

Tussen uitgereikte hand en gebalde vuist

De rol van institutionele logica's en *wickedness* in het vormgeven van een coherente radicaliseringsaanpak in de gemeente Utrecht

Martijn Kool
4288831
Universiteit Utrecht
Masterscriptie - Bestuur en Beleid
Augustus 2020



Universiteit Utrecht

Abstract

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen 'institutionele logica's' en de wens naar 'coherente overheidsactie' binnen het Nederlandse radicaliseringsdomein. In opdracht van de veiligheidsafdeling van de Gemeente Utrecht kijkt dit onderzoek naar de gevolgen van verschillende institutionele logica's op lokaal en nationaal niveau en de consequenties die dit heeft voor het beleidsproces binnen de gemeente zelf en in relatie tot de nationale overheid. Dit onderzoek maakt gebruik van interne overheidsdocumentatie van de Gemeente Utrecht in combinatie met interviews afgenomen bij ambtelijke sleutelfiguren die betrokken waren bij de lokale radicaliseringsaanpak *Utrecht zijn wij Samen*, de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie. In plaats van het radicaliseringsdomein te analyseren vanuit een top-down perspectief waarin de 'macht' van de nationale overheid als absoluut wordt getypeerd, richt dit onderzoek zich sterker op de interactie van lokale en nationale logica's en de gevolgen die dit heeft voor de lokale Utrechtse radicaliseringsaanpak *Utrecht zijn wij Samen*.

Het onderzoek toont aan dat er binnen het radicaliseringdomein in Nederland sprake is van verschillende institutionele logica's op lokaal en nationaal niveau en kan deze, aan de hand van een op Poppelaars en Scholten (2008) geïnspireerde typologie, duiden. De in het onderzoek gemunte geïntroduceerde dimensies van 'beleidscoördinatie', 'politiek-culturele context' en 'beleidsideologie' en de coherentie overheidsindicatoren 'kwesties', 'belangen' en 'beleidsintegratie' dragen bij aan het systematisch onderzoeken van deze logica's en hun gevolgen voor coherente overheidsactie binnen het radicaliseringsdomein. Deze verschillende institutionele rationale resulteren in een andere omgang met het radicaliseringsvraagstuk op nationaal en lokaal niveau en kan daarmee als model dienen om afwijkend nationaal en lokaal beleid te verklaren.

Kernbegrippen: Institutionele logica, *wicked problems*, lokaal radicaliseringsbeleid, coherente overheidsactie, *Utrecht zijn wij Samen*.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek *Tussen uitgereikte hand en gebalde vuist*. Met deze scriptie rond ik niet alleen mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht af, maar komt er ook eind aan mijn studententijd. Een memorabel moment, zeker gezien de bijzondere tijd waarin deze scriptie is geschreven. De uitbraak van Covid-19 in Nederland heeft grote gevolgen voor mij en het onderzoek gehad. Na een kleine maand inwerken verviel voor mij de mogelijkheid fysiek naar mijn stageorganisatie te gaan. Onderzoeksplannen werden omgegooid en thuiswerken werd de norm.

Het eindresultaat is dat ik met gemengde gevoelens op dit onderzoek terugkijk. Enerzijds met trots omdat ik, ondanks de tegenslagen, een eindresultaat heb kunnen afleveren waar ik trots op mag zijn. De vele obstakels die ik ben tegengekomen bij het uitvoeren van het onderzoek hebben een beroep gedaan op mijn flexibiliteit en kritisch denkvermogen. Het behalen van de eindstreep is dan ook iets dat ik koester. Anderzijds kan ik echter niet ontkennen dat deze scriptie voor mij een veel zwaardere slag was dan in eerste instantie gehoopt. Veel oorspronkelijke ideeën konden geen doorgang vinden met vertraging als gevolg. Dit maakte het onderzoek- en schrijfproces met vlagen frustrerend.

Deze lastige periode was dan ook nooit goed afgelopen zonder de enorme steun die ik heb ervaren vanuit mijn omgeving. Ik wil mijn dank uitspreken aan mijn stagebegeleiders Marja Manders en Abdullah Pehlivan voor hun steun en welwillendheid om met mij mee te denken in het vormgeven van het onderzoek. Daarnaast wil ik Marije Bakker enorm bedanken voor de vele sparsessies die wij hebben gehad en Sara Achahchah, Michel Kok, Ilse van Loon, Frank-Xander van der Steen en Jasmijn Welbergen voor het warme onthaal in het team bij de Gemeente Utrecht.

Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken aan Devin Klein Tiessink, Magali Reijneveld, Hester Wynia, Marie van de Bergh, Caro Kreysel, Maud van Hattum en Lili Szuhai voor de vele spar- en brainstormsessies die we hebben gehad.

Tot slot wil ik Koen van Damhuis, mijn scriptiebegeleider, welgemeend bedanken voor zijn advies, enthousiasme en welwillendheid tot het geven van feedback of om te brainstormen. Het schrijven van de scriptie kende velen pieken en dalen en zonder zijn optimistische en bovenal kritische vragen was het mij zeker niet gelukt.

Inhoudsopgave

I.	Introductie – op het snijvlak van lokaal en nationaal	1
	Probleem- en vraagstelling	3
	Maatschappelijke relevantie	7
	Wetenschappelijke relevantie	8
	Leeswijzer	9
II.	Theoretisch Kader	10
	<i>Wicked problems</i> – de ontembaarheid van het radicaliseringsvraagstuk	10
	Institutionele logica's – een institutionele relatie tot <i>wickedness</i>	13
	Coherente Overheidsactie – tussen nationale en lokale botsende logica's	15
	Schipperen tussen logica's - <i>wickedness</i> en haar relatie tot coherente overheidsactie	19
III.	Methodologie	21
	Onderzoeksopzet –sequentie en triangulatie	21
	Casuselectie – <i>Utrecht zijn wij Samen</i>	23
	Onderzoeksmethode – documentenanalyse en interviews	23
IV.	Een nationale logica – het verhaal van gerichte preventie	30
	Context – Nederland en haar radicaliseringsdomein	30
	De nationale logica – repressie en gerichte preventie	32
	Dimensie I: centralisatie	34
	Dimensie II: politisering	35
	Dimensie III: symbolisme	38
	Deelconclusie	39
V.	Een lokale logica – het verhaal van algemene preventie	40
	Context – Utrecht en haar radicaliseringsdomein	40
	De lokale logica in vergelijkend perspectief	41
	Dimensie I: decentralisatie	43
	Dimensie II: depolitisering	45
	Dimensie III: pragmatisme	48
	Deelconclusie	50

VI.	Coherente overheidsactie – een reflectie en kritiek	51
	Botsende <i>frames</i> en hun <i>institutional logics of problem framing</i>	51
	Indicator I: kwesties	52
	Indicator II: belangen	54
	Indicator III: beleidsintegratie	55
	Deelconclusie	57
VII.	Conclusie , discussie en perspectieven	58
	Conclusie – beantwoording deel- en hoofdvragen	58
	Discussie – bijdrage wetenschap	61
	Discussie – reflectie en kritiek	62
	Discussie – vervolgonderzoek	63
	Discussie – rol van onderzoeker	63
	Bibliografie	64
	Appendix I - documentenanalyse	71
	Appendix II – topiclijst	77
	Appendix III - codeboom	78

----- I. Introductie – op het snijvlak van lokaal en nationaal -----

De dreiging van radicalisering en terroristische aanslagen in Europa zet de samenleving onder druk. Hierdoor komt niet alleen de veiligheid van mensen in het geding, het is ook een voedingsbodem voor onderling wantrouwen en een gevaar voor de sociale cohesie in ons land. We moeten voorkomen dat conflicten in het buitenland een polariserend effect hebben in onze samenleving. Het is cruciaal dat we ons tegen deze dreiging wapenen. – (Zijne Majesteit Koning Willem Alexander, 2015).

Op 15 september 2015 onderschreef Koning Willem Alexander de noodzaak tot het versterken van de weerbaarheid en cohesiestructuren in Nederland om de samenleving als geheel te beschermen tegen de dreiging van radicalisering en terrorisme (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2015). Deze *call to action* van de overheid dient geplaatst te worden in de bredere context van een hernieuwde focus op radicalisering en jihadistisch extremisme in het (internationale) veiligheidsdomein die haar intrede deed in laat 2014 en begin 2015. Geconfronteerd met terroristische aanslagen in steden als Parijs (2015), Kopenhagen (2015) en Brussel (2016), de expansie van de Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en de influx van vluchtelingen als gevolg van de Syrische burgeroorlog markeerde 2015 als het begin van een hervonden toewijding aan contraterrorisme en de-radicaliseringsbeleid in geheel Europa (Heelsum & Vermeulen, 2017).

Op nationaal niveau in Nederland resulteerden deze hernieuwde debatten over de structuur en uitvoering van het bestaande contraterrorisme en de-radicaliseringsbeleid in de opkomst van regionale preventieve beleidsinitiatieven (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2015). De filosofie achter deze initiatieven is dat het vergoten van sociale cohesie en het versterken van de weerbaarheid van kwetsbare gemeenschappen de voedingsbodem voor radicaliseringsprocessen voortijdig zou ontmantelen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018). In samenwerking met brede maatschappelijke coalities, bestaande uit moskeebesturen, scholen, huisartsen en jeugdwerkers, hebben verschillende Nederlandse gemeenten, op lokaal niveau, de afgelopen jaren een leiderschapsrol verworven in de Nederlandse strijd tegen radicalisering.

Met de opkomst van de verschillende gemeentelijke radicaliseringsaanpakken schaarde Nederland zich achter een bredere internationale veiligheidstrend waarin het terrorisme- en radicaliseringsvraagstuk een sterk preventief karakter kreeg en daarmee haar intrede deed in het sociale domein (Crelinsten, 2014). Dit onderzoek werpt licht op de lokale en nationale samenwerking in de aanpak van radicalisering. Onder de academische en bestuurlijke noemer *Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)* schuilt een breed palet aan nationale en regionale preventieve veiligheidsmaatregelen gericht op zowel individuen als gemeenschappen (Stephens, Sieckelinck & Boutellier, 2019). Het beïnvloeden van omgevingsfactoren zou de politieke, economische of ideologische triggermechanismen van radicaliseringsprocessen

voortijdig kunnen ontmantelen. Anno 2020 is zichtbaar geworden hoe de P/CVE-traditie haar plek heeft weten te vinden in de de-radicaliseringsstrategieën van vele Westerse landen, zoals Australië, België, Denemarken, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden en is daarmee een prominent onderdeel geworden van (inter)nationale studies naar radicaliseringsbeleid (Hardy, 2018). Ondanks de groei van het aantal landen, alsmede het aantal Nederlandse gemeenten, dat gebruik maakt van preventieve maatregelen in het sociale domein om radicalisering tegen te gaan, is de aanpak niet onomstreden. Zowel academische, maatschappelijke als politieke organisaties hebben zich in het verleden kritisch uitgelaten over de onvoorziene gevolgen van dergelijke preventieve aanpakken. Concrete voorbeelden van deze kritische noten zijn vraagstukken over schendingen van privacy en inbreuk van fundamentele vrijheden (Briggs, 2010; Pinchuk, 2018), de creatie van gestigmatiseerde *suspect communities* (Mythen, 2012; Heath-Kelly, 2013) en het negatief ‘mobiliseren’ of ‘rekruteren’ van het sociaal domein ten dienste van het veiligheidsapparaat (van de Weert & Eijkman, 2017). In bredere zin, zoals vaak het geval is bij veiligheidsbeleid, is radicaliseringsbeleid binnen een democratische context inherent onderhevig aan een waardenstrijd tussen veiligheid en vrijheid.

Ten grondslag aan deze verschillende kritieken ligt de ontembaarheid (*wickedness*) van het radicaliseringsvraagstuk (Fischbacher-Smith, 2016). De term *wicked problem*, gemunt door Rittel en Webber (1973) en sterk geïnspireerd op Churchman (1967) verwijst naar een complex, bijna onoplosbaar beleidsvraagstuk. Het betreft beleidsvraagstukken die als gevolg van onvolledige of tegenstrijdige kennis, het ontbreken van duidelijke morele maatstaven of de afwezigheid van heldere oorzaak-gevolg structuren een ongekeerde complexiteit kennen. Het radicaliseringsvraagstuk is een ‘schoolvoorbeeld’ van een *wicked problem* – het fenomeen verandert voortdurend van inhoud, vorm en proces (De Graaff, 2015). Radicalisering is een moeilijk te definiëren concept waarbij academische en ambtelijke opvattingen over de oorzaken en interventiemogelijkheden overlappen of tegenstrijdig van aard zijn (Nasser-Eddine, Garnham, Agostino & Caluya, 2011, p. 13). Verklaringsmodellen op macro-niveau gericht op bijvoorbeeld publieke opinie en bredere binnenlandse ontwikkelingen, kunnen schuren met modellen op micro- of mesoniveau die zich sterker richten op identiteitsproblematiek of de rol van groepsdynamieken (WODC, 2016, p. 33). Deze debatten over de definitiebepalingen en het verdere DNA van het radicaliseringsvraagstuk worden op hun beurt verder bemoeilijkt door het groot aantal *stakeholders* betrokken bij het radicaliseringsvraagstuk (Ministerie van SZW, 2018). Met het fuseren van het radicaliseringsvraagstuk van een ‘hard’ veiligheidsdomein met een ‘breder’ sociaal domein is een groot aantal partijen betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van het radicaliseringsbeleid. Van moskeebesturen en jeugdwerkers tot scholen en sportverenigingen – het radicaliseringsvraagstuk brengt een groot aantal actoren samen, ieder met hun eigen belangen, en opent zo onherroepelijk de deur voor een gepolitiseerde beleidsomgeving (De Graaff,

2015; De Graaf, 2017). Eenduidige oorzaak-gevolg-relaties en een helder moreel of normatief kader ontbreekt. Deze omstandigheden maken het radicaliseringsdomein sterk ontembaar en vragen op zijn beurt veel van het afwegings- en duidingsvermogen van beleidsmakers werkzaam in dit veld (WODC, 2016, pp. 33-34; Hafez & Mullins, 2015; Hörnqvist & Flyghed, 2012; Weick, 2005). Het is deze ontembare aard van het radicaliseringsvraagstuk en de gevolgen die dit heeft voor coherent overheidsbeleid waar dit onderzoek zich op zal richten.

Probleem- en vraagstelling

Het bestaan van deze complexe context waarbinnen het radicaliseringsbeleid zich dient vormt te geven, ontstaat de vraag hoe de samenwerking tussen de nationale overheid en de lokale overheden in de realiteit gestalte krijgt. De beschreven context van complexiteit, het groot aantal actoren en de onoplosbaarheid van het radicaliseringsvraagstuk geven ruimte voor het bestaan van ambiguïteit, waarmee dit onderzoek verwijst naar een strijd van interpretaties en normen- en waardenpatronen tussen actoren betrokken in het beleidsveld (Fischbacher-Smith, 2016; Noordegraaf, 2008, p. 64). Door de afwezigheid van duidelijke oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties ontstaan mogelijk ethische en politieke debatten over de wenselijkheid van het gekozen radicaliseringsbeleid. In meer praktische zin zou de ambiguïteit tot gevolg kunnen hebben dat verschillende onderdelen van de overheid binnen het radicaliseringsdomein vanuit eigen normen- en waardenpatronen invloed proberen uit te oefenen op een complex beleidsvraagstuk dat geen 'perfect' antwoord kent. Zo waarschuwde de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) in 2014 al dat een goed functionerend radicaliseringsbeleid als samenspel tussen de lokale en nationale overheid alleen kan bestaan als '(...) er sprake is van een goed geolied samenspel tussen Rijk en gemeenten, [waarbij] het essentieel is dat het Rijk en de gemeenten een helder gedeeld handelingsperspectief hebben' (VNG, 2014, pp. 1-2).

Recente voorbeelden laten zien dat de nationale en lokale samenwerking aan druk onderhevig is. De verhoren van de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) van februari dit jaar onderstreepte de verschillende interpretaties van het radicaliseringsvraagstuk die bestonden tussen Nederlandse gemeenten en het Rijk (POCOB, 2020). De interactie tussen de Utrechtse burgemeester Jan van Zanen en de ondervragingscommissie liet duidelijk zien dat er verschillende opvattingen bestonden over de (gewenste) bevoegdheden en bijbehorend handelingskader van gemeente en nationale overheid. Een beeld dat later, op 25 juni 2020, wederom werd bevestigd door onderzoek van het NRC. Hierin werd gesteld dat de (normatieve) kaders over wenselijk beleid en werkwijze van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie en Veiligheid (J&V) aangaande salafisme in Nederland tot grote verwarring leidt bij Nederlandse gemeenten (NRC, 2020). Beide voorvallen passen in bredere bevindingen over de botsende opvattingen tussen lokale en nationale overheid

over het 'succes' en 'meetbaarheid' van radicaliseringsbeleid (Trouw, 2018 A; Trouw, 2018 B) en de sterke gevoelens van 'druk' uitgeoefend op lokale overheden door het Rijk (AD, 2019).

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de *wickedness* van het radicaliseringsvraagstuk resulteert in verschillende interpretaties over handelingskaders, beleidsstructuren, uitvoering en evaluaties, waarbij de nationale en lokale overheid niet altijd dezelfde opvattingen hanteren. Deze constatering roept de vraag op hoe het kan dat de lokale invulling en uitkomsten van radicaliseringsbeleid kunnen verschillen van de nationale beleidsopvattingen in Nederland? In een poging tot antwoord op deze vraag, komt in dit onderzoek de rol van institutionele logica's binnen het radicaliseringsvraagstuk en de gevolgen die dit heeft voor het handhaven van coherente overheidsactie aan bod.

Het theoretische vertrekpunt in het verklaren van deze discrepantie, en daarmee de verhouding tussen institutionele logica en de mogelijke negatieve relatie die dit heeft tot coherente overheidsactie te duiden, is het concept *institutional logics of problem framing*. Gestoeld op het werk van Poppelaars en Scholten (2008) stelt dit onderzoek dat de probleemdefinitie van een *wicked problem* kan verschillen op het gebied van het nationaal en het lokaal overheidsniveau omdat deze redeneren en communiceren middels een ander institutioneel *frame* (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 338). Poppelaars en Scholten hebben in hun onderzoek naar het integratiebeleid in Nederland gekeken naar verklaringsmechanismen voor de afwijkende beleidlijnen tussen de nationale en lokale overheid. Zij stellen dat de nationale 'burgerschapsbenadering' afwijkt van de lokale 'gemeenschapsbenadering' en dat beide beleidsvisies voortkomen uit een eigen institutionele logica of rationale op lokaal en nationaal niveau (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 335). Deze verschillende bestuurslagen benaderen het beleidsvraagstuk vanuit eigen institutionele normen- en waardenpatronen, kennen andere definities toe aan het vraagstuk en schuiven eigen oorzaak-gevolg-relaties naar voren bij het formuleren van oplossingen. Deze *frames* van deze bestuurslagen – deze communiceerbare consolidaties van de institutionele logica's – kunnen echter botsen met andere instanties die bij het duiden van *wicked problems* tot andere *frames* gekomen zijn.

In meer praktische zin stellen Poppelaars en Scholten (2008, pp. 352-353) dat er in de Nederlandse context sprake is van een sterk gepolitiseerd *institutional logic of problem framing* op het nationaal niveau en dat deze op het lokaal niveau sterker gekenmerkt wordt door het streven naar pragmatisme. Waar de nationale overheid haar probleemdefinitie voornamelijk laat sturen door politieke en normatieve debatten over de wenselijkheid van de koers van het beleid, laten lokale overheden hun probleemdefinities voornamelijk sturen door pragmatische prikkels en de wens naar een realistisch en werkbaar beleid. Beide entiteiten benaderen het ontembare vraagstuk vanuit eigen normen- en waardenpatronen en kennen andere definities toe aan het vraagstuk bij het formuleren van beleidsoplossingen. De *frames* waarin zij hun beleidsopvattingen

vervolgens delen, vormen de basis voor de duidingsstrijd van actoren betrokken in het beleidsproces – de reeds beschreven ambiguïteit. Dit traditionele onderscheid tussen nationale en lokale probleemdefinities zit coherente overheidsactie in de weg omdat verschillende actoren binnen de overheid als geheel vanuit andere probleemdefinities hetzelfde maatschappelijke vraagstuk analyseren.

Het onderzoek van Poppelaars en Scholten (2008) biedt een vernieuwend perspectief om de relatie tussen institutionele logica's en coherente overheidsactie in het radicaliseringsdomein te analyseren. Met als casus de Utrechtse radicaliseringsaanpak *Utrecht zijn wij Samen* zal dit onderzoek inzichten genereren in de gevolgen van de botsende *institutional logics of problem framing* binnen het radicaliseringsdomein. Door te kijken naar het institutionele *frame* binnen de gemeente en de manier waarop dat schuurt of samengaat met *frames* geproduceerd door het nationale niveau van de overheid, kunnen er uitspraken worden gedaan over de relatie tussen institutionele logica's en de zoektocht naar coherente overheidsactie. Op deze manier tracht dit onderzoek bij te dragen aan de wetenschappelijke en ambtelijke debatten over de totstandkoming van radicaliseringsbeleid en de rol die de ontembaarheid van het beleidsvraagstuk hierin speelt.

In het kader van dit onderzoek kreeg ik als onderzoekstagiair toegang tot de interne documentatie van de Gemeente Utrecht en haar programma *Utrecht zijn wij Samen*. Het programma, dat haar intrede deed in 2015 en als eerste grote lokale radicaliseringaanpak zich naast repressie zich ook ging richten op preventie vanuit het sociale domein, zal medio 2020 geëvalueerd en herijkt worden (Gemeente Utrecht, 2015). Op deze manier wil het programma haar werkwijzen verbeteren en aanzetten tot een kritisch gemeentelijk debat over de effectiviteit en wenselijkheid van het programma in het licht van nieuwe dreigingssignalen zoals het opkomende rechts-extremisme en ecologisch extremisme. Met het gebruiken van bestuurskundige inzichten om de invloed van ambiguïteit op beleid in kaart te brengen, draag ik als onderzoekstagiair in bescheiden vorm bij aan deze evaluatie en herijking van de Utrechtse radicaliseringsaanpak. Om dit te doen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Is het mogelijk om verschillende institutionele logica's rondom het radicaliseringsvraagstuk te onderscheiden? En zo ja, welke gevolgen hebben deze verschillende logica's voor de coherentie van het Utrechtse radicaliseringsbeleid Utrecht zijn wij Samen?

Bovenstaande hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van vijf deelvragen. Vragen A en B zijn theoretisch van aard en vormen het raamwerk voor het analyseren van de empirische vragen C, D en E.

A. Wat zijn institutionele logica's?

Om het bestaan en de mogelijke invloed van institutionele logica's binnen het radicaliseringsdomein te kunnen onderzoeken, dient eerst helder te worden gedefinieerd wat institutionele logica's zijn en hoe deze in dit onderzoek gebruikt worden. In hoofdstuk 2 zal er aan

de hand van bestuurskundige literatuur een definitie en bijbehorende kenmerken worden geformuleerd, waarbij de notie van *institutional logic of problem framing* een centrale plaats heeft. Hierbij zal gekeken worden hoe de theoretische inzichten van Poppelaars en Scholten, die voortkomen uit het reeds genoemde onderzoek naar het integratiedomein, mogelijkterwijs vertaald kunnen worden om te 'reizen' naar een ander beleidsdomein.

B. Hoe verhouden institutionele logica's zich tot coherente overheidsactie?

Het theoretisch concretiseren van de relatie van institutionele logica's met coherente overheidsactie vormt het tweede onderdeel van de theoretische puzzel. Waar deelvraag A zich richt op het in kaart brengen van definities en kenmerken, richt deelvraag B zich sterker op het formuleren van vanuit de theorie gevormde verwachtingen voor de praktijk. Deze deelvraag wordt behandeld in het tweede deel van hoofdstuk 2 en zal eveneens zwaar leunen op bestuurskundige literatuur.

C. Wat is de logica waarmee het radicaliseringsvraagstuk op nationaal niveau wordt geduid

Met het theoretische kader geschetst aan de hand van deelvragen A en B, komen deelvraag C en D voort uit de empirie. In hoofdstuk 4 zal middels primaire overheidsbronnen en interviews met nationale beleidsmakers bij de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de institutionele logica betreffende het radicaliseringsvraagstuk en de daarbij geconstrueerde *frame(s)* van de nationale overheid in kaart worden gebracht. Centraal hierin staat het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* uit 2014 als basisbeleidsdocument voor de nationale aanpak.

D. Hoe verhoudt deze nationale logica zich tot het lokale niveau?

In hoofdstuk 5 zal middels primaire overheidsbronnen en interviews met lokale beleidsmakers bij de gemeente Utrecht de institutionele logica betreffende het radicaliseringsvraagstuk en de daarbij geconstrueerde *frame(s)* van de gemeente Utrecht in kaart worden gebracht. Het is hierbij van belang te onderstrepen dat de zoektocht de lokale logica sterk exploratief van aard is als gevolg van de afwezigheid van secundaire literatuur. Een overzicht van de hiervoor geraadpleegde literatuur en primaire bronnen, alsmede de methode voor het onderzoeken van deze documenten, kan worden gevonden in hoofdstuk 3.

E. Wat zijn de gevolgen van deze logica's voor coherente overheidsactie?

De beantwoording van deelvragen C en D geeft inzichten in het bestaan en de vorm van de nationale en lokale *institutional logic of problem framing*. Daarnaast zijn, met de beantwoording van deelvraag D, beide logica's ook met elkaar vergeleken. Dit geeft de benodigde kennis om de gevolgen van deze logica's en coherente overheidsactie te analyseren. De voorheen beschreven interviews en documentenanalyse staan hierin centraal.

Bij de aard van bovenstaande onderzoekstructuur is er zowel sprake van triangulatie als sequentie (de Boer, 2016; Flick, 2018). Om de validiteit van het onderzoek te versterken zal er geput worden uit een combinatie van methoden en bronnen (triangulatie). Hierbij zullen de bevindingen uit de documentanalyse de basis vormen voor de vragen gesteld in de interviews, waarmee de bevindingen uit de ene methode worden ingezet om andere methodes te versterken (sequentie). Op deze manier probeert het onderzoek empirische inzichten te genereren over een locus die tot op heden onvoldoende in het academische debat is belicht.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is zowel structureel als temporeel van aard. Op een structurele basis draagt dit onderzoek bij aan de bredere maatschappelijke en ambtelijke debatten over de efficiëntie en wenselijkheid van de huidige gekozen vorm van radicaliseringsbeleid in Nederland. Veiligheidsvraagstukken binnen een democratische context als die in Nederland zijn uiterst precair. De waarden van veiligheid en vrijheid staan vaak met elkaar op gespannen voet en binnen het radicaliseringsbeleidsveld is dat zeker niet anders. Terrorisme en het daaraan voorafgaande radicaliseringsproces roepen fundamentele vragen op over privacy, identiteit, integratie en religieuze of ideologische overtuigingen. Hoe ver mag de staat gaan in het voortijdig ingrijpen in het radicaliseringsproces? En in hoeverre mag een gemeente actief buurtgemeenschappen inzetten in het signaleren en opsporen van voor radicalisering vatbare individuen of groepen?

Door het erkennen van deze *wickedness* en de hoge mate van ambiguïteit waarmee beleidsmaker binnen het radicaliseringsdomein geconfronteerd worden, draagt dit onderzoek bij aan het begrijpen van deze verschillende duidingen en de gevolgen die dit heeft voor lokale radicaliseringsaanpakken in Nederland (Kwakkel, Walker & Haasnoot, 2016). Dit is voornamelijk interessant omdat deze duidingsdimensie van het radicaliseringsvraagstuk vaak onderbelicht is ten opzichte van effectiviteitsvraagstukken, terwijl er juist in Nederland sprake is van een sterk gepolitiseerd radicaliseringsdomein (De Graaf, 2010). De Graaf stelt dat radicalisering en terrorisme inherent 'performatief' zijn – het gaat over het zaaien van angst en het uitlokken van politieke respons waarbij op grote schaal radicaliserings- en contraterrorismestrategieën moeten worden ontwikkeld. Deze abruptheid en heftigheid van de noodzaak tot handelen is iets dat, mede als gevolg van de hierboven beschreven sterk normatieve aard van het radicaliseringsdebat, extra aandacht verdient. Dreigingsbeelden en percepties van veiligheid verschuiven constant en legitimeren zo de noodzaak tot constante evaluatie en herijking van gebaande paden. Met haar focus op de interactie tussen institutionele logica's en coherent overheidsbeleid wil dit onderzoek een toevoeging doen aan dit bredere en urgente debat.

