



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Cutting through complexity

Evaluating countering violent extremism (CVE)

Gielen, A.-J.E.

Publication date

2020

Document Version

Other version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Gielen, A.-J.E. (2020). *Cutting through complexity: Evaluating countering violent extremism (CVE)*.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Nederlandse samenvatting

Introductie

De eerste vraag die ik krijg wanneer ik vertel dat mijn proefschrift over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid gaat, is meestal: en, werkt het? De mensen en lezers die een dergelijk snel en simpel ja- of nee-antwoord verwachten, moet ik helaas teleurstellen. De academische gemeenschap is op dit moment niet in staat om de vraag ‘wat werkt in antiradicaliseringsbeleid?’ goed te beantwoorden. Dat heeft een aantal oorzaken. Antiradicalisering is een relatief nieuw en vooral complex fenomeen. De term antiradicalisering an sich staat ter discussie, omdat deze veronderstelt dat een eenduidig beeld bestaat over wat radicalisering is en wanneer iemand radicaal is. Daar lopen de wetenschappelijke meningen echter nog steeds over uiteen. Eveneens bestaat discussie over de validiteit van de meetinstrumenten om radicalisering vast te stellen. Divers wetenschappelijk onderzoek laat zien dat er sprake is van meerdere factoren, die zich veelal op persoonlijk, sociaal en maatschappelijk niveau bevinden. Als gevolg daarvan, is antiradicalisering een containerbegrip voor een scala aan interventies. Internationaal wordt antiradicalisering geformuleerd als ‘preventing violent extremism’ (PVE) of ‘countering violent extremism’ (CVE). Antiradicalisering heeft ten doel om via ‘zachte maatregelen’ radicalisering te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft hier nadrukkelijk geen strafrechtelijke maatregelen, maar bijvoorbeeld een cursus weerbaar opvoeden voor ouders, een theatervoorstelling voor scholieren over jihadisme of een coachingstraject voor een geradicaliseerd individu. Al deze activiteiten vallen onder de brede paraplu van antiradicalisering. Antiradicaliseringsbeleid is daarmee diffuus, aangezien het bestaat uit een breed spectrum van interventies die zich richten op verschillende doelgroepen, zoals individuen, groepen, gemeenschappen of de samenleving, om radicalisering te voorkomen. Dit kan in een vroeg stadium plaatsvinden of op het moment dat daadwerkelijk sprake is van radicalisering. Het evalueren van dergelijk complex en diffuus beleid, brengt verscheidene (methodologische) uitdagingen met zich mee. Als gevolg daarvan is het aantal evaluaties van antiradicaliseringsbeleid beperkt. De evaluaties die wel hebben plaatsgevonden, zijn daarbij heterogeen van aard. Er worden verschillende evaluatiemethoden gebruikt, bijvoorbeeld procesevaluaties, planevaluaties, kwalitatieve evaluaties en kwantitatieve evaluatie, voor verschillende soorten interventies. Zo zijn er procesevaluaties van de sleutelfigurenaanpak met gemeenschappen in Engeland, maar ook

effectevaluaties van een deradicaliseringsprogramma in het Midden-Oosten (Gielen, 2017a).

Kortom, de evaluaties die wel beschikbaar zijn, kunnen niet met elkaar vergeleken worden. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk om eenduidige uitspraken te doen over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid. Bovendien is de vraag ‘wat werkt?’ te simplistisch van aard. Of beleid werkt, is mede afhankelijk van de visie op het probleem, de normatieve opvattingen die daarachter schuilgaan en de context waarin het wordt uitgevoerd. Ter illustratie, het antiradicaliseringsbeleid van een burgemeester die, vanwege zijn of haar politieke opvattingen over de scheiding van kerk en staat, de ideologische component van radicalisering bewust buiten beschouwing laat, zal niet succesvol zijn. Dat geldt eveneens voor een burgemeester die in het beleid de volledige nadruk legt op de ideologische component, waarbij vooral ideologische duidingsgesprekken op de voorgrond staan. Radicalisering is een complex fenomeen, dat vraagt om complexe duidingen en veelal maatwerkoplossingen. Het evalueren hiervan vereist een methode die geschikt is voor deze complexiteit, in staat is om te simpele probleemoplossingscombinaties te ontmaskeren, en rekening kan houden met de normatieve assumpties die hierachter schuilgaan en met de context waarin het beleid wordt uitgevoerd. Daarnaast is een evaluatiemethode nodig die van de reeds beschikbare (heterogene) evaluatiestudies een zogenaamde meta-analyse kan maken, om meer generieke inzichten te verkrijgen over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid.

De realistische evaluatiemethode (Pawson & Tilley, 1997) en bijbehorende methode voor meta-analyse, ook wel de realistische synthese of *realist review* (Pawson, 2006) genoemd, claimt een geschikte evaluatiemethode te zijn voor bovengenoemde complexiteit. De essentie van de realistische evaluatiemethode is dat relevante contextuele factoren (‘C’) en mechanismen (‘M’) van een interventie bijdragen aan uitkomstpatronen (‘O’), zogenaamde CMO-configuraties. Daarmee heeft de methode nadrukkelijk aandacht voor complexiteit. De auteurs van de realistische evaluatiemethode betogen dat de vraag ‘wat werkt?’ niet langer centraal zou moeten staan in evaluatieonderzoek naar complexe sociale programma’s en interventies. In plaats daarvan moeten we onze aandacht verleggen naar ‘wat werkt, voor wie, door wie, op welke wijze onder welke omstandigheden?’ Tot op heden is realistisch evaluatieonderzoek nog niet toegepast op

antiradicaliseringsbeleid.²² De methode is echter wel veelbelovend als instrument om antiradicaliseringsbeleid te evalueren, omdat de context van het beleid en de (normatieve) assumpties die schuilgaan achter het complexe probleem van (anti)radicalisering onderdeel zijn van de analyse. De realistische evaluatiemethode bevat richtlijnen over hoe theorie deductief kan worden ingezet om een theoretisch model te ontwikkelen. Dat geldt echter vooral voor de evaluaties van programma's waarin theorie al overvloedig aanwezig is, omdat specifieke situaties (interventies) getoetst worden op basis van algemene theoretische principes. De literatuur over de effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid is echter beperkt, wat uitdagingen met zich meebrengt voor de eerste stap van een realistische evaluatie, namelijk de ontwikkeling van het theoretisch kader met hypothesen over relevante contexten, mechanismen en uitkomstpatronen. Hiervoor claimen Pawson & Tilley (1997) wel een oplossing te hebben, namelijk het gebruik van *folk theories*. Een folk theory is in feite een beleidstheorie en heeft betrekking op de vooronderstellingen die beleidsmakers, professionals of experts hebben over de werking van een programma. Door beleidsdocumenten te analyseren, experts te bevragen en/of door participerende observaties zouden waardevolle inzichten verkregen kunnen worden over relevante contexten, mechanismen en uitkomstpatronen van het te evalueren beleid. Over de manier waarop de inductieve wijze van theorievorming precies uitgevoerd moet worden, bieden Pawson & Tilley vrijwel geen richtlijnen. Om de realistische evaluatiemethode toepasbaar te maken voor antiradicaliseringsbeleid, zal dit onderdeel dus verder ontwikkeld moeten worden.

Realistische synthese is een methode voor meta-analyse van reeds bestaande evaluatiestudies. In tegenstelling tot de realistische evaluatie, is de realistische synthese nadrukkelijk niet bedoeld als evaluatiemethode voor enkelvoudige CVE-programma's of -interventies. Evenals bij realistische evaluatie, draait het bij realistische synthese niet om de vraag 'wat werkt?', maar om de vraag 'wat werkt, voor wie, door wie, op welke wijze onder welke omstandigheden?' Door deze vraag te stellen, ontstaat niet alleen inzicht in de effectiviteit van het programma, maar ook in de essentiële randvoorwaarden en de theorieën die daaraan ten grondslag liggen. Daarmee draagt deze methode dus ook bij aan de theorieontwikkeling

22 Met uitzondering van Veldhuis (2012), die de eerste stap (van de vier stappen) van de realistische evaluatiemethode heeft toegepast om een programma voor de rehabilitatie en re-integratie van gewelddadige extremisten te ontwerpen. Het ging in deze studie dus om beleidsontwerp en niet om beleidsevaluatie.

over interventies ten behoeve van antiradicalisering en het fenomeen radicalisering en extremisme. Hoewel de methode van realistische synthese nadrukkelijk is bedoeld voor complexe programma's, geeft Pawson (2005) aan dat deze waarschijnlijk om doorontwikkeling vraagt. Die noodzaak tot doorontwikkeling van de methode voor realistische synthese is benadrukt door Betts (2013) die de realistische synthese probeerde toe te passen op programma's voor ontwikkelingssamenwerking, een veld dat eveneens wordt gekenmerkt door een diversiteit aan programma's. Zij concludeerde dat de methode van realistische synthese aanpassingen vereist, onder andere door een meer systematische manier van data-analyse toe te passen. Het lijkt dus plausibel dat realistische synthese in beginsel een geschikte methode is om een meta-analyse van de reeds beschikbare evaluatiestudies van antiradicaliseringsbeleid uit te voeren, en op die manier een bijdrage kan leveren aan betere theorievorming. Die theorievorming kan weer als input dienen voor de eerste stap van realistische evaluatie. Het is echter waarschijnlijk dat de realistische synthese, zoals ontwikkeld door Pawson en collega's, aanpassing vereist om deze toe te kunnen passen op complexe en heterogene zaken, zoals evaluaties van antiradicaliseringsbeleid.

