Universiteit Leiden
The Netherlands

De rol van vertrouwen binnen de maatwerkaanpak van street-level bureaucrats met radicaliserende jongeren

Jansen, Susan

Citation
Jansen, S. (2025). *De rol van vertrouwen binnen de maatwerkaanpak van street-level bureaucrats met radicaliserende jongeren*.

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4261421

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De rol van vertrouwen binnen de maatwerkaanpak van street-level bureaucrats met radicaliserende jongeren

Leiderschap en gedrag binnen en tussen organisaties

Susan Jansen S4082877

Master Politiek, Beleid en Management

Begeleider: Dr. E.L. Visser

30 mei 2025

Universiteit Leiden

Voorwoord

Beste lezer,

Met trots presenteer ik u mijn masterscriptie, het eindresultaat van een uitdagend en vooral interessant onderzoeksproces dat het hoogtepunt vormt van de master Politiek, Beleid en Management aan de Universiteit Leiden.

Het schrijven van deze scriptie is een leerzame maar ook mooie ervaring geweest. Ik vond het uitdagend maar ook erg leuk om een strakke planning te volgen, de mensen die mij goed kennen weten dat ik alles graag tot in de puntjes plan. Ik vond het erg interessant om me de afgelopen maanden te kunnen verdiepen in de rol van vertrouwen bij de maatwerkaanpak voor radicaliserende jongeren, een onderwerp dat mijn interesse vanaf het begin heeft gewekt. Vanaf de start van mijn bachelor Bestuurskunde heb ik al een grote interesse in veiligheidsvraagstukken en daarom vond ik het erg leuk dat ik deze interesse kon meenemen in mijn scriptie.

Deze masterscriptie had nooit tot stand kunnen komen zonder de steun en begeleiding van verschillende personen die ik graag wil bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar Lianne Visser, mijn scriptiebegeleider, voor de waardevolle feedback, het kritische meedenken en de fijne gesprekken. Deze begeleiding heeft mij weer op een andere manier laten nadenken en heeft mijn onderzoek naar een hoger niveau getild. Daarnaast wil ik mijn ouders en mijn vriend bedanken voor alle steun en vertrouwen.

Ook ben ik dankbaar voor de medewerking van de respondenten binnen de PGA, zonder hun bijdrage was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Hun openheid en eerlijkheid hebben essentiële inzichten opgeleverd voor mijn onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Susan Jansen

Den Haag, 30 mei 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord 2
Samenvatting 4
1. Inleiding 5
2. Theoretisch kader 7
2.1 Street-level bureaucrats 7
2.2 Maatwerk door SLB's 7
2.3 De rol van vertrouwen 8
2.4 De context van dreiging binnen SLB-cliënt relaties 8
2.5 De vertrouwensparadox 9
2.6 Institutioneel vertrouwen 9
2.7 Factoren die vertrouwen beïnvloeden in SLB-cliënt relaties 9
2.8 Strategieën van SLB's voor vertrouwensopbouw 10
2.9 Verwachtingen 11
2.10 Onderzoeksrichting 11
3. Context Persoonsgerichte Aanpak 13
4. Methoden 14
4.1 Soort onderzoek 14
4.2 Dataverzamelingsmethoden 14
4.3 Selectie respondenten 14
4.4 Operationalisatie 15
4.5 Data-analyse 17
4.6 Kwaliteitscriteria 17
4.7 Interviewguide 18
5. Analyse 19
5.1 Maatwerk en vertrouwen 19
5.2 Opbouw van vertrouwensrelatie tussen SLB's en jongeren 20
5.3 Vertrouwensbeschadiging en herstel 22
5.4 Institutioneel wantrouwen en een dreigende context 23
6. Conclusie en discussie 26
Bibliografie 29
Bijlage 1 Interviewguide 33

Samenvatting

Radicalisering onder jongeren vormt een groeiende dreiging en wordt in Nederland aangepakt door middel van een geïntegreerde, lokale benadering, waar de Persoonsgerichte Aanpak (PGA) een kerninstrument van is. Binnen de PGA werken street-level bureaucrats (SLB's) zoals jeugdzorgmedewerkers en gemeentevertegenwoordigers, samen om maatwerk te leveren dat is afgestemd op de unieke omstandigheden en behoeften van de jongere. Binnen deze dreigende context hebben jongeren vaak een diepgeworteld institutioneel wantrouwen tegenover de overheid die de SLB's vertegenwoordigen. Dit bemoeilijkt het opbouwen van een effectieve werkrelatie en daarmee het leveren van passend maatwerk.

Dit onderzoek beantwoordt de vraag: ''Welke rol speelt de vertrouwensrelatie tussen street-level bureaucrats en radicaliserende jongeren in de wijze waarop deze professionals maatwerk leveren binnen een dreigende context?'' Door middel van kwalitatieve semi-gestructureerde interviews met negen SLB's werkzaam binnen de PGA is de rol van vertrouwen vanuit het perspectief van de professionals onderzocht.

De resultaten tonen unaniem aan dat vertrouwen een fundamentele voorwaarde is voor effectief maatwerk. Vertrouwen maakt een noodzakelijke cognitieve opening mogelijk, waardoor jongeren zich openstellen en essentiële informatie delen die nodig is voor het inzetten van gerichte interventies.
Vertrouwen wordt gezien als een dynamisch proces van opbouwen, onderhouden en mogelijk beschadigen en herstellen. Om vertrouwen op te bouwen, zetten SLB's verschillende strategieën in. Essentieel hierbij zijn: een persoonlijke en niet-oordelende basishouding, het creëren van een veilige (fysieke en emotionele) omgeving, consistentie en het nakomen van beloftes.
De spanning tussen zorg en veiligheid vormt een belangrijke uitdaging in deze context, wat vaak wordt veroorzaakt door beperkingen in informatie-uitwisseling tussen ketenpartners met verschillende belangen. De beoordeling van de betrouwbaarheid van jongeren gebeurt niet alleen op basis van observeerbaar gedrag en consistentie, maar ook op basis van professionele intuïtie en onderbuikgevoelens, wat een aanvulling is op bestaande literatuur.

De vertrouwensrelatie is dus essentieel voor het leveren van maatwerk aan radicaliserende jongeren. Vertrouwen maakt openheid mogelijk, openheid leidt tot inzicht in wat de jongere nodig heeft en de praktische ondersteuning versterkt daarbij weer het vertrouwen. Het is een proces waarbij vertrouwen voortdurend wordt opgebouwd, getest en versterkt.

1. Inleiding

Radicalisering vormt een steeds grotere dreiging in Nederland. Radicalisering verwijst naar het proces waarbij een individu extreme politieke, sociale of religieuze overtuigingen ontwikkelt, waardoor tolerantie en vrijheid van keuze worden afgewezen. (European Parliamentary Research Service, 2022). De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2024) constateerde dat radicalisering vooral toeneemt onder jongeren van 14 tot 23 jaar vanuit extreemrechtse en jihadistische hoek. De Raad voor de Kinderbescherming (2024) ziet daarbij een groeiend aantal jongeren via online platforms radicaliseren. Dit heeft volgens Bronsard et al. (2022) te maken met de identiteitsontwikkeling die in deze levensfase centraal staat.

Momenteel wordt radicalisering in Nederland aangepakt door een geïntegreerde samenwerking tussen organisaties en overheidsinstanties. Zij ontwikkelen beleid en werken nauw samen met partners zoals politie, Raad voor de Kinderbescherming en gemeentes om radicalisering vroegtijdig te bestrijden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024a). De Persoonsgerichte Aanpak (PGA) is een van de kerninstrumenten binnen deze lokale aanpak. De PGA richt zich op individuen waarbij signalen van radicalisering zijn opgemerkt en biedt maatwerkinterventies tegen verdere radicalisering.