Naast deze structurele relevantie, is de temporele aard van het onderzoek ook van maatschappelijk belang. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van afdeling Veiligheid van de Gemeente Utrecht en draagt bij aan de momenteel lopende evaluatie en herijking van Utrecht zijn wij Samen. Hiermee geeft de Gemeente Utrecht gehoor aan de maatschappelijke vraag naar verantwoording en evaluatie van de verschillende lokale radicaliseringsaanpakken in Nederland (Algemeen Dagblad, 2019). Dit onderzoek draagt bij aan deze evaluatie en herijking door vanuit de bestuurskunde en haar theorieën inzichten te genereren die bijdragen aan de door de gemeente uit te voeren procesevaluaties.

Wetenschappelijke relevantie

In toevoeging op haar maatschappelijke relevantie, tracht dit onderzoek op twee manieren bij te dragen aan de huidige bestaande wetenschappelijke literatuur en debatten. Deze toevoegingen richten zich enerzijds op het academische debat over (de-)radicaliseringsbeleid in Nederland en anderzijds sterker op bestuurskundige debatten over ambiguïteit als onderdeel van *wickedness* en de door Poppelaars en Scholten (2008) ontwikkelde theoretisch kader.

Ten eerste, kijkende naar de *locus* van de scriptie, draagt dit onderzoek bij aan het huidige corpus van wetenschappelijke kennis door zich te richten op radicaliseringsbeleid in een lokale (gemeentelijke) context. Huidige publicaties binnen het radicaliseringsdomein richten zich sterk op (inter)nationaal beleid en de mogelijke (regionale) gevolgen hiervan (Vermeulen, 2014, p. 300). Deze onderzoeken veronderstellen een sterke ‘top-down’ hiërarchie binnen het radicaliseringsdomein waarbij organisaties als de NCTV en het politieke klimaat in de Tweede Kamer leidend zijn. Door lokaal radicaliseringsbeleid centraal te stellen geeft dit onderzoek gehoor aan de oproep om de lokale beleidsrealiteit mee te nemen in het huidige sterk theoretische debat over het functioneren van P/CVE-strategieën (Feddes & Gallucci, 2015; Gielen, 2019). Het analyseren van dit lokale perspectief geeft dit onderzoek de mogelijkheid om de *wickedness* van het radicaliseringsvraagstuk in zijn gehele breedte te onderzoeken – van de hoge beleidsmaker in Den Haag tot de lokale ‘frontlijnmedewerker’ in een gemeente als Utrecht. Dit onderzoek schaart zich daarmee achter de recent geïntroduceerde notie van *situated wickedness* waarin het vergaren van kennis over de beleefwereld van de lokale ambtenaar en *street-level bureaucrat* een cruciaal onderdeel vormt van het duiden van *wickedness* binnen een beleidsdomein als radicalisering en contraterrorisme (Noordegraaf, Douglas, Geuijen & Van Der Steen, 2019).

Voortbouwende op deze verschuiving van locus komt de tweede toevoeging op het academische debat. Middels een *case study* wil dit onderzoek de notie van *institutional logics of problem framing* van Poppelaars en Scholten (2008) tegen het licht houden. De unieke toegang die dit onderzoek heeft tot rijke informatie vanuit de Gemeente Utrecht zelf, maakt dat dit onderzoek vanuit een eigen sterke *case study* kan onderzoeken of het verklaringsmodel van Poppelaars en Scholten (2008) kan ‘reizen’ van het integratiedomein naar het radicaliseringsdomein. Om dit te

doen worden in dit onderzoek de eerste stappen gezet tot het theoretisch en methodologisch verbreden van de typologie en werkwijze van de onderzoekers om institutionele logica's te duiden. Dit met als doel hun 'nauwe' bevindingen over het integratievraagstuk om te zetten naar een breder theoretisch model over de relatie tussen institutionele logica's en coherente overheidsactie. Hiervoor is een uitbreiding van de door Poppelaars en Scholten (2008) ingezette theoretische lijn en methodologisch kader. Door dit model te verbreden en toe te passen op een ander *wicked problem* (radicaliseringsvraagstuk), kan worden onderzocht of het verklaringsmodel breder gebruikt kan worden om *wickedness* te analyseren of dat het enkel van toepassing is binnen de context van het integratiebeleid. Op deze manier draagt het onderzoek bij aan de bredere academische debatten over *wickedness* als onderdeel van institutionele rationale en het handelen wat hieruit voortkomt (Thornton & Ocasio, 2008; Durand & Thornton, 2018).

Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit een zevental hoofdstuk. Hoofdstuk 2 vormt het theoretische kader en zal een antwoord formuleren op deelvragen A en B. Hieruit zullen enkele verwachtingen worden geformuleerd die de basis zullen vormen voor de rest van het onderzoek. Hoofdstuk 3 is het methodologisch hoofdstuk waarin de onderzoeksopzet en -methoden zullen worden toegelicht. Hierbij wordt ook stil gestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hoofdstuk 4 richt zich vervolgens op het duiden van de nationale lokale en hoofdstuk 5 zal deze vergelijken met de lokale logica. Hoofdstuk 6 zal vervolgens de bevindingen uit hoofdstuk 4 en 5 koppelen aan het concept coherente overheidsactie. Al deze hoofdstukken zullen tot slot samenkomen in hoofdstuk 7 waar er een antwoord geformuleerd zal worden op de hoofdvraag en de bevindingen van dit onderzoek in bredere academische en maatschappelijke debatten worden geplaatst.

II. Theoretisch kader

You don't so much 'solve' a wicked problem as you help stakeholders negotiate shared understanding and shared meaning about the problem and its possible solutions. The objective of the work is coherent action, not final solution (Conlink 2017, p. 5).

Het theoretisch kader van dit onderzoek bestaat uit een viertal onderdelen. In de eerste paragraaf zal er middels bestuurskundige literatuur duiding gegeven worden aan het concept *wicked problem* en haar relatie tot het radicaliseringsvraagstuk. Vervolgens zal in de tweede paragraaf de notie van 'institutionele logica's' gedefinieerd worden. In de derde paragraaf richt het onderzoek zich op de notie van 'coherente overheidsactie'. Dit zal resulteren in een vierde paragraaf waarin de relatie tussen het concept institutionele logica en coherente overheidsactie zal worden onderzocht om zo theoretische verwachtingen voor dit onderzoek te definiëren. Dit om antwoord te formuleren op de deelvragen *wat zijn institutionele logica's en hoe verhouden institutionele logica's zich tot coherente overheidsactie?*

***Wicked problems* – de ontembaarheid van het radicaliseringsvraagstuk**

De term *wickedness* (ontembaarheid) of *wicked problems* (ontembare problemen) wordt toegedicht aan Rittel en Webber, die het begrip in 1973 muntten in hun artikel *Dilemmas in a general Theory of Planning*. In algemene zin verwijzen *wicked problems*, aldus Rittel en Weber (1973), naar maatschappelijke vraagstukken die onmogelijk op te lossen zijn als gevolg van de afwezigheid van eenduidige probleemdefinities of morele maatstaven, het veelvoud aan betrokken actoren en de inherente complexiteit van het vraagstuk (Rittel & Weber, 1973; Weber & Khademian, 2008, 336; Bekkers, 2012, 123). Het werk van Rittel en Webber vormde een kritiek op de destijds breed verspreide rationele visies op beleidsontwerp en stelt dat in een pluralistische samenleving er geen sprake kan zijn van een feitelijke onomstreden 'beste weg naar succes' (Rittel & Webber, 1973, p.160). Modern beleid gaat in de kern om unieke en ongrijpbare vraagstukken – dilemma's die zich constant evalueren en waarbij het formuleren van beleidsoplossingen wordt gekenmerkt door reactiviteit en onvoorspelbaarheid.

Rittel en Webber concretiseerden de ontembaarheid van moderne beleidsvraagstukken door een tiental kerncomponenten van *wickedness* te onderscheiden (Rittel & Webber, 1973, p. 714).¹ Deze punten vormden de basis voor een breed academisch debat over gevolgen van de lens van *wickedness* voor maatschappelijke vraagstukken, waarbij de primaire vraag was hoe de

¹ Deze kenmerken zijn: (1) er is geen definitieve formulering van een *wicked problem*, (2) *wicked problems* hebben geen absolute oplossing, (3) oplossingen voor *wicked problems* worden niet gezien als 'correct' of 'foutief', maar als 'goed' en 'slecht', (4) er is geen ultieme test voor een oplossing van een *wicked problem*, (5) iedere oplossing voor een *wicked problem* is een *one-shot operation*; de resultaten kunnen niet ongedaan worden gemaakt, (6) *wicked problems* hebben geen onuitputtelijke lijst van mogelijke oplossingen, (7) ieder *wicked problem* is uniek, (8) ieder *wicked problem* kan gezien worden als een symptoom van een ander breder probleem, (9) het bestaan van een discrepantie in de vorm van een *wicked problem* kan op diverse manieren worden verklaard en (10) er is geen ruimte voor het maken van fouten – de publieke tolerantie voor falende experimenten is afwezig.

bevindingen van Rittel en Weber zich zouden vertalen naar de beleidspraktijk binnen overheidsorganisaties. Een recente toonaangevende en sterk noemenswaardige toevoeging aan dit debat werd gedaan door Head en Alford (2008; 2015; 2017). Voortbouwende op de aanname dat het door Rittel en Weber (1973) geschetste theoretische opvattingen over *wickedness* zich niet makkelijk laten vertalen naar de concrete en praktische gevolgen van deze *wickedness* voor beleidsmakers, ontwikkelden deze auteurs een eigen typologie om *wicked problems* te kunnen duiden. Head en Alford (2015) stellen dat de *wickedness* van een beleidsvraagstuk voortvloeit uit het bestaan van de ‘complexiteit’ (*complexity*), ‘onzekerheid’ (*uncertainty*) en ‘diversiteit van standpunten’ (*divergence*) waarmee de beleidsmaker wordt geconfronteerd in zijn werk. Complexiteit verwijst naar de afwezigheid van probleemdefinities en oplossingsrichtingen, onzekerheid naar de afwezigheid van duidelijke oorzaak-gevolg-relaties bij het implementeren van beleid en diversiteit verwijst de hoeveelheid betrokken actoren (*stakeholders*) en de conflicterende waarden en belangen die zij met zich meenemen in het beleidsproces

Figuur 2.1 – de drie kenmerken van wickedness



Bron: afkomstig uit Head & Alford, 2008, 103

Het is middels de typologie van Head en Alford (2008; 2015) dat de *wickedness* van het modern radicaliseringsbeleid getypeerd kan worden (Hardy, 2018; Fischbacher-Smith, 2016; Zedner, 2018; Mythen, Walklate, Peatfield, 2017). Een beleidsvraagstuk als radicalisering dankt haar ontembaarheid aan de verschillende probleemdefinities en oplossingsrichtingen die er bestaan (complexiteit en onzekerheid) en het diverse palet aan actoren die met hun conflicterende waarden en belangen zich in het beleidsproces mengen (diversiteit van standpunten) (WODC, 2016, p. 32). De complexiteit komt voort uit de afwezigheid van een eenduidige probleemdefinitie van het radicaliseringsvraagstuk en de tegenstrijdige academische en ambtelijke modellen om deze definitie wel te genereren. Zoals al eens cynisch werd opgemerkt door Nasser-Eddine, dienen beleidsmakers er rekening mee te houden dat 'het enige waar

radicaliseringsexperts het over eens zijn is dat radicalisering een proces is' (Nasser-Eddine, 2011, p. 13). Buiten deze geringe consensus bestaat er een grote variëteit aan verklaringsmechanismen waardoor het combineren van bestaande kennis vaak onmogelijk blijkt. Deze observatie is, bijna een decennium later, nog goed terug te zien in het brede palet aan tegensprekende of overlappende verklaringsmodellen, typologieën of meer praktische checklists van kernindicatoren of *root causes* die te vinden zijn binnen dit academische veld (Colaert, 2017, pp. 14-15). Het vinden van een balans tussen probleemdefinities die zich richten op de invloed van religie en ideologie op radicalisering, bepleit door cultureel antropologen, historici en theologen (zie bijvoorbeeld Francis, 2016; Gunning & Jackson, 2011), een socio-economisch en politiek perspectief geïntroduceerd door politicologen, media-onderzoekers en sociologen (zie bijvoorbeeld Meertens, Prins & Doosje, 2006; Sikkens, van San, Sieckelink & de Winter, 2017), en een onderwijs- en jeugdbenadering die door de onderwijswetenschappen wordt ondersteunt (zie bijvoorbeeld Sjøen & Sissel, 2019; Sieckelink, Kaulingfreks & de Winter, 2015) vormt een uitdaging die het omstreden concept van 'radicalisering' achtervolgt.

Bovenop deze noties van 'complexiteit' en 'onzekerheid' komt de notie van 'diversiteit van standpunten' – de aanwezigheid van een breed scala aan betrokken actoren binnen het radicaliseringsdomein met ieder eigen belangen en werkwijzen. Deze verschillende opvattingen over causaliteit, probleemdefinities en oplossingsrichtingen gaan gepaard met een groot aantal statelijke en niet-statelijke actoren, zowel vanuit het veiligheids- als sociaaldomein, die betrokken zijn bij moderne radicaliseringsaanpakken zoals wij die in Nederland kennen (VNG, 2014). Hierbij gaat het niet alleen over de waarden en belangen van staatsrechtelijke democratische instanties als de Tweede Kamer of lokale Gemeenteraden, maar ook om het netwerk van professionals uit verschillende domeinen zoals jeugdwerkers, moskeebesturen, huisartsen en wijkteams. De sterk normatieve aard van het radicaliseringsvraagstuk en de grote gevolgen die het kan hebben voor individuele vrijheid of privacy maken het beleidsdomein sterk gepolitiseerd, met als gevolg dat normen- en waardenconflicten onherroepelijk verbonden zijn met het vraagstuk.

De typologie ontwikkeld door Head en Alford (2007; 2015) geeft inzichten in het de ontembaarheid van het radicaliseringsdomein, maar dient wel in een kritisch perspectief geplaatst te worden. Het is belangrijk te onderstrepen dat dit onderzoek de notie van *wickedness* sterk wil plaatsen in de beleving van de ambtenaren betrokken bij de uitvoering van het radicaliseringsbeleid op lokaal niveau. Bouwende op de notie van *situational wickedness* erkent dit onderzoek dat *wickedness* niet enkel gezien moet worden als een overstijgend classificatie van een beleidsvraagstuk, maar dat er op uitvoeringsniveau anders gekeken kan worden naar de notie van *wickedness* (Noordegraaf et al, 2019, p. 293). Dit onderzoek ondersteunt de kritiek van Noordegraaf et al., (2019) dat de praktische gevolgen van *wickedness* binnen beleid alleen volledig geduid kan worden door degenen die dit beleid moeten uitvoeren.

Institutionele logica's – een institutionele relatie tot *wickedness*

De notie van institutionele logica verhoudt zich tot de interactie tussen diversiteit van standpunten, onzekerheid en complexiteit, als kernonderdelen van *wickedness*. *Institutional logics of problem framing*, aldus Poppelaars en Scholten (2008), dragen bij aan de complexiteit van *wicked problems* omdat de institutionele rationale op lokaal en nationaal niveau anders omgaan met de ontembaarheid van vraagstukken van dergelijke aard. Het concept verwijst naar een institutionele logica of rationale waarlangs de lokale en nationale overheid beleidsvraagstukken definiëren en waarde toekennen. Op lokaal en nationaal niveau kijken politieke en ambtelijke actoren middels andere brillen naar de werkelijkheid als gevolg van de verschillende actoren, factoren en contextuele krachten waarmee zij in hun werkzaamheden worden geconfronteerd (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 339). Het is vanuit de institutionele context en rationale dat beleidsmedewerkers op nationaal niveau een andere opvatting ontwikkelen op het radicaliseringsvraagstuk dan de lokale overheid, en vice versa. Op deze manier wordt er vanuit deze *institutional logic of problem framing* een raamwerk van probleemdefinities en oplossingsrichtingen ontworpen om het *wicked problem* te duiden.

Reflecterende op het werk van Poppelaars en Scholten (2008) is zichtbaar dat het concept *institutional logics of problem framing* zich verhoudt tot een tweetal bredere theoretische concepten binnen de bestuurskunde: het veld van *problem framing* en de theoretische benadering van het 'institutionalisme'. Het is noodzakelijk om beide academische sporen uit te diepen naar een breder model om de relatie tussen nationale en lokale logica's binnen *wickedness* te duiden.

De academische bestuurskundige traditie van *problem framing* is de eerste lijn die dient te worden toegelicht. De notie van *problem framing* is op de kaart gezet door het toonaangevende boek *Frame Analysis: an essay on the organization of experience* van Goffman (1974), waarin hij stelde dat *frame* sociaal geconstrueerde kaders zijn waarmee actoren de complexe realiteit van het leven konden duiden (Goffman, 1974, 21). Het *problem frame* verwijst naar een interpretatiekader om de werkelijkheid, en daarom ook bepaalde vraagstukken binnen deze werkelijkheid van waarde te voorzien (Benford & Snow, 2000). Het *frame* staat op, in de woorden van Rein & Schön (1994):

'(...) underlying structures of belief, perception and appreciation and serves as a way of selecting, organizing, interpreting and makings sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting'.

Op deze manier verschaft het *frame* een intersubjectief kader waardoor actoren betekenis of waarde geven aan bepaalde sociale verschijnselen of bredere fenomenen (Goffman, 1974, p. 11).

Sterker gericht op de bestuurskunde, vormt het *frame* dus een kader waardoor een beleidsvraagstuk geduid wordt. Dit maakt het *frame* een inherent strategisch onderdeel van het beleidsproces, mede als gevolg van de consequenties van verschuivende betekenisgeving (Dewulf

& Bouwen, 2012, p. 170). Dit omdat fundamenteel ten grondslag aan de notie van *problem framing* ligt dat er geen puur systematisch onderscheid bestaat tussen 'probleem' en 'oplossing' (Kwakkel et al. 2016). De manier waarop actoren binnen een institutionele setting het probleem definiëren en daar oplossingsrichtingen voor formuleren maakt dat de probleemdefinitie ten grondslag van een *wicked problem* een sociale constructie (Prins, 2014). De wenselijkheid van de oplossingsrichting voor het beleidsvraagstuk is afhankelijk van de manier waarop het probleem wordt gedefinieerd. De afwezigheid van absolute antwoorden of een onomstreden beleidsrichting binnen *wicked problems* als radicalisering maakt dat betrokken actoren binnen het beleidsproces middels het *frame* waarde toekennen aan informatie in een poging structuur aan te brengen. Het gaat om een strijd om betekenisgeving - over hoe een breed palet aan signalen, stromen en factoren geïdentificeerd dienen te worden (Noordegraaf, 2008; Swan, Scarbrough & Ziebro, 2016).

De institutionele vertaalslag van *problem framing* is dat het ontstaan en de ontwikkeling van het *frame* inherent ingebed zijn in de institutionele context en actoren verbonden aan deze context (Rein & Schön, 1993). Deze gedachtenlijn vormt de twee pijler van de door Poppelaars en Scholten (2008) ontwikkelde *institutional logic of problem framing*. Het concept is inherent verbonden aan de institutionele context waarbinnen zij wordt geconstrueerd. Dit maakt dat *institutional logics of problem framing* geplaatst kunnen worden binnen de zogenoemde institutionele benadering van beleid (Bekkers, 2012, p. 75). De manier waarop beleidsprocessen vorm en inhoud krijgen, kan niet losgezien worden van de gestolde regels en conventies binnen een instituut als een ministerie of ambtelijke afdeling. Individuele actoren handelen binnen een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken die een instituut met zich meebrengt (Thornton, 2004). Zij worden deels geconditioneerd door de normatieve infrastructuur die een instituut op de aan haar verbonden actoren oplegt (Bekkers, 2012, p. 75).

Het is middels deze institutionele inbedding dat de notie van *institutional logics of problem framing* zich afzet tegen sterkere op anarchie gebaseerde organisatorische modellen om *wickedness* te duiden, zoals het *garbage can model* (Cohen, March & Olsen, 1972). De notie van *institutional logics of problem framing* erkent de historische wortels van overheidsinstituten en de 'druk' die deze uitoefenen op denk- en handelingskader van individuen werkzaam binnen deze instituten. Deze (h)erkenning van de structurele continuïteit van overheidsorganisaties maakt het model uiterst geschikt voor het analyseren van sterk hiërarchische overheidsinstituten in West-Europa, waar ambtelijke en organisatorische continuïteit sterk ingebed zijn in het politiek-bestuurlijk klimaat (Mucciaroni, 1992).

Met het samenbrengen van beide academische tradities binnen de notie van *institutional logic of problem framing* ontwierpen Poppelaars en Scholten een concept dat de hierboven beschreven interactie tussen *wickedness* en *problem framing* binnen een institutionele context samenbracht. Concreet verwijst de *institutional logic of problem framing* dus naar de institutionele

rationale die individuele actoren binnen de een organisatie als gemeente of ministerie vormt en daarmee hun handelen deels bepaald. Het is een institutioneel stelsel – een overeenkomst – waaruit de betrokken actoren in het instituut werken. Deze gedeelde rationale van denken en handelen resulteert in een gedeelde institutionele wijze van het definiëren en karakteriseren van beleidsproblemen. Het geeft een gedeeld begrip van de oorzaken en gevolgen achter *wicked problems* en daarmee een handelingskader waarbinnen beleidsmakers hun keuzes maken. Dit gedeelde begrip vormt de kern van de *institutionele logica*.

Coherente overheidsactie – tussen nationale en lokale botsende logica's

De bovenstaande brede uiteenzetting van de definitie en theoretische traditie van *wickedness* in relatie tot *institutional logics of problem framing* roept de vraag op welke concrete gevolgen dit heeft voor het beleidsproces en de notie van coherente overheidsactie. Om dit te kunnen doen, dienen eerste de Nederlandse nationale en lokale *institutional logics of problem framing* geduid te worden en vervolgens criteria te beschrijven waarmee de notie van 'coherente overheidsactie' kan worden geïdentificeerd.

De nationale en lokale logica – drie dimensies

Poppelaars en Scholten (2008) stellen in hun onderzoek naar het integratiebeleid in Nederland dat er sprake is van losstaande institutionele logica's op lokaal en nationaal niveau. Op nationaal niveau stellen zij dat er sprake is van een logica gestoeld op 'centrale coördinatie en politisering', terwijl deze op lokaal niveau sterker te kenmerken is als logica gestoeld op het 'bouwen en onderhouden van bruggen' (Poppelaars & Scholten, 2008, pp. 344-347). Middels interviews met beleidsmakers concluderen Poppelaars en Scholten (2008, pp. 344-347) dat de noties 'centralisatie', 'politisering' en het 'symbolisme van overheidshandelen' resulteerde in een nationaal *frame* waarin de focus op individueel burgerschap (*citizenship model*) centraal staat. Hiertegenover zetten zij het lokale *frame* van een sterkere gemeenschapsaanpak die voortkwam uit de lokale institutionele rationale van 'decentralisatie', 'depolitisering' en 'pragmatisme' (Poppelaars & Scholten, pp. 347-352). Middels deze verschillende institutionele rationale achter de gecommuniceerde *frames*, verklaarden Poppelaars en Scholten de wisselende beleidslijnen tussen de nationale en lokale overheden. In de conclusie stellen de auteurs dan ook dat deze verschillende institutionele rationale bijdrage aan de *wickedness* van het integratievraagstuk en coherente actie vanuit de overheid ondermijnen.

Als we de specifieke lijnen van Poppelaars en Scholten op lokaal en nationaal niveau abstraheren, kunnen we zien dat er sprake is van een mogelijk conflicterende rationale binnen een drietal dimensies: 'beleidscoördinatie', 'politiek-culturele context' en 'beleidsideologie'. Onderstaande figuur geeft een overzicht van deze dimensies.

Figuur 2.2 – drie dimensies van institutional logics of problem framing

Logica Dimensies	<i>National institutional logic of problem framing</i>	<i>Local institutional logic of problem framing</i>
<i>Beleidscoördinatie</i>	Centralisatie	Decentralisatie
<i>Politiek-culturele context</i>	Politisering	Depolitisering
<i>Beleidsideologie</i>	Symbolisme	Pragmatisme

Bron: geïnspireerd op Poppelaars en Scholten (2008)

De dimensie ‘beleidscoördinatie’ richt zich op de rol die de nationale of lokale overheid speelt binnen het beleidsveld. In het geval van de nationale overheid gaat het hierbij om een rationale waarin sprake is van een primaire coördinerende functie van de nationale overheid. Hierbij neemt één of een georganiseerd cluster van ministeries een leiderschapsrol in de *framing*, het ontwerp en de uitvoering van het beleid (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 334). Het institutionaliseren van afhankelijkheidsrelaties tussen de coördinerende overheid en andere partijen in het beleidsveld of het versterken van de ‘kennispositie’ van de coördinerende overheid zijn door Poppelaars en Scholten genoemde voorbeelden. Hiertegenover bestaat de spanning met de lokale overheid, waarbij de rationale van ‘decentralisatie’ verwijst naar de sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie van de lokale overheid met haar partners in het maatschappelijke middenveld (Poppelaars & Scholten, p. 350). Als uitvoeringsorganisatie is de lokale overheid vaak toegewezen op niet-statelijke partijen met eigen belangen en opvattingen. Bij deze organisaties maakt dat de lokale rationale minder sterk zelfstandig een logica kan neerzetten en hiervoor sterker afhankelijk is van andere partijen in de stad of gemeente.

De dimensie politiek-culturele context richt zich op de rol van de politiek binnen het beleidsproces. Bij de nationale overheid is er sprake van een confrontatiezoekende politieke cultuur waarin politici een brede vrijheid ervaren in het spreken over het betreffende thema en hierbij een sterke verantwoordingsdrang richting de burger uitdragen (Poppelaars & Scholten, p. 345). Hierbij gaat het, aldus Poppelaars en Scholten (2008), onder andere om het inspelen op problemen ervaren door de (kiesgerechtigde) bevolking. Dit heeft als gevolg dat het gehanteerde institutionele *frame* sterk gekleurd wordt door de inmenging van de politiek. Bij de lokale overheid is er daarentegen sprake van een beperkte invloed vanuit de politiek. De notie van ‘depolitisering’ is sterk gekoppeld aan de te introduceren notie van ‘pragmatisme’ en onderstreept sterk de noodzaak tot continuïteit van het lokale institutionele *frame* als gevolg van de noodzaak tot het uitvoeren van werkbaar en realistisch beleid (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 349). Poppelaars en Scholten laten in hun onderzoek zien dat lokale ambtenaren vanuit een

pragmatische rationale doorgaan met opgezette projecten, zelfs als er vanuit de partijen in de gemeenteraad bezwaar tegen is. Het onderhouden van de contacten met maatschappelijke partners en het uitvoeren van realistisch beleid maakt dat de debatten minder symbolisch van aard zijn en voornamelijk werkbaar dienen te zijn.

Dit brengt ons bij de derde dimensie – die van ‘beleidsideologie’. Het kenmerk *symbolisme* gaat over de sterke mate waarin het nationale institutionele *frame* reageert op door de politiek of media aangehaalde incidenten (Poppelaars & Scholten, p. 345). Symbolische gebeurtenissen opgebracht door politici of de media sturen het discours van het debat sterk. Poppelaars en Scholten noemen hierbij als voorbeeld de grote verontwaardiging en debatten die ontstonden naar aanleiding van berichtgeving dat bepaalde conservatieve moslimgroeperingen vrouwen geen hand wilden geven of het dragen van een boerka. Deze symbolische inslag maakt het nationale *frame* sterk normatief. Incidenten worden vaak op sterk normatieve manier onderdeel van het nationale discours en daarmee het gehanteerde *frame* (Poppelaars & Scholten, p. 346). Het kenmerk van *pragmatisme* verwijst volgens Poppelaars en Scholten naar het feit dat de lokale ambtenarij en politiek veel dichter bij de uitvoering van het beleid staan dan de nationale politiek en ambtenarij (Poppelaars & Scholten, p. 348). Deze focus op de dagelijkse gang van zaken en het handhaven van de dagelijkse orde maakt dat het lokale *frame* zich sterker richt op de uitvoering, impact en haalbaarheid van beleid dan op het normatieve aspect dat ten grondslag ligt aan het beleid. Het gaat sterk over het vinden van een balans tussen de partijen en problemen binnen de gemeentegrenzen in een zoektocht naar werkend beleid.

Het is middels deze drie dimensies dat dit onderzoek de bevindingen van Poppelaars en Scholten poogt te vertalen van het integratiedomein naar het radicaliseringsdomein. De dimensies laten de spanningen zien die bestaan tussen de lokale en nationale *institutional logics of problem framing* en kunnen dus als ‘rationale’ gebruikt worden om de totstandkoming van het nationale en lokale *frame* te analyseren. Een operationalisering van deze dimensies volgt in het methodologisch hoofdstuk van dit onderzoek.