Realistische evaluatie en realistische synthese lijken dus goede methoden om tegemoet te komen aan de wens voor meer en betere evaluaties van antiradicaliseringsbeleid. Ze zijn hier echter tot op heden niet toegepast op antiradicaliseringsbeleid. Het is waarschijnlijk dat de methoden doorontwikkeling vereisen om toepasbaarheid te verzekeren. Dit leidt tot de hoofvraag van deze dissertatie:

Hoe kan realistische evaluatie en realistische synthese worden toegepast en ontwikkeld ten behoeve van de evaluatie van antiradicaliseringsbeleid en wat kunnen realistische evaluatie en realistische synthese bijdragen aan de theoretische ontwikkeling van antiradicaliseringsbeleid en ons begrip van radicaliseringsprocessen?

Toepassing en ontwikkeling van realistische synthese

Realistische synthese is geen methode om interventies mee te evalueren, maar om een meta-analyse van bestaande evaluatiestudies te maken. In traditionele meta-analyses is het gebruikelijk om meerdere evaluaties van een specifieke interventie met elkaar te vergelijken, waarin met name de gebruikte evaluatiemethoden in iedere evaluatiestudie worden beoordeeld. Kwantitatieve evaluatiestudies die gebruikmaken van een (gerandomiseerde)

controlegroep en een voor- en nameting krijgen in traditionele reviews de hoogste waardering. Traditionele reviews drukken de uitkomstmaat van iedere evaluatiestudie vervolgens uit in een gemiddelde effectgrootte. Realistische synthese beoordeelt evaluaties daarentegen niet op de wijze van dataverzameling, maar heeft als uitgangspunt dat iedere evaluatie – ongeacht of kwalitatieve of kwantitatieve onderzoeksmethoden zijn gebruikt – waardevolle inzichten bevat over relevante contexten en mechanismen die aan de interventie ten grondslag liggen, en over de manier waarop deze contexten en mechanismen bijdragen aan het effect van de interventie.

Realistische synthese wordt uitgevoerd door de volgende zes stappen te volgen: 1) het vaststellen van de bandbreedte van de review; 2) het zoeken naar primaire evaluatiestudies; 3) het beoordelen van de kwaliteit van de evaluatiestudies; 4) het selecteren van relevante data; 5) het synthetiseren van de data, en tot slot 6) de disseminatie van de uitkomsten. Realistische synthese is een iteratief proces. Derhalve is er geen technisch handboek, dat in detail specificeert hoe iedere stap uitgevoerd moet worden. Daarom is deze methode in de praktijk soms lastig toe te passen. Pawson en Manzano-Santaella (2012) hebben de realistische syntheses van andere onderzoekers geanalyseerd en concluderen dat slechts een aantal realistische syntheses daadwerkelijk de realistische principes volgen. Wanneer de realistische principes niet correct toegepast worden, dan kan dit leiden tot misleidende conclusies en aanbevelingen. Daarnaast is realistische synthese nog nooit toegepast op evaluaties van antiradicaliseringsbeleid. Het toepassen van realistische synthese op antiradicalisering vraagt derhalve om verdere richtlijnen.

Hoofdstuk 3 van deze dissertatie presenteert aan de hand van verschillende studies over realistische synthese van Pawson en collega's, een heuristisch kader met richtlijnen voor realistische synthese. De toepassing van dit heuristisch kader op 73 evaluatiestudies in hoofdstuk 1, laat zien dat aanpassingen voor complexe sociale programma's vereist zijn, in het geval dat 1) vanwege de complexiteit van het probleem diverse oorzaken en bijbehorende oplossingen bestaan; 2) evaluaties ontbreken of zeer schaars zijn; 3) de heterogeniteit van de evaluatiestudies het onmogelijk maakt om dominante theorieën uit de interventies te selecteren en te vergelijken; 4) een meer systematische benadering vereist is om relevante data te selecteren; en 5) realistische synthese nog nooit is toegepast en daardoor relatief veel uitleg (en dus tekst) nodig is om te verklaren wat realistische synthese überhaupt inhoudt.

Het hoofdstuk concludeert dat in het geval van antiradicaliseringsprogramma's of complexe sociale programma's met de voorgenoemde kenmerken, het niet mogelijk is om al in de eerste stap van de realistische synthese hypothesen te vormen over wat werkt, voor wie, op welke wijze en in welke omstandigheden. Er dient eerst meer inzicht te ontstaan in het complexe sociale programma an sich door relevante contexten, mechanismen en uitkomsten in kaart te brengen, in plaats van dominante theorieën onderliggend aan het complexe programma te selecteren en vergelijken. Evaluatiestudies die deel uitmaken van de synthese dienen dan niet beoordeeld te worden op de mate waarin hun onderliggende theorie getest kan worden, maar op de mate waarin ze inzicht verschaffen in het complexe sociale programma. Wanneer evaluatiestudies beperkt zijn en/of zeer heterogeen van aard, dienen bovendien de inclusiecriteria voor evaluatiestudies minder strikt te worden gehandhaafd. Naast kwalitatieve en kwantitatieve evaluatiestudies kunnen eveneens procesevaluaties en theoretische evaluatiestudies worden ingezet, omdat deze op hun eigen wijze inzicht bieden in relevante contexten en/of mechanismen die aan het programma ten grondslag liggen. Normaal gesproken geeft realistische synthese de onderzoeker veel keuzevrijheid bij het (iteratieve) proces van dataselectie en data-analyse. Bij complexe sociale programma's die aan bovengenoemde kenmerken voldoen, is het advies juist om gestructureerder te werk te gaan en met name in te zoomen op wat het complexe sociale programma inhoudt, en op wat relevante contexten, mechanismen, uitkomstmaten en geleerde lessen zijn.

Toepassen en ontwikkelen van realistische evaluatie

In tegenstelling tot realistische synthese is de realistische evaluatiemethode nadrukkelijk bedoeld om daadwerkelijk antiradicaliseringsinterventies en -programma's te evalueren, zoals familieondersteuning voor ouders van Syriëgangers, weerbaarheidsprogramma's voor jongeren op scholen over fake news en deradicaliseringsprogramma's voor terugkeerders. De evaluatie concentreert zich dan niet alleen op de vraag of een interventie werkt, maar richt zich nadrukkelijk op de contextuele randvoorwaarden en werkzame elementen. De realistische evaluatie van een specifieke interventie bestaat uit vier stappen (Pawson & Tilley, 1997):

- 1) Hypothesevorming: op basis van het reeds genoemde literatuuronderzoek is het mogelijk om hypothesen te vormen over de effectiviteit van de interventies. Deze hypothesen draaien om de vraag welke mechanismen in welke context(en) *zouden kunnen* werken.

- 2) Meervoudige dataverzameling: de interventie wordt geëvalueerd door gebruik te maken van meerdere vormen van dataverzameling. Het kan gaan om kwantitatieve en/of kwalitatieve methoden, dus bijvoorbeeld interviews en een vragenlijst.
- 3) Data-analyse: de verzamelde data wordt geanalyseerd door niet alleen te focussen op de uitkomsten (is het effectief?), maar ook op de contexten en mechanismen die bijdragen aan de effectiviteit.
- 4) Theoretische verfijning en beleidsaanbeveling: de laatste stap van het realistische onderzoek is theoretische verfijning. Het onderzoek is gestart met hypothesen over de werking van de interventie en heeft die vervolgens in de praktijk getoetst. Het eindproduct is een meer verfijnde theorie over wat werkt, op welke wijze, voor welke doelgroepen en onder welke omstandigheden, die zowel voor het wetenschappelijke veld als het beleidsdomein toepasbaar is.