Binnen de PGA werken verschillende professionals, zoals politieagenten, jeugdzorgmedewerkers en gemeentelijke vertegenwoordigers, samen om een persoonsgericht plan op te stellen. In hoofdstuk 3 wordt de context van de PGA toegelicht. Deze professionals zijn street-level bureaucrats (SLB's): werknemers in de publieke sector die in hun werk met burgers omgaan, en die een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid hebben bij de uitvoering van hun werk (Lipsky, 1980). In de PGA uit deze discretionaire bevoegdheid zich bij het opstellen van een plan van aanpak dat specifiek is afgestemd op het individu. Een maatwerkaanpak is nodig omdat blijkt dat er niet één profiel bestaat van een extremist (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025a).

Volgens Lipsky (1980) wordt beleid niet enkel van bovenaf geïmplementeerd maar wordt het gecreëerd in de dagelijkse ontmoetingen tussen burgers en SLB's. Dit is te zien binnen de PGA: het plan van aanpak vormt zich in de relatie tussen de jongere en de SLB. Deze interactie is niet alleen een praktisch uitvoeringsmoment, maar een ontmoeting waarin informatie wordt gedeeld, vertrouwen wordt opgebouwd en afwegingen worden gemaakt over passende interventies.

Het concept van maatwerk is niet nieuw binnen de bestuurskunde (Needham, 2011; Brodkin, 2012; Rutz et al., 2017). Het belang van maatwerk wordt steeds vaker benadrukt in de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken (Fuertes & Lindsay, 2014; Ericsson & Tops, 2017). Bij maatwerk gaat het volgens Carr (2010) om het afstemmen van beleid en dienstverlening op de specifieke behoeften en omstandigheden van het individu, wat aansluit bij de werkwijze van de PGA.

In dit kader van maatwerk en de ontmoeting tussen professional en jongere speelt vertrouwen een cruciale rol. Professionals bouwen een relatie op met de jongere om effectief hulp te kunnen bieden, terwijl tegelijkertijd deze professionals de maatschappelijke veiligheid in acht moeten nemen. Davidovitz en Cohen (2022) stellen dat vertrouwen belangrijk is omdat SLB's hun beslissingen grotendeels baseren op de informatie die zij van hun cliënten ontvangen. Op basis van die informatie vormen zij verwachtingen over het gedrag van cliënten, wat bepalend is voor

hoe zij middelen inzetten en hun discretionaire ruimte benutten bij een interventie. Hierbij bevinden SLB's zich in een complexe situatie: zij moeten enerzijds een vertrouwensrelatie opbouwen om effectieve interventies te kunnen uitvoeren, maar anderzijds beoordelen of iemand een dreiging vormt. Deze beoordeling vindt plaats tijdens public encounters, waarbij SLB's signalen van radicalisering proberen te herkennen en in te schatten hoe groot het risico is dat een jongere overgaat tot gewelddadig extremisme.

Dit roept de vraag op hoe SLB's omgaan met deze paradox en welke rol vertrouwen speelt binnen deze context. Hierom is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: **Welke rol speelt de vertrouwensrelatie tussen street-level bureaucrats en radicaliserende jongeren in de wijze waarop deze professionals maatwerk leveren binnen een dreigende context?**

Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke kennis binnen de bestuurskunde door de relatie tussen vertrouwen en maatwerk in de context van radicaliserende jongeren te onderzoeken. Binnen de bestuurskunde is al veel onderzoek gedaan naar SLB's, maatwerk en het belang van vertrouwen in de interactie tussen de overheid en burgers (Lipsky, 1980; Brodkin, 2011; Davidovitz & Cohen, 2020). We weten dat vertrouwen een belangrijke rol speelt bij public encounters tussen SLB's en burgers (Senghaas et al., 2019; Davidovitz & Cohen, 2022). Echter, specifiek onderzoek naar hoe deze factoren zich verhouden in een extreme context zoals dat van radicalisering is zeer beperkt. Dit onderzoek draagt bij aan het opvullen van dit tekort door een aantal belangrijke wetenschappelijke inzichten te genereren. Ten eerste toont het aan dat vertrouwen een dynamisch proces is dat voortdurend opgebouwd, onderhouden en hersteld moet worden, in tegenstelling tot de meer statische benadering in bestaande literatuur (Davidovitz & Cohen, 2020, 2022b). Daarnaast identificeert dit onderzoek dat effectieve vertrouwensopbouw in deze context niet alleen rationele strategieën vereist maar ook gevoelsmatige en intuïtieve aspecten van SLB's een grote rol spelen. Ook identificeert het specifieke strategieën voor vertrouwensopbouw die effectief zijn in contexten waar institutioneel wantrouwen dominant is, waarmee het de bestaande theorie over vertrouwensstrategieën aanvult met context specifieke mechanismen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de groeiende dreiging die radicalisering onder jongeren vormt voor de samenleving (NCTV, 2024). Dit onderzoek geeft specifieke handvatten voor professionals doordat het aantoont dat professionals effectiever maatwerk kunnen leveren door te investeren in vertrouwensrelaties en door specifieke strategieën toe te passen die institutioneel wantrouwen doorbreken. Daarnaast toont dit onderzoek het belang aan van ketensamenwerking waarbij informatie-uitwisseling en een samenhangende aanpak de spanning tussen zorg en veiligheid kunnen verminderen. Op beleidsniveau biedt het inzichten voor het optimaliseren van de PGA door te benadrukken dat effectieve interventies fundamenteel afhangen van de kwaliteit van vertrouwensrelaties, wat implicaties heeft voor trainingen en werkprocessen. Door deze concrete inzichten draagt het onderzoek bij aan het verbeteren van de samenwerking tussen professionals en radicaliserende jongeren, wat essentieel blijkt voor het voorkomen van verdere radicalisering en het waarborgen van maatschappelijke veiligheid.

2. Theoretisch kader

2.1 Street-level bureaucrats

De basis van de literatuur over street-level bureaucrats (SLB's) ligt bij het werk van Michael Lipsky (1980). Hij stelt dat beleid niet alleen wordt gevormd door hooggeplaatste bestuurders, maar juist vaak in de dagelijkse praktijk van uitvoerende ambtenaren, zoals politieagenten en maatschappelijk werkers. Deze professionals, die Lipsky street-level bureaucrats noemt, spelen een belangrijke rol in de manier waarop beleid ontstaat. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de definiëring die Lipsky (1980) aan de term SLB heeft gegeven. Deze is als volgt: werknemers in de publieke sector die in de loop van hun werk met burgers omgaan, en die een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid hebben bij de uitvoering van hun werk.

Lipsky betoogt dat de beslissingen die SLB's nemen en de werkwijzen die zij hanteren uiteindelijk het beleid vormen dat in de praktijk wordt uitgevoerd. De dagelijkse keuzes van SLB's bepalen dus grotendeels hoe beleid wordt toegepast en wordt ervaren door burgers (Maynard-Moody & Portillo, 2010). Deze dagelijkse keuzes vinden plaats binnen de discretionaire ruimte van SLB's: de vrijheid om binnen bestaande beleidskaders eigen afwegingen te maken.

