, wordt de kans kleiner dat individuen radicaliseren en mogelijk overgaan tot extremistische daden. We spreken in dit kader van primaire preventie²⁰. Ontvankelijkheid voor extremistische ideeën kan nooit verklaard worden

door één factor, maar de kans neemt toe wanneer er een combinatie is van de aanwezigheid van meerdere voedingsbodems en de afwezigheid van beschermende factoren.

Bij het vergroten van weerbaarheid gaat het zowel om het bevorderen van de individuele weerbaarheid van Rotterdammers als om de bredere inzet die wordt gepleegd ter versterking van een inclusieve samenleving, zoals de aanpak tegen racisme en discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen. Vanuit de aanpak zetten wij interventies in die gericht zijn op onder andere identiteitsvorming, zelfverwezenlijking, het bespreekbaar maken van gevoelige onderwerpen, opvoedvaardigheden, democratische vorming en mediawijsheid. We werken hierin samen met partners vanuit het sociale domein en levensbeschouwelijke organisaties. Waar mogelijk sluiten wij aan bij lopende programma's en interventies zoals het (preventief) jeugdbeleid, inclusief samenleven en burgerschap. Dit kunnen we bijvoorbeeld doen door een specifieke module te laten ontwikkelen van een bredere interventie, of door het gezamenlijk opzetten van nieuwe interventies. Hiermee werken we ook aan de doelstelling om Rotterdammers weerbaar te maken tegen wij-zij denken, ofwel de tweede pijler van deze aanpak.

Welke interventies we inzetten, baseren we onder andere op wetenschappelijke inzichten en onderzoeken, geleerde lessen uit de praktijk en actuele ontwikkelingen. Voorbeelden van interventies die op het moment van schrijven worden ingezet zijn weerbaarheidstrainingen voor jongeren, een lesprogramma voor het MBO en VO gericht op het versterken van mediawijsheid en het stimuleren van democratisch burgerschap en trainingen 'Weerbaar opvoeden'. We blijven onze interventies continu toetsen en beoordelen of aanpassingen nodig zijn. Met behulp van onder andere de 'Toolkit Evidence Based Werken in de preventie van radicalisering' evalueren we met regelmaat de interventies op zowel proces- als effectniveau. Ook laten we externe evaluaties uitvoeren.

¹⁵ NCTV. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn>, ¹⁶ Zie bijlage 1: Definitielijst, ¹⁷ NCTV. Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56, april 2022, ¹⁸ NCTV. Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56, april 2022.

¹⁹ Zie bijlage 1: Definitielijst, ²⁰ We volgen hierin het preventieclassificatiemodel zoals ontwikkeld door Amy-Jane Gielen. [Een concreet model om radicalisering te voorkomen | Sociale Stabiteit](#)

5. Polarisation

5.1 Beschrijving fenomenen

We willen dat Rotterdam een stad is waar bewoners en bezoekers zich welkom, thuis en veilig voelen. Het ontspannen met elkaar kunnen samenleven binnen de bescherming én de grenzen van de wet is een ambitie die is uitgesproken in het gemeentelijk actieprogramma 'Relax, dit is Rotterdam'²³. Dit is een uitdaging, want ook in Rotterdam zien we gespannen verhoudingen en zijn anti-institutionele sentimenten en maatschappelijk ongenoegen zichtbaarder geworden gedurende de COVID pandemie. Er is sprake van wantrouwen in de overheid, het gevoel van niet gehoord worden, gevoelens van machteloosheid en boosheid over ongelijkheid. Tegenstellingen en maatschappelijke onrust kunnen leiden tot problematische of extremistische gedragingen. Zo nemen demonstraties en protesten toe en gaan deze steeds vaker gepaard met geweld, ook in onze stad.

Polarisatie en maatschappelijke onrust zijn daarom fenomenen waar de gemeente op acteert. We willen ruimte creëren om verschillende meningen en perspectieven te delen, maar hebben ook de openbare orde en veiligheid te waarborgen. Een belangrijk vraagstuk hierbij is hoe wij als overheid zelf handelen in een gepolariseerde situatie, vooral wanneer wij daar zelf onderdeel van uitmaken. We kunnen spanningen, onrust en tegenstellingen niet voorkomen. We kunnen wél het goede gesprek begeleiden en voorkomen dat we zelf (onbedoeld) tegenstellingen vergroten.