De eerste stap van de realistische evaluatiemethode is dus hypothesevorming op basis van reeds bestaande literatuur. In het antiradicaliseringsdomein is dat echter problematisch om de eenvoudige reden dat weinig literatuur beschikbaar is. Er is immers slechts zeer beperkt evaluatieonderzoek verricht. Pawson and Tilley (1997: 88) dragen voor dergelijke situaties een alternatief aan in de vorm van folk theories, ook wel bekend als beleidstheorieën, die gestoeld zijn op de kennis, ervaring en inzichten van beleidsmakers en professionals. Toen veel Europese landen en steden werden overvallen door het vertrek van hun burgers richting Syrië en Irak, konden ze niet wachten totdat de wetenschap hun kon vertellen welke interventies al dan niet effectief zouden zijn. Veel landen en gemeenten zijn derhalve eenvoudigweg aan de slag gegaan met de ontwikkeling van hun antiradicaliseringsbeleid en dito interventies. Deze beleidstheorieën omvatten de aannames en ideeën van beleidsmakers en professionals over welke interventies mogelijkverandering zouden kunnen bewerkstelligen bij mensen die vatbaar zijn voor radicalisering of daadwerkelijk aan het radicaliseren zijn. Deze beleidstheorieën representeren dus een visie van beleidsmakers en professionals op de interventies die onder bepaalde omstandigheden voor bepaalde doelgroepen effectief zouden kunnen zijn. Deze visie is niet uit de lucht gegrepen maar gestoeld op reflectie en jarenlange ervaring van beleidsmakers.

Pawson & Tilley (1997) betogen dus dat bestaand beleid behulpzaam kan zijn als middel om hypothesen te vormen over relevante contexten, werkzame elementen en uitkomstmaten. Ze bieden echter geen inzicht in

de manier waarop dat moet plaatsvinden. Waar zijn deze beleidstheorieën te vinden? Hoe kan een dergelijke beleidstheorie getransformeerd worden in een werkbare hypothese over relevante contexten, mechanismen en uitkomstmaten en de manier waarop deze interacteren? Deze vragen staan centraal in hoofdstuk 4, 5 en 6 van deze dissertatie.

In hoofdstuk 4 wordt de interventie familieondersteuning gebruikt als een casestudy om te illustreren hoe beleidstheorie kan bijdragen om hypothesen te vormen, die vereist zijn als eerste stap van realistisch evaluatieonderzoek. Familieondersteuning wordt aangeboden aan ouders wier kinderen zijn geradicaliseerd of dat dreigen te doen. Het principe van familieondersteuning voor deze doelgroep vindt zijn oorsprong in Duitsland, waar het concept ruim tien jaar geleden werd ontwikkeld. Inmiddels is het een veelvoorkomende interventie als onderdeel van antiradicaliseringsbeleid. Landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Oostenrijk hebben gedurende 2013 en 2014 allen een vorm van familieondersteuning ingevoerd (Gielen, 2015a). De vorm verschilt echter per land, per gemeente en zelfs per gemeenschap. Door heel Europa is deze relatief nieuwe interventie dus op verschillende manieren ingevoerd op een moment dat hiervoor wetenschappelijk gezien nog helemaal geen aandacht bestond. Om familieondersteuning op realistische wijze te evalueren, zal gebruikgemaakt moeten worden van folk theories, die te vinden zijn in onder andere beleidsdocumenten en projectplannen die ten grondslag liggen aan de verschillende Europese vormen van familieondersteuning. Deze bevatten namelijk de vooronderstellingen van beleidsmakers, die weer geworteld zijn in hun ervaringen en reflecties over waarom en op welke wijze deze interventies zouden kunnen werken. Deze beleidstheorieën zijn eveneens te achterhalen via netwerken van beleidsmakers en professionals, waarin Europese ervaringen worden uitgewisseld. Het bekendste Europese netwerk is het *Radicalisation Awareness Network* (RAN), dat de Europese Commissie heeft opgericht als een netwerkorganisatie van duizenden professionals en beleidsmakers uit het antiradicaliseringdomein waarin zij hun ervaringen en goede voorbeelden met elkaar uit kunnen wisselen. Hun ervaringen en praktijken dragen bij aan beter inzicht krijgen in antiradicalisering en de bijbehorende contexten, mechanismen en uitkomstmaten. Door gebruik te maken van de beleidstheorieën die zijn uitgewisseld binnen RAN en onder andere zijn vastgelegd in de *RAN Collection of Approaches and Practices* (2014; 2015; 2017; 2019), aangevuld met mijn eigen ervaringen als familieondersteuner van ouders van Syriëgangers, was het mogelijk om hypothesen te ontwikkelen over relevante contexten, mechanismen en uitkomstmaten voor familieondersteuning. Deze hypothesen betroffen antwoorden op vragen als:

wie verleent de familieondersteuning? In welke institutionele setting gebeurt dat? Wat voor families ontvangen deze ondersteuning? Welke interventies worden aangeboden en welke theorieën liggen daaraan ten grondslag? Wanneer zijn deze interventies succesvol en op welke uitkomstmaten is het eventuele succes gebaseerd? Het eindresultaat van deze exercitie zijn hypothesen over de antiradicaliseringsinterventie familieondersteuning, die vervolgens getest kunnen worden met behulp van de vier stappen van realistische evaluatie.

In hoofdstuk 5 worden eveneens beleidstheorieën toegepast, ditmaal op exitprogramma's voor jihadistische vrouwen. Exitprogramma's omvatten alle interventies die erop gericht zijn om radicalen en extremisten te deradicaliseren, te laten uittreden uit het extremistische netwerk of te laten re-integreren in de maatschappij na een eventuele gevangenisstraf. Gewelddadig extremisme onder vrouwen is geen nieuw fenomeen. Interventies om radicalisering te voorkomen en tegen te gaan, die speciaal gericht zijn op vrouwen, zijn dat echter wel. Het gevolg is dat, evenals bij familieondersteuning, geen evaluaties van exitprogramma's voor vrouwen voorhanden zijn. Daardoor is het niet mogelijk om op basis van (uitgebreide) bestaande wetenschappelijke kennis hypothesen voor jihadistische vrouwen te vormen over wat werkt, voor wie, op welke wijze en onder welke omstandigheden. Dat is echter wel de cruciale eerste stap van realistisch evaluatieonderzoek. Hoewel weinig empirisch onderzoek naar exitprogramma's voor vrouwen beschikbaar is, heeft wel theoretisch en empirisch onderzoek plaatsgevonden naar exitprogramma's in het algemeen en radicaliseringsprocessen van vrouwen. Die onderzoeken kunnen gebruikt worden als aanvulling op de beleidstheorie over exitprogramma's. Daarnaast gaat dit hoofdstuk, in tegenstelling tot hoofdstuk 4, verder dan de eerste stap van realistisch evaluatieonderzoek. Het presenteert een voorstel voor de manier waarop niet alleen de eerste (theorievorming), maar ook de tweede (dataverzameling), derde (data-analyse) en vierde stap (specificaties en beleidsaanbevelingen) uit de realistische evaluatiemethode toegepast kunnen worden op de evaluatie van exitprogramma's voor jihadistische vrouwen. Beleidsmakers en onderzoekers kunnen deze stapsgewijze benadering rechtstreeks toepassen ten behoeve van de broodnodige evaluatie van exitprogramma's.

Realistisch beleidsontwerp

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 komt naar voren dat realistische evaluatie en realistische synthese geschikte methoden zijn om te kunnen omgaan met

de complexiteit van antiradicaliseringsbeleid. De focus van deze hoofdstukken ligt op het uitvoeren van een realistische evaluatie in een ex post-situatie, dus nadat de interventie reeds was geïmplementeerd. Hoofdstuk 1 laat zien dat radicalisering een complex en hardnekkig beleidsprobleem is, waarbij verscheidene actoren verschillende opvattingen en waardensystemen hebben om het probleem op te lossen. In combinatie met het geringe aantal beleidsevaluaties van antiradicaliseringsbeleid, vormt dit niet alleen een uitdaging voor de beleidsevaluaties, maar ook voor het beleidsontwerp. De verschillende actoren hebben immers verschillende opvattingen over de relevante contexten, mechanismen en uitkomsten. Dit vormt niet alleen een uitdaging in een ex post-situatie, waarin antiradicaliseringsbeleid al is geïmplementeerd en geëvalueerd moet worden, maar ook in de eerste fase van de beleidscyclus: de beleidsontwerpfase. Uiteindelijk is het doel van zowel realistische synthese als realistische evaluatie om beleidsmakers te informeren over wat werkt, voor wie, in welke context en op welke wijze, opdat zij hun programma's en interventies kunnen verbeteren. Dit werpt de vraag op of en hoe de realistische evaluatiemethode ex ante kan worden toegepast om een meer empirisch onderbouwd en geïnformeerd beleidsontwerp te ontwikkelen. Deze vragen staan in hoofdstuk 6 centraal.