Binnen de literatuur kunnen verschillende vormen van discretionaire ruimte worden onderscheiden, zoals discretion-as-granted en discretion-as-used (Hupe, 2013). Discretion-as-granted verwijst naar de formele vrijheid die SLB's krijgen binnen beleidskaders, terwijl discretion-as-used betrekking heeft op hoe zij daadwerkelijk gebruik maken van deze vrijheid in de praktijk. Thomann et al. (2018) stellen dat SLB's eerst het gevoel moeten hebben dat zij discretionaire ruimte bezitten, voordat zij deze daadwerkelijk gebruiken. Discretion-as-perceived kan worden gedefinieerd als 'de mate waarin SLB's ervaren dat zij discretionaire ruimte hebben'. Dit impliceert dat niet alleen de formeel toegekende ruimte, maar ook de perceptie ervan bepalend is voor het handelen van SLB's.

2.2 Maatwerk door SLB's

Binnen hun discretionaire ruimte hebben SLB's de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. Volgens Linthorst en Oldenhof (2021) wordt bij maatwerk het individu centraal gesteld in plaats van de regels. Needham (2011) stelt dat bij maatwerk (publieke) diensten worden afgestemd op de individuele omstandigheden en behoeften van mensen. Het is volgens Needham (2011) geen vastomlijnd beleid, maar meer een manier van denken over publieke diensten waarbij een individu centraal staat in plaats van het systeem. De mate waarin maatwerk wordt toegepast, hangt dus af van de discretionaire ruimte die SLB's ervaren en daadwerkelijk benutten in hun dagelijkse werk.

Het toepassen van maatwerk gebeurt in de praktijk tijdens directe interacties tussen SLB's en burgers: de 'public encounters'. Dit zijn de directe ontmoetingen tussen ambtenaren en burgers. Zoals door Lipsky (1980) wordt benadrukt en door Bartels (2013) verder wordt uitgewerkt, wordt beleid gemaakt in de dagelijkse ontmoetingen tussen cliënten en SLB's. Raaphorst en Loyens (2020) voegen hieraan toe dat de relatie tussen cliënten en SLB's directe invloed heeft op het maatwerk dat wordt geleverd. Binnen deze public encounters speelt vertrouwen een grote rol in het leveren van effectief maatwerk, omdat dit de kwaliteit van de relatie en interactie tussen cliënten en SLB's sterk beïnvloedt (Davidovitz & Cohen, 2022b).

2.3 De rol van vertrouwen

In de literatuur wordt gesteld dat vertrouwen een cruciaal instrument is voor SLB's in hun dagelijkse werkzaamheden (Senghaas et al.,2019; Davidovitz & Cohen, 2020; Davidovitz & Cohen, 2022b). Vertrouwen kan worden gedefinieerd als de bereidheid van een individu om zich kwetsbaar op te stellen tegenover een ander die in staat is om schade toe te brengen of het vertrouwen te schenden (Levi & Stoker, 2000). Volgens Sundbäck (2024) wordt vertrouwen door SLB's vaak geïnterpreteerd als een proces waarin zij optreden als 'trust-takers' (ontvangers van vertrouwen) en cliënten als 'trust-givers' (gevers van vertrouwen). Vertrouwen wordt in deze context een strategisch werkinstrument voor SLB's. Wanneer cliënten de SLB vertrouwen, ontstaat er een open relatie waarin de cliënten gedetailleerde en eerlijke informatie over hun leven delen. In de context van de PGA wordt dit een 'cognitieve opening' genoemd. Wanneer er een cognitieve opening is tussen de cliënt en de SLB, dan staat iemand open voor contact én de invloed, ideeën en interventies van professionals (Piepers, 2024). Deze cognitieve opening zorgt ervoor dat SLB's maatwerk kunnen leveren doordat ze toegang krijgen tot de specifieke omstandigheden en behoeften van de cliënt.

Tegenover dit perspectief, waarbij vertrouwen primair vanuit de cliënt wordt benaderd, staat een wederkerig perspectief. Yang (2005) benadrukt dat vertrouwen tussen burger en overheid een tweerichtingsverkeer is. Dit betekent dat niet alleen het vertrouwen van cliënten in SLB's, maar ook het vertrouwen dat SLB's hebben in hun cliënten, bepalend is voor de kwaliteit van de dienstverlening. Davidovitz en Cohen (2020, 2022b) bevestigen dat vertrouwen wederkerig is en dat het vertrouwen van SLB's in cliënten direct invloed heeft op hoe zij met hen omgaan. In dit perspectief zijn SLB's dus niet alleen ontvangers van vertrouwen, maar ook actieve gevers ervan.

In dit onderzoek wordt grotendeels uitgegaan van het eerste perspectief, waarin vertrouwen wordt gezien als een voorwaarde om tot maatwerk te komen, doordat het cliënten in staat stelt zich open te stellen. Tegelijkertijd wordt in de analyse aandacht besteed aan vormen van wederkerigheid, omdat vertrouwen in de praktijk niet zo eenduidig is.

2.4 De context van dreiging binnen SLB-cliënt relaties

De PGA opereert binnen een dreigende context, aangezien het gericht is op het voorkomen van potentieel gevaarlijk gedrag. De term dreiging kan worden gedefinieerd als crises of spanningen van politieke of sociale aard waarmee de bevolking wordt geconfronteerd, die kunnen worden gezien als een gevaar voor de gevestigde orde en manier van leven (Gordon & Arian, 2001). Binnen de PGA gaat het om het tegengaan van vormen van radicalisering, extremisme en terrorisme die worden gezien als potentieel ondermijnend voor de democratische rechtsstaat (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025a).

In tegenstelling tot veel andere doelgroepen binnen het sociaal domein is de relatie tussen radicaliserende jongeren en SLB's vaak vanaf het begin gekenmerkt door wantrouwen en/of dreiging. Wolfowicz et al. (2021) stellen dat een laag institutioneel vertrouwen een risicofactor is voor radicale attitudes. Waar andere cliënten mogelijk problemen ondervinden met instanties, beschouwen radicaliserende jongeren de overheid soms als vijand. Dit grote wantrouwen kan het opbouwen van een werkrelatie bemoeilijken. Dit vraagt om specifieke handelingsstrategieën van SLB's. De vraag is of de bestaande strategieën om vertrouwen op te bouwen in deze context ook effectief zijn of hoe SLB's hier anders mee omgaan.

2.5 De vertrouwensparadox

In hun onderzoek (2020) maken Davidovitz en Cohen een koppeling tussen het vertrouwen van SLB's en hoe dit hun werkwijze beïnvloedt. Zij stellen dat SLB's de neiging hebben om cliënten te prioriteren die ze minder vertrouwen en soms zelfs regels te buigen. Dit doen ze om negatieve consequenties van deze cliënten of van hun organisatie te vermijden. Maar tegelijkertijd kunnen SLB's diensten rantsoeneren voor cliënten die ze wel vertrouwen. In het kader van maatwerk bij radicalisering zou dit kunnen betekenen dat wanneer een SLB een radicaliserende jongere niet vertrouwd, de SLB geneigd kan zijn om sneller in te gaan op eisen om conflicten te vermijden. Dit leidt echter niet per definitie tot maatwerk dat gericht is op de werkelijke behoeften van de jongere, maar kan resulteren in ad-hoc oplossingen die de spanning op korte termijn verminderen.

Tegelijkertijd, wanneer een SLB een radicaliserende jongere wel vertrouwt, kan de SLB de neiging hebben om minder responsief te zijn op de wensen en eisen en hierdoor minder middelen inzetten (Davidovitz & Cohen, 2020). Dit zou het inzetten van effectief maatwerk bemoeilijken doordat de jongere zich niet gehoord voelt of niet de nodige aandacht krijgt.