Coherente Overheidsactie – kernindicatoren

Poppelaars en Scholten (2008) stellen in hun onderzoek dat het bestaan van de verschillende *institutional logics of problem framing* coherente overheidsactie in de weg kan staan. De omstreden aard van radicalisering als *wicked problem* in combinatie met de verschillende mechanismen achter de nationale en lokale logica maken dat coherente overheidsactie in het beleidsnetwerk verstoord kan worden. Het bestaan van verschillende interpretaties over de aard van het beleid kan samenwerkingen tussen partners bemoeilijken en het beleidsproces grillig maken (Cohen, March & Olsen, 1972). Dit maakt dat de zoektocht naar coherente actie vanuit de overheid niet enkel gaat om het streven naar het behalen van absolute doelstellingen, maar zich sterker richt op het vinden van een werkbare consensus tussen de nationale en lokale overheid.

Concrete indicatoren om deze incoherentie echter te duiden worden door Poppelaars en Scholten (2008) niet geïntroduceerd. Dit onderzoek zal daarom putten uit het toonaangevende werk van May, Sapotichne, Workman en later Jochim om de notie van ‘coherentie’ op een gedegen manier onderwerp van onderzoek te maken (May, Sapotichne & Workman, 2006). May et al. zijn in 2006 doorgebroken met het artikel ‘*policy coherence and policy domains*’, waarmee zij de in de praktijk vaak gehoorde notie van ‘coherente overheidsactie’ theoretiseerden. In de breedst zin van het woord stellen May et al. dat overheidsactie ‘coherent’ is als de reeks beleidsinitiatieven continuïteit kennen door het hebben van overeenkomstige ideeën (May et al., 2006, p. 382).

Zij concretiseren deze uitspraak door een drietal indicatoren van coherentie te introduceren. May et al. stellen dat de mate van coherentie van beleid vastgesteld kan worden als er wordt gekeken naar de noties ‘kwesties’, ‘belangen’, en ‘beleidsintegratie’ (May et al., 2006, p. 383). De drie indicatoren zijn sterk aan elkaar verbonden en geven samen een kader om te spreken over coherentie en incoherentie van overheidsbeleid.

Het vertrekpunt van deze indicatoren is dat ieder beleidsvraagstuk bestaat uit een groot aantal ‘kwesties’ (May et al., 2006, p. 383). Hiermee verwijzen May et al. naar de veelvoud van dossiers en beleidsgebieden die onder een bepaalde bredere maatschappelijke vraagstuk schuilen. Zo gaat het veiligheidsvraagstuk niet enkel om de veiligheid van de burgers, maar ook om de grensbewaking, veiligheid van informatiesystemen, de training en paraatheid van veiligheidsdiensten of de veiligheid van de vitale voedselvoorziening (May, Jochim & Sapotichne, 2011). Een overheid die in staat is haar focus vast te houden op de in eerste instantie gekozen ‘kwesties’, versterkt haar coherente overheidsactie als de tijd vordert. Een overheid die voortdurend tussen deze kwesties wisselt, ondermijnt daarmee de coherentie.

De tweede indicator (belangen) richt zich vervolgens op de hoeveelheid aanwezige belangengroepen en de mate waarin zij de overheid proberen te doen wisselen van de hierboven genoemde kwesties (May et al, 2006, 383). Belangengroepen dient hierin breed gedefinieerd te worden: het gaat hierbij niet enkel om het maatschappelijk middenveld, maar bijvoorbeeld ook andere ministeries of gemeenten. Als de aanwezigen belangengroepen de overheid bevechten op de gekozen thema’s en daarmee succesvol weten te sturen op verandering, is er sprake van sterker incoherentie ten opzichte van een systeem waar de belangengroepen zich kunnen vinden in de door de overheid gekozen thema’s. Het is dus belangrijk te onderstrepen dat de aanwezigheid van een groot aantal belangengroepen niet inherent resulteert in incoherente overheidsactie. Er is alleen sprake van incoherentie als de beleidsmaker in botsing komt met de belangenorganisaties en hierdoor gedwongen wordt de in eerste instantie gekozen kwesties te wijzigen.

Tot slot, ten derde, verwijzen May et al. naar de indicator ‘beleidsintegratie’. Hierbij gaat het tussen de samenspel van thema’s en belangen. Hierbij gaat het sterk over de manier waarop de overheid de relatie tussen de thema’s en belangen *framed* en de manier waarop zij deze

gemeenschappelijke taal weet te communiceren. Coherentie verwijst in dit geval naar heldere en overtuigende doel-middel redenering en de manier waarop de beleidsmaker in staat is dit over te brengen naar de betrokken partijen binnen het beleidsveld. Coherentie wordt in dit geval versterkt als de boodschap consistent blijft, qua gebruikte taal en symboliek.

Figuur 2.3 – drie indicatoren van coherente overheidsactie

Indicatoren van coherente overheidsactie		
Kwesties	Belangen	Beleidsintegratie
Coherentie is afhankelijk van de mate waarin de overheid zich constant bezig houdt met dezelfde kwesties als onderdeel van het vraagstuk.	Coherentie is afhankelijk van de mate waarin belangenorganisaties de overheid dwingen tot veranderen van focus naar andere kwesties.	Coherentie is afhankelijk van de mate waarin de overheid dezelfde taal of symboliek gebruikt om de belangen en kwesties aan elkaar te koppelen.

Bron: geïnspireerd op May, Sapotichne & Workman (2006)

De door May et al. (2006) geïntroduceerde typologie van indicatoren kunnen helpen met het sterker koppelen van de concepten *institutional logics of problem framing* en de notie van coherente overheidsactie. Door de drie dimensies van geïnspireerd op het werk van Poppelaars en Scholten naar de drie indicatoren van May et al. (2006) te leggen, kunnen er concrete uitspraken worden gedaan over welke onderdelen van de *institutional logic of problem framing* bijdragen aan de (in)coherentie van het overheidsbeleid binnen het radicaliseringsdomein.

Schipperen tussen logica's – *wickedness* en haar relatie tot coherente overheidsactie

Het is in het licht van bovenstaande paragrafen dat de noties van *wickedness*, institutionele logica's en coherente overheidsactie kunnen worden samengebracht. De ontembaarheid van het radicaliseringsvraagstuk geeft ruimte voor het bestaan van verschillende opvattingen over de aard en oplossingsrichtingen van het betreffende probleem. Coherent beleid tussen overheidsactoren kan onder druk komen te staan als er geen gedeelde consensus bestaat door deze mogelijk afwijkende *institutional logics of problem framing*. In een concrete vertaalslag vormen deze bevindingen de basis voor een drietal theoretische verwachtingen voor dit onderzoek naar *Utrecht zijn wij Samen*.

Dit onderzoek verwacht ten eerste dat er binnen de grenzen van de Gemeente Utrecht en haar programma *Utrecht zijn wij Samen* een eigen *institutional logic of problem framing* bestaat. De institutionele logica van de gemeente over de aard (probleemdefinitie) van het radicaliseringsvraagstuk zal, in de vijf jaar dat het programma nu draait, geconsolideerd zijn in een gedeeld gemeentelijk raamwerk waaruit het vraagstuk wordt geduid. De verwachting is dat er een gedeeld 'kader' is waarmee radicalisering binnen *Utrecht zijn wij Samen* gedefinieerd wordt en dat de betrokken actoren zich hier bewust of onbewust tot verhouden. Dit kader zal zich dan sterk identificeren met pragmatisme als kernmechanisme.

De tweede verwachting bouwt voort op de eerste verwachting. Kijkende naar de literatuur wordt verwacht dat de aard van het lokale *institutional logic of problem framing* afwijkt van het nationale *institutional logic of problem framing*. In lijn met het door Poppelaars en Scholten (2008) uiteengezette argument, zal het nationale *frame* naar waarschijnlijkheid sterker gecentraliseerd en gepolitiseerd zijn en wordt het lokale *frame* sterker gekenmerkt door pragmatisme. In de lokale context van *Utrecht zijn wij Samen* worden beleidsmakers sterker geconfronteerd met de noodzaak tot het vinden van werkbare oplossingen dan op het nationale overheidsniveau. De hieruit volgende pragmatische houding kan afwijken van de sterkere politieke rationale van de nationale *institutional logic of problem framing*.

De derde en laatste verwachting is het meest fundamenteel. Dit onderzoek verwacht dat het bestaan van verschillende institutionele logica's binnen het radicaliseringsdomein coherente overheidsactie belemmert. Het bestaan van een lokale institutionele logica om radicalisering te duiden en de verwachting dat deze door haar pragmatische aard afwijkt van de sterker gepolitiseerde nationale logica maakt dat coherente overheidsactie in het geding kan komen. De omstreden aard van de probleemdefinitie van het radicaliseringsvraagstuk kan ervoor zorgen dat er op lokaal en nationaal niveau op een andere manier naar het concept radicalisering wordt gekeken. Op deze manier ligt de *wickedness* ten grondslag aan de bestaansmogelijkheid van de verschillende institutionele logica's en de samenwerkingsproblemen die dit tussen het nationale en lokale niveau kan opleveren.

III. Methodologie

The result is a mismatch between local and national policy efforts and a misunderstanding in terms of what is considered successful or not. This is reminiscent of a traditional plea in implementation research: designing policy should be responsive to (local) administrative practices and logics as well as to top-down ideological arguments and administrative mechanisms' (Poppelaars & Scholten, 2008, 353).

Nu in het vorige hoofdstuk het theoretisch kader is opgebouwd, zal dit hoofdstuk de methodologische vertaalslag maken. Al is het werk van Poppelaars en Scholten (2008) de inspiratiebron voor het onderzoek, laat de methodologische verantwoording van hun artikel aan de wensen over. De methodologische verantwoording – de exacte manier waarop zij de institutionele logica achterhalen – wordt niet toegelicht in hun artikel. In dit hoofdstuk wordt de gebruikte methode inzichtelijk gemaakt en worden de onderzoekkeuzes zorgvuldig onderbouwd. Dit draagt bij aan de validiteit van het onderzoek. Deze methodologische toevoeging vormt, zoals in de inleiding te lezen is, onderdeel van de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Eerst wordt in dit hoofdstuk haar onderzoekfilosofie uiteengezet met daarbij een verantwoording voor de gemaakte keuzes. Vervolgens worden in de daaropvolgende paragrafen respectievelijk de casusselectie en de verantwoording en werkwijzen van de onderzoeksmethoden 'documentanalyse' en 'interviews' in detail toegelicht. Centraal in de methodologie staat hoe dit onderzoek de *institutional logic of problem framing* van de gemeente Utrecht en de nationale overheid wil achterhalen en dit wil koppelen aan de notie van coherente overheidsactie.

Onderzoeksopzet – sequentie en triangulatie in kwalitatief onderzoek

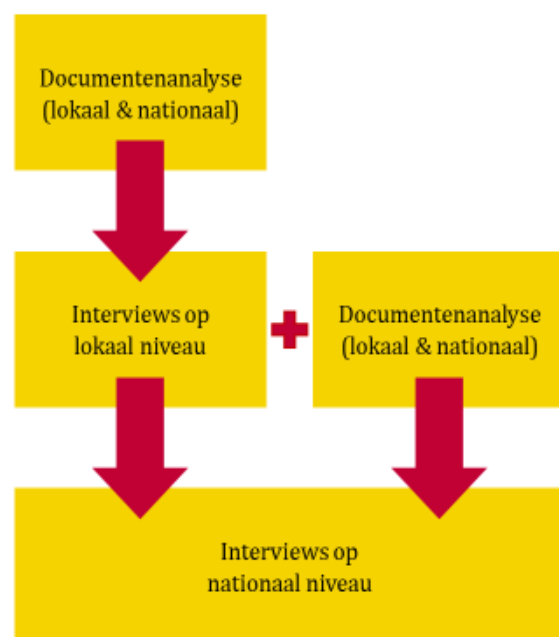
Dit onderzoek kent een sterk kwalitatief karakter kennen. De 'taligheid' van het onderzoek maakt een kwalitatieve onderzoeksmethode noodzakelijk (Bryman, 2016). Institutionele logica's gaan immers over het in woord brengen van oorzaak-gevolg relaties en het definiëren van problemen en oplossingen. Kwalitatief onderzoek is bij uitstek geschikt voor het analyseren van 'taal' en het bijbehorende proces van 'communicatie' (Ten Have, 2007). Het duiden van *institutional logics of problem framing* vraagt inherent om het analyseren van de taal die ten grondslag ligt aan deze *frames*. Het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om hiermee sociale verschijnselen te duiden vormt de basis van kwalitatief onderzoek. Middels de interviews wil dit onderzoek dan ook de betekeniswereld van de respondenten in kaart brengen (Boeije, 2010).

In specifiekere zin gaat het hierbij om een kwalitatief onderzoek waarbij de noties van sequentie en triangulatie de basis vormen. Door gebruik te maken van meerdere bronnen en kwalitatieve methoden vergroot dit onderzoek het aantal instrumenten tot haar beschikking om de relatie tussen institutionele logica's en coherent beleid te duiden. Het combineren van meerdere bronnen om een breder begrip van bepaalde fenomenen te verkrijgen wordt binnen

kwalitatief onderzoek *data source triangulation* genoemd (Patton, 1999; Carter, Bryant-Lukosius, DiCenso, Blythe & Neville, 2014). Het gebruiken van meerdere onderzoeksmethoden en -instrumenten draagt bij aan de kwaliteitscriteria van wetenschappelijke onderzoek. Waar de geschreven bronnen voornamelijk inzichten kunnen geven in het *frame* en de totstandkoming hiervan, kunnen de interviews voornamelijk een nieuwe licht schijnen op de praktische gevolgen van deze logica's en *frames* in de beleidsrealiteit. Het is op deze manier dat de bronnen complementair ingezet worden. Dit is niet alleen wenselijk om zo de kracht van de verschillende soorten bronnen volledig te benutten, maar is ook noodzakelijk omdat het onderzoek doen binnen het veiligheidsdomein vele haken en ogen kent. De sterk gepolitiseerde en precaire omgeving van veiligheidsvraagstukken, inclusief de benodigde operationele geheimhouding en privacyoverwegingen, maakt het aantal beschikbare bronnen voor onderzoek vaak incompleet. Zelfs met mijn toegang tot veel interne documenten als onderdeel van mijn onderzoeksstage bij de gemeente Utrecht, blijft een groot deel van het gehele documentencorpus niet bruikbaar voor openbaar onderzoek. Om een volledig beeld te krijgen en op gedegen wijze nieuwe inzichten te genereren door het systematisch verzamelen en analyseren van nieuwe gegevens, is het noodzakelijk om verschillende soorten bronnen te gebruiken om de 'gaten' of 'tekortkomingen' in andere bronnen op te vangen. Het is de combinatie tussen deze noodzaak en de reeds genoemde complementariteit van de bronnen die de basis van het onderzoek vormt.

Om dit veelvoud van bronnen vervolgens op elkaar aan te laten sluiten, kent dit onderzoek een sequentieel karakter. Bevindingen uit data A vormen de vragen die ten grondslag liggen aan de analyse van data B. In meer concrete zin worden de bevindingen uit de documentanalyse gebruikt om het interview met de beleidsmakers op lokaal niveau vorm te geven. Deze interviews in combinatie met de documentanalyse vormen vervolgens de basis voor de interviews met de beleidsmakers op nationaal niveau. Op deze manier dragen de resultaten uit het bronnenonderzoek en niet alleen bij aan de uitkomst van het onderzoek, maar worden deze bevindingen ook ingezet om de opzet van latere onderzoekstappen te versterken. Hoe deze bronnen gebruikt zullen worden zal later in dit methodologische hoofdstuk worden uiteengezet. Eerst is het van belang de kracht van *Utrecht zijn wij Samen* als casus te onderstrepen.

Figuur 3.1 – schematisch weergave onderzoeksopzet



Casusselectie – Utrecht zijn wij Samen

De kracht van de gemeente Utrecht als casus is zowel praktisch als inhoudelijk van aard. Op praktisch niveau is het van belang te onderstrepen dat mijn functie als onderzoekstagiair bij de veiligheidsafdeling van de gemeente Utrecht mij toegang geeft tot een breed palet aan interne bronnen. Deze geven mij een unieke inkijk in radicaliseringsaanpak waar qua secundaire (academische) literatuur nog zo weinig over geschreven is en geeft mij toegang tot de relevante informatie om uitspraken te doen over de lokale *institutional logic of problem framing*.

De inhoudelijke component maakt de casus van *Utrecht zijn wij Samen* (UZWS, 2015) de ideale casus om de relatie tussen institutionele logica's en coherente overheidsactie te analyseren. In nasleep van de aanslag op het hoofdkantoor van de redactie van het Franse satirische tijdschrift *Charlie Hebdo* in januari 2015 gaf de gemeente het startschot voor de ontwikkeling van UZWS. Daarmee was zij een van de eerste Nederlandse gemeenten die haar eigen moderne radicaliseringsaanpak vormgaf met daarin een sterke sociale of preventieve component (Gemeente Utrecht, 2015). Met deze stap zette de Gemeente Utrecht een belangrijke stap in het integreren van het 'sociaaldomein' in haar radicaliseringaanpak en bouwde hiermee voort op het in 2013 geïntroduceerde 'casuoverleg' tussen politie, het openbaar ministerie en de gemeente. Zoals in meer detail in hoofdstuk 4 zal worden besproken, was de Gemeente Utrecht hiermee een voorloper binnen het Nederlandse radicaliseringsdomein.

Anno 2020 is te zien dat het merendeel van de Nederlandse gemeenten haar eigen radicaliseringsbeleid is gaan vormgeven, waarbij de trend geconstateerd is van toenadering tussen de Nederlandse lokale radicaliseringsaanpakken met een sociale component die steeds sterker naar de voorgrond treedt (Witte, Jacobs & Muis, 2015). Gemeenten, zowel groot als klein, hebben van de overheid dezelfde oproep gekregen zich in te zetten voor een lokale aanpak tegen radicalisering en worstelen, net als de gemeente Utrecht, met de verhouding tussen het sociale en veiligheidsdomein (Kamerbrief, 27-02-2015). Het is de overeenkomende ontstaansgeschiedenis waarin alle gemeenten sinds eind 2014 opgeroepen werden om een eigen radicaliseringsaanpak te ontwerpen, in combinatie met het gedeelde spanningsveld tussen preventie en repressie, die de generaliseerbaarheid van de bevindingen van dit onderzoek doet vergroten. De radicaliseringsproblematiek en bestuurlijke verhoudingen tussen nationale overheid en lokale overheid van een stad als Utrecht zijn overeenkomstig met die van andere grote steden in Nederland, met als gevolg dat de bevindingen in Utrecht ook vertaald kunnen worden naar deze andere grotere gemeenten.

Onderzoeksmethode – documentenanalyse en interviews

Om de nationale en lokale logica's te kunnen duiden en vervolgens uitspraken te kunnen doen over de coherentie van het overheidsbeleid, is het van belang dat de bevindingen uit het theoretisch kader worden geoperationaliseerd. Hierbij is het van belang te onderstrepen dat de

documentenanalyse en de interviews ieder een eigen rol spelen in het oplossen van dit vraagstuk. In hun onderzoek concluderen Poppelaars en Scholten (2008) dat het 'discours' op nationaal en lokaal niveau hetzelfde kan zijn, maar dat de institutionele logica waarmee de ambtenaren op beide overheidsniveaus werken alsnog kunnen verschillen. (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 349). Dit maakt dat het 'politieke discours' los kan staan van de 'uitvoeringspraktijk' van de ambtenarij. Om deze mogelijke discrepantie mee te kunnen nemen in dit onderzoek, zal de documentenanalyse gebruikt worden om het politieke discours in kaart te brengen en zullen de interviews gebruikt worden om de uitvoeringspraktijk te duiden en uitspraken te doen over de (in)coherentie van het overheidsbeleid. Onderstaande paragrafen zullen de data-verzameling en data-analyse van zowel de documenten als de interviews toelichten.

Data-verzameling documentenanalyse

Zoals aangegeven in het theoretische kader zijn de dimensies van 'beleidscoördinatie', 'politië-culturele context' en 'beleidsideologie' het fundament voor het onderzoeken van de wisselwerking tussen de lokale en nationale *institutional logics of problem framing*. Om deze dimensies te kunnen analyseren zal er op beide logica's een zelfde 'soort' documenten worden onderzocht. Bij het analyseren van beide logica's maakt dit onderzoek gebruik van 'ambtelijke' en 'politieke' documenten. Ambtelijke documenten verwijzen naar door de overheid geproduceerde documenten met als doel de beleidsvisie uiteen te zetten of aan te vullen. Voorbeelden van dit soort beleidsdocumenten zijn het nationale *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* en het lokale *Actieprogramma Utrecht zijn wij Samen*, kamer- en raadsbrieven waarin het College van Burgemeester en Wethouders of de Ministers van J&V en SZW de beleidsvisie toelichten of de aanvraag- en beoordelingsformulieren van de Versterkingsgelden waarin gemeenten hun radicaliseringsaanpak uiteenzetten bij de nationale overheid in de hoop subsidie te krijgen voor de uitvoering. Dit soort documenten zetten de centrale beleidsvisie uiteen met daarbij een uitgebreide rechtvaardiging van de gekozen beleidsroute en bijbehorende -doelstellingen.

Naast deze ambtelijke documenten zullen er zogenoemde politieke documenten worden onderzocht. Deze politieke bronnen verwijzen naar documenten voortkomende uit de Tweede Kamer (nationaal) en de Utrechtse Gemeenteraad (lokaal) waarin parlementariërs en raadsleden in debat gaan over de koers van het radicaliseringsbeleid. Het is in deze setting waar middels volksvertegenwoordigers en hun partijen binnen een institutionele setting gediscussieerd wordt over de aard en gewenste koers van het beleid. Het is hier dat bestuurders beleidslijnen uitzetten, ambtenaren inhoudelijke keuzes presenteren en politici vanuit de in de maatschappij terugkomende normen- en waardenpatronen op het beleid reageren. Het zijn deze meetmomenten – deze discussies of arena's – van het radicaliseringsbeleid en de reactie die hierop komt vanuit de volksvertegenwoordiging die de institutionele setting van de Tweede

Kamer en Utrechtse Gemeenteraad een gedegen plaats maakt om de aard en omgang van de gekozen logica te analyseren.

Het is de combinatie tussen deze ambtelijke en politieke bronnen die het mogelijk maakt de *institutional logic of problem framing* op gedegen wijze te kunnen analyseren. Beide documentensoorten zijn complementair – ze vormen een dialoog tussen ambtenarij en politiek. De documenten geven inzichten in het institutionele *frame* waarmee de nationale en lokale overheid het radicaliseringsvraagstuk duidt en geeft daarbij inzichten in de rationale van de *institutional logic of problem framing*. De politieke en ambtelijke bronnen beslaan de periode van eind 2014 tot en met medio 2020 en zijn allemaal openbaar.

Concreet houdt het onderscheid tussen ambtelijke en politieke documenten in dat er op nationaal niveau 26 documenten zijn geanalyseerd. Hierbij gaat het om 23 ambtelijke, bestaande uit 12 kamerbrieven, 8 documenten betreffende de beoordeling van de Versterkingsgelden en 3 actieprogramma's in de periode van 2015-2020. Daarnaast zijn er 4 politieke documenten waarbij het gaat om de presentatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, het debat naar aanleiding van de aanslagen in Parijs en de eerste twee Algemene Overleggen Terrorismebestrijding onder het documentatienummer 29754. Deze documenten zijn gevonden middels het online archief van de Tweede Kamer en de ministeries van J&V en SZW en richten zich op het ontstaan en eerste uitvoeringsperiode van de nationale aanpak. Binnen deze digitale omgeving is er gezocht op de zoektermen 'radicalisering' en 'terrorisme' binnen documentatiereeks 29754 (dossier: terrorismebestrijding). Deze zoektermen zijn gebruikt om de focus van dit onderzoek in acht te houden en dienen ertoe niet te verzanden in de hoeveelheid beschikbare documenten binnen dit beleidsdomein. De termen 'radicalisering' en 'terrorisme' zijn daarbij logische zoektermen die direct aansluiten bij de focus van dit onderzoek.

Op lokaal niveau zijn er in totaal 48 ambtelijke en politieke documenten geanalyseerd. Hierbij gaat het om 36 ambtelijke documenten en 12 politieke documenten, allemaal afkomstig uit de periode 2015-2020. De ambtelijke documenten bestaan uit 12 actieprogramma's en communicatieberichten, 17 raadsbrieven en 7 documenten betreffende de aanvraag van de Versterkingsgelden. Qua politieke documenten betreft het in alle 12 de gevallen 'schriftelijke vragen' waarin raadsleden van de gemeente Utrecht (kritische) vragen stellen naar aanleiding van maatschappelijke gebeurtenissen of de update die zij krijgen over het programma *UZWS*. De documenten zijn gevonden middels het online archief IBABS en het intern (besloten) ambtelijk archief DIGIPLAZA. Net als bij de nationale overheid is er hierbij gezocht op de zoektermen 'radicalisering' en 'terrorisme' binnen het domein 'openbare orde en veiligheid' waar *Utrecht zijn wij Samen* administratief onder valt. Deze zelfde zoektermen zijn aangehouden om consistentie en transparantie in het zoekproces te behouden.

In totaal zijn er dus 74 documenten geanalyseerd binnen dit onderzoek. Een totaalijst en overzicht van de geanalyseerde documenten is te vinden in appendix I.

Data-analyse documenten

Het doel van de documentenanalyse is om het ‘politieke discours’ van de lokale en nationale *institutional logic of problem framing* te duiden. De documenten zijn middels een abductieve analyse bestudeerd (Timmermans, 2018; Jansen, 2018). De in het theoretische kader geïntroduceerde verwachtingen over lokale en nationale logica’s vormt de basis van de analyse, maar het onderzoek houdt voldoende ruimte open voor het bespreken van onverwachtste of opvallende aspecten vanuit de geanalyseerde documenten. Concreet houdt dit in dat er in de documentanalyse eerst gekeken al worden naar de algemene beleidsvisie en beargumentering hiervan. Vervolgens wordt de rationale achter deze beleidsvisie onderzocht door in te kijken naar de dimensies van ‘beleidscoördinatie’, ‘politiek-culturele context’ en ‘beleidsideologie’. Deze dimensies zijn een operationalisering van de door Poppelaars en Scholten (2008) geconstateerde kenmerken van *institutional logics of problem framing*.

De dimensie van ‘beleidscoördinatie’ is onderzocht door binnen de documenten te kijken naar de mate waarin de nationale of lokale overheid een sterk autonome coördinerende rol heeft waarin de nationale of lokale overheid in staat is zelf het institutionele frame vorm te geven. Hierbij zal ook gekeken worden naar mogelijke afhankelijkheidsrelaties van de nationale en lokale overheden die deze autonome coördinerende rol problematiseren en de manier waarop de lokale en nationale overheden omgaan met deze mogelijke beperkingen. De noties van bewegingsvrijheid en ‘macht’ die de nationale of lokale overheid heeft om zelfstandig het institutionele *frame* te ontwerpen staat hierbij centraal.

De dimensie van ‘politiek-culturele context’ is onderzocht door te kijken naar de toon van het politiek debat en de manier waarop ambtenaren hiermee omgaan. Binnen de documentenanalyse zal er voornamelijk gekeken worden naar de mate waarin er vanuit de politieke instituten (Tweede Kamer en Gemeenteraad) gezocht wordt naar consensus of dat er juist sprake is van polarisatie. Wordt er in het geval van een confrontatiezoekende toon ‘olie op het vuur gegooit’ waarin er langs normatieve lijnen wordt gedebatteerd? Of is er sprake van een ambtelijk antwoord dat zich sterker richt op het onderstrepen van de pragmatische noodzaak van het beleid en zich daarmee inzet tot het depolitiseren van het debat?

Tot slot, is de dimensie ‘beleidsideologie’ onderzocht door binnen de documentenanalyse te kijken naar de mate waarin de nationale of lokale overheid haar beleid legitimeert langs ‘normatieve’ of ‘instrumentele’ argumentatie. Hierbij zal er voornamelijk gekeken worden naar de ambtelijke en politieke reactie op zogenoemde *focus events*. Betreft het situaties waarin het handelen van de nationale of lokale overheid voornamelijk wordt gelegitimeerd langs de lijnen van een ‘pragmatisme noodzaak’ of eerder als een ‘normatief wenselijke handeling’?