Realistische evaluatie is nog niet ex ante toegepast, laat staan dat het is toegepast op antiradicaliseringsbeleid. Hoofdstuk 6 biedt hiervoor een methode en heuristische richtlijnen. Deze methode en richtlijnen zijn niet alleen toepasbaar op programma's voor familieleden van Syriëgangers, maar zijn nadrukkelijk ook bedoeld om andere interventies te ontwerpen die ten doel hebben om radicalisering te voorkomen en tegen te gaan, maar waarin de noodzakelijke wetenschappelijke kennis en evaluaties ontbreken. Realistische ex ante-evaluatie ten behoeve van het ontwerpen van antiradicaliseringsprogramma's, dient te bestaan uit de volgende stappen:

- 1) Voer een realistische synthese uit van evaluaties van vergelijkbare interventies uit een ander domein, waarbij gebruikgemaakt wordt van de heuristische richtlijnen, zoals ontworpen in tabel 3.3 van hoofdstuk 3. Het eindresultaat is een ongeconfigureerd CMO-model van een interventie of programma in een andere context.
- 2) Gebruik de uitkomsten van de realistische synthese om een wetenschappelijk onderbouwd theoretisch model te ontwikkelen en de (potentieel) relevante contexten, mechanismen en uitkomsten te toetsen binnen de context van antiradicaliseringsbeleid en de daarbij behorende doelgroep.
- 3) Voer een stakeholdersanalyse uit. Welke mensen en organisaties zouden betrokken moeten zijn of worden door de interventie? Met andere woorden,

- wie is de (intermediaire) doelgroep van de interventie? Welke gemeenten, gemeenschappen en/of organisaties zouden betrokken moeten worden?
- 4) Gebruik de stakeholdersanalyse als input voor de selectie van multi-methodische dataverzameling om zodoende de relevante contexten, mechanismen en uitkomstpatronen, zoals ontwikkeld in stap 1, nader te kunnen specificeren en ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door interviews en focusgroepen met relevante stakeholders te organiseren.
 - 5) Analyseer de data in termen van relevante contexten, mechanismen en uitkomsten. Vraagt de data-analyse om een verdere aanscherping en specificatie van het ontwikkelde theoretische model in stap 1?
 - 6) Ontwikkel een gespecificeerd CMO-model dat is toegespitst op de specifieke antiradicaliseringsinterventie en doelgroep, dat antwoord biedt op de volgende vragen:
 - a. Als de interventie wordt geïmplementeerd, aan welke contextuele voorwaarden moet deze voldoen?
 - b. Welke mechanismen liggen ten grondslag aan de specifieke interventie?
 - c. Wat zijn de potentiële uitkomsten van de interventie?

De toepassing van ex ante realistische synthese draagt bij aan de ontwikkeling van een evidence-based beleidstheorie. Ex ante realistische evaluatie test vervolgens de toepasbaarheid van die beleidstheorie binnen de context van het antiradicaliseringsbeleid en de desbetreffende doelgroep. Het biedt gemeenschappen, families, individuen en experts de mogelijkheid om hun visie en voorkeuren op het te ontwerpen beleid te geven. Deze manier van beleidsontwerp voorkomt daarmee contraproductieve neveneffecten, omdat de doelgroepen van het beleid de gelegenheid krijgen om mee te denken en hun visie en voorkeuren duidelijk te maken. Een ex ante realistische evaluatie en synthese dragen daarmee bij aan de legitimiteit, haalbaarheid en effectiviteit van antiradicaliseringsbeleid. Een dergelijke werkwijze creëert bovendien de mogelijkheid voor meer gedegen evaluatieonderzoek, omdat het beleid gestoeld is op een wetenschappelijk onderbouwd kader, waarbij daadwerkelijke toetsing mogelijk is. Daarmee draagt het ook bij aan meer evidence-based antiradicaliseringsbeleid.

Methodologische bijdrage

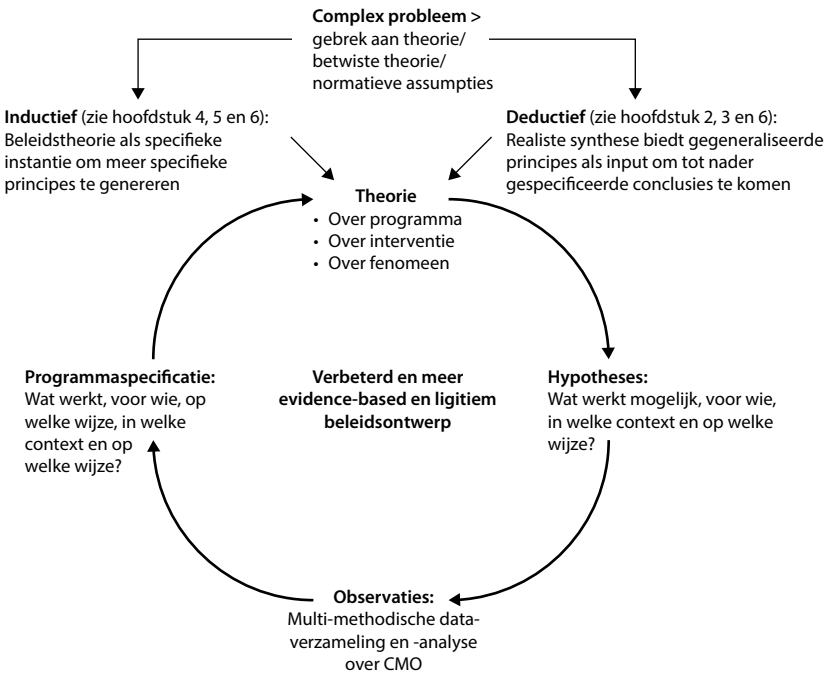
Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat realistische evaluatie en realistische synthese zijn ontwikkeld voor complexe sociale programma's.

Deze methoden zijn inmiddels geaccepteerde onderzoeksmethoden in de gezondheidszorg (Manzano *et al.*, 2015). De toepassing van deze methoden in andere sectoren, en met name in het antiradicaliseringsbeleid, is echter beperkt. Dit proefschrift heeft antiradicaliseringsbeleid als casus genomen om te onderzoeken of en hoe realistische evaluatie en synthese toepasbaar zijn op een complexe zaak als antiradicaliseringsbeleid. Dat heeft geleid tot richtlijnen om deze evaluatiemethoden toe te passen op complexe problemen in beleidsvelden die nog in ontwikkeling zijn en waarbij (uitgebreide) wetenschappelijke kennis ontbreekt en/of heterogeen is. Dit proefschrift biedt richtlijnen voor de volgende situaties:

- hoe gebruik te maken van beleidstheorieën op het moment dat wetenschappelijke kennis ontbreekt;
- hoe een hypothetisch theoretisch kader met relevante contexten, mechanismen en uitkomstpatronen te ontwikkelen;
- hoe relevante data te verzamelen en op realistische wijze te evalueren;
- hoe een synthese te maken van beperkte en heterogene evaluatiestudies in een relatief nieuw beleidsveld dat nog volop in ontwikkeling is;
- hoe effectief, haalbaar en legitiem antiradicaliseringsbeleid te ontwerpen door realistische synthese en evaluatie *ex ante* toe te passen.

De methodologische bijdrage van dit proefschrift is visueel weergegeven in figuur 1. Het laat zien dat complexe problemen, zoals antiradicalisering, moeilijk zijn te evalueren, waardoor gedegen wetenschappelijke kennis ontbreekt. Het gebrek aan deze kennis is problematisch, omdat kennis niet alleen noodzakelijk is voor evaluatie (het formuleren van een gedegen theoretisch kader), maar ook cruciaal is voor een gedegen beleidsontwerp. Dat betekent dat het theoretisch kader op een andere wijze ontwikkeld moet worden. Deze dissertatie heeft daartoe twee opties gepresenteerd en nader uitgewerkt. De eerste optie is om folk theory, ofwel beleidstheorie, te benutten, indien weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar is. Beleidsdocumenten, participerende observaties en/of input van experts dienen als bronnen om inductief een theoretisch kader te ontwikkelen. Dergelijke vormen van data bieden inzicht in wat een antiradicaliseringsprogramma of -interventie inhoudt, wie het aanbiedt, aan welke eisen de uitvoerder moet voldoen, de specifieke contextuele voorwaarden, de methoden en achterliggende theorieën waar de interventie op is gebaseerd, en het potentiële effect hiervan. Specifieke interventies dienen dus als startpunt voor de realistische evaluatie, omdat het op basis hiervan mogelijk is om hypothesen te formuleren over relevante contexten, mechanismen en uitkomsten, die uiteindelijk kunnen leiden tot meer gespecificeerde principes.

Figuur 1: De methodologische bijdrage van mijn dissertatie: een doorontwikkeling van de realistische evaluatiecyclus (Pawson en Tilley, 1997: 85). In deze dissertatie zijn heuristische richtlijnen ontwikkeld voor zowel realistische synthese alsmede realistische evaluatie. Hierdoor is inductieve en deductieve theorievorming mogelijk, een essentiële voorwaarde om complexe sociale programma's te evalueren. Dit leidt uiteindelijk tot meer geïnformeerd beleid. Dit is de Nederlandse vertaling van figuur 7.1 uit deze dissertatie.