2.6 Institutioneel vertrouwen

Hoewel de vertrouwensrelatie tussen SLB's en jongeren voornamelijk ontstaat in directe interacties, is deze relatie niet los te zien van de bredere institutionele context waarin SLB's werken. Verschillende auteurs stellen dat vertrouwen tussen professional en cliënt beïnvloed wordt door vertrouwen op macroniveau: het vertrouwen van burgers in de overheid en haar instituties (Yang, 2005; Six et al., 2018). Wanneer het institutionele vertrouwen laag is, kan dit doorwerken in de interactie tussen professionals en cliënten. Davidovitz en Cohen (2022) bevestigen dit door te stellen dat een gebrek aan vertrouwen geworteld kan zijn in een bredere maatschappelijke context. De negatieve percepties over de overheid kunnen doorwerken in de vertrouwensrelatie met SLB's en de bereidheid van cliënten om samen te werken.

Deze dynamiek van vertrouwen speelt een bijzondere rol in de context waar wantrouwen tegenover de overheid een extra uitdaging vormt. Bij radicaliserende jongeren is wantrouwen tegenover de overheid een kernonderdeel van hun overtuiging. Dit verschilt van andere doelgroepen waar SLB's mee werken. Dit diepgewortelde wantrouwen vormt dan een belemmering voor SLB's omdat zij worden gezien als vertegenwoordigers van de overheid.

In de context van de PGA is vertrouwen tussen SLB's en jongeren van cruciaal belang. Wanneer cliënten geen vertrouwen hebben in instituties, kunnen zij minder geneigd zijn om eerlijk te zijn over hun situatie of om samen te werken met professionals. De professionals zijn immers afhankelijk van de informatie die jongeren verstrekken om een goed beeld te krijgen van de radicaliseringsrisico's en om de juiste interventies te bepalen (Davidovitz & Cohen, 2022b). Deze afhankelijkheid creëert een spanning: jongeren die radicaliseren, waarbij wantrouwen tegenover de overheid vaak een kenmerkend element is, hebben tegelijkertijd vertrouwen in de relatie met SLB's nodig voor effectief maatwerk. Wanneer dit vertrouwen ontbreekt, kan het tegengaan van radicalisering worden bemoeilijkt, wat de effectiviteit van de PGA ondermijnt.

2.7 Factoren die vertrouwen beïnvloeden in SLB-cliënt relaties

De opbouw van een vertrouwensrelatie tussen SLB's en cliënten is een complex proces dat beïnvloed wordt door verschillende factoren. Davidovitz en Cohen (2022b) identificeren verschillende typen cliënten die het vertrouwen van SLB's beïnvloeden. Vertrouwen wordt

bevorderd door cliënten die eerlijk, coöperatief, welwillend, bekend, en open zijn in hun interactie. SLB's beschouwen deze eigenschappen als tekens van betrouwbaarheid en de intentie tot positieve samenwerking. Agressief en manipulatieve gedragingen leiden tot beschadiging van vertrouwen. Deze gedragingen belemmeren de bereidheid tot openheid en maatwerk doordat dit gedrag kan worden geïnterpreteerd als potentieel gevaar en onbetrouwbaar gedrag.

Een belangrijke factor in het bepalen van de betrouwbaarheid van de cliënt is gebaseerd op de signalen die de SLB van de cliënt ontvangt. Volgens Raaphorst en Van de Walle (2018) beoordelen SLB's of iemand betrouwbaar is op basis van observeerbare kenmerken. Deze signalen omvatten onder andere gedrag, houding en de achtergrond van cliënten. Cliënten die proberen procedures te manipuleren, worden vaak als onbetrouwbaar gezien. SLB's kijken daarom naar signalen zoals de mate van coöperatie en de mate van proberen mee te doen als aanwijzing of iemand betrouwbaar is.

2.8 Strategieën van SLB's voor vertrouwensopbouw

Uit een systematische literatuuranalyse van diverse kwalitatieve onderzoeken komen meerdere samenhangende strategieën naar voren die SLB's gebruiken om vertrouwensrelaties op te bouwen met jongeren.

2.8.1 Persoonlijke benaderingen en authenticiteit

Een terugkerend thema in de literatuur is het belang van authenticiteit en oprechtheid in de interactie met jongeren. Volgens Debognies et al. (2019) prikken jongeren snel door een act heen en vertrouwen zij professionals sneller als ze oprecht betrokken zijn bij de jongere. Forrester (2024) benadrukt dit door te stellen dat SLB's die persoonlijke verhalen en imperfecties delen een gelijkwaardige relatie opbouwen en dat gemeenschappelijke interesses kunnen worden gebruikt als brug naar verbinding. Volgens Johnson en Griffith (2019) uit deze authenticiteit zich in een open houding waarbij SLB's iets over zichzelf delen zonder hierbij uit hun professionele rol te stappen. Authenticiteit en een persoonlijke benadering kan dus door SLB's als middel worden gebruikt om vertrouwen op te bouwen.

2.8.2 Niet-oordelende benadering en autonomie

Meerdere onderzoeken benadrukken het belang van een niet-oordelende houding vanuit de SLB. Uit onderzoeken van Parr (2016) en Corney et al. (2024) komt naar voren hoe jongerenwerkers vertrouwen opbouwen door een niet-oordelende en respectvolle houding aan te nemen. Debognies et al. (2019) benadrukken het belang van actief luisteren zonder direct te oordelen en jongeren niet direct oplossingen op te leggen. Daarnaast wordt het geven van autonomie als belangrijke methode gezien. Debognies et al. (2019) beschrijven hoe jongeren inspraak krijgen in welke activiteiten worden georganiseerd, wat hen een gevoel van eigenaarschap en betrokkenheid geeft. Johnson en Griffith (2019) beschrijven het belang van autonomie door jongeren als volwassenen te behandelen en hen eigenaarschap te geven over activiteiten. Corney et al. (2024) haken hierop in door te beschrijven hoe jongerenwerkers jongeren autonomie geven in hoe gesprekken en hulpverlening verlopen. Een niet-oordelende benadering en het geven van autonomie wordt door dus meerdere onderzoeken als een effectieve methode beschouwd om vertrouwen op te bouwen met jongeren.

2.8.3 Consistentie en doorzettingsvermogen

De literatuur toont aan dat consistentie en doorzettingsvermogen essentieel is voor het opbouwen van vertrouwen met jongeren. Parr (2016) heeft het in zijn onderzoek over ‘’dogged

persistence'', waarbij SLB's beschikbaar blijven wanneer jongeren hen proberen af te stoten. Dit doorzettingsvermogen wekt vertrouwen bij jongeren. Forrester (2024) en Corney et al. (2024) bevestigen dit belang van consistentie in aanwezigheid en ondersteuning. Johnson en Griffith (2019) voegen hieraan toe dat voorspelbaarheid in gedrag en aanwezigheid in moeilijke situaties essentieel is om te laten zien dat jongeren op de SLB's kunnen rekenen. Consistente follow-ups worden door Forrester (2024) genoemd als manier om betrokkenheid te tonen. Het laten zien van doorzettingsvermogen en consistentie in de hulpverlening kan als een essentiële strategie worden beschouwd om vertrouwen op te bouwen.