Polarisatie

Polarisatie is toenemend wij-zij denken. Het is een gedachtenconstructie waarbij mensen zich voortdurend uitlaten over de identiteit van anderen²⁴. Polarisatie maakt deel uit van een open democratische samenleving en kan ook constructief zijn. Bijvoorbeeld wanneer

het maatschappelijke veranderingen, zoals emancipatie, in gang zet. Ook kan het horen bij een groep een gevoel van eenheid, binding, zelfrespect en eigenwaarde geven. Het is daarom niet nodig om polarisatie als zodanig te bestrijden. Echter is niet vooraf te bepalen of een polarisatie constructief is of niet. Bij sommige maatschappelijke discussies of conflicten kunnen tegenstellingen uiteindelijk zodanig verscherpen dat het kan leiden tot spanningen of incidenten die van schadelijke invloed zijn op de veiligheid in onze stad. Bijvoorbeeld wanneer een demonstratie uitmondt in geweld tegen de politie of de journalistiek. Bovendien kan polarisatie een voedingsbodem zijn voor radicalisering en extremisme.

Maatschappelijke onrust

Bij maatschappelijke onrust komen gevoelens van maatschappelijk ongenoegen aan de oppervlakte in de vorm van (zichtbare) collectieve gedragingen. Dit kunnen gevoelens zijn van angst, onzekerheid, onvrede, of miskenning als gevolg van ongrijpbare fenomenen, zoals globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme²⁵, al dan niet aangewakkerd door des-informatie en complottheorieën. Sociale media kunnen hier een mobiliserende rol in hebben²⁶. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust en dit is zeker niet altijd een veiligheidsvraagstuk. Het is juist een groot goed dat inwoners uiting kunnen geven aan hun maatschappelijk ongenoegen, bijvoorbeeld door vreedzaam te demonstreren. We zien echter dat er achter deze activistische bovenlaag ook een radicale onderstroom schuilgaat.²⁷ Bij deze radicale onderstroom uit het maatschappelijk ongenoegen zich bijvoorbeeld in intimidatie, bedreigingen, geweldsincidenten en (grote) openbare ordeverstoringen.

²³ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/relax-dit-is-rotterdam/GRO-Nota-Samenleven-toegankelijk-DEF.PDF>, Het programma 'Relax, dit is Rotterdam' loopt in 2022 af. In het coalitieakkoord 2022-2026 is opgenomen dat de inzet op een inclusieve samenleving wordt gecontinueerd. ²⁴ Polarisatie: Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken, Bart Brandsma (2016), BB in Media. ²⁵ NCTV (2021). Fenomeenanalyse: de verschillende gezichten van de coronaprotesten.

²⁶ Bakker J, Cornelisse D, Mohamed S, Schäfer MT, Veerbeek J. Van Scherm Naar Straat. Hoe Sociale Media-Conversaties Protest Op Straat Mobiliseren. Utrecht; 2021. [20210318_Van-scherm-naar-straat.pdf \(dataschool.nl\)](#)

4.3.2. Deskundigheidsbevordering

Het is onze ambitie om extremistisch gedrag te voorkomen en tegen te gaan. Wij kunnen hier alleen aan bijdragen met de inzet van deskundige interne en externe professionals. Veel professionals staan in contact met Rotterdammers. Zij spelen een belangrijke rol in het tegengaan en voorkomen van radicalisering, extremisme en aanverwante thema's: zij kunnen zorgelijke ontwikkelingen signaleren, gesprekken hierover aangaan en indien nodig contact zoeken met ons Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR). Om de deskundigheid van professionals te vergroten, hun expertise op peil te houden en de zichtbaarheid en bekendheid van het MAR te vergroten, organiseren we voorlichtingen, trainingen en kenniscarroussels. Hiermee wordt de kennis over verschillende vormen van radicalisering vergroot, krijgen professionals handelingsperspectieven mee en weten professionals waar zij terecht kunnen met hun signalen. Binnen verschillende clusters van de gemeente Rotterdam zijn bovendien aandachtsfunctionarissen aangesteld die extra opgeleid zijn om signalen van radicalisering en extremisme te herkennen en waar nodig door te verwijzen naar het MAR.