Het is hierbij belangrijk te onderstrepen dat er bij het analyseren van de drie dimensies zowel geput zal worden uit de ambtelijke als uit de politieke bronnen om zo een holistisch beeld te kunnen schetsen van de verhoudingen tussen de nationale en lokale *institutional logics of problem framing*. Bovenstaande drie dimensies vormen een operationalisering van het werk van Poppelaars en Scholten. Het geschetste krachtenveld binnen de dimensies vormt het kader en de richtlijn in het analyseren van de documenten. Ook zorgt dit voor transparantie in het handelen en de verantwoording van de keuzes die dit onderzoek heeft gemaakt.

Data-verzameling interviews

Waar de documentenanalyse zich voornamelijk heeft gericht op het in kaart brengen van het 'politiek discours' van de lokale en nationale *institutional logics of problem framing* te duiden, zijn de interviews gebruikt om de 'uitvoeringspraktijk' te analyseren. De interviews stellen hiermee het onderzoek in staat om niet alleen te kijken naar de praktische uitwerking van de institutionele logica's, maar kan hierdoor ook uitspraken doen over de mate van (in)coherent overheidsbeleid als gevolg van deze logica's.

In lijn met de sequentiële aard van de scriptie zullen de interviews het slot vormen van het onderzoek. De bevindingen uit de reeds geïntroduceerde documentenanalyse zijn meegenomen in de interviews. Om de interactie tussen de lokale en nationale logica's te kunnen onderzoeken zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met lokale en nationale ambtelijke sleutelfiguren. Concreet betreft het hier twee programmacoördinatoren bij de Gemeente Utrecht, twee beleidsmakers bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en één beleidsmaker bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). De keuze op deze ministeries komt voort uit de documentanalyse en interviews met de programmacoördinatoren op het gemeentelijk niveau. Uit deze eerdere onderdelen van het onderzoek bleek dat de combinatie van een preventieve en repressieve aard in *UZWS* de ministeries van SZW (preventie) en J&V (repressie) als kerncontacten op nationaal niveau maakt. De respondenten zijn niet-willekeurig geselecteerd op hun inhoudelijke beleidskennis op de gebieden van radicalisering, polarisatie en problematisch gedrag en op hun functioneren op het grensvlak tussen nationale en lokale overheid. Zij werken allemaal dagelijks met deze thema's en zitten allemaal op functies waarbij zij te maken krijgen met de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van het radicaliseringsvraagstuk.

Voor de respondenten op lokaal niveau is het belangrijk te onderstrepen dat, ondanks hun functie als coördinator, zij in hun werkzaamheden betrokken zijn bij de uitvoering van beleid. Al geven Poppelaars en Scholten (2008) geen uitleg over hun interviewmethode en keuze voor respondenten, is uit het onderzoek te lezen dat de respondenten op lokaal niveau sterk betrokken zijn bij de uitvoering. Dit onderzoek is zich er van bewust dat zij interviews afneemt met mensen die naast deze uitvoeringsfunctie zich ook begeven op het ambtelijk-politiek vlak.

De semigestructureerde interviews richtte zich zowel op nationaal als lokaal niveau op twee pijlers. Enerzijds werd er met de respondenten gesproken over de institutionele logica van hun betreffende 'laag' van de overheid. Door de respondenten te laten reflecteren op de vetrekpunten en kernfilosofie van hun beleidsaanpak werden de respondenten in gedurende de interviews aangezet tot het spreken over het ontstaan en de invulling van het nationale of lokale beleid. Gebaseerd op de antwoorden gegeven door de respondenten werden er vervolgvragen gesteld waarbij er indirect werd gesproken over de drie dimensies van *institutional logics of problem framing*. Anderzijds richtte de interview zich sterk op de interactie tussen de nationale en lokale logica's en de mogelijke gevolgen die dit heeft voor de (in)coherentie van de overheidsactie. De respondenten werden hier eerst gevraagd om in brede zin te reflecteren op de samenwerking tussen de lokale en nationale overheid, waarnaar er in sterkere mate werd ingezoomd op de verhoudingen tussen Utrecht en de nationale overheid. De door May et al. (2006) geïntroduceerde indicatoren om (in)coherentie te duiden vormden voor dit onderzoek een mogelijkheid om vervolgvragen te stellen aan de hand van dat kader.

De sequentiële aard van het onderzoek maakt dat de vragen in het interview voortkomen uit de reeds geanalyseerde bronnen. Uit het corpus van geanalyseerde bronnen en de vragenlijst komen duidelijke bevindingen en vragen naar voren waarmee de respondenten 'geconfronteerd' worden'. Hierbij gaat het voornamelijk om de vragen aangaande de 'Versterkingsgelden' omdat uit de documentenanalyse bleek dat de nationale en lokale overheden in het verleden hier problemen mee hebben gehad. De vragen zijn dus in sterkere mate afgebakend en vormen een directer antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De topiclijst voor de interviews is te vinden in appendix II. Als gevolg van het feit dat alle respondenten op het snijvlak van nationaal en lokaal beleid werken, is de structuur van de vragenlijst voor alle respondenten hetzelfde. Gedurende het interview zal er ruimte gehouden worden voor toevoegingen of toelichtingen van de respondenten die mogelijk afwijken van de voorbereide vragen. Op deze manier houdt het onderzoek haar exploratieve karkater en wil het, waar de respondent dit nodig acht, andere aspecten van hun kijk op institutionele logica's en coherente overheidsactie introduceren.

Als gevolg van de gevoeligheid van het radicaliseringsdomein, kan dit onderzoek geringe informatie geven over haar respondenten, voornamelijk op het nationale overheidsniveau. Om de anonimiteit te garanderen, worden de respondenten in dit onderzoek aangegeven met de cijfers. Respondenten I en II zijn van de gemeente Utrecht en respondenten III, IV en V van de nationale overheid, waarbij respondenten III en IV voor het ministerie van SZW werken en respondent V voor het ministerie van J&V. Mede als gevolg van de Covid-19 uitbraak in Nederland zijn de interviews digitaal afgenomen. De interviews zijn middels videobellen afgenomen, waardoor er voor mij als onderzoeker de mogelijkheid bestond te reageren op non-verbale lichaamscommunicatie.

Data-analyse interviews

Bij het analyseren van de interviews is er gebruik gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse (Boeije, 2010). De interviews zijn omgezet naar transcripten en vervolgens open, axiaal en selectief gecodeerd (Groeneveld, Tummers, Bronkhorst, Ashikali & Van Thiel, 2015). Hiervoor maak ik gebruik van de digitale *tool* 'NVivo 12'. Het open coderen is sterk gestuurd door de theoretische verwachtingen over *institutional logics of problem framing* en (in)coherente overheidsactie zoals geschetst in het theoretisch kader. Dit houdt in dat er bij de interviews gecodeerd is langs de drie dimensies en drie indicatoren van (in)coherentie. In lijn met het exploratieve en abductieve karakter van het onderzoek, kunnen codes die niet voortkomen uit de theoretische verwachtingen alsnog worden toegevoegd. Vanuit dit punt zullen de tekstfragmenten onder de codes vervolgens vergeleken worden met als doel bredere uitspraken te kunnen doen over institutionele logica's en haar relatie tot coherente overheidsactie. De codeboom kan ingezien worden in appendix III.

----- IV. Een nationale logica – het verhaal van gerichte preventie -----

Wat er vorige week in Parijs gebeurde bij Charlie Hebdo en de Joodse supermarkt, raakt ook de Nederlandse rechtsstaat in het hart. Alleen daarom al is het goed dat we hier, in het hart van onze democratie, vandaag in dit debat met elkaar uitspreken dat met vrijheid niet gemarchandeerd kan worden. Handen af van onze vrijheid, voor mij is dat de kern waar dit debat om draait (Mark Rutte, Kamerdebat, 14-01-2015).

Zoals beschreven in de inleiding, zal het vierde hoofdstuk van de scriptie zich richten op de nationale en lokale *institutional logic of problem framing*. Middels een combinatie van primaire overheidsbronnen, zoals gespecificeerd in hoofdstuk 3, wordt de nationale logica in kaart gebracht. Het onderstaande hoofdstuk zal de in het theoretische kader onderzochte dimensies als leidraad voor de structuur nemen. Dit houdt in dat er eerst een contextschets gegeven wordt van het tijdsgewricht waarin het modern Nederlands contraterrorisme en radicaliseringsbeleid is ontstaan. Vervolgens wordt het nationale *frame* toegelicht waarmee het radicaliseringsvraagstuk wordt geduid. Dit geeft ruimte om daaropvolgend de dimensies ‘centralisatie’, ‘politisering’ en ‘symbolisme’ als onderdeel van het nationale *institutional logic of problem framing* te analyseren.

Context – Nederland en haar radicaliseringsdomein

Het beleidsterrein dat zich richt op terrorisme en radicalisering is inherent reactief van aard (De Graaf, 2017). In de praktijk is het vaak naar aanleiding van toenemende dreigingspatronen of, in het ergste geval, aanslagen, dat nationale overheden hun veiligheidsstrategieën ontwerpen. Kijkende naar de Nederlandse geschiedenis is het inderdaad opmerkelijk dat in navolging van geweldsincidenten als de gijzelingsacties door Molukse groeperingen (1975 en 1977), de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en Madrid in 2004, de moord op Theo van Gogh (2004) en de arrestaties van de Hofstadgroep (2004 en 2005) het nationaal debat over radicalisering en veiligheid weer naar de voorgrond trad (Bakker, 2012). Dit maakt dat het Nederlands terrorisme en radicaliseringsdomein zich in de afgelopen decennia, sinds haar ‘doorbraak’ in de jaren zeventig van de vorige eeuw, sterk heeft ontwikkeld (De Graaf, 2010).

De Nederlandse terrorismeanpak staat internationaal in de schijnwerpers als de ‘brede aanpak’ of de zogenoemde ‘*Dutch approach*’. Naast harde repressieve maatregelen binnen het strafrechtelijke en bestuurlijke domein, richtte het Nederlands beleid zich ook sterk op preventieve maatregelen in de strijd tegen radicalisering en terrorisme (De Graaff, 2008). In de verschillende nationale radicaliseringsaanpakken, zoals het Actieplan Polarisatie en Radicalisering (2007), en de Nationale CT strategieën uit 2011 en 2016, komt deze brede benadering terug. Het Nederlands radicaliseringsbeleid kan niet doorgrond worden zonder deze context van de ‘*Dutch Approach*’ (Wittendorp, de Bont, Roy van Zuijdewijn & Bakker, 2017).

Het recente 'tijdsgewricht' van het Nederlands radicaliserings- en terrorismebeleid deed haar intrede in laat 2014 en begin 2015. Het huidige veiligheidsparadigma en bijbehorende dreigingspercepties en beleid kan niet losgezien worden van de toenemende angst voor de in dat jaar zo sterk oprukkende Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en de door hun opgezette reeks aanslagen in Europa. Met het in dat jaar uitgebrachte 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' wilde het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schoon schip maken (Ministerie van J&V, 2014). Met de presentatie van 38 maatregelen moesten de verouderde radicaliseringsaanpakken die Nederland kende op de schop en de rolverdeling van handelingstaken worden opgehelderd. Minister Opstelten onderstreepte in de Tweede Kamer de noodzaak van een 'heldere regie tussen lokale overheid en Rijk' en prees de opzet van 'programmatische sturing' waarin 'samenwerking en informatie-uitwisseling' sleutelwoorden waren (Kamerbrief, 03-09-2014, 29754-253).

Met de komst van het Actieprogramma verharde het maatschappelijk debat over radicalisering en het daaraan gekoppelde thema van integratie (Liem, Kuipers, Sciarone, van Mullekom, Pekelder & Hazendonk, 2018). Uitgevoerde evaluaties en academische beschouwen onderstreepten dat de landelijke harde focus op repressie als onderdeel van het Actieprogramma en de harde toon van het maatschappelijke debat bijdroegen aan toenemende polarisatie en politisering (Noordegraaf, Douglas, Bos & Klem, 2016). Het Actieprogramma kan dan ook niet losgezien worden van bredere maatschappelijke sentimenten over veiligheid als gevolg van de 'vluchtelingen crisis'. Onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateerden dan ook een sterke stijging in de angst van de Nederlandse bevolking voor aanslagen die begin 2015 (SCP, 2015/2) en sterk groeide tot aan eind 2017 (SCP, 2017/2). Hierbij wordt een direct verband geconstateerd tussen de toename van het aantal aanslagen in Europa en de toename van het gevoel van onveiligheid en de groei van het aantal Nederlanders dat actie verwacht van de overheid om de veiligheid te bevorderen. In reactie op deze tijdsgeest van angst stelde minister-president Rutte dan ook dat 'wij ons niet laten regeren door angst – wij laten ons onze vrijheid niet afnemen' (Rutte). Het Kabinet Rutte II, bestaande uit VVD en PVDA, lag destijds zwaar onder vuur om de late opzet van het Actieprogramma en de manier waarop de politiek onvoldoende gehoor bleek te geven aan deze gevoelens van angst (Meijer, 2014; Algemeen Dagblad, 2014; Nederlands Dagblad, 2014).

Desalniettemin vormde het Actieprogramma een hernieuwde poging van het Rijk om het nationale radicaliseringsdomein te hervormen. Gemeenten werden vanuit hun bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid een cruciale rol toegediend in het tegengaan van radicaliseringsbewegingen binnen de gemeentegrenzen, maar het was de Rijksoverheid die een landelijke verantwoordelijkheid droeg voor het functioneren van de gehele aanpak (Rapportage Integrale Aanpak Terrorisme, 2019). Middels de geïntroduceerde 'versterkingsgelden' konden

gemeenten met relatief grote radicaliseringsproblematiek subsidies aanvragen voor het ontwikkelen van eigen radicaliseringsaanpakken. Door het 'beschermen van de democratie en rechtstaat, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische bewegingen in Nederland en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering' vormde het Actieplan een nieuwhoofdstuk in het Nederlands radicaliseringsdomein (Actieprogramma, 2014). Het is deze context, dit kantelpunt dat zich inzette in 2014 en de beleidslijn die zich hier op deed volgen, waar het onderzoek zich op zal richten. Hiervoor moet eerst het nationale *frame* geduid worden voordat er gekeken kan worden naar de dimensies ten grondslag aan de institutionele logica waar dit *frame* uit voortkomt.

De nationale logica – repressie en gerichte preventie

Het *frame* waarmee de nationale overheid het radicaliseringsvraagstuk duidt, wordt gekenmerkt door de notie van 'repressie' als startpunt. Ondanks de boodschap van het kabinet dat het Actieprogramma gezien moet worden als continuering van de 'brede aanpak' (Kamerbrief, 29-06-2015, 29743-314), stelde radicaliseringsdeskundigen zoals Amy-Jane Gielen in navolging de presentatie van het Actieprogramma al dat 'repressie de boventoon voert' (Amy-Jane Gielen, 2014). Met het Actieprogramma gaf de kabinet het startschot voor een wetgevingstraject waarbij de daadkracht en opsporingsmogelijkheden van de Nederlandse overheid werd vergroot (Kamerbrief, 07-04-2015, 29743-308). In de debatten na de presentatie van het Actieprogramma was het thema repressie dan ook alom aanwezig. Concrete voorbeelden hiervan zijn nieuwe maatregelen op het gebied van het intrekken van het Nederlanderschap, het strafrechtelijk mogelijk stellen online jihadistische 'propaganda' op bevel te laten verwijderen of het discussies over het beter bewapenen van agenten (Kamerbrief, 11-06-2016, 29754-393). Bij de presentatie van het Actieprogramma in de Tweede Kamer op 4 september 2014 stond het 'veiligheidsjargon' dan ook centraal. Waar minister Opstelten stelde dat 'we de rechtstaat met hand en tand [moeten] verdedigen, zonder compromissen te sluiten', stelde minister Asscher dat 'een weerbare samenleving spierballen moet tonen' (Kamerdebat, 04-09-2014).

De verschuiving richting repressie als handelingskader houdt niet in dat de preventie helemaal uit het *frame* is weggevallen. Het Actieprogramma telt een totaal van 38 maatregelen verdeeld onder meerdere clusters (2014). Maatregelen 21 tot en met 28 richten zich op preventie: op het versterken van signaleringsstructuren en het tegengaan van maatschappelijke spanningen. Bij de presentatie van het Actieprogramma stelde minister Opstelten tevreden te zijn over de aanpak 'waar zowel de repressie als de preventie gezamenlijk in balans worden gepresenteerd' (Kamerdebat, 04-09-2014). In het *frame* van de ministeries van J&V en SZW in de tijdsperiode van 2015-2020 word de terrorisme aanpak als integraal bestempeld, waarbij preventie en repressie in samenspraak onderdeel uitmaakte van de terrorisme aanpak (Kamerbrief, 12-11-2014, 29754-271; Kamerbrief, 06-09-2017, 29754-432; Kamerbrief, 26-04-2018, 29754-448).

Het is binnen dit krachtenveld van de 'brede benadering' – te interactie tussen preventie en repressie – waar de kern van het *frame* van de nationale overheid schuilt. De preventieve kenmerken van het Actieprogramma zijn sterk ingebed binnen een benadering die dominant repressief is. 'Preventie' gaat hier in alle gevallen sterk over 'gerichte preventie', waarbij de noties van 'preventie' en 'signalering in één adem worden genoemd. Preventie is nauw gedefinieerd en richt zich sterk op de voor radicalisering vatbare personen in 'zwakkere' wijken. Het gaat over 'signaleringsnetwerken', 'meldpunten' of trainingen om sociale partners 'de mogelijkheid te geven radicalisering te herkennen en hiernaar te handelen' (Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 2014, p. 18). Lokale overheden werden opgeroepen zich in te zetten voor de creatie van regionale samenwerkingsnetwerken om deze 'gerichte' preventie en signaleringsrol vormt te kunnen geven (Kamerbrief, 27-02-2015, 29754-302). Preventie en repressie staan elkaar ten dienst, of zoals Asscher in een Kamerdebat stelde:

[Het] in de balans tussen preventie en repressie goed is om voor ogen te houden dat wel 80% of meer van de justitiële maatregelen die aangekondigd zijn, preventief van aard zijn: het voorkomen van uitreizen, van deelnemen, van ronselen. Dat zijn maatregelen die zich richten op de preventie van het individu maar ook op de generale preventie' (04-09-2014).

Het is bovenstaande opvattingen en definiëring van 'gerichte preventie' die het *frame* van de nationale overheid duidt. Het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme hecht, zeker in vergelijking met het Actieprogramma Polarisation en Radicalisering uit 2007, sterk aan een gerichte notie van preventie waarin deze een verlengstuk is van repressieve maatregelen vanuit strafrechtelijke of bestuurlijke hoek. Dit maakt preventie, naast haar aaneenschakeling met signalering, inherent instrumenteel en individueel – als een op maat gemaakte ingreep voor een specifieke casus waarin het radicaliseringsproces van de actor een noemenswaardige dreiging begint te vormen. Op deze manier dat preventie en haar signalerende ondertoon een onderdeel uitmaakt van een rationale of logica waar repressie het gangbare denkkader vormt. De notie van 'gerichte preventie' kan niet losgezien worden van de strafrechtelijke interpretatie van de 'brede' benadering die ten grondslag ligt aan het Actieprogramma.

Het is vanuit dit *frame* dat de afgelopen jaren het contraterrorismebeleid is gegroeid. De in 2016 geïntroduceerde 'Nationale Contraterrorismestrategie' en de in 2017 geïntroduceerde 'Integrale Aanpak Terrorisme' liggen sterk in lijn met de rationale uitgezet in het Actieprogramma. Zowel de Nationale Contraterrorismestrategie als de Integrale Aanpak Terrorisme zijn opgebouwd langs de vijf interventiegebieden van: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen, waarbij de duale notie van 'gerichte' preventie en repressie als onderdeel van de 'brede aanpak' wederom haar intrede doet. De notie 'voorkomen', waaronder de in het Actieprogramma genoemde preventieve maatregelen staan, houdt zijn sterke koppeling aan de repressieve en strafrechtelijke insteek van de andere vier pijlers (Kamerbrief, 06-09-2017, 29754-432; idem, 24-11-2017, 29754-436).

Dimensie I 'beleidscoördinatie': een logica van centralisatie

Met het *frame* in beeld komt de vraag naar voren of de totstandkoming hiervan geduid kan worden middels de *institutional logic of problem framing* van de nationale overheid. Bestaat deze logica en kunnen haar dimensies het nationale *frame* verklaren?

Kijkende naar de eerste dimensie van 'beleidscoördinatie' stelt dit onderzoek dat de wens van centrale coördinatie in het ontwikkelen van een *frame* door een autonome nationale overheid de rationale van handelen vormt. In de vorige paragrafen is te lezen dat het nationale *frame* sterk staat op een repressieve benadering van het radicaliseringsvraagstuk, waarin gerichte preventie instrumenteel is aan deze repressieve visie. Binnen het *frame* wordt de noodzaak voor de repressieve benadering gekoppeld aan het dreigingsbeeld dat uitgaat van het Jihadisme waar de repressie op toegepast dient te worden.

De dominante positie van de nationale overheid in het creëren van het *frame* om radicalisering te duiden rust sterk op de schouders van de NCTV. De NCTV is binnen het Nederlands bestuurlijk landschap een sterk autonome organisatie met hoog politiek aanzien (Bakker, 2008) en werkte samen met het ministerie van SZW aan het Actieprogramma. Het door de J&V (NCTV) en SZW ontwikkelde *frame* was sterk gestoeld op het idee van een 'coördinerende overheid en uitvoerende gemeenten' (Kamerbrief, 09-11-2015). Het Actieprogramma was gebouwd op een logica waarin de nationale overheid een duidelijk coördinerende rol had: de gemeenten hadden 'de uitvoeringsregie' en het Rijk kon hen daarin 'ondersteunde' of 'kon bijsturen door het te laten richten op bepaalde prioriteiten' (respondent III). De nationale overheid is in deze lezing dan ook duidelijk zij die het *frame* ontwikkelde en coördineerde.

De positie van de nationale overheid om de continuïteit van het nationale *frame* te garanderen werd verder juridisch ingebed door de manier waarop de nationale overheid de samenwerking met andere partijen en hun mogelijk afwijkende *frames* vormgaf. Zoals Poppelaars en Scholten ook signaleerden in het integratiedomein, is het institutionaliseren van de 'kennispositie' en het institutioneel vastleggen van 'rolverdelingen met andere partijen' een fundament van de rationale van 'centralisatie' (Poppelaars & Scholten, 2008, 334). De oprichting van het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) institutionaliseerde de nationale overheid het trainingsaanbod voor ambtenaren op alle niveaus van de overheid (Kamerbrief, 09-11-2015, 29754-326). Een door de nationale overheid opgezet trainingsinstituut dat, zoals aangegeven door respondent E, opgezet is in de tijdsgeest van 2015 en 'een lange tijd weigerden te verbreden naar een bredere interpretatie van radicalisering' en 'bleven hangen in hun focus op het Jihadisme'. Daarnaast volgde de oprichting van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS), waarmee de overheid de rol van kennisleverancier op zich nam voor de lokale overheden en andere betrokken partners (Kamerbrief, 18-12-2015, 32824-188). De nationale overheid kon haar positie als *dominant actor*

in the policy framing versterken door, met de creatie van de verschillende trainings- en kennisinstituten, andere organisaties aan zich te binden (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 344).

Deze versterking van de positie middels het institutionaliseren van de dominantie van de nationale overheid en haar *frame* verhoudt zich sterk tot de creatie van zogenaamde afhankelijkheidsrelaties. Zo wilde het Rijk met de introductie van de Versterkingsgelden in 2015 lokale overheden die ‘een spilfunctie vervullen’ (Bestedingskader, 2016) helpen te investeren in hun lokale radicaliseringsaanpak (Kamerbrief, 27-02-2015). Veel gemeenten zijn afhankelijk van deze vorm van financiering voor het draaiende houden van hun radicaliseringsaanpak en kunnen hier alleen aanspraak op maken als zij hun lokale aanpak inrichten naar het nationale *frame* (Versterkingsgelden 2015; 2016; 2017).²

Bovenstaande bevindingen geven aanleiding tot het trekken van de conclusie dat de dimensie van ‘centralisatie’ zoals geformuleerd door Poppelaars en Scholten ook van toepassing is binnen de nationale *institutional logic of problem framing*. Er is sprake van een situatie waarin de ministeries van J&V (NCTV) en SZW een dominante rol spelen in het autonoom ontwikkelen van het *frame* waarmee het radicaliseringsvraagstuk dient te worden gedeut. Middels het institutionaliseren van relaties met anderen actoren betrokken in het beleidsdomein garanderen zij de continuering van het nationale *frame* en overtuigen of dwingen zij andere partijen zich te verhouden tot de nationale visie.

Dimensie II ‘politiek-culturele context’: een logica van politisering

Binnen de dimensie van ‘politiek-culturele context’ is de notie van politisering sterk aanwezig in het geanalyseerde bronnenmateriaal. Deze politisering komt voornamelijk terug in uitgeoefende druk door de Tweede Kamer in de ontwerperperiode van het Actieprogramma en de sterke mate van conflict aangaande het nationale *frame*.

Zoals in de contextbepaling van dit hoofdstuk te lezen is, kenmerkte de periode in aanloop naar de presentatie van het Actieprogramma zich door breed gedragen gevoelens van angst. Bij het duiden van deze angst zijn vooral de herinneringen van zij die deze hebben meegemaakt van belang. Respondenten III, IV en V kunnen zich de gevolgen van deze maatschappelijke druk nog goed herinneren. De reeks aanslagen en de daaraan gelieerde incidenten in de rond 2015 gaven aanleiding tot hervormingen. Er was een publieke vraag naar daadkrachtig beleid. Zoals respondent V dan ook stelt:

² Een uitgebreidere analyse en toelicht op de invloed van de Versterkingsgelden volgt in hoofdstuk 6, waar de notie van coherente overheidsactie wordt onderzocht.

In dat op dat soort momenten is de angst natuurlijk het grootst bij het publiek en ook bij politiek (...) [en dan] kom je ook in die wereld van druk en dat heeft zeker invloed op de beleidsontwikkeling. Dan word je vaak toch aangezet tot extra inzet – tot wellicht extra wetgeving en tot zwaardere ingrepen in bepaalde rechten van mensen. Ja dat dat is een constant spel tussen krachten.

Respondenten IV en V stellen dan ook dat de druk binnen het kabinet het handelingsproces in aanloop naar de presentatie van het Actieprogramma sterk beïnvloede. Ondanks dat minister Opstelten in het debat met de Tweede Kamer aangaf dat het Actieprogramma ‘zeker niet over een nacht ijs is gegaan’, stellen beide ambtenaren dat het Actieprogramma ‘in één weekend uit de grond moest worden gestampt’ (Kamerdebat, 04-09-2014).

Deze noodzaak tot (sneller) handelen vormt ook de hoofdlijn in de geanalyseerde debatten in de Tweede Kamer. Het Actieprogramma werd, voornamelijk in het eerste jaar na haar presentatie, aangevallen in de Tweede Kamer op haar tekortkomingen. Zo refereerde de heer Pechtold (D66) in reactie op de presentatie van het Actieprogramma naar een ‘opgewarmde oude prak’ en een ‘bullet-pointoffensief van 38 maatregelen waarvan er slechts 9 nieuw zijn’ te noemen (Kamerdebat, 04-09-2014). De heer Segers (Christen Unie) en Roemer (SP) beschuldigden het kabinet van het spelen van ‘paniekvoetbal’ (Kamerdebat, 10-08-2015, 24). De plannen waren onvoldoende uitgedacht en werden te laat geïntroduceerd.

Los van de procesdruk, werd de inhoudelijke beleidsstrategie van het kabinet onderwerp van debat. In de geanalyseerde debatten in de Tweede Kamer is een tweetal lijnen te constateren. Enerzijds valt op hoe er vanuit traditionele ‘rechtse’ partijen gesproken wordt vanuit een veiligheidsnarratief, waarbij het ‘beschermen van de vrijheid’ (VVD, Kamerdebat, 27-07-2015, p. 7) of het ‘verdedigen van onze joods-christelijke humanistische erfenis’ tegen de dreiging van het Jihadisme centraal staan (PPV, Beertema, 27-07-2015, p. 12). Harde maatregelen zijn nodig om het gevaar van het ‘islamitisch terrorisme’ als ultiem gevaar voor de veiligheid te kunnen verslaan (Van der Staaij, SGP, 10-08-2015, p. 8). De NCTV en het versterken van haar juridische positie als onderdeel van de repressieve aanpak werd dan ook als cruciaal ervaren. De heer Buma typeerde de AIVD als de ‘ogen en oren van onze democratie’ (Kamerdebat, CDA, 04-09-2014).