2.8.4 Creëren van een veilige omgeving

Senghaas et al. (2019) beschrijven hoe SLB's strategieën binnen de interactie met cliënten gebruiken om de inherente machtsongelijkheid deels weg te nemen. Hierbij benadrukken ze het belang van een kalm en open gesprek waarbij SLB's de tijd nemen om situaties uit te leggen en cliënten te laten acclimatiseren. Parr (2016) beschrijft hoe SLB's een ontspannen en warme houding aannemen en gebruikmaken van informele ontmoetingen, zoals samen een kop thee drinken of een wandeling maken. Jongerenwerkers die structuren bieden die voor jongeren aanvoelen als een 'familie' of 'thuis', en die ruimte creëren om maatschappelijke thema's en persoonlijke ervaringen te bespreken, zijn volgens Forrester (2024) een effectieve manier om vertrouwen op te bouwen. Hierbij wordt het belang besproken van het bieden van een veilige en toegankelijke ruimte buiten traditionele instanties zoals school of ouders.

2.9 Verwachtingen

Op basis van deze theorieën wordt het volgende verwacht dat van belang is voor de invloed van vertrouwen op maatwerk. Het institutioneel vertrouwen heeft effect op de vertrouwensrelatie tussen de SLB en de radicaliserende jongere. Wanneer cliënten geen vertrouwen hebben in instituties, kunnen zij minder geneigd zijn om eerlijk te zijn over hun situatie of om samen te werken met professionals. Het relationeel vertrouwen en het maatwerk van de PGA beïnvloeden elkaar. Wanneer er een cognitieve opening is dan staat iemand open voor contact én de invloed, ideeën en interventies van professionals (Piepers, 2024). Deze cognitieve opening zorgt ervoor dat SLB's maatwerk kunnen leveren doordat ze toegang krijgen tot de specifieke omstandigheden en behoeften van de cliënt. Daarnaast hebben de interventies van de PGA op zijn beurt weer effect op de vertrouwensrelatie tussen de jongere en de SLB. Een positieve ervaring met maatwerkinterventies versterkt de vertrouwensrelatie, terwijl een negatieve ervaring deze juist kan ondermijnen. Verder heeft de radicaliseringscontext invloed op de strategieën die de SLB kiest om in te zetten. Als er veel wantrouwen/dreiging is dan zal de SLB meer strategieën inzetten dan wanneer er al een redelijke vertrouwensband is of als er een kleinere dreiging is. De strategieën hebben daarbij weer effect op de vertrouwensrelatie tussen de SLB en de jongere omdat deze strategieën het vertrouwen opbouwen.

2.10 Onderzoeksrichting

De literatuur toont aan dat vertrouwen een cruciale rol speelt in de relatie tussen SLB's en cliënten. Het laat zien dat vertrouwensopbouw geen kwestie is van het toepassen van geïsoleerde strategieën, maar van een holistische benadering waarin authenticiteit, consistentie, het stimuleren van autonomie en het creëren van een veilige omgeving samenkomen in een op maat gemaakte aanpak voor jongeren. Hoewel veel onderzoek zich richt op hoe SLB's vertrouwen opbouwen in algemene interacties met cliënten, mist er kennis over hoe strategieën

voor vertrouwensopbouw specifiek worden ingezet binnen de context van radicalisering en de wijze waarop maatwerk wordt geleverd in dreigende situaties**.** Deze doelgroep vormt een bijzondere uitdaging omdat wantrouwen tegenover de overheid en daarmee tegenover SLB's vaak een fundamenteel onderdeel is van hun wereldbeeld. Daarnaast kan dreigend of manipulatief gedrag van cliënten het vertrouwen van professionals onder druk zetten en daarmee de effectiviteit van maatwerk belemmeren.

Het is onduidelijk hoe SLB's omgaan met de spanning tussen maatschappelijke veiligheid en individuele begeleiding. Omdat het succes van de PGA mede afhangt van een effectieve vertrouwensrelatie, is inzicht in dit proces cruciaal. Dit is relevant omdat SLB's in deze context enerzijds een vertrouwensband proberen op te bouwen met de jongere om zo effectief mogelijk maatwerk te leveren en anderzijds de (maatschappelijke) veiligheid moeten waarborgen. Op basis van deze kennislacune richt dit onderzoek zich op de vraag: **Welke rol speelt de vertrouwensrelatie tussen street-level bureaucrats en radicaliserende jongeren in de wijze waarop professionals maatwerk leveren binnen een dreigende context?**

3. Context Persoonsgerichte Aanpak

De lokale radicaliseringsaanpak heeft 3 fasen. Fase 1 richt zich op het versterken van veerkracht en weerbaarheid in de samenleving om de voedingsbodem voor extremisme tegen te gaan. Dit wordt gedaan door brede en gerichte preventie (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024a). Fase twee bestaat uit de PGA, een maatwerkaanpak om radicalisering tegen te gaan. Als een persoon voldoet aan de criteria uit de Wet PGA, kan de weegploeg besluiten om deze op te nemen in de PGA. De weegploeg bestaat uit SLB's, zoals politieagenten en vertegenwoordigers uit de gemeente, die de casus beoordelen (Piepers, 2024).

Binnen de PGA wordt de betreffende persoon besproken in een multidisciplinair casusoverleg, waarin ketenpartners gezamenlijk de aanpak bepalen. De interventies variëren van preventieve ondersteuning tot repressieve maatregelen. Binnen fase 2 wordt de voortgang van de persoon gemonitord en geëvalueerd (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2025a). Fase 3 van de lokale aanpak richt zich op detentie en veilige re-integratie. Gemeenten en partners werken samen aan een individueel plan, met interventies tijdens en na detentie (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024b).

De PGA biedt een relevante context voor dit onderzoek, omdat de aanpak sterk afhankelijk is van maatwerk en de rol van SLB's hierin cruciaal is. Omdat geen casus hetzelfde is, moet een specifieke combinatie van interventies worden ingezet, deze verschillen van aard en duur. Wel bestaat de PGA vaak uit de volgende onderdelen: (1) signaleren van radicalisering, (2) duiding van signalen, (3) inzetten van interventie en (4) monitoren van resultaten (DSP-groep, 2024).

Piepers (2024) benadrukt dat professionals binnen de PGA verschillende interventies inzetten op basis van de situatie van de betrokkene. Dit varieert van gesprekken met theologen tot praktische hulp bij schulden of huisvesting. Deze aanpak kan bijdragen aan een 'cognitieve opening', een moment waarop een persoon openstaat voor contact en hulp van de professional. Generieke methoden, zoals standaard toezicht of verplichte programma's, houden onvoldoende rekening met de achterliggende oorzaken van radicalisering en kunnen averechts werken. Hierbij benadrukt Piepers (2024) dat binnen de PGA de vertrouwensband tussen de professionals en de betrokkene erg belangrijk is. SLB's spelen hierin een sleutelrol omdat zij in direct contact staan met de jongeren en samen met andere partners het maatwerkplan opstellen. De context wordt gekenmerkt door gespecialiseerde SLB's met een specifiek expertisedomein zoals: jeugdzorg, radicalisering en een integrale aanpak van dreigende casuïstiek. Deze context binnen de PGA is relevant voor dit onderzoek omdat de maatwerkaanpak van radicaliserende jongeren door SLB's zich hierbinnen bevindt.

Het onderzoek is gedeeltelijk toepasbaar op andere contexten, vooral als er sprake is van een dreigende context. Ondanks dat deze context specifiek is voor de radicaliseringsaanpak, kan de rol van de vertrouwensrelatie en de effecten die dit heeft op het maatwerk relevant zijn voor verschillende werkvelden waar sprake is van maatwerk binnen dreigende contexten. Omdat het onderzoek zich specifiek op jongeren richt, kunnen de inzichten mogelijk ook toepasbaar zijn voor jeugdzorg gerelateerde casussen.