4.3.3. Advisering en de persoonsgerichte aanpak bij radicalisering en extremisme

De integrale persoonsgerichte aanpak radicalisering (PGA-RAD) vormt één van de middelen om extremistisch gedrag van individuen tegen te gaan. Waar voorheen werd getracht personen te deradicaliseren, is de focus de afgelopen jaren meer komen te liggen op disengagement: het beogen van gedragsverandering waardoor personen niet (meer) overgaan tot extremistische handelingen. We richten ons hierbij op het verminderen van individuele risicofactoren en het vergroten van beschermingsfactoren. Dit doen we vanuit het veiligheids- en zorginstrumentarium. Het doel van de PGA is enerzijds het reduceren van de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering, extremisme, uitreizen of terugkeer en anderzijds het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij geradicaliseerde personen zelf.²¹ Hiermee beogen we zowel de Rotterdamse samenleving als de Rotterdammer in kwestie te beschermen.

Bij het Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR) kunnen inwoners en professionals op een laagdrempelige

manier advies vragen over alle vormen van radicalisering en meldingen doen over mogelijk radicaliserende individuen. Het MAR bekijkt of er daadwerkelijk sprake is van radicalisering. Waar nodig bespreekt het MAR de melding met ketenpartners in het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam Rijnmond (ZVHRR) en wordt een persoonsgerichte aanpak ingericht. Om te werken aan disengagement voeren we gesprekken met betrokkenen en ondersteunen we hen bij het versterken van de verschillende leefgebieden, zoals wonen, inkomen, schulden, dagbesteding en (psychosociale) gezondheid. Daarnaast zetten we binnen de PGA strafrechtelijke, bestuurlijke en vreemdelingrechtelijke interventies in.

Het MAR heeft de verantwoordelijkheid voor de regie op de PGA-RAD. Met het nieuwe wetsvoorstel 'Persoonsgerichte Aanpak en Meldingen over Radicalisering en Terroristische Activiteiten' krijgen burgemeesters een expliciete rol in de regie van de persoonsgerichte aanpak. Met deze regierol dient de gemeente zorg te dragen voor een efficiënte en effectieve samenwerking met en tussen onze ketenpartners in het voorkomen van extremisme. Daarnaast kan de gemeente ook de casusregie hebben. De casusregisseur draagt zorg voor de uitvoering van het plan van aanpak en heeft contact met de betrokkenen over de inzet op de verschillende leefgebieden.

4.3.4. Driesporen-aanpak

In de aanpak van problematisch gedrag volgt de gemeente de driesporen-aanpak²². Het kan gaan om groepen of organisaties die Rotterdammers belemmeren in hun grondrechtelijke vrijheden. Te denken valt aan het uitoefenen van druk om niet te gaan stemmen of het bieden van een platform aan sprekers die verdeeldheid en haatzaaien of het oproepen tot niet stemmen.

De drie sporen bestaan uit:

1. Interactie en dialoog;
2. aanspreken en confronteren;
3. verstoren en handhaven.

De gemeente ziet gezien haar wettelijke taken en bevoegdheden vooral een rol in spoor 1 en spoor 2. We beogen problematische gedragingen zo vroeg mogelijk te signaleren en te adresseren om schadelijke effecten op de democratische rechtsorde te voorkomen.

²¹ Deels uit Modelconvenant, 2018.²² Driesporenaanpak staat verder toegelicht in de beleidsreactie op Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (2020). [Beleidsreactie op Parlementaire Ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen SZW.pdf \(overheid.nl\)](#)

5.2. Activiteiten

In het omgaan met polarisatie en maatschappelijke onrust werkt de gemeente samen met partners uit het sociale domein en het veiligheidsdomein. De inzet vanuit deze aanpak bestaat uit de volgende activiteiten:

1. Het lezen van de stad;
2. advies en inzet bij polarisatie;
3. deskundigheidsbevordering.

Verschillende clusters van de gemeente spelen een rol hierbij. Zo heeft Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) een belangrijke taak in het bevorderen van een ontspannen samenleving. Professionals van verschillende clusters leveren met wat zij zien, horen en meemaken op straat of in de wijk een bijdrage aan 'het lezen van de stad'. Hiertoe hebben we een gezamenlijk afstem-overleg ingericht. Dit overleg wordt uitgebreid met de afdeling Preventie en Welzijn van cluster MO. Hiermee zullen we de samenwerking tussen de clusters ten aanzien van polarisatie intensiveren.