Anderzijds kenmerkt het narratief van de traditioneel ‘linkse’ partijen zich door een kritiek op de te gerichte aard van het preventief beleid. De focus op repressie kan juist als stimulans werken voor radicalisering. Zo zou ‘[het Actieprogramma] in de hand kunnen spelen dat moslimjongeren zich als tweederangsburger gaan zien’ (Kamerdebat, D66, 27-07-2015, p. 14; Kamerdebat, DENK, 10-08-2015, p. 16) en is er onvoldoende aandacht voor bredere preventieve noties als ‘integratieproblematiek’ (SP, 27-07-2015, p. 26) of ‘het idee van ontworteling’ (PVDA, 27-07-2015, 28). De onderliggende argumentatie, in de woorden van de heer Pechtold, was dan ook dat de harde repressieve retoriek van de overheid ‘angst aanjaagde’ en een stigmatiserende werking heeft op de moslimgemeenschap in Nederland (Kamerdebat, D66, 04-09-2014).

In reactie op de geanalyseerde documenten is zichtbaar hoe het kabinet zichzelf sterk verdedigde vanuit een repressief narratief waarbij de notie van ‘rechtvaardiging’ en centrale rol speelde. Het Actieprogramma was er, aldus minister Van der Steur (VVD) ‘om een streep te trekken’ en om als ‘verdediging te dienen’ (Kamerdebat, 10-08-2015, p. 21). De strafrechtelijke en repressieve insteek vertaalde zich naar handelingskaders waarin omstreden buitenlandse predikers moesten worden geweerd (J&V, Kamerdebat, 10-08-2015, p. 23), er een databank voor vlieggegevens diende te worden opgezet en de vraag opdoemde op politieagenten zwaardere wapens moesten krijgen (J&V, Kamerdebat, 14-01-2015, p. 27). De documentenanalyse laat duidelijk zien dat het kabinet een normatief standpunt inneemt en deze verdedigd, waarbij de confrontatie tussen ‘repressie’ en ‘preventie’ een constante is (Kamerdebat 04-09-2014; Kamerdebat, 14-01-2015; Kamerdebat, 27-07-2015; Kamerdebat, 10-08-2015).

In de interviews met de respondenten wordt deze drang naar repressie sterk onderstreept, waarbij respondenten III en V stellen dat de uitgesproken wens van de politiek was om een sterk repressief Actieprogramma op te tuigen. Als reactie op de vraag of de traditionele ‘brede benadering’ nog bestond na eind 2014, stelde respondent V pakkend:

Nee, want daar is toch een sterk accent op repressie gelegd. (...) Met VVD bewindslieden heb je toch altijd een sterke druk op repressie, terwijl preventie is een wat intelligentere lockdown, om Rutte te citeren. Dat betekent dat je soms toch genoeg met nemen met een andersoortige interventie dan enkel te kijken naar het strafrecht.’ (...). ‘Je hebt altijd als ambtenaar te maken met een politieke leiding. Professionals die kunnen ook niet volledig hun eigen weg gaan als er zware politieke druk is om die repressieplannen te maken. Je kunt adviseren om het niet te doen maar als de politiek gekozen wordt voor zo’n Actieplan, dan moet je het uitvoeren maar dan probeer je daar toch een zo’n verstandig mogelijke invulling aan te geven zodat je de kern van je aanpak [de brede aanpak of Nederlandse aanpak] wel overeind houdt. (...) Strafrecht is voor hen toch een soort van ultieme remedie – dat voelt gewoon goed.

In beide gevallen, bij zowel de druk tot handelen als druk tot het aanpassen van het *frame*, is het, bouwende op het werk van Poppelaars en Scholten, voornamelijk de gepolariseerde aard van het debat die de dimensie van ‘politisering’ als onderdeel van de *institutional logic of problem framing* kracht bijzet (Poppelaars en Scholtens, 2008, p. 345). De tegenstellingen in het debat en de sturende werking die dit heeft in de totstandkoming van het nationale *frame*, maakt dat de notie van ‘politisering’ als onderdeel getypeerd kan worden van de *institutional logic of problem framing* op nationaal niveau. De tegenstelling in het politieke debat speelde een rol in het beleidsproces, waarmee de notie van (het voorbereiden op) ‘politisering’ haar intrede in de *institutional logic of problem* doet. Dit beeld van een verhard politiek debat en de noodzaak van het kabinet om vanuit een normatief argument in te zetten op een repressieve beleidlijn wordt onderstreept door de respondenten.

Dimensie III 'beleidsideologie': een logica van symbolisme

Net als bij de dimensies 'beleidscoördinatie' en 'politiek-culturele context', maakt de sterk op symbolisme geïnspireerde beleidsideologie onderdeel uit van de nationale *institutional logic of problem framing* binnen het radicaliseringsdomein. Terrorisme en terroristische aanslagen zijn immers inherent symbolisch en het overheidshandelen is dan ook, in de woorden van professor de Graaf, inherent 'performatief' (De Graaf 2010, 135). 'Performativiteit' verwijst hierbij 'naar de mate waarin de nationale overheid met haar officiële CT-beleid en bijbehorend discours erin slaagde haar het nationale vertoog en de beeldvorming over terrorisme en contra-terrorisme te beïnvloeden' (2010, 139). In de nasleep van aanslagen of toenemende dreigingspatronen worden politici gedwongen over terrorisme te praten en hiermee het terrorismediscours vorm te geven. Het is een inherent gepolitiseerde uitdaging waar het symbolisme van handelen centraal staat. Het gaat over de creatie van een vijandsbeeld (waar komt de dreiging vandaan?), een bijbehorende gemeenschappelijkheid (wat maakt en bindt ons een doelwit?) en gaat altijd gepaard met de nodige 'oorlogstaal' (de graaf, 2010, 139).

Kijkende naar het politieke discours in reactie op *focus events* als aanslagen, is in de geanalyseerde documenten zichtbaar hoe er een sterk rechtvaardigheidsdiscours de overhand neemt, waarbij een grootst en complex maatschappelijk vraagstuk wordt gereduceerd tot daden van symbolisme. In alle vier de geanalyseerde politieke documenten is zichtbaar hoe het kabinet de toenemende dreiging op aanslagen vanuit de radicale islam (*the other*) als fundamenteel gevaar voor de Nederlandse gemeenschap (*the self*) typeert en dat 'hard optreden', 'het trekken van een lijn' en het 'intensiveren van het veiligheidsapparaat' een absolute noodzaak vormt (Kamerdebat 04-09-2014; Kamerdebat, 14-01-2015; Jensen, 2011; Vellenga, 2008). Hierbij valt nadrukkelijk op hoe de notie van 'repressie' inherent gelinkt is aan de symbolische plicht van de staat te reageren op de performativiteit van terrorisme (De Graaf, 2010). Dit staat in lijn met Poppelaars en Scholten (2008), die stellen dat de reeks aan aanslagen in Europa begin 21^e eeuw bijdroegen aan een politiek discours waarin de *clash of civilizations* als metafoor dient voor de groeiende kloof tussen de Islam en de Westerse cultuur (Poppelaars en Scholten, 2008, p. 345; Snel, 2003).

Puttend uit dit veiligheidsjargon is in de debatten zichtbaar hoe het kabinet haar repressieve beleid sterk verdedigd vanuit dit normatieve dreigingsgevaar. Ten behoeve van de veiligheid, ging het debat met de minister-president in begin 2015 in de navolging van de aanslagen in Parijs enkel over het voortijdig oppakken van ronselaars, het innemen van de Nederlandse nationaliteit van daders en het opzetten van juridische kaders voor het strafrechtelijk vervolgen van haatzaaiers (Kamerdebat, 14-01-2015). Woorden als 'haatimam' (Asscher, Kamerdebat 14-01-2015) en het maken van een onderscheid tussen 'gematigde' en 'extreme' moslims (Opstelten, Kamerdebat 14-01-2015) zijn verdere voorbeelden van de op identiteit gerichte ondertoon van het rechtvaardigheidsdiscours.

Het op repressie gerichte rechtvaardigheidsdiscours als onderdeel van de performativiteit van het radicaliseringsdomein draagt bij aan de door Poppelaars en Scholten (2008) geïdentificeerde symbolische verharding van het debat. De bijbehorende spierballentaal en mogelijk stigmatiserende verhouding tot de moslimgemeenschap in Nederland maken onderdeel uit van een symbolische reactie op terrorisme. Deze vormen sterk normatieve en symbolische reacties op *focus events* hebben invloed op het bredere politieke discours waarbinnen het nationale *frame* zich ontwikkeld (Poppelaars en Scholten, p. 345) en maakt daarmee onderdeel uit van de nationale *institutional logic of problem framing*.

Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de drie dimensies van de nationale *institutional logic of problem framing* in sterke mate te traceren zijn binnen het radicaliseringsdomein. De documentenanalyse, versterkt met inzichten uit de interviews, toont aan dat de institutionele logica van de nationale overheid bij de ontwikkeling en uitvoering van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme de noties van 'centralisatie', 'politisering' en 'symbolisme' in zich draagt. Met deze bevindingen ziet dit onderzoek voldoende grond te stellen dat er sprake is van een nationale *institutional logic of problem framing* binnen het radicaliseringsdomein die qua rationale sterk overeenkomt met de door Poppelaars en Scholten geïdentificeerde *institutional logic of problem framing* binnen het integratievraagstuk.

----- V. Een lokale logica – het verhaal van algemene preventie -----

'Utrecht zijn wij Samen is als titel gekozen, omdat wij ervan overtuigd zijn dat het voorkomen van radicalisering in welke vorm dan ook vraagt om een samenleving waarin burgers zich met elkaar verbonden voelen. (...) Wij gaan ervan uit, dat burgers die zich door onze samenleving geaccepteerd en gewaardeerd voelen, geen reden hebben om zich tegen de samenleving te keren' (Actieplan UZWS, 2015).

In dit vijfde hoofdstuk van dit onderzoek wordt het bestaan van de lokale *institutional logic of problem framing* aangetoond en zal deze vergeleken worden met de nationale logica. In lijn met het artikel van Poppelaars en Scholten zal de identificatie en vergelijking van de lokale logica met de nationale logica simultaan gebeuren. Dit omdat het bestaan van de drie dimensies van 'beleidscoördinatie', 'politiek-culturele context' en 'beleidsideologie' inherent een spanningsveld in zich hebben waarbij de verwachte nationale en lokale rationale zich sterk tot elkaar verhouden (bijvoorbeeld: centralisatie als tegenhanger van decentralisatie). Net als in het vorige hoofdstuk zal eerst de beleidscontext geschetst worden. Vervolgens zal het centrale *frame* van de lokale logica geduid worden om daaropvolgend de dimensies 'decentralisatie', 'depolitisering' en 'pragmatisme' als onderdeel van het *institutional logic of problem framing* achter het *frame* te analyseren.

Context – Utrecht en haar radicaliseringsdomein

De Utrechtse radicaliseringsaanpak *Utrecht zijn wij Samen* deelt haar ontstaansgeschiedenis met het nationale Actieplan Integrale Aanpak Jihadisme. Het oplevende dreigingsbeeld in de nasleep van de aanslagen in Parijs en Brussel gaf aanleiding voor een stedelijk discussie over veiligheid dat parallel liep met het nationale debat. Voornamelijk de aanslag op de redactie van het Franse satirische nieuwsblad Charlie Hebdo en de daarvoor georganiseerde herdenking op het Domplein te Utrecht speelden een grote rol in het aanwakkeren van een gemeenschappelijke *call to action*.

Met UZWS bouwde de gemeente voort op het reeds bestaande casuoverleg. Sinds 2013 kwamen vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeente samen om hulp te bieden aan mensen die (dreigden) te radicaliseren (UZWS, 2015, p. 5). In de tweede helft van 2014 en het begin van 2015 organiseerde de gemeente Utrecht meerdere werkbijeenkomsten en symposia om met de inwoners van Utrecht te spreken over radicalisering en het ontwerpen van een gezamenlijke aanpak dit te aan te pakken. Op basis van de informatie van deze dialogen met de inwoners van de stad in 2014, presenteerde coalitie van D66, GL, VVD en SP later dat jaar UZWS als nieuw fundament van de gemeentelijke radicaliseringsaanpak (UZWS, 2015, p. 8).

Voor de contextbepaling van UZWS is het belangrijk te onderstrepen dat dit gemeentelijk debat over radicalisering een initiatief van de gemeente zelf was en dat deze niet direct gekoppeld kan worden aan de wens van nationale overheid om gemeenten een centralere rol te geven in het radicaliseringsdomein (Witte, Jacobs & Muis, 2015).

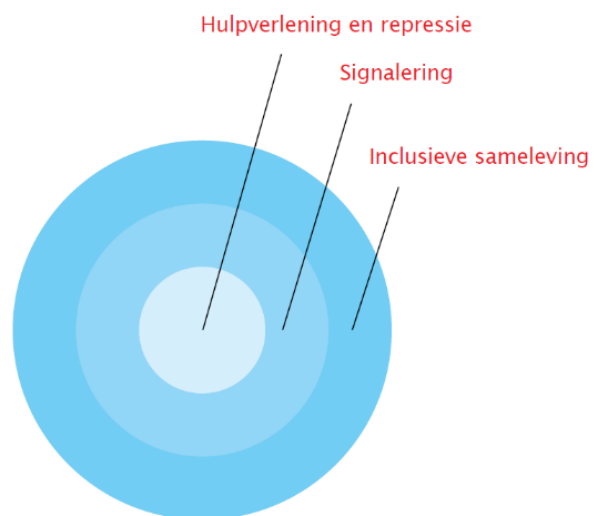
De lokale logica in vergelijkend perspectief

Ondanks dit gedeelde startpunt, heeft het programma vanaf het begin een sterk ontwikkelde eigen visie op het radicaliseringsprobleem. *UZWS* presenteert zich sterk als een ‘inclusieve aanpak van radicalisering’ (Actieplan *UZWS*, 2015). Deze notie van ‘inclusie’ is alomvattend en komt op twee manieren terug in nagenoeg alle geanalyseerde documenten. Enerzijds verwijst het naar het diverse (netwerk)karakter van *UZWS*. Zoals de titel van het actieprogramma weergeeft, staat de Utrechtse radicaliseringsaanpak op een notie van gemeenschappelijkheid. ‘Alleen samen komen we verder’, stelde burgemeester van Zanen destijds (Actieplan *UZWS*, 2015) of, zoals wethouder Diepeveen zei ‘meer wij, minder zij’ (Verhalenreeks *UZWS*, 2017). Het actieprogramma doet zich op deze manier kenmerken door haar brede stedelijke samenwerking tussen partners en inwoners, waarbij ‘iedereen uitgenodigd wordt te bouwen aan dit actieprogramma: om de vele initiatieven uit de stad aan elkaar te verbinden, om netwerken te versterken, om samen te werken en elkaar te vinden’ (Actieplan *UZWS*, 2015). De introductie van *UZWS* dient dan ook sterk gezien te worden als het startschot van een brede en constant ontwikkelende beweging van betrokken burgers en professionals die samen staan voor een inclusief en weerbaar Utrecht (Raadsbrief, 18-12-2018, 5842148).

Anderzijds verwijst de inclusie naar het bestaan van een integrale beleidsvisie waar ‘preventie’ en ‘repressie’ een doorlopende lijn vormen. ‘Preventie is de basis van de aanpak’ en verwijst naar het gericht preventief wegnemen van mogelijke voedingsbodems en triggerfactoren (Raadsbrief, 14-01-2020, 7212361). Signaleren verwijst naar het bondgenotennetwerk en de ‘taakaccenthouders’ die (cultuursensitief) getraind zijn door de gemeente om binnen hun werkomgeving mogelijke radicaliseringspatronen bij individuen te herkennen of vragen te beantwoorden van collega’s (Stromenschema Radicalisering, 2019). Repressie en hulpverlening, tot slot, richt zich op de individuele casussen waarin persoonsgerichte hulp wordt aangeboden om de-radicalisering te bewerkstelligen. Op deze manier slaat *UZWS* een brug slaat tussen het sociaal- en veiligheidsdomein en richt zich daarmee als inclusieve aanpak op radicalisering en polarisatie

Dit stedelijke *frame* komt sterk terug in de werkstructuur van *UZWS* (zie afbeelding 5.2). In de afbeelding is te zien hoe ‘preventie’ als centrale *modus operandi* het fundament vormt van de

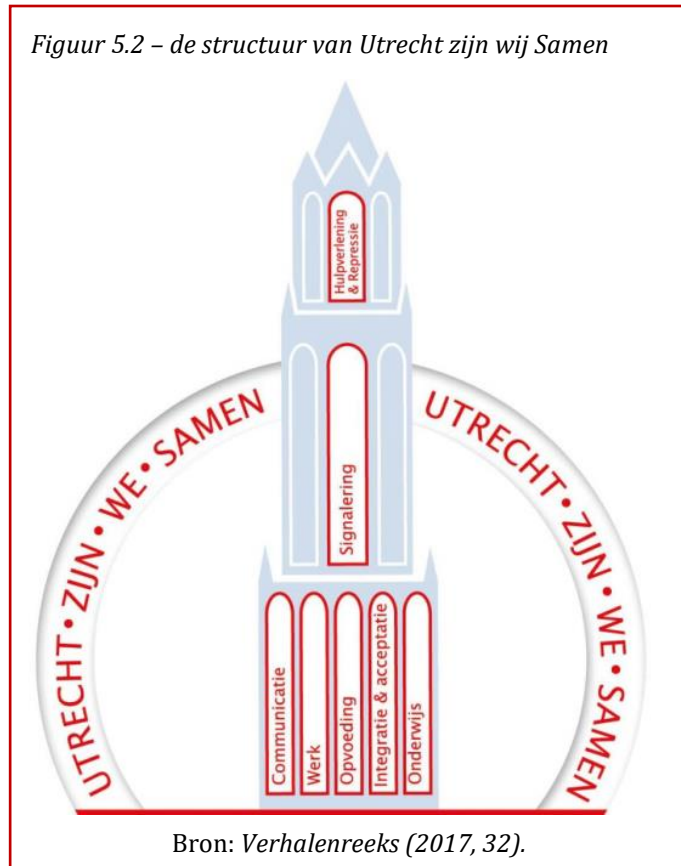
Figuur 5.1 – de doorgaande lijn van preventie en repressie



Bron: Actieplan *UZWS* (2015, 7)

aanpak, waarboven, in het geval van toenemende dreigingsvormen, nauwere repressieve pijlers staan. Het zwaartepunt ligt in deze preventie, waar de werkgroepen ‘onderwijs’, ‘integratie & acceptatie’, ‘opvoeding’, ‘werk’ en ‘communicatie’ ieder vanuit hun eigen domein werken aan het versterken van cohesie en het daarmee ondermijnen van de vaak genoemde voedingsbodem voor radicalisering. De integrale aard van het preventieve karakter van de aanpak komt sterk terug in deze verschillende werkgroepen. Waar de werkgroep ‘integratie & acceptatie’ zich heeft ingezet voor de Antidiscriminatie Agenda, heeft de werkgroep ‘onderwijs’

Figuur 5.2 – de structuur van Utrecht zijn wij Samen



Bron: *Verhalenreeks* (2017, 32).

in samenwerking met Stichting JoU ‘de horizon van jongeren te willen verbreden door kennis te maken met andersdenkenden, meningen uit te wisselen en zich in te leven in de positie van de ander’ (Raadsbrief, 30-06-2017, 4579445). Andere initiatieven vanuit de werkgroepen zijn samenwerkingsprojecten gericht op ‘identiteitsontwikkeling’ of het bespreekbaar maken van de gevolgen van ‘etnisch profileren’ (Raadsbrief, 21-12-2017, 4826609), het aanstellen van een cultuursensitieve jobhunter die jongeren helpt met het vinden van werk (Raadsbrief, 14-01-2020, 7212361), het opzetten van burgerschapsprogramma’s om jongeren te leren omgaan met sociale media (Raadsbrief, 06-07-2018, 5441244) of het vanuit de gemeente opzetten van een ‘Kompas Inclusieve Communicatie’ (Raadsbrief, 17-07-2019, 6486186).

De aaneenschakeling van het sociale en veiligheidsdomein met de nadruk op algemene preventie vormt de kernbenadering van *UZWS*. Dit berust op een institutioneel *frame* dat radicalisering interpreteert als een sociaal fenomeen het voorkomen van radicalisering als gemeenschapsdoel centraal stelt. De ‘inclusieve’ samenleving vormt het antwoord op deze opdracht aan de gemeenschap. Met haar inzet op het ‘tegengaan van discriminatie en segregatie en op verbinding en dialoog tussen inwoners met een diverse achtergrond’ koppelt de Gemeente Utrecht het radicaliseringsdomein direct aan bredere sociale vraagstukken over sociale cohesie, tolerantie en de welwillendheid van inwoners van de stad om in dialoog te treden (Commissiebrief, 07-07-2015, 15.507009).

Hier ligt dan ook het onderscheid tussen de *frames* gehanteerd op nationaal en lokaal niveau. Waar er op nationaal niveau sprake is van een logica waar repressie de basislijn vormt en 'gerichte' preventie hierbij een instrumentele verlening vormt, is op lokaal niveau te zien dat er sprake is van een 'integrale' of 'inclusieve' aanpak waarin de rationale van brede preventie en cohesievorming het antwoord vormt op het radicaliseringsvraagstuk. Dit maakt dat 'radicalisering' op nationaal niveau wordt gezien als individueel proces van vatbare individuen binnen kwetsbare gemeenschappen, terwijl op lokaal niveau 'radicalisering' zich sterker laat duiden als een gemeenschapsproces en brede maatschappelijke noties van inclusie, cohesie en inbedding, terwijl op lokaal radicalisering als meer dan een veiligheidsprobleem getypeerd wordt: het is een probleem van de gemeenschap – van de commune. Het gaat over meer dan criminaliteit of het overtreden van de grens der wettelijkheid. Dit maakt radicalisering een sociaal fenomeen waarbij brede noties van maatschappelijk onrecht en de bijbehorende 'triggerfactoren' als gevaarlijk leidmotief centraal staan. In beide logica's, nationaal en lokaal, wordt over 'preventie' gesproken, maar de waarlijke betekenisverlening aan dit woord is inherent verschillend.

Dimensie I 'beleidscoördinatie': een logica van decentralisatie

Nu de inhoud van het lokale *frame* geduid is, richt het onderzoek zich op het bestaan van een lokale *institutional logic of problem framing* als mogelijk verklaringsmechanisme voor de totstandkoming van het *frame*. Dit onderzoek concludeert dat er degelijk sprake is van een lokale *institutional logic of problem framing*, waarbij de door Poppelaars en Scholten geïntroduceerde noties van 'decentralisatie', 'depolitisering' en 'pragmatisme' ieder vertegenwoordigd zijn. De centrale rationale lijn binnen deze institutionele logica is, in lijn met wat Poppelaars en Scholten hebben aangetoond bij het integratievraagstuk, een sterke notie van *pragmatic problem coping* als gevolg de kleine afstand tussen de lokale ambtenarij en de uitvoeringsrealiteit van het beleid. De notie van *pragmatic problem coping* vindt haar weerklank in alle drie de dimensies, die in onderstaande paragrafen geïntroduceerd worden en daarbij worden vergeleken met hun nationale tegenhangers.

De rationale van 'decentralisatie' komt terug in de netwerksamenstelling van *UZWS* en de manier waarop dit de institutionele rationale beïnvloedt. In de uitvoering van haar beleid is *UZWS* afhankelijk van de samenwerkingspartijen betrokken bij *UZWS*. De door de nationale overheid opgelegde opdracht de lokale signaleringsstromen te versterken, in combinatie met de lokale wens een integrale preventieve aanpak ten behoeve van de weerbaarheid en het gemeenschapsgevoel, kan nou eenmaal niet gerealiseerd worden zonder een partnerschap met het maatschappelijk middenveld. Tijdens de interviews met de programmacoördinatoren komt de onontkoombaarheid van een breed netwerk in beide gevallen terug. Zo stelt respondent II:

Je hebt gewoon een netwerk nodig van professionals die de ogen en oren op de straat kunnen zijn. Maar ook sleutelfiguren die ook een goede achterban hebben die weet wat er speelt binnen verschillende gemeenschappen en ook de zorgen kunnen uiten en ook kunnen helpen op momenten dat wij dat nodig vinden.

(...)

Wij kijken eigenlijk heel erg naar wie er nou goed contact heeft met jongeren in het algemeen. Wie komen er wel eens achter de voordeur. Wie hebben wij nodig? Bijvoorbeeld een buurtteammedewerker. En zo bouw je dat eigenlijk op. Je maakt een stakeholderanalyse waarbij je eigenlijk kijkt naar welke partijen wij in de stad echt nodig hebben.

De reacties van de respondenten geven duidelijk weer dat de rationale achter het aangaan van de samenwerkingsverbanden met de maatschappelijke partijen is gebaseerd op de notie van *pragmatic problem coping*. Om de wens voor algemene preventie en een signaleringsnetwerk op te kunnen bouwen, dient de ambtenaar ‘achter de deur’ en ‘binnen gemeenschappen’ te komen (respondent I). Deze noodzaak om, in de woorden van respondent I, ‘uit de ivoren toren van het Stadskantoor te komen’ is inherent aan een radicaliseringsaanpak die zich zo sterk verbindt met het sociale domein van de stad. De sociale professionals hebben veel kennis en kennen de belangrijke thema’s in de verschillende buurten. ‘Het werk wat wij doen zouden wij gewoon niet kunnen doen zonder het netwerk – het levert allerlei mooie resultaten op’, voegt respondent II daaraan toe. Het uitrollen van een breed maatschappelijk netwerk als *UZWS* is, aldus de respondenten, een onontkoombare noodzaak waarbij er kritisch wordt gekeken naar de manier waarop *UZWS*, in de woorden van een door hen geschreven raadsbrief, als ‘platform van buurtteams, politie, scholen, vrijwilligers, migrantenorganisaties, sociaal makelaars en jongerenwerk’ zich kan blijven ontwikkelen (Raadsbrief, 17-07-2019, 6486186).

Als gevolg van de samenwerkingsverband ontstaat er, in lijn met Poppelaars en Scholten, een situatie waarin de uitvoeringspraktijk kan afwijken van de door de nationale overheid opgezette lijn als ‘coördinator’. Respondenten I en II geven aan dat er in de totstandkoming en het onderhouden van het netwerk een natuurlijke spanning bestaat tussen een dominante repressieve en dominante preventieve benadering. Respondent I stelt, reflecterende op de wens van de nationale overheid om te doen aan ‘gerichte preventie’ met een focus op signalering dat:

Vanuit de veiligheidskant denk ik dat er een verlangen is om alle sociale partijen (jongerenwerk, hulpverlening, etc.) ook allemaal in het veiligheidsdomein in te zetten. Dat is niet de bedoeling. Wij [als gemeente] komen achter de voordeur met alles wat wij laten doen in de stad. Veiligheid niet. Tuurlijk kan ik mij voorstellen dat zij mee achter de voordeur willen. Maar om achter de voordeur te komen – zoals maatschappelijke organisaties aangeven – is vaak vertrouwen belangrijk – dat ze onafhankelijk kunnen handelen. Deze belangen botsen wel eens met elkaar.

Respondenten I en II stellen dat het uitzonderlijk is dat professionals uit het sociale en veiligheidsdomein samenwerken en dat in veel gemeenten dit mislukt. De pragmatische omgang met het radicaliseringsvraagstuk binnen de gemeentegrenzen dwingt de ambtenaren betrokken

bij *UZWS* de balans in het samenwerkingsverband centraal te stellen. De noties van repressie en preventie blijven immers op gespannen voet staan – tussen dialoog en straf. De noodzaak tot samenwerking komt volgens respondenten I en II voort uit het complexe tijdsgewricht dat 2015 vormde voor de lokale dialoog over veiligheid. Zo stelde respondent II:

De urgentie was groot in 2015. Er waren veel aanslagen in Europa – het kwam heel dichtbij voor mensen. Daardoor werd de urgentie gevoeld – hier moeten we – bijna als bij Corona – samen de schouders onder zetten. Er was een breed gevoeld belang!

Het vinden van een evenwicht tussen de belangen van de gemeente en haar sociale partners behoort tot de kernwerkzaamheden van de ambtenaren betrokken bij *UZWS*. ‘Het domein ligt gevoelig op allerlei vlakken (...) lokaal wordt er veel van gevonden – bewoners en partners vinden er wat van – we moeten kunnen schakelen’ stelt respondent II dan ook.