4. Methoden

4.1 Soort onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke rol de vertrouwensrelatie speelt tussen SLB's en radicaliserende jongeren in de wijze waarop SLB's maatwerk leveren binnen een dreigende context. Hierom is gekozen om kwalitatief onderzoek uit te voeren. Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om de mechanismen die bepaalde variabelen met elkaar verbinden zichtbaar te maken door te kijken naar de verklaringen die door betrokken actoren worden gegeven (Barbour, 2014). Dit sluit aan bij het doel om te onderzoeken hoe vertrouwensrelaties functioneren als mechanisme tussen SLB's en radicaliserende jongeren en hoe deze vertrouwensrelatie bijdraagt aan de wijze waarop maatwerk wordt geleverd. Barbour (2014) stelt verder dat kwalitatief onderzoek kan worden gebruikt om te bestuderen hoe mensen concepten begrijpen en waarom bepaalde afwegingen worden gemaakt. Dit is relevant om te begrijpen hoe SLB's in de praktijk omgaan met concepten als 'vertrouwen', 'radicalisering' en 'dreiging', en welke afwegingen zij maken in hun dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast biedt kwalitatief onderzoek volgens Barbour (2014) inzichten in processen die verbonden zijn met het dagelijks leven van mensen door te onderzoeken in welke context bepaalde beslissingen ontstaan. Dit is relevant voor dit onderzoek omdat vertrouwen wordt ontwikkeld binnen sociale interacties en de leefwereld van jongeren.

4.2 Dataverzamelingsmethoden

De data wordt verzameld aan de hand van semi-gestructureerde interviews. Deze methode is geschikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag omdat het de mogelijkheid biedt om een diepgaand inzicht te krijgen in de perspectieven en ervaringen van de betrokken SLB's. Semi-gestructureerde interviews bieden de flexibiliteit om door te vragen terwijl de structuur ervoor zorgt dat interviews met elkaar vergeleken kunnen worden (Edwards & Holland, 2013). Het doel van het afnemen van interviews is om de ervaringen, methoden en uitdagingen van SLB's te weten te komen binnen vertrouwensrelaties met radicaliserende jongeren. Daarnaast kunnen door interviews de spanningsvelden worden onderzocht die SLB's ervaren tussen enerzijds het opbouwen van vertrouwen en anderzijds het omgaan met mogelijke dreigingen.

Voor de afname van interviews wordt gebruik gemaakt van een interviewguide. Deze guide bevat vooraf bepaalde thema's en kernvragen die zijn gebaseerd op de literatuur uit het theoretisch kader. De guide zorgt ervoor dat de belangrijkste onderwerpen systematisch aan bod komen, terwijl er voldoende ruimte blijft voor flexibiliteit maar ook verdieping op basis van de antwoorden van de respondent (Heldens & Reysoo, 2005).

4.3 Selectie respondenten

De interviews worden afgenomen met SLB's vanuit een gespecialiseerde jeugdhulporganisatie, een landelijke hulpverleningsorganisatie, afdeling veiligheid van meerdere gemeentes en een onderzoeksorganisatie gespecialiseerd in de PGA. De inzichten van professionals binnen deze organisaties geven een breed en volledig beeld van de PGA en hun rol daarbinnen.

SLB's handelen binnen deze organisaties vanuit verschillende doelstellingen en kaders. De gespecialiseerde jeugdhulporganisatie stelt bijvoorbeeld de belangen van de jongere centraal terwijl de afdeling Veiligheid van de gemeente zich meer richt op de openbare orde. Dit kan invloed hebben op de manier waarop zij jongeren binnen de PGA benaderen en vertrouwen opbouwen. Deze diversiteit in perspectieven wordt meegenomen tijdens het onderzoek.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise en betrokkenheid binnen de PGA. De werving vond plaats via een combinatie van doelgerichte selectie en het sneeuwbaleffect. Eerst zijn contactpersonen binnen de organisaties benaderd op basis van hun functie en beschikbaarheid van contactinformatie. Vervolgens zijn deze professionals gevraagd om relevante collega's aan te wijzen die waardevolle inzichten kunnen bieden. Dit sneeuwbaleffect vergroot de kans op toegang tot deskundigen met praktijkervaring, maar kan een beperking vormen doordat het kan leiden tot een eenzijdig perspectief doordat deze mensen met elkaar in contact staan binnen een netwerk.

Kenmerken respondenten

Respondent code	**Functie**	**Organisatie**
Respondent A	Interventiespecialist	Gemeente
Respondent B	Adviseur veiligheid en voorzitter casusteam	Gemeente
Respondent C	Verantwoordelijke PGA en Veiligheid	Gemeente
Respondent D	Coördinator ketenoverleg en specialist extremisme	Landelijke hulpverleningsorganisatie
Respondent E	Onderzoeker PGA	Onderzoeksorganisatie
Respondent F	Specialist en onderzoeker	Gespecialiseerde jeugdhulporganisatie
Respondent G	Gebiedsmanager	Gespecialiseerde jeugdhulporganisatie
Respondent H	Casusregisseur	Gemeente
Respondent I	Casusregisseur	Gespecialiseerde jeugdhulporganisatie

4.4 Operationalisatie

Om de onderzoeksvraag te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk de theoretische concepten te vertalen naar meetbare indicatoren. Deze operationalisatie vormt de brug tussen het theoretisch kader en de uitvoering van het onderzoek. Dit maakt het mogelijk om de ervaringen en percepties van SLB's systematisch te analyseren. Door de concepten te operationaliseren wordt niet alleen de validiteit van het onderzoek verhoogd, maar ontstaat een gestructureerd kader voor de analyse van de verzamelde data.

Operationalisatietabel

Begrip	Dimensie	Indicator
Discretionaire ruimte	Discretion (as granted, perceived en used)	• Ervaren ruimte voor eigen beslissingen • Ervaren vrijheid om af te wijken van standaardprocedures • Mate van gebondenheid aan formele regels • Praktijkvoorbeelden van eigen invulling • Frequentie van afwijken van standaardprocedures
Maatwerk	-	• Aanpassingen in aanpak op basis van individuele behoeften • Flexibiliteit in toepassen van interventies • Integratie wensen en behoeften jongere
Vertrouwen	Relationeel vertrouwen	• Bereidheid jongere tot informatiedeling • Openheid in communicatie
		• Wederkerigheid in vertrouwen • Cognitieve opening • Beschadiging vertrouwen • Herstel vertrouwen
	Institutioneel vertrouwen	• Vertrouwen jongere in overheidsinstanties
	Vertrouwensparadox	• Neiging tot toegeven aan eisen "moeilijke" jongeren • Verschil in intensiteit interventies op basis van vertrouwen
Dreigende context	Ervaren dreiging SLB	• Gevoel van onveiligheid in interactie • Aanwezigheid dreigend gedrag • Ervaren wantrouwen van jongere
	Maatschappelijke dreiging	• Inschatting risico voor maatschappij

		• Ernst van radicalisering • Aanwezigheid spanning zorg - veiligheid
Strategieën voor vertrouwensopbouw	Persoonlijke benadering en authenticiteit	• Mate van delen persoonlijke verhalen • Oprechtheid in benadering
	Niet-oordelende houding en autonomie	• Aanwezigheid niet - oordelende houding • Mate van inspraak jongere • Omgang met afwijkende ideeën en uitspraken
	Consistentie en doorzettingsvermogen	• Voorspelbaarheid in gedrag en aanwezigheid SLB • Doorzettingsvermogen bij weerstand • Nakomen van beloftes en afspraken
	Creëren van een veilige omgeving	• Mate van creëren informele setting ontmoetingen • Maatregelen voor ontspannen sfeer