Deze inductieve werkwijze is toegepast in hoofdstuk 4, 5 en 6 van deze dissertatie. De alternatieve methode, namelijk deductieve theorievorming, is toegepast in hoofdstuk 2 en 6, en methodologisch uitgewerkt in hoofdstuk 3. Deze hoofdstukken tonen aan op welke wijze realistische synthese een meta-analyse van bestaande (maar soms heterogene) wetenschappelijke kennis mogelijk maakt. Indien de beschikbare wetenschappelijke kennis erg heterogeen is, kan gebruikgemaakt worden van de heuristische richtlijnen uit tabel 3.3 van hoofdstuk 3 uit deze dissertatie.

Geleerde lessen over (anti)radicalisering

De heuristische doorontwikkeling van de realistische evaluatiemethode en deze toepasbaar maken voor de evaluatie van complexe sociale programma's,

zoals antiradicalisering, vormt een belangrijke component van deze dissertatie. De dissertatie is echter niet puur methodologisch van aard. Het is nadrukkelijk ook de bedoeling om bij te dragen aan theorievorming over (anti)radicalisering om zowel het beleidsveld als het wetenschappelijke veld verder te brengen. Dat is immers ook een doelstelling van de realistische evaluatiemethode. Door bestaande evaluatiestudies van antiradicalisering-beleid en -interventies te synthetiseren, is het mogelijk om hypothesen met betrekking tot antiradicaliseringsbeleid te vormen en deels te toetsen over wat werkt, voor wie, op welke wijze en onder welke omstandigheden. Dat levert een aantal belangrijke inzichten en lessen op, die staan samengevat in hoofdstuk 7 van deze dissertatie.

Hoofdstuk 2 presenteert een realistische synthese van bestaande antiradicaliseringsevaluaties met als doel om inzicht te krijgen in wat antiradicaliseringsbeleid precies inhoudt en om beleidsaanbevelingen te doen voor beleidsmakers en professionals. De synthese laat zien dat evaluatieonderzoek naar antiradicaliseringsbeleid en -interventies nog steeds schaars is. Van de 73 gevonden evaluatiestudies kunnen er slechts veertien als een effectevaluatie worden beschouwd. De meeste studies zijn theoretisch in plaats van empirisch van aard. De synthese geeft wel inzicht in het containerbegrip antiradicalisering, en toont aan welke interventies onder deze paraplu vallen, voor welke doelgroepen ze worden toegepast, wat de werkzame elementen en mechanismen zijn en welke belangrijke contextuele randvoorwaarden nodig zijn. De synthese laat zien dat antiradicalisering als een preventieclassificatiemodel kan worden gepresenteerd. Dat type classificatiesysteem vindt zijn oorsprong in de gezondheidszorg en wordt tegenwoordig nog gebruikt in de criminologie, met name in de criminaliteits- en geweldpreventie. Het uitgangspunt van een preventieve aanpak is een focus op de oorzaak van de aandoening, het misdrijf of de radicalisering in plaats van op de gevolgen. De aanpak heeft tot doel om de risicofactoren die tot ziekte, misdaad of radicalisering kunnen leiden te beperken en de beschermingsfactoren te versterken. Toegepast op antiradicalisering ziet het classificatiesysteem voor preventie er als volgt uit (Gielen, 2017a; Gielen, 2017b).

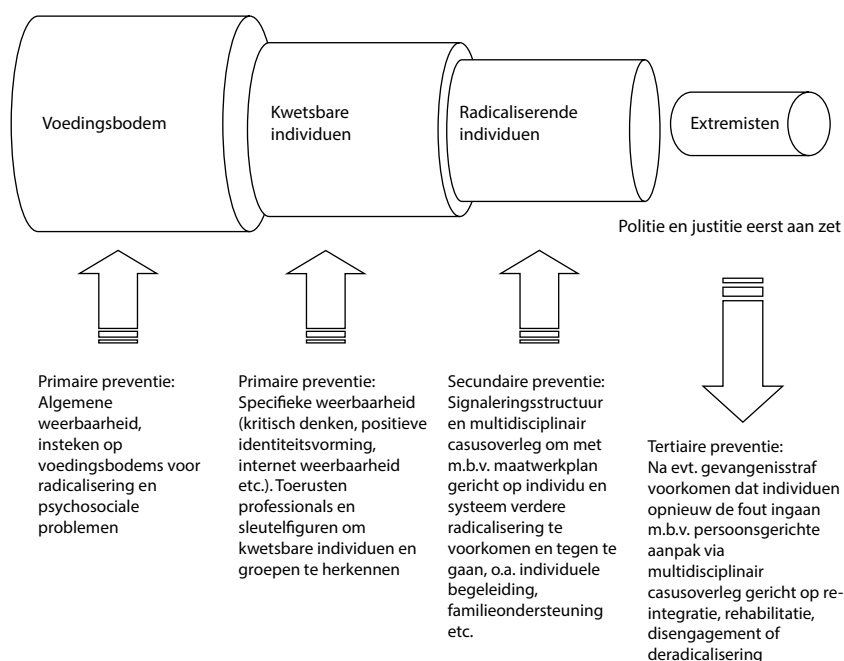
- Primaire preventie: deze vorm omvat brede preventieactiviteiten, die erop zijn gericht om de voedingsbodem en de oorzaken voor radicalisering weg te nemen en de beschermingsfactoren te versterken. Dit gebeurt meestal via groepsactiviteiten, in het bijzonder via het onderwijs of via sleutelfiguren uit de gemeenschap. Deze activiteiten zijn veelal gericht op het bevorderen van burgerschap, (digitale) mediawijsheid, het versterken van de weerbaarheid en positieve identiteitsvorming. Voor

- dit type preventiewerk is het essentieel dat eerstelijns werkers en peers goed opgeleid zijn om kwetsbare individuen en groepen te herkennen.
- Secundaire preventie: deze vorm is individueler van aard, met een focus op individuen die al in een radicaliseringsproces verwickeld zijn. Deze personen hebben echter (nog) geen strafbare feiten in relatie tot extremisme gepleegd, maar begeven zich online en/of offline wel in een extremistisch milieu, hebben een radicaal maatschappijbeeld en/of zijn zich sociaal aan het vervreemden. Interventies in deze fase van secundaire preventie zijn gericht op het voorkomen van extremistisch gedrag, om ervoor te zorgen dat radicale attitudes en milieus niet leiden tot strafbare feiten. Vaak wordt in deze fase gebruikgemaakt van coaching in combinatie met interventies om de sociale context van het individu te beïnvloeden, zoals familieondersteuning en/of het zoeken van een alternatief netwerk. Dit vereist dus integrale samenwerking tussen verschillende ketenpartners.
 - Tertiaire preventie: bij dit type ligt de nadruk eveneens op het individu, maar hier gaat het om personen die al tot gewelddadig extremisme zijn overgegaan, zoals teruggekeerde jihadistische strijders of de aanslagplegers van de moskee in Enschede. In eerste instantie is het zaak om deze mensen aan te houden en te vervolgen. Hiervoor ligt de verantwoordelijkheid bij politie en justitie. Echter, deze mensen zullen na een (eventuele) gevangenisstraf moeten re-integreren in de maatschappij. Het doel van tertiaire preventie is om te voorkomen dat mensen opnieuw de fout ingaan. Dat kan door middel van verschillende methoden en met diverse doeleinden worden bewerkstelligd. Re-integratie en rehabilitatie focussen meestal op het bereiken van een 'normaal leven' via opleiding of werk. Interventies kunnen er ook op gericht zijn om het extremistische gedrag te veranderen, om het geweld te staken (disengagement), om extremistische overtuigingen te wijzigen, en om de gewelddadige extremistische ideologie te verwerpen (deradicalisering).

Visueel is het preventieclassificatiemodel van antiradicaliseringsbeleid weergegeven in figuur 2.

Het vergroten van weerbaarheid vormt een belangrijk onderdeel van antiradicaliseringsbeleid, omdat dit de beschermingsfactoren tegen radicalisering en extremisme bevordert. Interventies om de weerbaarheid te verbeteren, kunnen op diverse doelgroepen worden ingezet, zoals kwetsbare individuele jongeren of specifieke groepen en gemeenschappen.

Figuur 2: Preventieclassificatiemodel van antiradicaliseringsbeleid toegepast op de Nederlandse context (gebaseerd op Gielen, 2017a; Gielen, 2017b)



Coaching, onderwijsprogramma's en programma's voor gemeenschappen en sleutelfiguren zijn veelvuldig toegepaste interventies om de weerbaarheid te vergroten. Onderliggende mechanismen bij deze interventies zijn de theorieën van de morele onthechting (*moral disengagement*), sociaal kapitaal (*bonding en bridging*) en waardencomplexiteit (*value complexity*). Bij het vergroten van de weerbaarheid is het van belang om in acht te nemen dat weerbaarheid een wederkerig en iteratief proces is op zowel individueel, sociaal als gemeenschappelijk niveau. Het is onvoldoende om alleen een educatieprogramma aan te bieden op scholen of een opvoedondersteuningscursus te geven aan ouders om te leren omgaan met mogelijke signalen van radicalisering. Het is juist van belang om verschillende doelgroepen gelijktijdig te bereiken. Als ouders bijvoorbeeld een opvoedingsondersteuningscursus volgen, moeten hun kinderen parallel daaraan een voorlichtingsprogramma op school krijgen. Initiatieven die van onderaf uit de gemeenschap komen, lijken effectiever dan initiatieven die vanuit de lokale of landelijke overheid worden opgelegd. Sterker nog, bij top-down benaderingen lopen overheden het risico om specifieke gemeenschappen te stigmatiseren (Gielen, 2017a).