Reflecterende op de bevindingen stelt dit onderzoek dat in de gemeentelijke rationale de netwerksamenwerking een pragmatisch antwoord vormt op de vraag hoe de gemeente voldoende contact kan leggen en onderhouden met de gemeenschappen die zij weerbaar wil maken. Dit komt overeen met de door Poppelaars en Scholten geïdentificeerde *bridging mechanisms* binnen de gemeentelijke context waarbij de hulp van maatschappelijke partijen essentieel is in het uitvoeren van lokaal beleid gericht op gemeenschappen (Poppelaars & Scholten, 2008, p. 350). Om deze samenwerking succesvol aan te gaan, dient de gemeente rekening te houden met de gespannen relatie tussen preventie en repressie en het gevoel van sociale professionals ‘ingezet’ te worden door het veiligheidsdomein te respecteren (Weert & Eijkman, 2017). Op deze manier resulteert de notie van ‘decentralisatie’ resulteert in een situatie waarin de gemeente door haar pragmatische rationale van omgang met het vraagstuk beleid vormt dat niet direct de nationale lijn volgt (Poppelaars en Scholten, 2008, p. 348).

Dimensie II ‘politiek-culturele context’: een logica van depolitisering

In vergelijkend perspectief met de notie van nationale ‘politisering’, valt de afwezigheid van deze politisering binnen het lokaal radicaliseringsdebat op. *Pragmatic problem coping* keert wederom sterk terug in de politieke arena en kleurt de verhouding tussen gemeenteraad en ambtenaar.

Kijkende naar het corpus van lokale politieke bronnen, voornamelijk bestaande uit schriftelijke vragen gesteld door de gemeenteraadsleden, valt op dat de documenten altijd terug te leiden zijn naar zekere *focus events*. Dit wil zeggen dat leden van de Utrechtse gemeenteraad reageren op (inter)nationale aanslagen of incidenten of hun vragen stellen naar aanleiding van een gepubliceerd onderzoek in kranten of televisiejournalen. De vragen zijn vervolgens een combinatie van het uitspreken van verontwaardiging van de (inter)nationale gang van zaken en de vraagstelling hoe deze casuïstiek zich naar de gemeente Utrecht doet vertalen. In slechts één van de onderzochte vragen wordt er direct verwezen door de gemeenteraadsleden naar *UZWS* (Schriftelijke vragen, 02-12-2015, 187).

Het is belangrijk te onderstrepen dat er overeenkomsten te vinden zijn in het politieke discours op nationaal en lokaal niveau. In beide gevallen is het onderscheid te maken tussen traditioneel 'rechtse' partijen die sterker sturen op 'repressie' en traditioneel 'linkse' partijen die sterker willen inzetten op preventie en zich afzetten tegen de stigmatisering van de moslimgemeenschap. Zowel op nationaal en lokaal niveau doen alle landelijke partijen in de Tweede Kamer en Utrechtse gemeenteraad mee aan het debat. De vragen binnen de gemeenteraad zijn dan ook weldegelijk politiek van aard. Dit wil zeggen dat, net als bij de nationale politieke arena, de betrokken raadsleden (inter)nationale gebeurtenissen linken aan het partijprogramma en hierover vervolgens vragen over stellen aan de machthebber. Voorbeelden hiervan zijn de schriftelijke vragen over terugkerende jongeren uit Syrië (Schriftelijke vragen, VVD, 05-06-2014, 69), brandstichtingsincidenten bij Zweedse moskeeën (Schriftelijke vragen, GroenLinks, 27-01-2015) of mogelijk onwenselijk gedrag vanuit de alFitrah Moskee (Schriftelijke vragen, PVV, 08-05-2018, 54). De vragen kenmerken zich, net als op nationaal niveau, door een eenzijdige belichting van het radicaliseringsvraagstuk. Dit gebeurt bijvoorbeeld door te verwijzen naar 'enkel' het jihadistisch terrorisme en Syriëgangers (Schriftelijke vragen, CDA & D66, 22-01-2015,12; Schriftelijke vragen, VVD, 19-12-2016, 151) rechts-extremisme (Schriftelijke vragen, GroenLinks, 05-01-2015, 3), klimaatextremisme (Schriftelijke vragen, Partij voor de Dieren, 19-07-2019) of de bescherming of mogelijke ontmanteling van religieuze instellingen die volgens delen van de gemeenteraad de integratie in de weg staan (Schriftelijke vragen, DENK, 04-02-2019, 33; Schriftelijke vragen, PVV, 08-05-2018, 54; Schriftelijke vragen, gehele gemeenteraad, 06-10-2017, 117).

Reflecterende op hun omgang met de gemeenteraad stellen respondenten I en II zich te herkennen in de aard van de schriftelijke vragen, maar stellen dat het voornamelijk een constructieve dialoog betreft waarbij 'vertrouwen' en cruciale rol speelt. De ambtenarij ontvangt maar sporadisch vragen en er komen nagenoeg geen reacties binnen op de verzonden raadsbrieven. In de gevallen dat er wel vragen zijn, zijn deze vaak informatief van aard. Zo stelt respondent I positief:

Het sturen van raadsbrieven die dan niet geagendeerd worden, wordt in gemeenteland ook wel gezien als aan teken dat we goed bezig zijn. De conclusie is dan niet dat ze niet opletten, maar dat ze het gelezen hebben en dat het geen vragen oproept. Ik vind het prima zo. Ik vind ook dat de gemeenteraadsleden die wel betrokken zijn, dat die ook echt goed betrokken zijn. Dat zij weten waar het over gaat en kritische vragen stellen. Dat waardeer ik wel. Dat zet ons ook aan het denken.

Beide respondenten erkennen wel dat er sprake kan zijn van politici die willen 'scoren' op het radicaliseringsdossier, maar stellen dat er nooit echt sprake is van fundamentele meningsverschillen over de beleidskoers of -invulling. Zo stellen de respondenten:

'Ik heb wel – we hebben de afspraak gemaakt dat wij bij het Actieplan dat wij twee keer per jaar een update geven – over uitvoering en stand van zaken – middels raadsbrieven – daar komen niet of nauwelijks vragen over. Als er vragen komen, is het altijd die repressieve kant. Of dan gaat het over het casuoverleg. Hoeveel gevallen zijn er nou naar Syrië vertrokken? De pers doet precies hetzelfde. Alle andere dingen uit het sociale domein – daarvoor is de interesse matig' (respondent I).

Ja, het is geen – althans zo heb ik het nooit ervaren – dat er politieke strijd over *UZWS* is geweest. Het is wel – af en toe worden er wel vragen gesteld, waarschijnlijk ook om te laten zien – 'wij' zijn als politieke partij bezig met dit vraagstuk – om een beetje in de schijnwerpers te zitten, maar echt inhoudelijke botsingen tussen bestuur en gemeenteraad – of onderling tussen gemeenteraadsleden – heb ik nooit echt ervaren. (respondent II).

Het door de respondenten geschetste beeld komt sterk terug in de beantwoording van de schriftelijke vragen en de daarbij horende raadsbrieven. Zo eenduidig de aard van de vraagstellingen is, zo eenduidig gestructureerd zijn ook de uit de college voorgedragen antwoorden. In de beantwoording van de vragen komt de notie van de overheersende pragmatische insteek van de lokale radicaliseringsaanpak naar voren. Dit wordt gedaan door in de beantwoording te onderstrepen dat *UZWS* als actieprogramma de beste oplossing vormt voor een uiterst complex en veelzijdig probleem. Vervolgens wordt hieraan gekoppeld dat deze complexiteit enkel opgelost kan worden door een brede stedelijke aanpak waarin het maatschappelijk middenveld betrokken is en luisteren en dialoog centraal staan. Context was cruciaal bij het vergroten van het draagvlak voor het beleid. Zo werd er bij het beantwoorden van vragen naar aanleiding van de aanslag op Charlie Hebdo in december 2015 ook stil gestaan bij de maatschappelijke gevolgen in Utrecht naar aanleiding van de aanslagen in Beiroet in november 2015 (Schriftelijke vragen, GroenLinks, 05-01-2016, 187) en werd er in de beantwoording van vragen over de noodzaak tot het beveiligen van moskeeën ook altijd verwezen naar de context van andere religieuze instellingen zoals synagogen (Schriftelijke vragen, 22-01-2015, PvdA, 13; idem, GroenLinks, 05-01-2015, 3). Deze contextuele benadering geeft vervolgens ruimte voor het plaatsen van de vraagstukken binnen de bredere beleidsvisie van *UZWS*. De vragen die gesteld worden vanuit een veiligheidsperspectief (repressie) worden breder getrokken, waarbij de sociale component van radicaliserings- en polarisatievraagstukken (preventie) wordt geïntroduceerd. De netwerksamenwerking tussen de lokale overheid en het maatschappelijk middenveld, alsmede de noodzaak voor dialoog en het ontginnen van de voedingsbodem voor radicalisering en haat, vormen twee terugkomende hoofdpilaren in alle schriftelijke antwoorden (Schriftelijke vragen, PvdA, 21-01-2016, 12; Schriftelijke vragen, VVD, 19-12-2016, 151; Schriftelijke vragen, PVV, 08-05-2018, 54; Schriftelijke vragen, PVV, 09-10-2018, 133; Schriftelijke vragen, DENK, 04-02-2019, 33).

Reflecterende op de rationale van het lokale handelen in relatie tot de nationale overheid, valt op dat de lokale politieke arena zich sterk typeert door een constructieve en coöperatieve houding waarin de ambtenaar duidelijk het primaat heeft en zijn handelen ongewijzigd kan

voortzetten vanuit de pragmatische rationale. Dit staat haaks op de reeds geschetste nationale politieke context waarin onder andere de politieke druk de repressieve aard van het radicaliseringsbeleid heeft gevormd. In lijn met het werk van Poppelaars en Scholten is zichtbaar hoe er op lokaal niveau voornamelijk gestreefd wordt naar het overtuigen van de politieke actoren dat de huidige koers van beleid een pragmatische, en daarmee wenselijke, oplossing vormt voor het maatschappelijke vraagstuk (2008, 350).

Dimensie III 'beleidsideologie': een logica van pragmatisme

Van de drie onderzochte dimensies, zijn de verschillen tussen de nationale rationale van symbolisme en de lokale rationale van pragmatisme het sterkst present in de geanalyseerde documentatie en afgenomen interviews. Bovenstaande uiteenzettingen over 'decentralisatie' en 'depolitisering' hebben de lokale rationale van *pragmatic problem coping* uitgelicht. De ambtenaren van *UZWS* zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid in een complexe beleidscontext en laten zich in hun handelen sterk sturen door een pragmatische rationale. Botsingen tussen deze rationale van pragmatisme met de nationale rationale van het symbolisch reageren op *focus events* komen binnen de documentenanalyse en interviews op twee manieren terug. Ten eerste op het gebied van de zogenoemde bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen als onderdeel van het repressieve nationale *frame* en ten tweede de gerichte focus op het Jihadisme als enige dreigingsbron binnen datzelfde *frame*.

De bestuurlijke en strafrechtelijke focus als onderdeel van de repressieve benadering van de nationale overheid kent, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken aan de hand van het concept 'performativiteit', een sterk symbolische inslag. Over deze repressieve benadering, voornamelijk op het gebied van de relatie tussen bestuurlijke en ambtelijke straffen, werd al vroeg in de ontwikkeling van *UZWS* over gesproken. Hierbij ging het om de mogelijke negatieve gevolgen van een te sterk repressieve focus en toon van het debat. Repressie en de notie van 'straffen' kunnen vanuit een rechtvaardigingsgevoel onderbouwd worden, maar kunnen op hun beurt 'contraproductief werken' (Raadsbrief, 02-10-2015, 15.510130). Zo spreekt respondent II zijn frustratie uit over dergelijke vormen van kortzichtigheid:

Je moet je voorstellen: wij zijn bezig met resocialisatie, deradicaliseren van lokale casuïstiek. En dan komt de nationale overheid ineens en zegt 'we willen het Nederlanderschap van deze persoon intrekken' - na dat deze persoon al een straf heeft uitgezet. Dan kom je dus met een bestuurlijke straf boven de strafrechtelijke straf - wij vinden dat een dubbele straf. En dan zie je dat wij vooral kijken - wat betekent dit in een lokale situatie. Dat betekent dus dat deze persoon niet meer mag werken - niet meer in aanmerking komt voor een huis. Of te wel - ga maar lekker resocialiseren vanuit de gemeente... dat gaat dan gewoon niet meer lukken - die heeft geen hoop of toekomst meer.

De sterk politieke symbolische beslissing tot het afnemen van het Nederlandschap als bestuurlijke maatregelen boven de strafrechtelijke vervolging vloekt met de notie van lokale *pragmatic problem coping*. Zo is in de reeds aangehaalde raadsbrief van eind 2015 is dan ook te lezen dat ‘naast bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen wordt (...) altijd gekeken naar de samenhang met andere interventies, zoals de-radicalisering, geestelijke begeleiding en toeleiding naar werk, school, huisvesting en bijvoorbeeld schuldhulpverlening’. (Raadsbrief, 02-10-2015, 15.510130). Eenzelfde notie van lokale pragmatische interactie en dialoog als tegenhanger van nationale symbolische drang tot rechtvaardigheid komt voort in het handelingskader van de gemeente met mogelijke problematische salafistische stichtingen binnen de gemeentegrenzen (Raadsbrief, 24-12-2015, 15.513316). ‘Politiek denkt dat ze moeten scoren. Wij denken dan – die persoon zit hier in Utrecht – dan moeten wij er maar mee dealen’, vatte respondent II samen.

Andere voorbeelden hiervan zijn de door respondent II aangehaalde maatregelen aangaande gezichtsbedekkende kleding en de door respondent I aangehaalde maatregelen over het besluit van de overheid om in Syrië gestrande uitreizigers niet terug te halen voor berechting:

Het landelijk beleid moet je lokaal uitvoeren. Dat betekent ook met die wet op gezichtsbedekkende kleding. Dat houdt in dat overheidsgebouwen niet toegankelijk zijn voor mensen met gezichtsbedekkende kleding. En dan moeten wij dat gaan uitleggen aan moskeebesturen – waarom dit nu de wet is. Dan krijg je ook incidenten – het verstoort onze samenwerking met deze partijen. Dat zorgt wel voor – omdat men ons toch als een overheid ziet – voor minder vertrouwen in die overheidsaanpak. (respondent I).

We hebben het net gehad over terugkeerders en terugkeerbeleid. Dat heeft enorme impact op wat wij lokaal doen. Het al dan niet terughalen van gezinnen. Los van politieke voorkeur – het kan ook een praktische voorkeur hebben – een strategische voorkeur. Er zijn mensen die dan denken dat ze mensen laten stikken – vooral in de islamitische gemeenschap. Zij zeggen dat ‘als jullie hen als echte Nederlanders zouden zien, dan hadden jullie ze wel teruggehaald’. Voor dat soort sentimenten moet je lokaal dan ook weer rekening mee houden. (respondent II).

De besproken ‘spierballentaal’ van de nationale overheid gericht op Jihadisme als ‘enkele’ reële bron van dreiging kan hierbij als tweede voorbeeld worden aangehaald. De gemeente Utrecht stelde zich als doel de brede maatschappelijke trend van polarisatie te ontmantelen als een van de kernoorzaken voor radicalisering (UZWS, 2015). De nauwe symbolische opvatting van de nationale overheid gericht op het Jihadisme werkt in de pragmatische rationale van de integrale preventie dan ook averechts. Respondenten I en II stellen dat de harde opstelling van de nationale overheid de lokale samenwerking met de moslingemeenschappen bemoeilijkt en wantrouwen in de hands peelt. Respondent II kan zich nog goed herinneren dat hij/zij vanuit UZWS heeft aangekaart bij de NCTV dat de gemeente Utrecht ‘princiepueel tegen een nationaal Actieprogramma was dat zich enkel richt op Jihadisme’.

Beide voorbeelden geven een inzicht in de relatie tussen symbolisme en pragmatisme als onderdeel van de dimensie beleidsideologie. De visie van sterke repressie kon niet losgezien worden van de door de nationale overheid gesignaleerde dreiging vanuit het Jihadisme. Ten opzichte van de nationale Integrale Aanpak Jihadisme valt sterk op dat *UZWS* radicalisering als breed maatschappelijk begrip definieert. Hiermee zet de lokale aanpak zich af van de notie dat 'jihadisme' de enige vorm van radicalisering is. Op een vraag vanuit de gemeentelijke Commissie Mens en Samenleving of 'de aanpak over jihadisme gaat', antwoorden de burgemeester en wethouder ook met een volmondige 'nee' (Vorbereidingsdocument Commissie M&S, 29-10-2015). Radicalisering wordt in de volste breedte van het begrip gehanteerd. Zo is er in raadsbrieven te lezen hoe er vanuit de ambtenarij wordt verwezen naar landelijke mogelijke destabiliserende voorvallen van buitensporig politiegeweld of uit de hand gelopen demonstraties in Turkije (Commissiebrief, 02-10-2015, 15.510130), het streven naar een gelijkwaardige positie van LHBT'ers en mensen met een functiebeperking (Commissiebrief, 07-07-2015, 15.507009) of het opzetten van programma's gericht op het tegengaan van 'islamofobie' (Raadsbrief, 14-01-2020, 7212361). Het zijn 'diverse vormen van radicalisering (...) die een bedreiging vormen voor de vreedzame samenleving die wij met *UZWS* voor ogen hebben' (Raadsbrief, 18-12-2018). Het kunnen combineren van de nationale repressieve tendens en notie van algemene preventie blijft, aldus respondent I, 'als bij het spel hamertje-tik – dat je een driehoekje in het rondje probeert te slaan'.

Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de drie dimensies van de lokale *institutional logic of problem framing* in sterke mate te traceren zijn binnen het radicaliseringsdomein. De documentenanalyse en interviews laten zien dat binnen het nationale en lokale *frame* de noties van preventie en repressie aan elkaar gekoppeld zijn. De achterliggende rationale verschilt echter wel in hoe deze twee kanten van het radicaliseringsvraagstuk zich tot elkaar verhouden. Waar er op nationaal niveau sprake is van een logica waar repressie de basislijn vormt en 'gerichte' preventie hierbij een instrumentele verlening vormt, is op lokaal niveau te zien dat er sprake is van inclusieve benadering met een focus op 'algemene' preventie' en cohesievorming het antwoord vormt op het radicaliseringsvraagstuk. De verschillende lokale en nationale logica's binnen de drie dimensies 'beleidscoördinatie', 'politiek-culturele context' en 'beleidsideologie' dienen als verklaring voor dit verschil in *frames* en bijbehorend verschil in beleid. Dit onderzoek stelt dan ook dat er binnen het radicaliseringsdomein sprake is van een te onderscheiden lokale en nationale *institutional logic of problem framing*.

----- VI. Coherente overheidsactie – een reflectie en kritiek -----

Wij zijn een overheid. En de gemiddelde burger maakt geen onderscheid tussen een gemeenteraad en een gemeentelijk ambtelijk apparaat of rijk en ministerie en tweede kamer. De overheid is de overheid. En je ziet daar dus grote verschillen in (respondent IV).

Met het aantonen van het bestaan van een nationale en lokale *institutional logic of problem framing*, richt het onderzoek zich in hoofdstuk 6 op de relatie die dit heeft tot de notie van ‘coherente overheidsactie’. Zoals in het theoretisch kader besproken en geoperationaliseerd in de methodologie, maakt onderzoek gebruik van de drie kernindicatoren van coherentie zoals geïntroduceerd door May et al. (2006 & 2011). In dit hoofdstuk wordt eerst kort stilgestaan worden bij de mogelijke vormen van (in)coherentie binnen de onderzochte casus van *UZWS* en haar relatie tot de nationale overheid. Vervolgens wordt, opeenvolgend en aan de hand van de kernindicatoren, de (in)coherentie geduid.

Botsende frames en hun *institutional logics of problem framing*

Uit de documentenanalyse en interviews is gebleken dat de nationale en lokale overheid een eigen *frame* hebben om het radicaliseringsvraagstuk te duiden. Hierbij gaat het enerzijds om een nationaal *frame* van repressie, waarin ‘gerichte preventie’ en instrumenteel verlengstuk is van het veiligheidsdomein. Anderzijds gaat het om een lokale *frame* van inclusie, waarin ‘algemene preventie’ het fundament vormt voor een gemeenschappelijke aanpak van radicalisering als sociaal probleem. Dit doet zich vertalen naar een sterke strafrechtelijke focus op het Jihadisme op nationaal niveau en een dominante brede focus op extremisme als dreiging voor de gemeenschap en cohesie op lokaal niveau. Het spanningsveld tussen deze institutionele *frames* en de manier waarop deze zienswijze het handelen van de overheid vormgeeft, vormt de leidt tot voor afwijkende beleidslijnen en handelingskaders.

In de documentenanalyse en interviews vertalen deze spanningen zich op twee concrete manieren naar de praktijk. Ten eerste resulteren de afwijkende institutionele *frames* in een wisselende verhouding tot professionals uit het sociale domein en het maatschappelijk middenveld. In hoofdstuk 5 is te lezen hoe het ‘rekruteren’ van het sociale domein als onderdeel van het veiligheidsdomein een inherente spanning meebrengt als het gaat om de verhouding tussen preventie en repressie. De nationale repressieve focus en haar nadruk op ‘gerichte preventie’ en signaleren vragen van professionals uit het sociale domein zich voornamelijk te richten op het signaleren en tijdig doorgeven van verdachte personen ten behoeve van het opsporen en vervolgen van mogelijk gevaarlijke individuen. De lokale focus op ‘algemene preventie’ vraagt van voornoemde om zich te richten op cohesiebevordering, weerbaarheid en het, namens het netwerk *UZWS*, onderhouden van relaties met gemeenschappen met mogelijk voor radicalisering vatbare kringen. Hier is zichtbaar hoe de verschillende interpretatie van het

radicaliseringsvraagstuk op nationaal en lokaal niveau resulteert in afwijkende verwachtingspatronen en signalen naar maatschappelijke partners betrokken bij de nationale en lokale aanpak tegen radicalisering.

Ten tweede resulteren de afwijkende institutionele *frames* in een andere omgang met de voor radicalisering vatbare gemeenschappen. De nationale tendens van strafrecht als onderdeel van een veiligheid- en rechtvaardigingsdiscours richt zich sterk op het (symbolisch) straffen van geradicaliseerde individuen met bestuurlijke maatregelen bovenop het strafrechtelijk domein. Dit staat op gespannen voet met de lokale tendens van cohesievorming, waarin het aangaan en onderhouden van een dialoog met voor radicalisering vatbare individuen en de gemeenschappen waar zij onderdeel van uitmaken centraal staat. Opvattingen over rechtvaardigheid botsen hier met die van stigmatisering en het symbolisch bestuurlijk handelen kan de pragmatische rationale van de lokale overheid ondermijnen. Voorbeelden hiervan zijn de reeds besproken maatregelen omtrent het afnemen van het Nederlanderschap, het verbieden van het dragen van gezicht bedekkende kleding in de openbare ruimte, het beleid aangaande terugkeerders en het ‘ophalen’ van uitreizigers en de omgang met onwenselijk gedrag van instellingen binnen de voor radicalisering kwetsbare gemeenschappen. De verschillende vertrekpunten van de nationale en lokale overheden hebben als gevolg dat de omgang met de voor radicalisering kwetsbare gemeenschappen sterk kan verschillen.

Indicator I: kwesties

De vraag die dan overblijft is of bovenstaande twee constatering aangehaald kunnen worden om het radicaliseringsdomein als ‘incoherent’ te typeren. Kijkende naar de notie van ‘kwesties’ zoals geïntroduceerd door May et al. (2006, p. 383), is dit wel het geval. De rechtlijnige stellingname hier is dat het bestaan van een veelvoud van kwesties, zeker in combinatie met een natuurlijke tegenstrijdigheid of afweging tussen deze kwesties, coherente overheidsactie doet ondermijnen (Mat et al., 2006, 383 & 2011).

De kwesties en inherente spanning hiertussen verwijst in de context van het radicaliseringsvraagstuk naar het simultane bestaan van de nationale en lokale *frames* en de interpretatie hierin van het radicaliseringsvraagstuk. Deze interpretaties maken dat het radicaliseringsdomein uit afwijkende clusters van kwesties bestaat. De inclusie van noties als de ‘anti-discriminatieagenda’ (Raadsbrief, 30-06-2017, 4579445), ‘arbeidsmarktondersteuning’ (Raadsbrief, 14-01-2020, 7212361), ‘identiteitsontwikkeling’ en etnisch profileren (Raadsbrief, 21-12-2017), 7212361) binnen de lokale interpretatie van het radicaliseringsvraagstuk legt andere accenten dan de noties van ‘signaleringsnetwerken’ en ‘meldpunten’ als onderdeel van de nationale interpretatie (Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 2014, p. 18). Deze *crowding of the issue space* ondermijnt de coherentie van het overheidsbeleid omdat dit de focus van partijen binnen het radicaliseringsdomein constant doet verschuiven (May et al., 2006, p. 383).

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de impact van deze incoherentie in kracht afneemt als gevolg van de coördinerende en sterk hiërarchische vormgeving van het radicaliseringsdomein. De in hoofdstuk 4 besproken dimensie van ‘centralisatie’ onderstreepte de manier waarop de nationale overheid haar positie als ontwikkelaar van het *frame* in relatie tot de beleidsuitvoering wist te versterken middels het institutionaliseren van afhankelijkheidsrelaties. Middels trainings- en kennisinstituten als het ROR en de ESS, en de manier waarop gemeenten afhankelijk zijn van dergelijke instellingen, legt de nationale overheid druk op de lokale overheden om het nationale *frame* over te nemen. De overheid ziet zichzelf hierbij sterk in een ‘ondersteunende’ en ‘bijsturende’ rol (respondent III).

Deze stroomlijnende werking van de overheid komt het sterkst terug in de Versterkingsgelden³. De Versterkingsgelden zijn door de NCTV in het leven geroepen om ‘de veiligheidsketen op een aantal punten substantieel te versterken’ (Kamerbrief, 27-02-2015). Met deze subsidiepot wil het rijk lokale overheden die ‘een spilfunctie vervullen’ (Bestedingskader 2016) helpen te investeren in hun lokale radicaliseringsaanpak. Het doel is om ‘een regionale aanpak van radicalisering en jihadisme’ te kunnen bewerkstelligen en op deze manier de gemeenten te binden aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. De gemeente Utrecht vraagt sinds 2015 (succesvol) subsidie aan middels de Versterkingsgelden en linkt dit tot en met het heden aan haar lokale aanpak *UZWS*.

De Utrechtse interpretatie van algemene preventie waarin radicalisering benaderd wordt vanuit een gemeenschapslogica, kan haar plaats niet direct vinden binnen de Versterkingsgelden wat gericht is op repressie en gerichte preventie. ‘De insteek van de Versterkingsgelden zit meer op de nauwe of gerichte preventie van radicalisering – dat strookt gewoon niet goed met de manier waarop wij het hebben ingestoken’, aldus respondent II. De spanning van deze documentenreeks Versterkingsgelden zit hem voorname in de ‘E-categorie’. Deze categorie, genaamd ‘activiteiten ten behoeve van gezin en omgeving van (mogelijk) radicaliserende personen’ is de plaats waarin de subsidies voor de preventievere interventies gedaan worden. Hier botsen de rationale of institutionele logica’s van de nationale en lokale overheden met vlagen. Met als argumentatie dat de beschreven interventies ‘te breed zijn’ en daarmee ‘buiten het bestedingskader vallen’ worden nagenoeg alle voorstellen gericht op brede ‘interculturele communicatie’ (Versterkingsgelden, 2016, D4) of brede ‘burgerschapontwikkeling’ (Versterkingsgelden, 2016, E1 en E2). Projecten gericht op brede stedelijke cohesie-bevordering om zo polarisatie en radicaliseringsbewegingen preventief te voorkomen, of onderzoeken hiernaar, worden niet of deels toegekend (Versterkingsgelden, 2016; 2017; 2018; 2019). In de gevallen dat er een toekenning van (een deel) van dit soort ‘bredere’ preventieve aanvragen komt,

³ Let op: de aangehaalde bronnen verwijzen naar het jaar van het indienen van de subsidieaanvraag voor de Versterkingsgelden. Als de bronvermelding verwijst naar 2016 betreft het dus de in 2016 ingeleverde en beoordeelde aanvraag voor de Versterkingsgelden van het volgende kalenderjaar: 2017.

rechtvaardigt de NCTV de toekenning door de te stellen dat de 'preventieve' maatregelen gezien zouden moeten worden als 'repressieve' maatregelen (Versterkingsgelden, 2015; 2016; 2017). Zo is in de toekenning van de Versterkingsgelden in 2015 te lezen dat het aangevraagde bedrag voor de dagbesteding van voor radicalisering kwetsbare jongeren niet bijdraagt aan de weerbaarheid, maar meer gezien dient te worden als specifiek instrumentarium te gebruik op individuele casuïstiek (Versterkingsgelden, 2015, p. 2). Een ander voorbeeld is het veelvoud aan subsidiotoekenningen waarbij de NCTV stelt dat het geld beschikbaar wordt gesteld, mits de focus 'aangescherpt' wordt en enkel ingezet wordt voor 'specifieke gevallen van jongeren die kwetsbaar zijn voor radicalisering' (Versterkingsgelden, 2017, E5; 2019, E2 & E3). Op deze manier dat de nationale overheid vanuit haar coördinerende positie het aantal kwesties binnen het beleidsdomein poogt te beperken en zo druk uitoefent op de uitvoering van het beleid.