4.5 Data-analyse

De interviews worden getranscribeerd en anoniem verwerkt. Omdat de interviewguide is gebaseerd op het theoretisch kader, wordt de data uit de interviews deductief gecodeerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van Microsoft Word. De data zal eerst open worden gecodeerd, daarna axiaal en ten slotte selectief (Gibbs, 2018). Voor het deductieve coderen wordt de operationalisatietabel gebruikt als uitgangspunt voor het opstellen van de eerste set codes. Op deze manier dient de tabel als een voorlopige codetabel, waarbij de concepten uit het theoretisch kader zijn vertaald naar concrete indicatoren. Dit zorgt voor een transparante en systematische aanpak. Tijdens het coderen blijft ruimte voor inductieve analyse. Wanneer tijdens het analyseren nieuwe thema's of categorieën aandienen die nog niet in de tabel zijn opgenomen, worden deze meegenomen in het coderingsproces.

4.6 Kwaliteitscriteria

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen, worden er verschillende maatregelen genomen. De transferability verwijst naar de mate waarin de bevindingen van dit onderzoek toepasbaar zijn op andere contexten en situaties. Deze transferability wordt in dit onderzoek versterkt door gedetailleerde beschrijvingen te geven van de dataverzameling, context van het onderzoek en kenmerken van respondenten. Door deze 'thick descriptions' kunnen andere onderzoekers beoordelen in hoeverre de resultaten relevant zijn binnen hun eigen onderzoekscontext (Mayan, 2023).

De betrouwbaarheid van dit onderzoek verwijst naar de zorgvuldigheid en consistentie waarmee data wordt verzameld en geanalyseerd (Neuman, 2011). Het gebruik van een interviewguide waarborgt de consistentie van het onderzoek. De transferability van het onderzoek wordt hiermee vergroot. Echter kan in kwalitatief onderzoek, en met name bij het gebruik van semi-gestructureerde interviews, variaties ontstaan in de manier waarop informatie wordt verkregen. Dit komt doordat de interviewer flexibel kan inspelen op de antwoorden van de respondent. Daarnaast bestaat het risico dat de interviewer, bewust of onbewust, invloed uitoefent op de manier waarop respondenten antwoord geven.

4.7 Interviewguide

Om informed consent te krijgen van de respondenten wordt voorafgaand aan het interview het onderzoeksdoel toegelicht en wordt uitgelegd dat de interviews anoniem worden verwerkt. Vooraf wordt toestemming gevraagd voor opname en kan de respondent het interview op elk moment stoppen. In de interviewguide is ruimte opengelaten om door te vragen. Deze doorvragen zijn niet van tevoren opgesteld maar worden door kennis over het onderwerp en een grondige inhoudelijke voorbereiding tijdens het interview toegepast (Heldens & Reysoo, 2005). De vragen in de interviewguide zijn opgesteld op basis van de concepten uit het theoretisch kader. Eerst is gekeken naar hoe maatwerk naar voren komt in de theorie en wat hierbij belangrijk is voor de praktijk. Daarnaast is er gekeken naar de verschillende mechanismen in het theoretisch kader die invloed hebben op een vertrouwensrelatie. De guide is opgenomen in bijlage 1.

5. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de interviews worden geanalyseerd. De ervaringen en perspectieven van de SLB's werkzaam binnen de PGA staan centraal in dit hoofdstuk. De analyse is deels thematisch opgebouwd aan de hand van terugkerende patronen in de interviews en deels opgebouwd door de structuur in het theoretisch kader. In de komende paragrafen wordt besproken welke rol vertrouwen speelt bij maatwerk, de voorwaarden voor het opbouwen van vertrouwen, hoe het wordt onderhouden maar ook wordt beschadigd en hersteld en welke uitdagingen optreden in een context van dreiging en institutioneel wantrouwen.

5.1 Maatwerk en vertrouwen

Alle 9 respondenten waren het unaniem eens dat vertrouwen de basis is voor het effectief kunnen bieden van maatwerk aan jongeren. Respondenten benadrukken dat zonder een vertrouwensband jongeren niet bereid zijn zich open te stellen of hulp te accepteren. Respondent A stelt: *"Als mensen je niet vertrouwen, gaan ze niet met je in gesprek. Zullen ze niet op je leunen voor hulp. Dus dat is echt het allerbelangrijkste."* Hiermee wordt duidelijk dat vertrouwen een fundamentele voorwaarde is voor het opbouwen van een werkbare relatie met jongeren, wat essentieel is om maatwerk te kunnen bieden.

Respondent C benadrukt dat maatwerk in deze context vraagt om openheid van jongeren over hun situatie en leefwereld, iets wat alleen ontstaat als er sprake is van vertrouwen: *''Welke rol speelt vertrouwen in het kunnen bieden van maatwerk? Aan zulke jongeren? Dat is denk ik de basis. Je vraagt ze om open te zijn over hoe het met ze gaat."* Zonder deze openheid is het onmogelijk om de specifieke behoeften van jongeren te begrijpen en daarbij passend maatwerk toe te passen.

Respondent E stelt: *''Alle casussen die ik heb gezien van jongeren was het heel duidelijk dat vertrouwen alles uitmaakt. Je kan niet met een jongere praten … die zover in deze radicalisering fase zit. Je kan daar niet mee praten als diegene weigert te praten. En dat vertrouwen is daar heel fundamenteel in."* Zonder vertrouwen kan er dus geen open gesprek plaatsvinden, wat kan worden gezien als de basis waarbij maatwerk ontstaat.

Een opvallende observatie over maatwerk is dat het door de respondenten werd omschreven als iets dat voortdurend veranderd in plaats van een vaststaande methode. Vertrouwen wordt gezien als actief proces, het wordt opgebouwd, onderhouden maar kan ook beschadigd worden waardoor weer wordt gewerkt aan herstel. Maatwerk betekent voortdurend en op flexibele wijze aansluiten bij de unieke situatie van elke jongere, wat alleen mogelijk is wanneer er voldoende vertrouwen is opgebouwd om inzicht te krijgen in die situatie.

Om maatwerk effectief toe te passen is naast vertrouwen professionele deskundigheid belangrijk. Respondenten benadrukten dat ervaring, kennis van het systeem en culturele sensitiviteit bijdragen aan effectieve interventies. Daarbij werd het belang genoemd van trainingen volgen en professionele ontwikkeling om op de hoogte te blijven van relevante maatschappelijke trends.

Binnen de PGA gaat maatwerk vaak ook om praktische invulling, zoals het regelen van hulp bij werk, financiën of school. De respondenten benadrukten bijna allen het belang van praktische ondersteuning. Respondent A zei: *''Omdat je kan laten zien dat je als overheid natuurlijk best wel wat praktische dingen kan aanbieden, helpt dat vaak ook wel van, oh hé deze meneer of mevrouw, die hebben toegang tot dit en dit. En die hebben mensen die mij kunnen*

helpen bij het vinden van een baantje, terug te gaan naar school, coaching etc. Dus juist met die interactie, maar ook te laten zien van, wij kunnen je echt helpen, maakt je op den duur een betrouwbare partner." Hier wordt een koppeling gemaakt tussen maatwerk en vertrouwen, namelijk het effect van praktische zaken regelen op de vertrouwensrelatie.