5.2.1. Lezen van de stad

De gemeente zet zich in voor een ontspannen sfeer in de stad. Spanningen kunnen bijvoorbeeld voorkomen tussen gemeenschappen, in wijken en naar aanleiding van gebeurtenissen elders. We willen mogelijke spanning verminderen en sociale stabiliteit bevorderen, zonder -onbedoeld- bij te dragen aan polarisatie. We willen luisteren naar de stad, Rotterdammers serieus nemen en elke stem waarderen. Dit sluit aan op het nieuwe gemeentelijke bestuursstelsel 'Wijk aan Zet', dat er onder andere op is gericht om als gemeente zo zichtbaar en laagdrempelig mogelijk aanwezig te zijn in de verschillende wijken en zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeftes die daar leven.

Het 'lezen van de stad' doen we enerzijds door gebruik te maken van onderzoeksresultaten (zoals het wijk-profiel) en analyses, anderzijds door de stad in te gaan en aan te sluiten bij bestaande netwerken van bewoners en professionals. We richten een interne kerngroep op vanuit in ieder geval de clusters MO, Directie Veiligheid en Dienstverlening. Deze kerngroep bepaalt per vraagstuk welke informatie al voorhanden is en welke (nieuwe) partners nodig zijn om dit op te pakken. We maken gebruik van reeds bestaande netwerken in de wijken. Waar nodig leggen we nieuwe contacten. We gebruiken beschikbare informatie van partners.

Het gaat hierbij om informatie over sentimenten, fenomenen en gebeurtenissen in de samenleving die invloed hebben op de beleving van Rotterdammers. Wij bevragen Rotterdammers niet over individuen. Door het continu lezen van de stad zijn wij in staat om in te spelen op de spanningen en behoeftes die leven in de stad.

5.2.2. Advies en inzet bij polarisatie

We adviseren collega's en professionals wanneer zij te maken (kunnen) krijgen met gepolariseerde situaties en geven handvatten om niet (onbedoeld) bij te dragen aan het vergroten van tegenstellingen. Met verschillende partners vanuit het sociale- en veiligheidsdomein leggen we 'beelden' van wat er leeft bij elkaar en kunnen we helder krijgen wat de waargenomen sentimenten in een gebied, wijk of straat zijn. Op basis van dit beeld bepalen we gezamenlijk een koers voor de langere termijn. Deze koers bestaat uit acties die helpen een situatie te depolariseren of verdere polarisatie te voorkomen. Vaak zijn deze gericht op het verbinden met en het versterken van het midden van de samenleving. Waar nodig ondersteunen we professionals en gemeenschappen bij het de-escaleren en het in goede banen leiden van noodzakelijke gesprekken.

5.2.3. Deskundigheidsbevordering

Veel collega's hebben dagelijks contact met bewoners en ondernemers in de stad. Het is belangrijk dat ze weten wat polarisatie is, hoe het werkt en hoe ze het kunnen herkennen. En vooral, hoe belangrijk het is om te voorkomen dat we als gemeente (en partners) onbedoeld de tegenstellingen vergroten. Hiertoe bieden we zowel aan interne collega's als externe partners verschillende kennisbijeenkomsten en producten aan, zoals introducties, trainingen, workshops, kennis-carroussels, webinars en informatiebladen over het thema. Ook richten we een leernetwerk op waarin collega's een intensieve training krijgen, zodat zij anderen kunnen ondersteunen bij het omgaan met en verminderen van gepolariseerde situaties.