Activiteiten die erop zijn gericht om het extremistische gedachtegoed af te zweren (deradicalisering), het geweld om extreme idealen te bereiken af te wijzen (*disengagement*) en weer deel te nemen aan de maatschappij (re-integratie en rehabilitatie), staan ook wel bekend als exitprogramma's. Hoofdstuk 2 en 5 bieden inzicht in de voorwaarden waaraan exitprogramma's moeten voldoen. Ze vereisen een holistische langetermijnbenadering, waarin de verschillende factoren die tot radicalisering hebben geleid worden meegenomen. Dat vraagt dus om maatwerk, waarbij een combinatie van interventies wordt ingezet. De meest voorkomende interventies zijn individuele coaching, praktische sociaaleconomische ondersteuning, familieondersteuning, psychologische assessments en ondersteuning, en theologische of ideologische ondersteuning en gespreksvoering. Aangezien exitprogramma's het best lijken te werken in een vrijwillig kader, is de volgorde waarin interventies worden ingezet van groot belang. Praktische sociaaleconomische ondersteuning, zoals schuldhulpverlening of hulp om terug te keren naar school of werk, kan eraan bijdragen om vertrouwen bij het individu te ontwikkelen. Het creëren van een veilige, stabiele familierelatie is, met name voor minderjarigen, een essentiële randvoorwaarde voor coaching, zelfreflectie en psychologische hulpverlening. Het is cruciaal om een alternatief sociaal netwerk te ontwikkelen als compensatie voor het eventuele verlies van het extremistische netwerk en als buffer tegen de druk vanuit het extremistische netwerk op het moment dat iemand probeert uit te treden. Het *Pro-Integration Model* (Barrelle, 2015) blijkt een goed instrument te zijn om vast te stellen in hoeverre iemand daadwerkelijk is gederadicaliseerd (Gielen 2017a; Gielen, 2018a).

Familieondersteuning is een relatief nieuwe interventie in antiradicaliseringsbeleid. Als gevolg daarvan was ten tijde van de totstandkoming van deze dissertatie slechts een beperkt aantal studies beschikbaar. Het onderzoek dat op dat moment wel voorhanden was, suggereert dat families een belangrijke doelgroep (moeten) zijn van antiradicaliseringsbeleid (Sieckelinck & De Winter, 2015; Maher & Neumann, 2016). Maher and Neumann (2016) brachten in kaart dat families van extremisten voornamelijk te maken hebben met gevoelens van rouw, verwarring, angst en schaamte. Het gepresenteerde onderzoek in hoofdstuk 6, naar de wensen en behoeften van lotgenotencontact voor families van Syriëgangers, ondersteunt dit inzicht. Bijna alle families hebben te maken met diverse psychosociale problemen. Hun problematiek is vergelijkbaar met die van andere gezinnen die worden geconfronteerd met het verlies van een dierbare. Echter, additioneel is een aantal andere problemen geconstateerd dat tot dan toe

niet voorkwam in de literatuur over lotgenotencontact noch over families van extremisten. Gezinnen zien zich geconfronteerd met de gevolgen van het extremistische gedrag van hun kind in de vorm van ernstige wettelijke gevolgen, administratieve maatregelen (bijvoorbeeld uitschrijving uit de gemeentelijke basisadministratie) en – veelal ongewenst – in de publiciteit komen (Gielen & Dijkman, 2019). Positieve familierelaties zijn een cruciale beschermende factor bij radicalisering en een belangrijke factor in het deradicaliseringsproces. Het is dus erg zinvol en vaak hard nodig om deze families te ondersteunen en begeleiden, zoals hoofdstuk 4 en 6 aantonen. Familieondersteuning kan op verschillende manieren en in verschillende fases van het (de)radicaliseringsproces worden geboden. Als onderdeel van primaire preventie kunnen opvoedondersteuningscursussen families helpen om signalen van radicalisering te herkennen en tevens kunnen zij een positieve, zogenaamde autoritatieve opvoedingsstijl (liefdevol begrenzen), promoten. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat dit een beschermingsfactor is tegen radicalisering. Bij secundaire en tertiaire preventie kunnen, middels deskundige informatieverstrekking en ondersteuning aan families (individueel of in groepsverband), hun kennis, competenties en vaardigheden omtrent het onderwerp radicalisering worden vergroot, zodat ze meer grip op de situatie krijgen, beter weten wat ze wel en niet kunnen verwachten, begrijpen op welke risico's ze moeten letten en weten waar en wanneer ze terecht kunnen voor professionele hulpverlening. Het is in deze fase ook van belang om het inzicht van families te vergroten met betrekking tot hun eventuele eigen rol in de problematiek (bijvoorbeeld als sprake is van voedingsbodems in het eigen familiesysteem), zodat de risicofactoren voor radicalisering in het gezin kunnen afnemen en de kans op eventuele ronseling of radicalisering van andere gezinsleden beperkt kan worden. In het geval van detentie of uitreizen van een gezinslid is het ook van belang om middels sociale steun de copingmechanismen van het gezin te vergroten, zodat het gezin in staat is om steun te bieden aan het gezinslid in een eventueel deradicaliseringsproces (Gielen, 2015a; Gielen & Dijkman, 2019).

Veel landen maken gebruik van zogenaamde *counter narratives* of *alternative narratives* als onderdeel van hun antiradicaliseringsbeleid om tegenwicht te bieden aan extremistische (digitale) propaganda. Het doel van deze 'tegenverhalen' is om de extremistische boodschap ongeldig te verklaren of te deconstrueren. Hoofdstuk 2 toont aan dat steeds meer studies het effect van dit soort maatregelen betwijfelen. Sterker nog, het causale verband tussen het bekijken van extremistische content en radicalisering moet nog worden aangetoond. Als desondanks voor dit type interventies wordt

gekozen, dan moet een aantal randvoorwaarden in acht worden genomen, zoals de afzender van de boodschap. Deze verantwoordelijkheid kan het best liggen bij het maatschappelijke middenveld en bij sleutelfiguren binnen de gemeenschap. De overheid lijkt geen geschikte partij om dit soort tegenverhalen te ontwikkelen of te verspreiden, en al helemaal niet via heimelijke operaties (Gielen, 2017a; Gielen, 2017c).

Peers zijn vaak een vergeten doelgroep in het antiradicaliseringsbeleid. Dat is kwalijk, omdat in hoofdstuk 2 de synthese van de studie Williams *et al.* (2016a) laat zien dat peers juist het best gepositioneerd zijn om signalen van radicalisering vroegtijdig te herkennen. Daarnaast hebben de hoofdstukken over familieondersteuning aangetoond dat peers en jonge familieleden, zoals broertjes, zusjes, neefjes en nichtjes, veel risico lopen om te worden geronseld op het moment dat een familielid of iemand uit hun sociale netwerk al is geradicaliseerd (Gielen, 2015a; Gielen & Dijkman, 2019). Het is dus van groot belang om zowel preventief als curatief in te zetten op peers en het gezinssysteem.

Vrouwen blijken eveneens een vergeten doelgroep in het antiradicaliseringsbeleid te zijn. Ze worden vaak geportretteerd als slachtoffers en als 'jihadbruiden'. Hoofdstuk 5 van dit onderzoek wijst echter uit dat de rol van vrouwen zeker niet mag worden onderschat, aangezien zij terroristische netwerken vaak op zijn minst faciliteren en soms zelf actieve rollen in deze netwerken vervullen. Dat kan variëren van het ronselen van anderen tot het voorbereiden en uitvoeren van (zelfmoord)aanlagen (Gielen, 2018a). Exitprogramma's moeten dus niet beperkt worden tot mannen, maar zeker ook aan vrouwen worden aangeboden. Daarnaast is het van belang ook preventieve activiteiten voor (jonge) vrouwen te organiseren.