Gesteld kan worden dat de inrichting van het radicaliseringsdomein en de positie die de NCTV en SZW, en de instanties die zij in het leven geroepen hebben, hierin vervullen de nationale interpretatie van het radicaliseringsvraagstuk kracht bijzetten. Veel gemeenten, waaronder Utrecht, 'zijn gewoon afhankelijk van hun geld' (respondent I) en het niet toegekend krijgen 'betekent dus ook dat wij ons beleid niet kunnen uitvoeren' (respondent II) (Commissiebrief, 07-07-2015, 15.507009). Zodoende neemt de incoherentie die resulteert uit de veelvoud van aanwezige kwestie deels in kracht af.

Indicator II: belangen

De notie van 'belang' of 'belangen' en haar relatie tot (in)coherente overheidsactie is sterk verbonden aan de relatie tussen gemeente en Utrecht. Uit de documentenanalyse en interviews is te stellen dat de lokale overheid, in de bewoording van May et al. (2008, 384), gezien moet worden als een 'belangenorganisatie' die druk uitoefent op de nationale beleidslijn. Ondanks dat, zoals te lezen is bij de indicator 'kwesties', de nationale overheid druk uitoefent in het stroomlijnen van de interpretatiewijze van het radicaliseringsvraagstuk, slaagt de gemeente Utrecht erin om haar radicaliseringsaanpak sterk langs haar eigen lijn uit te voeren.

Respondenten I en II stellen dat dit mogelijk is als dankzij de sterke assertiviteit vanuit de gemeente Utrecht om haar lokale logica kenbaar te maken bij de nationale overheid. Middels de zogenoemde 'prio-vergaderingen', waarbij de gemeenten met de grootste radicaliseringsuitdagingen samenkomen bij de NCTV, en het G4 overleg, waar de burgemeesters van de vier grote steden samenkomen in Den Haag, poogt de gemeente Utrecht interpretatie van het radicaliseringsvraagstuk te verkondigen. Respondent II onderstreept hierin de rol van de gemeente Utrecht:

Het voordeel van ons is dat wij een van de grote steden zijn. Dat houdt in dat wij vrij – beter kunnen doodrukken – onze wensen – dan een kleinere gemeente. We hebben meer impact op nationaal niveau – we hebben een stem.

De positie van de gemeenten wordt hierin verder versterkt door de natuurlijke beleidstechnische verhouding tussen nationale en lokale overheid. Gemeenten lopen, in de bewoording van respondent IV, 'altijd voor op de nationale overheid – zij lopen voor op het opdoen van inzichten, omdat zij noodgedwongen geconfronteerd worden met onverwachte casussen en voorvallen in realiteit'. De nationale overheid is immers 'een stuk trager, omdat ze verder afstaat van de praktijk', aldus respondent III. Dit maakt dat de gemeente Utrecht, met de ervaringen van de beleidsrealiteit en haar noodgedwongen pragmatische manier van het aanvliegen van deze realiteit onder de arm, de ruimte krijgt haar eigen interpretatie (en daarmee haar eigen 'belang') kan verkondigen. Zo was respondent II, als gevolg van zijn ervaring met de beleidsrealiteit in de gemeente Utrecht, betrokken bij de totstandkoming van de nationale CT-strategie. Hier heeft hij/zij samen met andere gemeenten gepleit voor het veranderen van de terminologie (van Jihadisme naar een bredere beschrijving van extremisme) met als gevolg dat dit, 'al was het summier', is aangepast (respondent I).

Ondanks de constatering dat de gemeente Utrecht, als gevolg van haar ervaring en positie als uitvoerende tak van de overheid, als 'belangenorganisatie' kan worden geduid, kan dit onderzoek geen uitspraak doen over de gevolgen die dit heeft voor de (in)coherentie van het overheidsbeleid. Het corpus aan beschikbare bronnen is niet voldoende om de door de respondenten geconstateerde verschuiving van focus bij de nationale overheid te verklaren aan de hand van de indicator 'belangen'. Hierover zal in de discussie van dit onderzoek verder op gereflecteerd worden als het gaat over de ministeriële verhoudingen binnen de overheid.

Indicator III: beleidsintegratie

De indicator 'beleidsintegratie' van May et al. (2006, 384) richt zich sterk over de eenduidigheid van de verhouding tussen kwesties en belangen – over de continuïteit van taal en symbolisme binnen beleid. Kijkende naar de documentenanalyse en interviews kan binnen deze indicator geconcludeerd worden dat het overheidsbeleid binnen het radicaliseringsdomein sterk incoherent is. Hierbij gaat het om de botsende institutionele dimensie van 'beleidsideologie' en de manier waarop het krachtenveld van 'symbolisme' en 'pragmatisme' hier vorm aan geven.

Het in hoofdstuk 4 beschreven nationale veiligheid- en rechtvaardigingsdiscours botst met de sterker pragmatische en instrumentele rationale van de gemeente Utrecht. De interpretatie van de beleidsrichting (*perception of policy*) en het bijbehorende beleidsbeeld (*policy image*) waarmee de overheid richting haar samenwerkingspartners en inwoners communiceert is hierdoor inconsistent. Voorbeelden van de praktische gevolgen van deze inconsistentie zijn uitgebreid besproken in hoofdstuk 5, waarbij er onder andere is verwezen naar het afnemen van het Nederlanderschap, het verbod op gezicht bedekkende kleding en het terugbrengen van uitreizigers voor berechting in Nederland. In al deze voorbeelden wordt de lokale overheid aangesproken door haar samenwerkingspartners binnen UZWS op de gekozen beleidslijn. Op

deze manier hindert de normatieve en symbolische rationale van de nationale overheid de pragmatische en instrumentele aanpak van de lokale overheid. Centraal hierin staat dus de notie van 'taal' en de manier waarop er in de nationale logica gecommuniceerd wordt over het radicaliseringsdomein. Deze taligheid – deze geconstateerde 'spierballentaal' – werkt grensoverschrijdend en heeft haar impact op de manier waarop de lokale overheid omgaat met haar samenwerkingspartners. De noodzaak tot het 'vertalen' van deze nationale boodschappen wordt door respondent II onderstreept in het interview. Respondent II stelt:

Je moet je betrokken houden [met de samenwerkingspartners] en tegelijkertijd ook soms vraagstukken die vanuit de landelijke overheid komen – die moet je toch op een of andere manier vertalen en uitleggen. Je wordt vaak ook gezien als één overheid. Als een minister bepaalde uitspraken doet op landelijk niveau. Ja..., dan heb je daar op een of andere manier last van. En dat moet je soms aan *damage control* gaan doen. Dat maakt het zeker niet makkelijk.

Respondenten I en II erkennen dan ook dat deze nationale uitspraken schade aanrichtingen binnen het samenwerkingsverband *UZWS* en dat het vanuit de gemeentelijke ambtenarij veel inzet kost om deze schade ongedaan te maken. Respondent V kan zich in zijn/haar werkzaamheden dan ook frustratie bij veel lokale overheden nog goed herinneren. In de woorden van respondent V:

Als je primair gericht bent op integratie en het behouden van communicatie met groepen, is het natuurlijk heel vervelend als een andere overheidsorganisatie of politiek betoog daar doorheen walst vanuit veiligheidsbelang en zegt: 'ja maar dit is een club waar je toch voor moet oppassen moet je niet te nauwe banden mee aangaan.

Op nationaal niveau erkennen de respondenten (III, IV & V) dan ook sterk dat, zeker op het communiceren op het snijvlak van repressie en preventie, er niet altijd 'met één mond word gesproken' (respondent III). Zeker bij politiek-bestuurlijk gevoelige thematiek zoals het radicaliseringsvraagstuk, 'gaat het inherent over het belang van taal – over het belang van gezamenlijkheid en de manier waarop wij dat als overheid uitdragen'. Zo stelt respondent IV:

Wij zijn een overheid. En de gemiddelde burger maakt geen onderscheid tussen een gemeenteraad en een gemeentelijk ambtelijk apparaat of rijk en ministerie en tweede kamer. De overheid is de overheid. En dat is denk ik wel een belangrijke. En je ziet daar dus grote verschillen in.

In de praktijk leidt dit tot een situatie waar de lokale overheid in de uitvoering van haar werk vanuit haar eigen *institutional logic of problem framing* gehinderd wordt door uitspraken gedaan in de nationale politieke en bestuurlijke arena. Dat de legitimering en rationale van overheidshandelen als tegenstrijdig ervaren kunnen worden door samenwerkingspartners betrokken bij het radicaliseringsdomein. De afwezigheid van het gedeelde raamwerk voor de 'taal' of 'symbolisme' achter het beleid maakt in, kijkende naar de indicatoren van May et al. (2006), sterk incoherent.

Deelconclusie

Met het plaatsen van de bevindingen uit de geanalyseerde bronnen en de interviews op de indicatoren ontwikkeld door May et al. (2006 & 2011), stelt dit onderzoek dat de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de nationale overheid een zekere mate van incoherentie vertoont. Het bestaan van de twee botsende institutionele *frames* en bijbehorende interpretaties van het radicaliseringsvraagstuk staan inherent met elkaar op gespannen voet. De verschillen in de *institutional logic of problem framing* make dat de nationale en lokale overheden zich ieder richten op eigen 'kwesties' en daarmee de gerichte focus (en daarmee coherentie) van het beleid onder druk gezet worden. Opgemerkt dient te worden dat de sterke coördinerende rol van de nationale overheid en bijbehorende (financiële) institutionalisering van haar *frame* er wel voor zorgt dat de nationale overheden gedwongen worden in ieder geval te werken aan de kwesties die de nationale overheid identificeert als cruciaal. Op deze manier wordt de incoherentie onder de indicator 'kwesties' afgezwakt. Dat de gemeente Utrecht, als 'belangenorganisatie', hierin tegenwicht poogt te bieden is evident, maar het onderzoek heeft niet de voldoende empirische middelen het succes en de invloed van deze tegenreactie te duiden. Doorslaggevend bij de analyse van de (in)coherentie van het overheidsbeleid in de voorliggende casus is voornamelijk de indicator van 'beleidsintegratie'. De botsing tussen de symbolische en pragmatische insteek van beleid, in combinatie de bijbehorende botsing tussen de repressieve en preventieve 'taal', maakt dat het beleid door de samenwerkingspartners in het radicaliseringsdomein als incoherent getypeerd kan worden. De strijd tussen de nationale symbolische 'taal en symbolisme' van repressie en de lokale pragmatische 'taal' in de uitvoeringsrealiteit zet de coherentie van het overheidsbeleid sterk onder druk. Wat dit breder inhoud voor de relatie tussen de noties van *institutional logics of problem framing* en de (in)coherentie van beleid, wordt verder besproken in hoofdstuk 7 (conclusie en discussie).

-----VI. Conclusie, discussie en perspectieven -----

Tussen uitgereikte hand en gebalde vuist: de rol van institutionele logica's en wickedness in het vormgeven van een coherente radicaliseringsaanpak in de gemeente Utrecht (Scriptietitel).

In dit laatste hoofdstuk van dit onderzoek zullen zowel de conclusie als de discussie de revue passeren. Met de theoretische en empirische hoofdstukken te hebben afgerond, richt dit hoofdstuk zich op het beantwoorden van de deel- en hoofdvragen. Daaropvolgend zal er in de discussie gereflecteerd worden op de bevindingen van de scriptie, waarbij er gekeken wordt naar de wetenschappelijke bijdrage van dit onderzoek, een kritische reflectie op de gebruikte theorieën en methodes, mogelijke vervolgrichtingen voor het onderzoek en een terugblik naar de rol van de onderzoeker in de totstandkoming van dit onderzoek.

Conclusie – beantwoorden deel en hoofdvragen

Dit onderzoek heeft als doel te verklaren hoe verschillen tussen de beleidslijn van de nationale en lokale overheden binnen het radicaliseringsdomein kunnen worden verklaard. In het onderzoeken van deze wisselwerking lag de focus op de notie van *institutional logics of problem framing*, zoals geïntroduceerd door Poppelaars en Scholten in 2008. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: *Is het mogelijk om verschillende institutionele logica's rondom het radicaliseringsvraagstuk te onderscheiden? En zo ja, welke gevolgen hebben deze verschillende logica's voor de coherentie van het Utrechtse radicaliseringsbeleid Utrecht zijn wij Samen?* Om de vraag in zijn volledigheid te kunnen beantwoorden, worden eerst de deelconclusies gepresenteerd.

A. Wat zijn institutionele logica's?

Institutionele logica's of, zoals in de literatuur als gangbare term wordt gebruikt, *institutional logics of problem framing*, zijn de institutionele rationale waarmee ambtenaren binnen een overheidsorganisatie een beleidsvraagstuk duiden. Het gaat over de interne institutionele mechanismen die bijdragen aan de creatie van een institutioneel gedragen *frame*. De *wickedness* van een beleidsvraagstuk als radicalisering geeft ruimte voor het bestaan van meerdere van deze *frames*. Dit onderzoek maakt, bouwende op het werk van Poppelaars en Scholten (2008) onderscheid tussen een lokale en nationaal institutionele logica. Waar de nationale logica is gebouwd op de rationale van 'centralisatie', 'politisering' en 'een sterk symbolische reactie op *focus events* (symbolisme)', vormt de lokale logica zich rondom de noties van 'decentralisatie', 'depolitisering' en 'pragmatisme'.

B. Hoe verhouden institutionele logica's zich tot coherente overheidsactie?

De verschillende rationale als onderdeel van *institutional logics of problem framing* hebben een negatief effect op de coherentie van overheidsbeleid. De in deelvraag A geïdentificeerde

kenmerken van de lokale en nationale *institutional logic of problem framing* maken dat ambtenaren op nationaal en lokaal niveau een beleidsvraagstuk op een andere manier kunnen interpreteren. Deze afwijkende, of in het geval van het radicaliseringsdomein, botsende interpretaties kunnen de samenwerking bemoeilijken en resulteren in verschillen in de uitvoering van beleid. Dit onderzoek hanteert bij het duiden van deze coherente overheidsactie de indicatoren 'kwesties', 'belangen' en 'beleidsintegratie' (Mey et al., 2006).

C. Wat is de logica waarmee het radicaliseringsvraagstuk op nationaal niveau wordt geduid?

De documentanalyses en interviews tonen aan dat de nationale *logic of institutional problem framing* zich doet kenmerken door de rationale van centralisatie, politisering en symbolisme. Concreet houdt dit in dat er bij de nationale overheid sprake is van een sterke coördinerende functie van de ministeries van J&V (NCTV) en SZW die middels het institutionaliseren van afhankelijkheidsrelaties een dominante rol spelen in het vormen en onderhouden van het nationale *frame*. De totstandkoming van dit *frame* wordt echter wel gevormd door de sterke politieke druk die vanuit de nationale politieke arena wordt uitgezonden. Dit heeft geresulteerd in een *frame* waarin het radicaliseringsvraagstuk sterk geduid wordt als een veiligheidsvraagstuk waarin de noties van repressief handelen en gerichte preventie centraal staan.

D. Hoe verhoudt deze logica zich tot het lokale niveau?

De documentenanalyse en interviews tonen aan dat er, naast de nationale institutionele logica, ook sprake is van een lokale *institutional logic of problem framing*. Deze logica staat op de pijlers van decentralisatie, depolitisering en pragmatisme. Vanuit een rationale van *pragmatic problem coping* richten ambtenaren op lokaal niveau zich voornamelijk op het ontwikkelen en onderhouden van functionerend beleid. In de omgang met de lokale politieke arena en andere (sociale) partijen waar de gemeente mee dient te werken, is deze pragmatische rationale dominant. In de praktijk heeft deze rationale zich vertaald naar een institutioneel *frame* waarin het radicaliseringsvraagstuk wordt geduid als een gemeenschapsvraagstuk, waarbij de noties van algemene preventie en een sterke focus op cohesievorming centraal staan. Deze *institutional logic of problem framing* staat haaks op de reeds geïdentificeerde nationale institutionele logica.

E. Wat zijn de gevolgen van deze logica's voor coherente overheidsactie

Het gevolg van deze verschillende *institutional logics of problem framing* is dat er binnen het radicaliseringsdomein in sterke mate is van incoherente overheidsactie. De verschillende *institutional logics of problem framing* resulteren in andere institutionele *frames* op lokaal en nationaal overheidsniveau. Dit leidt ertoe dat nationaal en lokaal beleid op een andere manier worden vormgegeven en dat de praktische beleidsuitvoering anders is. Kijkende naar de indicatoren geïdentificeerd door May et al. (2006), kan geconcludeerd worden dat de kern van de incoherentie voortkomt uit de noties 'kwesties' en 'beleidsintegratie'. Het onderzoek heeft

onvoldoende sluitend bewijst verzameld om de notie van ‘belangen’ als voldoende ‘verstoring’ of ‘versterkend’ voor de coherentie te kunnen typeren. De verschillende *frames* op nationaal en lokaal niveau hebben als gevolg dat beide overheidslagen de nadruk leggen op andere ‘kwesties’ binnen het bredere radicaliseringsdomein. Dit resulteert in een gebrek aan een coherente beleidsfocus. Hierbij dient wel de voetnoot geplaatst te worden dat de sterke coördinerende functie van de nationale overheid, en de door haar geïnstitutionaliseerde afhankelijkheidsrelaties waar de gemeente onderdeel van uitmaakt, de nationale overheid de mogelijkheid geeft invloed uit te oefenen op de uitvoering van lokaal radicaliseringsbeleid. Kijkende naar de beleidsintegratie kan gesteld worden dat de botsende rationale van nationaal symbolisme en lokaal pragmatisme grote gevolgen hebben voor de lokale beleidsrealiteit. Het nationale repressieve discours bots met het preventieve lokale discours, met als praktisch gevolg samenwerkingspartners van de lokale overheid binnen het radicaliseringsdomein incoherente signalen ontvangen. Dit ondermijnt de coherentie van het overheidsbeleid.

Hoofdvraag: Is het mogelijk om verschillende institutionele logica's rondom het radicaliseringsvraagstuk te onderscheiden? En zo ja, welke gevolgen hebben deze verschillende logica's voor de coherentie van het Utrechtse radicaliseringsbeleid Utrecht zijn wij Samen?

Na alle deelvragen te hebben beantwoord, kan een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Zoals de titel van de scriptie aangeeft, doet het radicaliseringsdomein zich kenmerken door de spanning tussen ‘uitgestoken hand’ (algemene preventie) en de gebalde vuist (repressie). Middels de documentenanalyse en interviews heeft dit onderzoek kunnen aantonen dat er inderdaad sprake is van een verschillende *institutional logic of problem framing* op lokaal en nationaal niveau. Waar de nationale logica is gebouwd op de rationale van ‘centralisatie’, ‘politisering’ en ‘een sterk symbolische reactie op *focus events* (symbolisme)’, vormt de lokale logica zich rondom de noties van ‘decentralisatie’, ‘depolitisering’ en ‘pragmatisme’. Deze institutionele rationale hebben zich in de praktijk doen vertalen naar een nationale logica gericht op repressie en gerichte preventie als instrumenteel onderdeel hiervan. Hiertegenover staat een lokale visie waarin de notie van algemene preventie en gemeenschapscohesie het antwoord vormen op het radicaliseringsvraagstuk.

Met het identificeren van beide logica's ontstond de vervolgvraag wat de gevolgen van deze logica's zijn. Het onderzoek concludeert hierin dat, kijkende naar de indicatoren ‘kwesties’, ‘belangen’ en ‘beleidsintegratie’ er sprake is van sterkere mate van incoherentie. Deze incoherentie is voornamelijk te danken aan de verschillende lokale en nationale interpretaties van het radicaliseringsvraagstuk en de gevolgen van het nationale repressieve discours op de uitvoeringspraktijk van lokale ambtenaren. Hierbij dient vermeldt te worden dat de sterke coördinerende rol van de nationale overheid en de door haar opgezette instituten een versterkend effect hebben op de beleidscoherentie.

Kijkende naar bovenstaande bevindingen kan dit onderzoek concluderen dat de notie van *institutional logics of problem framing*, zoals gedacht door door Poppelaars en Scholten in 2008, kan reizen van het integratiedomein naar het radicaliseringsdomein. Door dit model te combineren met de typologie van indicatoren ontwikkeld door May et al. (2006), en deze vervolgens te operationaliseren, ontstond er een verfijnd raamwerk om de notie van (in)coherentie in relatie tot de institutionele logica's te analyseren.

Discussie – bijdrage wetenschap

Dit onderzoek en haar bevindingen dragen bij aan het wetenschappelijk debat over contraterroreisme en radicalisering door de manier waarop zij (a) zich heeft gericht op een nog niet onderzochte casus in het Nederlands ambtelijk landschap en (b) als gevolg van de stappen die zijn gezet in het generaliseren van de notie van *institutional logics of problem framing*.

Zoals in de inleiding beschreven, is het onderzoeksveld van contraterroreisme en radicalisering voornamelijk gericht op de nationale overheid als object van onderzoek (bron). Dit onderzoek heeft met haar focus op de casus *UZWS* de focus van het onderzoek verlegd naar een lokaal perspectief. Het exploratieve karakter van het onderzoek heeft de Utrechtse radicaliseringsaanpak *UZWS* geïdentificeerd en draagt daarmee bij aan het in kaart brengen van de diversiteit aan lokale initiatieven en programma's in de strijd tegen radicalisering en polarisatie. Op deze manier draagt dit onderzoek bij aan het verwerven van een completer beeld van het Nederlands radicaliseringsdomein en de academische duiding van dit werkveld.

Daarnaast, en hier komt het tweede punt, draagt dit onderzoek bij aan de ontwikkeling van een breder theoretisch model om *institutional logics of problem framing* buiten het door Poppelaars en Scholten (2008) onderzochte integratievraagstuk toe te kunnen passen. In algemene zin moet dit onderzoek gezien worden als een eerste stap in het uitwerken van de notie van *institutional logics of problem framing* binnen het radicaliseringsdomein. De onderzoeker hoopt dan ook van harte dat andere de ingezette onderzoekslijn zullen volgen, om zo een bredere grip te krijgen op de verhoudingen tussen de nationale en lokale institutionele logica's binnen dit hoogst complexe beleidsdomein.

Discussie – reflectie en kritiek

Het in zijn totaliteit in kaart brengen van de verhoudingen tussen de nationale overheid en een lokale overheid als Utrecht is binnen de reikwijdte van een dergelijk onderzoek niet mogelijk. Ter versterking van de haalbaarheid van dit onderzoek zijn er keuzes ter afbakening gemaakt die, kijkende naar de verzamelde data, aanleiding kunnen geven voor mogelijke kritiek op het onderzoek. De voorstellen voor vervolgonderzoek bouwen ook voort op deze bevindingen.

Ten eerste heeft dit onderzoek onvoldoende aandacht kunnen spenderen aan de gevolgen van de 'politieke kleur' binnen de nationale en lokale context. Volgens Poppelaars en Scholten

(2008, p. 349) is er binnen *institutional logics of problem framing* sprake van een onderscheid tussen politieke discours en de beleidsuitvoering. Deze conclusie wordt getrokken naar aanleiding van de constatering dat de ‘rechtse’ politieke coalitie in de gemeente Rotterdam, net als de ‘rechtse’ nationale overheid, het niet eens was met de werkwijze van het gemeentelijke ambtelijke apparaat, maar dat het beleid vanuit de rationale van *pragmatic problem coping* in de uitvoering toch doorgang heeft kunnen vinden. De in de casus onderzocht in dit onderzoek is er sprake van een situatie waarin de politieke ‘kleur’ van de nationale en lokale overheid sterk verschilt. Hetgeen verwijst naar de ‘linkse’ signatuur van de Utrechtse politiek en de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor de totstandkoming van een programma als *UZWS*. Het is deze interactie tussen politiek discours en de beleidsuitvoering die geproblematiseerd kan worden.

Ten tweede kon er, als gevolg van de beperkte reikwijdte van dit onderzoek, geen vervolg geven worden aan de vergaarde data over de relatie tussen de ministeries van J&V en SZW binnen het Nederlands radicaliseringsdomein. De verzameld empirie stond voornamelijk in het teken van een bepaalde spanning, waarbij de respondenten ook aangaven dat het een gevoelig thema was om over te spreken. De ministeriële verhouding op nationaal niveau kan een interessante component zijn in het onderzoeken van de *institutional logic of problem framing*. Mogelijke verstoorde verhoudingen kunnen vragen oproepen over de homogeniteit van *institutional logic of problem framing* in casussen waar meerdere ministeries of afdelingen bij betrokken zijn.

Tot slot is het van belang te kijken naar het proces van het onderzoek. Als gevolg van de Corona-uitbraak in Nederland heeft dit onderzoek een sterke verandering moeten ondergaan. Mogelijkheden tot het afnemen van bepaalde interviews of het bijwonen van vergaderingen als onderdeel van een methode gericht op observaties konden hierdoor geen doorgang vinden. Deze noodgedwongen wijzigingen, in combinatie met de bredere context van onzekerheid als gevolg van de uitbraak van het virus, bemoeilijkte het vinden van respondenten die welwillend waren om deel te nemen aan dit onderzoek. Ondanks de kwaliteit en cruciale sleutelfunctie die de geïnterviewde respondenten hadden, is het van belang te realiseren dat een groter aantal afgenomen interviews de ‘zwaarte’ van de empirie had kunnen versterken.

Discussie – vervolgonderzoek

Voortbouwende op de reflectie en bijbehorende bekritisering van de onderzoeksbevindingen, stelt dit onderzoek drie mogelijke paden van vervolgonderzoek voor. Ten eerste is het waardevol om de notie van *institutional logics of problem framing* toe te passen op een groter aantal casussen binnen het Nederlands radicaliseringsdomein. De meerwaarde van *UZWS* komt voort uit haar pionierswerk en de manier waarop meerdere gemeenten over de afgelopen jaren zich geschaard hebben achter de notie van ‘algemene preventie’ als fundament van een moderne radicaliseringsaanpak. Dit neemt niet weg dat het interessant kan zijn de bevindingen van dit onderzoek te vergelijken met soortgelijke onderzoeken bij andere gemeenten. De recente

opkomst van het rechts-extremisme en ecologisch-extremisme, in combinatie met de aankondigde hervormingen van de Nederlandse contraterrorismestrategie, zal de komende periode een interessant speelveld vormen voor verbreedend onderzoek.

Ten tweede kan het waardevol zijn om vanuit een bredere theoretische benadering de rol van formele politieke coalities binnen het concept *institutional logics of problem framing* verder te onderzoeken. Zoals aangegeven in het theoretisch kader en de vorige paragraaf, richten Poppelaars en Scholten (2008) zich in hun model niet uitgebreid op de rol van de politieke 'kleur' van de regering of de gemeenteraad. In de door hen onderzochte casus is er sprake van een overeenkomstige politieke kleur van de regerende coalitie op lokaal en nationaal niveau (Poppelaars en Scholten, 2008, pp. 349-350). Hetgeen dat niet het geval is in de casus van *UZWS* en haar relatie tot het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Het in kaart brengen en verder problematiseren van deze dynamiek en de gevolgen die dit heeft voor de *institutional logic of problem framing* kunnen significant bijdragen aan de doorontwikkeling deze theoretische focus.

Ten derde stelt dit onderzoek dat de notie van ministeriële verhoudingen binnen de nationale *institutional logic of problem framing* verder dient te worden onderzocht. Zoals aangegeven lag het buiten de scope van dit onderzoek om de verhoudingen tussen J&V en SZW binnen het radicaliseringsdomein te duiden. Dit neemt niet weg dat in de afgenomen interviews er wel spanningen geconstateerd zijn die, mogelijk, het wetenschappelijk begrip van *institutional logics of problem framing* binnen het Nederlands radicaliseringsdomein verder kunnen kan ontwikkelen. In bredere zin zal een dergelijk onderzoek zich kunnen richten op de homogeniteit van een *institutional logic of problem framing* en de mate waarin de contextbepaling en historische ontwikkeling van ministeries resulteert in een andere omgang met het beleidsvraagstuk.