6. Leren, evalueren en verantwoorden

Om ervoor te zorgen dat we met onze inzet ook de beoogde doelen bereiken, is het monitoren en evalueren van onze activiteiten van essentieel belang. We geven evalueren een structurele plek door:

- iedere twee jaar te reflecteren op onze inzet, behaalde resultaten en maatschappelijke effecten. De uitkomsten hiervan worden gerapporteerd aan de gemeenteraad. Hierin nemen we ook de nieuwe ontwikkelingen mee die we op ons af zien komen. Op basis hiervan beoordelen we of de huidige inzet nog voldoet en welke aanpassingen in de aanpak nodig zijn.
- het periodiek (laten) uitvoeren van proces- en effectevaluaties van onze activiteiten. Dit betekent in ieder geval dat we voor al onze activiteiten vooraf stilstaan bij het scherp formuleren van de doelstellingen, de verwachte opbrengsten en hoe het effect te meten. We maken hierbij onder andere gebruik van de 'Toolkit Evidence Based Werken in de

preventie van radicalisering' en het door de Expertise unit Sociale Stabiliteit (ESS) aangeboden advies op maat. Ook laten we ieder jaar één of meerdere onderdelen van onze aanpak door een externe partij evalueren.

- het actief ophalen van advies vanuit de wetenschap en praktijk. Periodiek nodigen we verschillende experts op onze thema's uit om te reflecteren op onze aanpak, mee te denken op specifieke vragen die bij ons leven en te toetsen of de aanpak nog voldoet aan de uitdagingen waarvoor wij staan. De adviezen die hieruit voortkomen, nemen wij mee in de uitvoering van onze activiteiten. Verder hebben wij regelmatig contact met andere gemeenten om te leren van elkaars ervaringen en kennis.

7. Financiën en organisatie

7.1. Financiën

De afgelopen jaren is jaarlijks tussen de € 100.000,- en € 150.000,- aan gemeentelijke middelen ingezet voor de aanpak. Daarnaast vraagt de gemeente jaarlijks budget aan bij de NCTV ter versterking van onze lokale aanpak op radicalisering en extremisme. Deze Versterkingsgelden bedroegen de afgelopen jaren jaarlijks tussen de € 600.000,- en € 700.000,-. Een deel van Versterkingsgelden was toegekend voor de regionale aanpak van radicalisering en extremisme, waarmee via de VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam activiteiten voor de regiogemeenten bekostigd werden. De NCTV heeft geen middelen beschikbaar gesteld voor activiteiten gericht op (de)polarisatie. Vanaf 2023 zal een deel van de Versterkingsgelden meerjarig toegekend worden.

Deze middelen zijn erop gericht om een aantal basistaken op orde te houden. Op basis van de voorliggende aanpak gaan wij op dit moment uit van een benodigd totaalbudget van € 800.000,- per jaar (gemeentelijke middelen en Versterkingsgelden samen). Dit is exclusief personele lasten.

7.2. Organisatie

De aanpak Radicalisering, Extremisme en Polarisatie is onderdeel van het bredere Rotterdamse veiligheidsbeleid. De burgemeester is eindverantwoordelijk voor deze aanpak. Het programmateam Radicalisering, Extremisme en Polarisatie bestaat uit ongeveer 12 fte.

Bijlage 1: Definitielijst²⁷

Accelerationisme: Het extreemrechtse gedachtegoed waarbij het creëren of versnellen van chaos wordt nagestreefd, om zo een rassenoorlog en de vervanging van de democratie door een witte etnostaat te bespoedigen.

Activisme: pogingen van individuen of groepen om op buitenparlementaire wijze, maar binnen de kaders van de wet, politieke besluitvorming en publieke beeldvorming te beïnvloeden om door hen gewenste veranderingen te bereiken.

Anti-institutioneel extremisme: Bij anti-institutioneel extremisme staat het afwijzen van instituties zoals de overheid, de politie en de media centraal. Dit gebeurt vaak niet om ideologische redenen, maar vanwege ervaren onrechtvaardigheid, gekwetstheid en groot onbehagen. Anti-overheidsextremisme is hier een vorm van.

Anti-overheidsextremisme: Bij anti-overheidsextremisme staat het afwijzen van de overheid, overheidsbeleid en/of democratische procedures centraal. Dit gebeurt vaak niet om ideologische redenen, maar vanwege ervaren onrechtvaardigheid, gekwetstheid en groot ongenoegen.