Binnen het antiradicaliseringsdomein is weinig aandacht voor onderzoek, en het bestaande onderzoek richt zich vooral op het ontwikkelen van *best practices*. Dit onderzoek heeft aangetoond dat de focus niet enkel moet liggen op *best practices* en op welke wijze, voor welke doelgroepen en onder welke omstandigheden deze effectief zijn, maar ook op degenen die deze interventies uitvoeren: *best people*. Er bestaan op dit moment geen kwaliteitsstandaarden voor mensen die in het antiradicaliseringsdomein werkzaam zijn en er vindt ook nog geen wetenschappelijk onderzoek naar plaats. Desondanks is uit de beperkte hoeveelheid aan beschikbare evaluaties gebleken dat de ervaring en kennis van de professional, het vermogen om een vertrouwensband met geradicaliseerde individuen en hun familieleden op te

bouwen en het vermogen om te acteren op een complex politiek schaakbord van verschillende organisaties, cruciale randvoorwaarden zijn voor de effectiviteit van beleid en interventies (Gielen, 2017a; Gielen 2018a; Gielen & Dijkman, 2019).

Aanbevelingen bij beleidsontwikkeling en evaluatie

In de introductie van deze dissertatie is stilgestaan bij antiradicaliseringsbeleid als *contested concept*. Aan antiradicaliseringsbeleid ligt een aantal assumpties ten grondslag, onder andere radicalisering als proces dat door voortijdig ingrijpen kan worden voorkomen. Dat wordt in sommige academische kringen als problematisch en stigmatiserend beschouwd, in het bijzonder voor moslimjongeren en -gemeenschappen, omdat veel van het antiradicaliseringsbeleid zich op deze groepen richt (Kundnani & Hayes, 2018; Van San, 2018; Fadil *et al.*, 2019). Dat leidt in sommige, met name wetenschappelijke, kringen tot de vraag of het antiradicaliseringsbeleid überhaupt moet worden gecontinueerd en of evaluatie van dergelijk beleid niet bijdraagt aan een verdere legitimatie van (mogelijk) stigmatiserend en problematisch beleid. Op basis van deze dissertatie en in het bijzonder hoofdstuk 6, blijf ik een groot voorstander van de evaluatie van antiradicaliseringsbeleid. Hoofdstuk 6 heeft bij uitstek aangetoond dat realistische evaluatie ex ante juist kan bijdragen aan een meer effectief en legitiem beleid, zeker op het moment dat de doelgroep van het (te ontwerpen) beleid bij de evaluatie betrokken wordt. Uit hoofdstuk 6 is bijvoorbeeld gebleken dat ouders van Syriëgangers behoefte hadden aan lotgenotencontact. Sterker nog, ze wensten dat dit contact vanuit de overheid georganiseerd zou worden. Ik ben van mening dat evaluatie juist bijdraagt aan effectiever en legitiemer antiradicaliseringsbeleid, omdat evaluatie het mogelijk maakt om (problematische) normatieve assumpties van antiradicaliseringsbeleid bloot te leggen. Bovendien draagt het bij aan verdere theorievorming, waardoor meer geïnformeerd beleidsontwerp mogelijk is.

Kortom, meer evaluatie van antiradicaliseringsbeleid is nodig. Dat is echter niet alleen een verantwoordelijkheid van de wetenschappelijke gemeenschap, maar nadrukkelijk ook van professionals en beleidsmakers. Evaluatie moet namelijk een standaardonderdeel worden van beleidsontwerp en -uitvoering. Hiertoe is een aantal aanbevelingen voor de Vlaamse en Belgische context geformuleerd (Gielen, 2017b; Gielen, 2018c). Deze aanbevelingen zijn nadrukkelijk ook relevant voor beleidsmakers en professionals

wereldwijd die zich bezighouden met antiradicalisering en worden daarom hier nogmaals gepresenteerd:

1. ***Maak evaluatie een standaard en integraal onderdeel van het antiradicaliseringsbeleid, bij voorkeur door het onder te brengen binnen een afdeling of beleidskader waarin evaluatie gemeengoed is.*** Onderzoek in Belgische gemeenten heeft uitgewezen dat gemeenten wiens antiradicaliseringsbeleid onderdeel is van een beleidskader of afdeling waar evaluatie standaard is opgenomen, meer geneigd zijn om te evalueren (Gielen, 2018c).
2. ***Organiseer systematische uitwisseling tussen wetenschappers, beleidsmakers, professionals en maatschappelijke actoren om goede evaluatiepraktijken en voorbeelden met elkaar uit te wisselen.*** Op landelijk, Europees en internationaal niveau zijn er diverse gremia waar ervaringen en kennis over radicalisering en antiradicaliseringsbeleid met elkaar wordt uitgewisseld. Deze gremia zouden meer en structureler moeten worden benut om ook goede ervaringen met evaluatie en voorbeelden uit te wisselen.
3. ***Reserveer standaard tien procent van het budget voor antiradicaliseringsbeleid voor evaluatie.*** Het gebrek aan financiële middelen is vaak een argument om niet te evalueren. Om dit te voorkomen, dient bij het vaststellen van het budget voor antiradicaliseringsbeleid standaard tien procent gereserveerd te worden voor evaluatie. Hiermee wordt tevens de nadruk gelegd op het belang van evaluatie.
4. ***Richt een database op, vergelijkbaar met de Cochrane-database in de medische sector, waarin alle evaluaties van antiradicaliseringsbeleid zijn opgenomen.*** Hoofdstuk 3 heeft aangetoond dat het aantal evaluaties van antiradicaliseringsbeleid in slechts een jaar tijd is verdubbeld ten opzichte van de voorgaande jaren. Deze snelle ontwikkeling zal naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren doorzetten. Dat is een positieve ontwikkeling, maar brengt wel uitdagingen met zich mee. De vraag is hoe lang de resultaten van evaluaties en meta-analyses actueel en daarmee relevant blijven voor beleidsmakers. Idealiter ontwikkelt de academische gemeenschap een database die vergelijkbaar is met die van Cochrane²³ in de medische sector, om zo de ontwikkelingen op evaluatiegebied in de antiradicaliseringsector bij te houden en zodoende

23 Cochrane is een internationale en onafhankelijke organisatie met als doel om zorgverleners, beleidsmakers en patiënten te informeren over de effectiviteit van de gezondheidszorg middels systematische literatuuroverzichten. Zodoende kunnen zij op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis handelen (evidence-based werken).

beleidsmakers en professionals te kunnen adviseren op het gebied van evidence-based werken.

5. ***Maak een duidelijk onderscheid tussen antiradicaliseringsprogramma's en interventies.***

Een antiradicaliseringsprogramma bevat meerdere interventies, die gericht zijn op verschillende doelgroepen in verschillende stadia van preventie (primair, secundair en tertiair). Interventies zijn specifieke activiteiten, zoals een theatervoorstelling, een training of coachingsessies. Het moet dus duidelijk zijn of het alleen om een specifieke interventie gaat of dat het programma als geheel geëvalueerd moet worden.

6. ***Ga in antiradicaliseringsbeleid en de evaluatie daarvan niet alleen uit van voedingsbodems, risico- en triggerfactoren, maar nadrukkelijk ook van beschermende factoren en zaken die bijdragen aan weerbaarheid en veerkracht.*** Hoofdstuk 2 van dit proefschrift heeft laten zien dat het voor de effectiviteit van een antiradicaliseringsprogramma van belang is om in te grijpen op de voedingsbodems en risicofactoren voor radicalisering. Hierbij kan geput worden uit divers (systematisch) onderzoek. Zo hebben Campelo *et al.* (2018) een systematische literatuurstudie uitgevoerd naar de oorzaken van radicalisering bij Europese individuen. Uit hun systematische analyse blijkt dat een veelheid aan factoren op persoonlijk niveau, microsociaal niveau en macrosociaal niveau radicalisering veroorzaken. Op individueel niveau betreft het specifieke karaktereigenschappen en psychologische kwetsbaarheid, zoals een depressieve inslag, verslavings- of risicogedrag, ervaring met verlaten op jonge leeftijd, gevoelens van onzekerheid, een trauma of een sterftegeval. Op het microsociale niveau spelen geradicaliseerde peers, problemen in het gezin en sympathieën voor dehumanisering als legitimatie voor geweld een rol. Op macrosociaal niveau doen zich risicofactoren voor als sociale polarisatie; ideeën dat de eigen groep bedreigd wordt; de rol van ideologie en religie; de geopolitieke context en maatschappelijke veranderingen. Hoewel dit soort risicofactoren inzicht verschaft in de risico's die ingedamd of tegengegaan moeten worden, biedt het geen richtlijnen voor een beleid dat gericht is op beschermingsfactoren, weerbaarheid en veerkracht. Sieckelincx en Gielen (2018) hebben daarom een kaleidoscopisch model ontwikkeld als tegenhanger van beleid, dat alleen is gericht op risicofactoren. Kortom, beleid dient in te grijpen op zowel risicofactoren als beschermende factoren. De keuze voor een bepaald model moet expliciet gemaakt worden, waarbij het van belang is om te beseffen dat geen *one-size-fits-all*-model bestaat om ieder individueel geval van radicalisering te verklaren.