Discussie – rol van onderzoeker

Neutraliteit vormt de kern van gedegen onderzoek. Zeker in een dusdanig normatief en politiek-bestuurlijk gevoelig thema als radicalisering en terrorisme. De onderzoeker heeft gepoogd een zo neutraal mogelijke houding aan te nemen, waarin kritische zelfreflectie voor mij als onderzoeker centraal stond. Het is echter van belang te onderstrepen dat het onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van een afstudeerstage bij de gemeente Utrecht. De onderzoeker heeft hier vergaderingen bijgewoond en, voordat Corona om zich heen greep in Nederland, ook informeel contact gehad met collega's die later een functie als respondent hebben vervuld. Het 'kennen' van de respondenten kan gevolgen hebben gehad voor de zienswijze en het perspectief in het uitvoeren van de interviews. De onderzoeker heeft, ondanks deze relatie tot het studiesubject, zich laten leiden door de empirische bevindingen en theoretische kaders. De gemeente Utrecht en de betreffende daar werkzame respondenten hebben op geen enkel moment druk uitgeoefend tot het veranderen van inzichten binnen deze scriptie.

Bibliografie

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36 (3), 397-413.
- Algemeen Dagblad. (2015, januari 14). Geen wapenwedloop in strijd tegen radicalisering. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd: <https://www.ad.nl/binnenland/geen-wapenwedloop-in-strijd-tegen-radicalisering~af9c1ac0/>
- Bakker, E. (2008). Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland. *Terrorism and Political Violent Activism in the Netherlands*, *Jaarboek Vrede en Veiligheid*, 226.
- Bakker, E. (2012). Naar meer weerbaarheid en veerkracht in contraterrorismebeleid. Lezing: Universiteit Leiden.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 26(1), 611-639.
- Berger, P. L. en T. Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A treatise in the Sociology of Knowledge*.
- Boer, F. (2016). Mixed Methods: een nieuwe methodologische benadering?. *Tijdschrift Kwalon*, 11(2).
- Briggs, R. (2010). Hearts and minds and votes: The role of democratic participation in countering terrorism. *Democratization*, 17 (2), 272-285.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014). The use of triangulation in qualitative research. *Oncology nursing forum*, 41 (5), 545 – 547.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. In: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Coleart, L. (2017). 'Radicalisation': Complex phenomenon, ambiguous concept. In : Colaert, L. (ed.) (2017). De-radicalisation. *Scientific insights for policy*.
- Crelinsten, R. (2014). Perspectives on counterterrorism: From stovepipes to a comprehensive approach. *Perspectives on Terrorism*, 8 (1), 2-15.
- De Graaf, B. A. (2017). Terrorisme-en radicaliseringsstudies: Een explosief onderzoeksveld. *Justitiële verkenningen*, 43 (3), 8-30.
- De Graaff, B. G. J. (2008). Hoe Breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep. *Monitor Racisme & Extremisme*, 8, 125-140.
- De Graaff, B. G. J. (2015). Radicalisering als wicked problem. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 4, 20-21.

- Dewulf, A., & Bouwen, R. (2012). Issue framing in conversations for change: Discursive interaction strategies for “doing differences”. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 48(2), 168-193.
- Durand, R., & Thornton, P. H. (2018). Categorizing institutional logics, institutionalizing categories: A review of two literatures. *Academy of Management Annals*, 12(2), 631-658.
- Feddes, A. R., & Gallucci, M. (2015). A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalisation interventions. *Journal for Deradicalization*, (5), 1-27.
- Fischbacher-Smith, D. (2016). Framing the UK’s counter-terrorism policy within the context of wicked problem. *Public Money & Management*, 36 (6), 399-408.
- Fischer, F. (2003). Policy analysis as discursive practice: The argumentative turn. In: Fischer, F. (ed.). *Reframing public policy*. Oxford: Oxford University Press, 181-202.
- Flick, U. (2018). *Doing triangulation and mixed methods* (Vol. 8). Sage.
- Francis, M. D. (2016). Why the “sacred” is a better resource than “religion” for understanding terrorism. *Terrorism and political violence*, 28 (5), 912-927.
- Gemeente Utrecht. (2015). *Utrecht zijn wij Samen*. Geraadpleegd: <https://www.utrecht.nl/zorgen-onderwijs/samenleven-welzijn/utrecht-voor-iedereen/utrecht-zijn-we-samen/>
- Gielen, A. J. (2019). Countering violent extremism: a realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?. *Terrorism and political violence*, 31 (6), 11491167.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Graaf, B. . (2010). *Theater van de angst: De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.
- Groeneveld, S., Tummers, L., Bronkhorst, B., Ashikali, T., & Van Thiel, S. (2015). Quantitative methods in public administration: Their use and development through time. *International Public Management Journal*, 18(1), 61-86.
- Gunning, J., & Jackson, R. (2011). What's so ‘religious’ about ‘religious terrorism’?. *Critical Studies on Terrorism*, 4 (3), 369-388.
- Hafez, M., & Mullins, C. (2015). The radicalization puzzle: A theoretical synthesis of empirical approaches to homegrown extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38 (11), 958-975.
- Hardy, K. (2018). Comparing theories of radicalisation with countering violent extremism policy. *Journal for Deradicalization*, 15, 76-110.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3 (2), 101.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47 (6), 711-739.

- Head, B., & Alford, J. (2008, July). Wicked problems: Implications for policy and management. In *Refereed paper delivered to the Australasian Political Studies Association Conference*, 6-9.
- Heath-Kelly, C. (2013). Counter-terrorism and the counterfactual: Producing the 'radicalisation' discourse and the UK PREVENT strategy. *The British journal of politics and international relations*, 15 (3), 394-415.
- Hörnqvist, M., & Flyghed, J. (2012). Exclusion or culture? The rise and the ambiguity of the radicalisation debate. *Critical Studies on Terrorism*, 5 (3), 319-334.
- Jansen, H. (2018). Gefundeerde theorieontwikkeling: geen inductie maar systematische abductie. *Tijdschrift Kwalon*, 21(2).
- Jensen, S. Q. (2011). Othering, identity formation and agency. *Qualitative studies*, 2(2), 63-7
- Kouwenhoven, A. (2020, april 25). Praten of bestrijden? Salafisme splijt overheid. *NRC*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/25/praten-of-bestrijden-salafisme-splijt-overheid-a4004119>.
- Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & Haasnoot, M. (2016). Coping with the wickedness of public policy problems: approaches for decision making under deep uncertainty. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 142 (3), 1-5.
- Landsheer, J. A., & Boeijs, H. R. (2010). In search of content validity: Facet analysis as a qualitative method to improve questionnaire design. *Quality & Quantity*, 44(1), 59.
- Liem, M. C. A., Kuipers, S. L., Sciarone, J., van den Putte, S. J. H. M., van Mullekom, T. L., Pekelder, J., & Hazendonk, M. E. (2018). *Terroristische dreiging in Nederland*. Universiteit Leiden Faculteit Governance and Global Affairs.
- May, P. J., Jochim, A. E., & Sapotichne, J. (2011). Constructing homeland security: An anemic policy regime. *Policy Studies Journal*, 39(2), 285-307.
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- Meertens, R. W., Prins, Y. R., & Doosje, B. (2006). In iedereen schuilt een terrorist: Een sociaal psychologische analyse van terroristische sekten en aanslagen. *Narcis*.
- Meijer, R. (2014, september 5). Kamer sceptisch over Jihadplan. Geraadpleegd: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kamer-sceptisch-over-jihadplan~b72d1d30/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Troonrede 2015*. Geraadpleegd: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2015/09/15/troonrede-2015>
- Mucciaroni, G. (1992). The garbage can model & the study of policy making: A critique. *Polity*, 24(3), 459-482.
- Mythen, G. (2012). 'No one speaks for us': Security policy, suspected communities and the problem of voice. *Critical Studies on Terrorism*, 5 (3), 409-424.

- Mythen, G., Walklate, S., & Peatfield, E. J. (2017). Assembling and deconstructing radicalisation in PREVENT: A case of policy-based evidence making?. *Critical Social Policy*, 37 (2), 180-201.
- Nasser-Edini, M., Garnham, B., Agostino, K., & Caluya, G. (2011). *Countering Violent Extremism (CVE) literature review*. Countering Terrorism and Security Technology Centre: Australia.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2019). Rapportage Integrale Aanpak Terrorisme.
- Noordegraaf, M. (2000). Professional sense-makers: Managerial competencies amidst ambiguity. *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4), 319-332.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publiek domein: Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen?*. Universiteit Utrecht-Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO).
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278-297.
- Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. (2020). *Position Paper Jan van Zanen*. Geraadpleegd: https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health services research*, 34 (5), 1189 - 1208.
- Pinchuk, A. V. (2018). Countering free speech: CVE pilot programs' chilling effect on protected speech and expression. *Syracuse Law Review*, 68, 661- 687.
- Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40 (4), 335-357.
- Prins, R.S. (2014). *Safety First: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Erasmus University Rotterdam.
- Rein D., & Schon M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4 (2), 155-169.
- Rosman, C. & Den Hartog, T. . (2019, januari 1). Er moest iets gebeuren aan de radicalisering, maar of het ook helpt?. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd: https://www.ad.nl/binnenland/er-moest-iets-gebeuren-aan-de-radicalisering-maar-of-het-ook-helpt~a0ae7a85/?_ga=2.120478344.1498861658.15966583831780673189.1571051707

- Rosman, C., & den Hartog, T. (2019, 1 juni). Twintig miljoen voor aanpak radicalisering: 'Geen goed zicht op effecten'. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd: <https://www.ad.nl/binnenland/twintig-miljoen-voor-aanpak-radicalisering-geen-goed-zicht-op-effecten~afdfbac3/>
- Sieckelinck, S., Kaulingfreks, F., & De Winter, M. (2015). Neither villains nor victims: Towards an educational perspective on radicalisation. *British Journal of Educational Studies*, 63 (3), 329-343.
- Sikkens, E., van San, M. R. P. J. R. S., Sieckelinck, S. M. A., & de Winter, M. (2017). Parental Influence on Radicalization and De-radicalization according to the Lived Experiences of Former Extremists and their Families. *Journal for Deradicalization*, 12, 192-226.
- Sjøen, M. M., & Jore, S. H. (2019). Preventing extremism through education: exploring impacts and implications of counter-radicalisation efforts. *Journal of Beliefs & Values*, 40 (3), 269-283.
- Snel, E. (2003). De vermeende kloof tussen culturen: Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar Intercultureel Bestuur.
- Sociaal en Cultureel Plan bureau. (2014). Burgerperspectieven 2015 – kwartaal 2. Geraadpleegd: <https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/15575/continu-onderzoek-burgerperspectieven/>
- Sociaal en Cultureel Plan bureau. (2017). Burgerperspectieven 2017 – kwartaal 2. Geraadpleegd: <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2017/06/29/burgerperspectieven-2017-2>
- Stephens, W., Sieckelinck, S., & Boutellier, H. (2019). Preventing violent extremism: A review of literature. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1-16.
- Swan, J., Scarbrough, H., Ziebro, M., 2016. Liminal roles as a source of creative agency in management: the case of knowledge-sharing communities. *Human Relations* 3, 781-811.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Ten Have, P. (2007). *Doing conversation analysis*. Sage.
- Thornton, P. H. (2004). *Markets from culture: Institutional logics and organizational decisions in higher education publishing*. Stanford University Press.
- Timmermans, S. (2018). Abductive analysis. *Tijdschrift Kwalon*, 21(2).
- Van de Weert, A. & Eijkman, Q. (2017). Hoe werkt vroegsignalering door lokale jongerenwerkers in de strijd tegen terrorisme?. *American Psychologist*, 96, 293-303.
- van de Weert, A., & Eijkman, Q. (2017). Rapport: De lokale jongerenwerker over de wirwar van het signaleren van radicalisering versus extremisme.
- Van Gorp, B. (2006). The constructionist approach to framing: Bringing culture back in. *Journal of communication*, 57 (1), 60-78.

- Van Heelsum, A., & Vermeulen, F. (2018). Cities' policies: The work of European cities to counter Muslim radicalisation. *Journal of International Migration and Integration*, 19 (1), 161-179.
- Van Teeffelen, K. & Markus, N. (2018, juli 13). Gemeenten hebben vaak geen idee of hun aanpak van radicalisering werkt. *Trouw*. Geraadpleegd: <https://www.trouw.nl/nieuws/gemeenten-hebben-vaak-geen-idee-of-hun-aanpak-van-radicalisering-werkt~bfb938c3/>.
- Van Teeffelen, K. & Markus, N. (2018, juli 14). Wanneer is het beleid tegen radicalisering een succes?. *Trouw*. Geraadpleegd: <https://www.trouw.nl/nieuws/wanneer-is-het-beleid-tegen-radicalisering-een-succes~b0ece0f1/>.
- Vellenga, S. J. (2008). Huntington in Holland: The Public Debate on Muslim Immigrants in the Netherlands. *Nordic Journal of Religion and Society*, 21(1), 21-41.
- Vereniging van Nederlandse Gemeente. (2014). De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering. Geraadpleegd: <https://vng.nl/publicaties/de-rol-van-gemeenten-in-de-aanpak-van-radicalisering>.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). *Aanpak radicalisering: samenspel tussen gemeenten en Rijk essentieel*. November. Geraadpleegd: <https://vng.nl/publicaties/aanpak-radicalisering-samenspel-tussen-gemeenten-en-rijk-essentieel>.
- Vermeulen, F. (2014). Suspect communities—targeting violent extremism at the local level: policies of engagement in Amsterdam, Berlin, and London. *Terrorism and political violence*, 26 (2), 286-306.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68 (2), 334-349.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16 (4), 409-421.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen?: Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Geraadpleegd: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2608-evaluatie-nationale-contraterrorisme-strategie-2011-2015.aspx>
- Witte, R., Jacobs, M., & Muis, I. (2015). *Met brede(re) ervaring de toekomst in: 10 jaar beleid en praktijk van signalering en aanpak radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*.
- Wittendorp, S., de Bont, R., de Roy, V. Z. J., & Bakker, E. (2017). Beleidsdomein aanpak jihadisme: een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS.
- Zedner, L. (2018). Counterterrorism on campus. *University of Toronto Law Journal*, 68 (4), 545-587.

Appendix I - documentenoverzicht

Lokaal ⁴		
Ambtelijke documenten		
Titel	Datum ⁵⁶	Inhoud
<i>Coalitieakkoord: Utrecht maken we Samen</i>	2014	Coalitieakkoord Gemeente Utrecht 2014-2018.
<i>Actieplan Utrecht zijn wij Samen</i>	2015	Radicaliseringsaanpak van Gemeente Utrecht met daarin basisfilosofie en structuur van programma.
<i>Integraal Veiligheidsaanpak Utrecht 2015-2018</i>	2015	Bredere veiligheidsstrategie van de Gemeente Utrecht voor de periode 2015-2018.
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	03-02-2015 documentnummer: 15.500981	Introductie Actieplan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	07-07-2015 documentnummer: 15.507009	Presentatie Actieplan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	02-10-2015 documentnummer: 15.510130	<i>Utrecht zijn wij Samen</i> : stand van zaken preventie en aanpak radicalisering.
<i>Vorbereidingsdocument Commissievergadering Mens & Samenleving</i>	29-10-2015	Schriftelijke notulen van bijeenkomst leden Commissie Mens & Samenleving m.b.t. presentatie <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	24-12-2015 documentnummer: 15.513316	De driesporen aanpak van de alFitrah Moskee.
<i>Verslag: Congres 'Utrecht zijn wij samen': de ochtend</i>	2016	Verslag van de het congres <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Verslag: Congres 'Utrecht zijn wij samen'; de middag</i>	2016	Verslag van de het congres <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Kernboodschap: actieprogramma Utrecht zijn wij Samen!</i>	2016	Verslag van stand van zaken van iedere projectgroep als onderdeel van <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	05-10-2016 documentnummer: 16.507273	Presentatie Taskforce <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de leden van de Commissie Mens & Samenleving</i>	01-11-2016 documentnummer: 16.508529	Voortgang <i>Utrecht zijn wij Samen</i>

⁴ Let op: de documenten met betrekking tot de Versterkingsgelden bestaan vaak uit gebundelde documenten. Zo bestaan een 'aanvraag' vaak uit een begeleidende brief, een begroting en een verantwoording, terwijl de beoordeling en toekenning vaak betrekking heeft op een toekenningsbrief, een beoordeling van de begroting en een uitgebreide verantwoording waarom het Ministerie van Veiligheid en Justitie (afdeling NCTV) wel of niet is ingegaan op de betreffende subsidieaanvraag. Voor het overzicht wordt in deze tabel enkel het 'hoofddocument' en het bijbehorende documentnummer genoemd en niet alle individuele toegevoegde bijlages.

⁵ Documenten gerangschikt op chronologische volgorde. Documenten met betrekking tot de Versterkingsgelden staan onderaan de lijst met ambtelijke documenten.

⁶ Niet alle overheidsdocumenten hebben een document- of kenmerknummer. Bij aanwezigheid van dit nummer is deze opgenomen in de tabel.

<i>Verhalenreeks: Utrecht zijn wij Samen</i>	2017	Magazine met succesverhalen van projecten gelieerd aan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	30-06-2017 documentnummer: 4579445	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	21-12-2017 documentnummer: 4826609	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Coalitieakkoord: Ruimte Voor Iedereen</i>	2018	Coalitieakkoord Gemeente Utrecht 2018-2022.
<i>Verhalenreeks: Utrecht zijn wij Samen</i>	2018 (juni)	Magazine met succesverhalen van projecten gelieerd aan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	06-07-2018 documentnummer: 5441244	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Verhalenreeks: Utrecht zijn wij Samen</i>	2018 (december)	Magazine met succesverhalen van projecten gelieerd aan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	18-12-2018 documentnummer: 5842148	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Integraal Veiligheidsaanpak Utrecht 2019-2022</i>	2019	Bredere veiligheidsstrategie van de Gemeente Utrecht voor de periode 2019-2022.
<i>Stromenschema radicalisering</i>	2019	Overzicht van signaleringsstructuur <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Verhalenreeks: Utrecht zijn wij Samen</i>	2019 (juni)	Magazine met succesverhalen van projecten gelieerd aan <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	17-07-2019 documentnummer: 6486186	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	27-09-2019 documentnummer: 6861749	Vervolgonderzoek AlFitrah Moskee in relatie tot <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	10-12-2019 documentnummer: 7029374	Nafase schietincident 18 maart.
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	17-12-2019 documentnummer: 4579445	Casuïstiek Radicalisering.
<i>Brief aan de Utrechtse Gemeenteraad</i>	14-01-2020 documentnummer: 7212361	Stand van zaken: <i>Utrecht zijn wij Samen</i> .
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	29-06-2015 – documentnummer: 15.503755	Aanvraag Versterkingsgelden 2016.
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	26-10-2015 – documentnummer: 15.511366	Verdere toelichting Versterkingsgelden 2016.
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	30-09-2016 documentnummer: 16.507444	Aanvraag Versterkingsgelden 2017.

<i>Memo aan de Gemeenteraad van Utrecht naar aanleiding van toekenning Versterkingsgelden</i>	20-12-2016 – documentnummer: 16.4095843	Berichtgeving over toekenning Versterkingsgelden 2017 aan Gemeenteraad in Utrecht.
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	28-09-2017 - documentnummer: 4826936	Aanvraag Versterkingsgelden 2018.
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	28-09-2018 - documentnummer: 5673677	Aanvraag Versterkingsgelden 2019.
<i>Brief van gemeente Utrecht aan Ministerie van Veiligheid en Justitie</i>	12-01-2020 - documentnummer: 7224211	Aanvraag Versterkingsgelden 2020.
Politieke documenten		
Titel	Datum	Inhoud
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	05-06-2014 – documentnummer: 69	Vragen met betrekking tot deelname Utrechtse jongeren aan oorlog in Syrië.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	05-01-2015 – documentnummer: 3	Vragen met betrekking tot beveiliging van Utrechtse moskeeën en andere Islamitische instellingen.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	22-01-2015 – documentnummer: 12	Vragen met betrekking tot diverse actualiteiten rond radicalisering.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	23-01-2015 – documentnummer: 13	Vragen met betrekking tot duidelijkheid en openheid over aanpak radicalisering.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	02-12-2015 – documentnummer: 187	Vragen met betrekking tot het leren van herdenking aanslagen Parijs.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	21-01-2016 – documentnummer: 12	Vragen met betrekking tot mogelijke extremistische activiteiten in de regio Utrecht.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	19-12-2016 – documentnummer: 151	Vragen met betrekking tot terugkerende Utrechters uit Syrië.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	06-10-2017 – documentnummer: 117	Vragen met betrekking tot financiering alFitrah moskee te Utrecht.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	08-05-2018 – documentnummer: 54	Vragen met betrekking tot sluiting alFitrah Moskee.

<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	09-10-2018 – documentnummer: 133	Vragen met betrekking tot sluiten van haat zaaïende moskeeën.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	04-02-2019 – documentnummer: 33	Vragen met betrekking tot beveiliging Islamitische instellingen.
<i>Beantwoording Schriftelijke Vragen – openbare orde, veiligheid, toezicht en handhaving.</i>	18-07-2019 – documentnummer: 139	Vragen met betrekking tot de werkwijze van de politie tot de klimaatbeweging.
Nationaal		
Ambtelijke documenten		
<i>Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme</i>	2014	Nationale strategie ter preventie en repressie van jihadisme in Nederland.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	12-11-2014 – documentnummer: 29754 – 271.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister-President</i>	27-02-2015	Toelichting invulling Versterkingsgelden.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	07-04-2015 – documentnummer: 29754 – 308.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	29-06-2015 - documentnummer: 29754 – 314.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	09-11-2015 – documentnummer: 29754 – 326.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	21-12-2015 – documentnummer 32824 – 118.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Nationale Contraterrorisme-strategie 2016-2020</i>	2016	Nationale strategie tegen terrorisme en radicalisering.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	16-03-2016 – documentnummer: 29754 – 363.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	11-07-2016 – documentnummer: 29754 – 393.	Rapport over Voortgang Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van Minister van Veiligheid en Justitie</i>	11-07-2016 – documentnummer: 779808	Introductie van Nationale Contraterrorisme-strategie 2016-2020.

<i>Integrale aanpak Terrorisme</i>	2017	Hoofdstrategie aanpak terrorisme en radicalisering en opvolger van Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	06-09-2017 – documentnummer: 29754 – 432.	Rapport over evaluatie Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie</i>	24-11-2017 – documentnummer: 29754 – 436.	Rapport ter introductie van de Integrale Aanpak Terrorisme’.
<i>Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor basis- en voortgezet onderwijs en media.</i>	26-04-2018 – documentnummer: 29754 – 338.	Rapport over voortgang van Integrale Aanpak Terrorisme.
<i>Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie</i>	18-04-2019 – documentnummer: 29754 – 500.	Rapport over voortgang Integrale Aanpak Terrorisme.
<i>Bestedingskader Versterkingsgelden – onderdeel lokale aanpak</i>	2015	Aanleiding en overzicht van bestedingskader Versterkingsgelden 2016.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht</i>	24-08-2015 – documentnummer: n.v.t.	Beoordeling en toekenning Versterkingsgelden 2016.
<i>Bestedingskader Versterkingsgelden – onderdeel lokale aanpak</i>	2016	Aanleiding en overzicht van bestedingskader Versterkingsgelden 2017.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht</i>	09-12-2016 documentnummer: 2025251	Beoordeling en toekenning Versterkingsgelden 2017.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht</i>	19-12-2017 - documentnummer: 2171932	Beoordeling en toekenning Versterkingsgelden 2018.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht</i>	19-12-2018 - documentnummer: 2450205	Beoordeling en toekenning Versterkingsgelden 2019.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht⁷</i>	11-11-2019 – documentnummer: 2743182	Oproep aan gemeenten tot aanvragen Versterkingsgelden 2020 met daarin overzicht van doelstelling.
<i>Brief van Ministerie van Veiligheid en Justitie aan gemeente Utrecht</i>	21-04-2020 - documentnummer: 2868049	Beoordeling en toekenning Versterkingsgelden 2020.

⁷ In verband met administratieve kritiek van de Rekenkamer op het uitkeringssysteem van de NCTV (september 2019), moest de aanvraagstructuur van de Versterkingsgelden worden herzien. Dit heeft als gevolg dat de aanvraag Versterkingsgelden 2020 later in het jaar heeft plaatsgevonden dan in de periode 2015-2019. Dit als verklaring voor de late aanvraag in 2019 en de toekenning in 2020.

<i>Politieke documenten</i>		
<i>Plenair debat over aanpak Nederlandse Jihadstrijders</i>	04-09-2014.	Debat over de aanpak van Nederlandse Jihadstrijders.
<i>Plenair debat over aanslagen in Parijs</i>	14-01-2015	Debat over de aanslagen in Parijs.
<i>Verslag Algemeen Overleg Terrorismebestrijding</i>	27-07-2015 – documentnummer: 29754 – 317.	Debat in Tweede Kamer met Ministers SZW & OCW.
<i>Verslag Algemeen Overleg Terrorismebestrijding</i>	10-08-2015 – documentnummer 29754 – 318.	Debat in Tweede Kamer met Ministers V&J en SZW.

Appendix II – topiclijst

Opening:

- Doel van onderzoek uitleggen;
- Vragen of interview opgenomen mag worden;
- Anonimiteit garanderen en mogelijke ongemakken bespreekbaar maken.

Persoonlijke achtergrond:

- Vragen of respondent zich wil voorstellen;
- Vragen naar exacte taken binnen huidige functie;
- Vragen naar persoonlijke motivatie van respondenten om met het thema ‘radicalisering’ te werken.

Institutional logic of problem framing – binnen eigen ‘laag’:

- Vragen naar ‘kernvisie’ van de radicaliseringsaanpak binnen zijn of haar organisatie;
- Vragen naar totstandkoming van deze radicaliseringsaanpak met bijbehorende visie;
 - o Vragen naar de rol van de politiek in de totstandkoming;
- Vragen naar rol van eigen ministerie/afdeling in relatie tot deze visie;
 - o Vragen naar rolverdeling en machtsverhoudingen binnen ministerie/afdeling of bredere ‘laag’;
 - o Vragen naar mogelijke botsingen tussen ministerie/afdeling met andere ministerie/afdelingen binnen deze visie;
- Vragen naar de mate waarin de respondent de vrijheid voelt te werken binnen het radicaliseringsvraagstuk;
 - o Rol van politiek en de ‘toon van het debat’ in deze vrijheid;
 - o Rol van (maatschappelijke) partners (stakeholders) en andere partijen in deze vrijheid.

Institutional logic of problem framing – relatie tot andere ‘laag’:

- Vragen naar relatie eigen ‘kernvisie’ tot de kernvisie van de ‘andere’ laag (lokale of nationale overheid);
 - o Vragen te reflecteren op mogelijke overeenkomsten;
 - o Vragen te reflecteren op mogelijke verschillen;
- Vragen naar rolverdeling tussen overheidslagen;
 - o Vragen naar de thema’s taakverdeling en interpretatie van het vraagstuk;
 - o Vragen naar mogelijkheden tot het leveren van kritiek of input in de andere ‘laag’;
- Vragen naar ervaringen met het aandragen of beoordelen van de Versterkingsgelden;
 - o Vragen te reflecteren op voorbeelden waar subsidie wel is toegekend;
 - o Vragen te reflecteren op voorbeelden waar subsidie niet is toegekend;

Afsluiting:

- Geven van ruimte aan respondent om nog niet besproken punten van belang in te brengen;
- Bedanken van respondent voor zijn of haar welwillendheid mee te doen.

Appendix III – codeboom

Codes Institutional Logics of Problem Framing		
Dimensies	Hoofdcode	Subcode
Beleidscoördinatie	Centralisatie	Coördinerende rol van overheid in vormen van <i>frame</i>
		Institutionalisering samenwerking partijen
	Decentralisatie	Afhankelijkheidsrelaties externe partijen in vormen van <i>frame</i>
		Instrumenteel gebruik externe partijen
Politiek-culturele context	Politisering	Conflictzoekende aard van politiek debat
		Polarisatie in plaats van consensus
	Depolitisering	Coöperatieve aard van politiek debat
		Consensus in plaats van polarisatie
Beleidsideologie	Symbolisme	Normatieve legitimering overheidsbeleid
		Soorten <i>focus events</i>
	Pragmatisme	Instrumentele legitimering overheidsbeleid
		Soorten <i>focus events</i>
Codes Coherente Overheidsactie		
Kenmerk	Hoofdcode	Subcode
Indicatoren Coherente Overheidsactie	Indicator: kwesties	Hoofdkwesties binnen beleid
		Verschuivingen van hoofdkwesties
	Indicator: belangen	Statelijke externe partijen (bv. Gemeenten)
		Niet-statelijke externe partijen (bv. NGO)
		Beïnvloeding door externe partijen
	Indicator: beleidsintegratie	Coherentie van gecommuniceerde boodschap
		Gebruik van symbolisme en metaforen.