Democratische rechtsorde: Een rechtsorde is de orde die in een samenleving als verplichtend geldt en voortkomt uit het binnen die samenleving voorgeschreven aanvaarde recht (het geheel van principes, procedures en instituties die basale maatschappelijke processen reguleren: verdeling van schaarse middelen, harmonisering van diverse belangen, conflict-beslechting, wetshandhaving en vergelding enzovoort). Een rechtsorde kan als democratisch worden omschreven als de burgers op geregelde wijze op basis van gelijke politieke rechten betrokken worden bij het vaststellen en beoordelen van de als verplichtend geldende orde in samenleving.

Disengagement: gedragsverandering waarbij het radicale gedrag (activiteiten of uitlatingen) wordt beëindigd zonder dat onderliggende waarden, attitudes en opvattingen veranderen of het radicale gedachtegoed per definitie wordt afgezworen.

Extreemlinks: Tot extreemlinks gedachtegoed worden de anarchistische, marxistische-leninistische en sommige antifascistische stromingen gerekend. Antiglobalisme, antikapitalisme en antiliberalisme zijn belangrijke kenmerken. Hierbij houden extreemlinkse activisten zich veelal aan de wet, overtreden links-extremisten de wet en extreemlinkse terroristen plegen op mensenlevens gericht geweld gebaseerd op extreemlinkse opvattingen.

Extreemrechts: Tot extreemrechts gedachtegoed worden denkbeelden gerekend als vreemdelingenhaat (inclusief antisemitisme en antimoslims), haat tegen vreemde (cultuur)elementen en ultranationalisme. Dit kan gepaard gaan met een antidemocratische houding. Hierbij houden extreemrechtse activisten zich veelal aan de wet, overtreden rechts-extremisten de wet en extreemrechtse terroristen plegen op mensenlevens gericht geweld gebaseerd op extreemrechtse opvattingen.

Extremisme: fenomeen waarbij individuen of groepen bij het streven naar hun ideologie bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen²⁸.

Ideologie: geheel van ideeën over de mens, menselijke relaties en de inrichting van de maatschappij.

²⁷ De definities die worden gehanteerd zijn afkomstig van onder andere de AIVD, de NCTV, Het Ministerie van SZW, het KIS en zijn waar nodig naar aanleiding van gesprekken met experts uit het werkveld en naar eigen inzicht (gedeeltelijk) aangepast.

²⁸ Ideologie is niet bij alle extremistische gedragingen een even belangrijke drijfveer. Bij anti-institutioneel extremisme kunnen gevoelens van onvrede en onbehagen bijvoorbeeld een grotere rol spelen dan ideologie.



Foto: Joep Beute

Maatschappelijke onrust: te omschrijven als (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskennen ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme.

Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust. Uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties. Kritische geluiden zijn essentieel voor de democratie en rechtsstaat, maar worden problematisch als je de grenzen van de wet niet naleeft.

Polarisatie: toenemend wij-zij denken, een gedachten-constructie waarbij mensen zich voortdurend uitlaten over de identiteit van anderen. Hierdoor kan het contact tussen groepen in de samenleving verslechteren of verdwijnen. Ook kunnen groepen tegenover elkaar komen te staan. Sommige personen, groepen, of groeperingen polariseren bewust om de voedingsbodem voor extremisme en geweld te vergroten.

Problematisch gedrag: gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden. Hierbij kunnen bepaalde vormen van problematisch gedrag als (niet-gewelddadig) extremisme worden gekenmerkt.

Radicalisering: de groei naar extremisme en een (persoonlijk) proces waarin sprake is van een groeiende bereidheid om diepgrijpende veranderingen in de samenleving na te streven of deze te ondersteunen.

Religieus extremisme: extremisme vanuit een religieus motief.

Terugkeerder: een uitreiziger die na verblijf bij een extremistische groepering of strijdgebied terugkeert naar het land dat hij of zij voor de uitreis verlaten heeft of een ander land dat niet is aan te merken als extremistisch strijdgebied.

Terrorisme: het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Uitreiziger: een persoon die zijn eigen land verlaat om zich aan te sluiten bij een extremistische groepering in een extremistisch strijdgebied.

Weerbaarheid: met respect voor anderen grenzen kunnen stellen.

Colofon

Gemeente Rotterdam
Directie Veiligheid
rep@rotterdam.nl
januari 2023