7. **Formuleer heldere doelstellingen.** In menig beleidsdocument wordt gesproken over deradicalisering, terwijl het in wezen gaat over het bevorderen van weerbaarheid onder jongeren via een burgerschapsprogramma in het onderwijs. Deradicalisering veronderstelt dat een reeds geradicaliseerd individu daadwerkelijk deradicaliseert. Het is daarom van belang om helder te zijn over de precieze doelstelling bij iedere interventie en over de uiteindelijke doelstelling van het antiradicaliseringsprogramma als geheel. Het gaat erom of de interventie is gericht op primaire, secundaire of tertiaire preventie. Daarnaast is van belang of de uiteindelijke beoogde doelstelling het bevorderen van weerbaarheid van een bepaalde groep of gemeenschap betreft, of dat het eerder om kennisbevordering van professionals of deradicalisering van een bepaald individu gaat.
8. **Identificeer de doelgroepen dienovereenkomstig.** Naast het formuleren van doelen voor antiradicaliseringsprogramma en de afzonderlijke interventies, is het zaak om de doelgroepen zorgvuldig te selecteren, inclusief realistische doelen om per doelgroep te bereiken. Alleen een educatief programma zal gewelddadig extremisme nooit voorkomen of tegengaan; een educatief programma kan daarentegen de veerkracht van kwetsbare groepen, risicogroepen en individuen wel vergroten.
9. **Formuleer een *theory of change* voor het antiradicaliseringsprogramma en iedere afzonderlijke interventie.** Beschrijf de theorie of mechanismen die ten grondslag liggen aan de interventie. Dit lijkt wellicht lastig voor mensen zonder wetenschappelijke achtergrond of een specialisatie in evaluatie. De volgende vragen kunnen daarom behulpzaam zijn bij dit proces: waarom denkt u dat de interventie die u wilt implementeren een bijdrage kan leveren aan het voorkomen of tegengaan van radicalisering? Welke specifieke elementen uit de interventie kunnen helpen om de doelen te bereiken? En, welke bestaande kennis uit de ervaringspraktijk of wetenschap ondersteunt uw vooronderstelling? Als iemand antwoorden op deze vragen kan formuleren, dan is deze erin geslaagd om een *theory of change* te formuleren.
10. **Maak gebruik van bestaande kennis en evaluatie.** Hoewel evaluaties van antiradicaliseringsbeleid nog steeds schaars zijn, groeit het aantal studies wel. Maak gebruik van de beschikbare kennis in (wetenschappelijke) vaktijdschriften, onderzoeksrapporten en handleidingen voor professionals en beleidsmakers, bijvoorbeeld de collectie van het *Radicalisation Awareness Network*, met relevante benaderingen en praktijken om radicalisering te voorkomen en tegen te gaan (RAN, 2019). Als helemaal geen literatuur beschikbaar is, maak dan gebruik van

aanpalende literatuur uit andere vakgebieden. Uit de lange historie van onderzoek naar misdaadpreventie, is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat heropvoedingskampen niet werken (Uitermark *et al.*, 2012). Het is dan ook onwaarschijnlijk dat deze interventies radicalisering kunnen voorkomen. Ter illustratie, bij het opzetten van lotgenotencontact voor ouders van Syriëgangers, kan literatuur worden geraadpleegd over lotgenotencontact voor ouders met een verslaafd, terminaal ziek of overleden kind. Hoofdstuk 6 illustreerde hoe waardevol een dergelijke benadering kan zijn om inzicht te verkrijgen in onderliggende mechanismen en belangrijke randvoorwaarden die de effectiviteit van dergelijk lotgenotencontact kunnen verhogen.

11. **Formuleer SMART indicatoren op drie verschillende niveaus.** Evaluatie is alleen mogelijk als doelstellingen en daarbij behorende indicatoren vanaf het begin worden geformuleerd. Een indicator is in feite een meetbare specificatie van de doelstelling. Er zijn verschillende soorten indicatoren. Structurele indicatoren draaien om institutionele en organisatorische voorwaarden, waaraan moet worden voldaan. Een structuurindicator voor een interventie om de veerkracht van jongeren via onderwijs te vergroten, is bijvoorbeeld het opleiden van onderwijspersoneel om een dergelijk project uit te voeren. Een procesindicator geeft informatie over de output van een interventie, zoals het aantal leerlingen dat moet worden bereikt met het weerbaarheidsprogramma of het aantal telefoontjes dat een hulplijn voor radicalisering zou moeten ontvangen. Structuur- en procesindicatoren kunnen echter geen informatie geven over de kwaliteit of het effect van de interventie. Daarvoor zijn effectindicatoren nodig. Een voorbeeld van een effectindicator is dat de weerbaarheid van jongeren die een weerbaarheidsprogramma hebben gevolgd met X% is toegenomen.
12. **Maak gebruik van bestaande vragenlijsten en meetinstrumenten.** Een veelgebruikt argument om niet te evalueren, is dat geen geschikte meetinstrumenten zouden bestaan. Er zijn echter wel degelijke (gevalideerde) meetinstrumenten en vragenlijsten om een beroep op te doen. Om bijvoorbeeld te meten of de weerbaarheid van jongeren na afloop van de interventie is toegenomen, is het eerst nodig om het weerbaarheidsniveau van jongeren voorafgaand aan de evaluatie vast te stellen (nulmeting). Mann *et al.* (2015) hebben een vragenlijst ontwikkeld om de weerbaarheid te meten. Door een dergelijke vragenlijst voor en na de interventie toe te passen, is het mogelijk om inzicht te verkrijgen in het effect van de interventie. Het meten van deradicalisering of disengagement (uittreding) kan ook plaatsvinden met bepaalde risicotaxatiemodellen, voorafgaand

aan en na afloop van een exitprogramma. Zo is het *Pro-Integration Model* van Barrelle (2015) geschikt om de mate van disengagement vast te stellen. Een ander instrument is de vragenlijst van Doosje *et al.* (2013) om inzicht te krijgen in de voedingsbodem voor radicalisering. De *Violent Extremist Risk Assessment 2 Revised*, ook wel bekend als de *Vera-2R*, kan ook worden ingezet om het risico op gewelddadig extremisme te meten (Pressman *et al.*, 2016). Er zijn dus diverse instrumenten, die passend zijn bij verschillende interventies, om inzicht te krijgen in het effect.

13. **Maak gebruik van multimethodische dataverzameling.** In plaats van te verzanden in een methodologische strijd tussen kwantitatieve en kwalitatieve methoden, is het verstandig om het beste van beide (methodische) werelden te benutten. Hoewel de bovengenoemde vragenlijsten en schalen relevant zijn om de causale relaties tussen interventies en uitkomsten te beoordelen en ze aantonen of de interventie al dan niet werkt, geven ze geen inzicht in waarom en op welke manier de interventies werken. Hiervoor moeten kwalitatieve methoden, zoals interviews en observatie van deelnemers, worden opgenomen in de evaluaties.
14. **Betrek onderzoekers voorafgaand aan de implementatie.** Evaluatie is veelal niet ingebouwd in het programma of de interventie. Dikwijls ontstaat na afloop pas het idee om inzicht te verkrijgen in de behaalde resultaten. Dat beperkt de mogelijkheden voor grondig evaluatieonderzoek aanzienlijk, omdat een effectevaluatie met een voor- en nameting bijvoorbeeld niet meer mogelijk is. Een procesevaluatie is dan het hoogst haalbare, waarbij de kwaliteit in sterke mate afhangt van de data die bewaard is gebleven. Is bijvoorbeeld het aantal deelnemers geregistreerd? Is de inhoud van het desbetreffende programma ergens vastgelegd en toegankelijk?
15. **Eis een grondig projectplan van externe partners.** Veelal voeren externe partijen (commercieel of non-profit) antiradicaliseringsinterventies uit. Dit kan een goede oplossing zijn, wanneer binnen de eigen organisatie geen kennis of capaciteit aanwezig is om de interventie uit te voeren. Echter, aan het eind van de dag is de preventie van radicalisering een verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid, die verantwoording moet kunnen afleggen of belastinggeld effectief en doelmatig is besteed. Beleidsmakers moeten daarom een grondig projectplan van hun uitvoerders eisen. Hiervoor kunnen zij onder andere gebruikmaken van gratis beschikbaar gestelde formats in de Toolkit Evidence Based Werken ter Preventie van Radicalisering (www.toolkitevidencebasedwerken.nl). Opdrachtgevers moeten van hun opdrachtnemers in ieder geval eisen dat zij het volgende opnemen in het projectplan van de interventie:

- De doelstellingen die ze willen bereiken.
- De interventies die ze daarvoor in willen zetten.
- Welke methodieken daaraan ten grondslag liggen en in hoeverre deze methodieken evidence-based zijn?
- Een beschrijving van de manier waarop deze werkzame elementen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.
- De manier waarop dit succes op zowel proces- als effectniveau gemeten kan worden. (Op welke indicatoren mag de opdrachtnemer worden afgerekend?)