Volgens de respondenten zijn er verschillende factoren die de toepassing van maatwerk beïnvloeden. Persoonlijke omstandigheden zoals de cognitieve opening, levensgeschiedenis, sociale stabiliteit en het netwerk van een jongere hebben invloed op de maatwerkaanpak. Intrinsieke motivatie werd vaak genoemd als bepalende factor bij het kunnen aanbieden van effectief maatwerk. Maatwerk kan volgens respondenten alleen slagen wanneer de jongere zelf gemotiveerd is en zich betrokken voelt bij de aanpak.

Deze wisselwerking tussen vertrouwen en een praktische maatwerkaanpak illustreert het dynamische proces: vertrouwen maakt openheid mogelijk, openheid leidt tot inzicht in wat de jongere nodig heeft en de praktische ondersteuning versterkt daarbij weer het vertrouwen. Het is een proces waarbij vertrouwen voortdurend wordt opgebouwd, getest en versterkt.

Verder speelt de dreigende context een rol volgens veel respondenten. Factoren zoals veiligheidsrisico's, afhankelijkheid van ketenpartners en het spanningsveld tussen verschillende verantwoordelijkheden zoals zorg versus veiligheid hebben grote invloed op de maatwerkaanpak.

Respondent E lichtte deze spanning tussen zorg en veiligheid toe: *''Ja, wat heel veel terug leek te komen is dat de balans tussen zorg en veiligheid heel lastig is. En er is soms data die ze niet kunnen delen in hun overleg, maar die ze wel hebben … Dus dat is een belang die heel lastig is in afweging. Dat betekende ook dat soms er al wel informatie was aan die kant, die bij zorgprofessionals of bij bijvoorbeeld de professionals van zorg- en veiligheidshuizen nog niet bekend was. Waar ze dus niks mee konden en waarin zij dan heel andere keuzes maakten. En dat leverde spanning op."*

Dit gebrek aan gedeelde informatie kan maatwerk belemmeren, omdat zorgprofessionals hun maatwerk baseren op onvolledige informatie. Deze spanning ontstaat door verschillen in belangen: de ene organisatie geeft prioriteit aan ondersteuning en preventie, waar de andere partij prioriteit geeft aan risicobeheersing. Deze botsing maakt het volgens de respondenten moeilijk om tot een gezamenlijke maatwerkaanpak te komen.

5.2 Opbouw van vertrouwensrelatie tussen SLB's en jongeren

Zoals benoemd is vertrouwen een essentiële voorwaarde voor maatwerk. Respondent H stelde: *''Als je geen enkele vorm van vertrouwen kan creëren. Dan ben je kansloos. Het wordt dan een heel moeilijk verhaal."* Wanneer er geen vertrouwensrelatie is deelt de jongere weinig, heeft de jongere een gesloten houding en kan er dus minder effectief maatwerk worden aangeboden. Opvallend is dat bij het opbouwen van vertrouwen met jongeren een groot verschil is te zien tussen SLB's werkzaam bij een gespecialiseerde jeugdhulporganisatie en de SLB's die vanuit een gemeente bij een casus betrokken zijn. De SLB's werkzaam bij een gemeente gaven aan naar een wederzijdse vertrouwensrelatie te streven. De SLB's bij de gespecialiseerde jeugdhulporganisatie gaven aan de jongeren nooit volledig te vertrouwen of helemaal niet te vertrouwen. Hierbij zien de SLB's bij de gespecialiseerde jeugdhulporganisatie zichzelf als 'trust-taker' en de jongere als 'trust-giver'. Dit toont aan dat de organisatieachtergrond en

positie van de professional van invloed zijn op hoe vertrouwen wordt geïnterpreteerd en opgebouwd.

De wijze waarop de SLB communiceert met de jongere speelt een grote rol in het opbouwen van vertrouwen. Een oordeelloze en persoonlijke basishouding wordt door alle respondenten als essentieel gezien. Door actief te luisteren en ruimte te bieden aan het verhaal van de jongere, ontstaat een veilige context waarin jongeren zichzelf open kunnen stellen, en dus een cognitieve opening kan ontstaan.

Een effectieve strategische benadering voor het opbouwen van vertrouwen begint volgens alle respondenten met een open en niet-oordelende houding. Deze basishouding creëert een veilige omgeving waarin jongeren zich vrij voelen om zich uit te spreken. Door oprechte interesse te tonen, respect te hebben voor het perspectief van de jongere en ruimte te bieden voor hun verhaal, wordt een relationele basis gelegd die vaak belangrijker is dan de inhoud van het eerste gesprek zelf.

Voor verdieping zetten professionals gesprekstechnieken in zoals doorvragen met nieuwsgierigheid en empathie. SLB's kiezen bewust voor laagdrempelige en informele communicatie om de jongeren op hun gemak te stellen. Respondenten gaven aan directe inhoudelijke confrontaties over ideologische of extreme overtuigingen te vermijden. In plaats daarvan kiezen ze voor een reflectieve benadering waarbij jongeren worden aangemoedigd tot kritisch nadenken en zelfreflectie. Door strategisch alternatieve perspectieven aan te bieden zonder directe correctie, kunnen jongeren uit vaste denkpatronen worden gehaald. Respondent D zei hierover: *''Dan proberen wij eigenlijk iedere keer een zaadje te planten in zijn hoofd. Van blijf nadenken. Blijf nadenken … Zonder tegen hem te zeggen wat jij nu zegt dat klopt niet. Je blijft vragen stellen. Je gaat een beetje proberen chaos in zijn hoofd te creëren. Zodat hij zelf na gaat denken van misschien is hetgeen wat ik nu zeg niet juist."* Deze indirecte aanpak voorkomt volgens de respondenten defensieve reacties en houdt het gesprek open, met als doel dat de jongere uiteindelijk zelf tot nieuwe inzichten komt.

Er werden tijdens de interviews veel strategieën benoemd, zoals met aandacht luisteren, doorvragen, interesse tonen en vooral: doen wat je zegt. Het nakomen van beloftes werd door de respondenten benoemd als het belangrijkste om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Betrouwbaarheid wordt opgebouwd door consistent handelen: het nakomen van afspraken, transparant zijn over verwachtingen, en helderheid geven over de processen binnen de PGA. Respondent D benoemd hoe hij aan een vertrouwensrelatie werkt tijdens een gesprek: *''Op het moment dat je daar heel open en helder over bent. En gewoon antwoord geeft op de vragen en oprecht geïnteresseerd bent. Als ik in gesprek ga, dan ga ik niet met de vinger lopen wijzen. Wat heel erg belangrijk is, is dat je in de vragende vorm blijft. Heel erg oprecht geïnteresseerd zijn van... Oké, wat drijft jou om op deze wijze te denken en te handelen?"*

Respondenten benoemden dat jongeren feilloos aanvoelen of iemand oprecht is met hen. Daarbij zijn respondenten het eens dat het belangrijk is om transparant te zijn naar de jongere toe over mogelijke gevolgen van gedrag, wat er met bepaalde informatie gebeurt en waar de jongere aan toe is. Hierbij werd verwachtingsmanagement vaak benadrukt. Duidelijkheid over wat de jongere kan verwachten van het traject voorkomt frustratie en wantrouwen.

Een veilige fysieke en emotionele omgeving is essentieel voor het werk binnen de PGA. Volgens de respondenten wordt veel aandacht geschonken aan het creëren van een veilige

omgeving voor de jongere. Respondent A zei hierover: ‘*’We denken ook na van hoe creëren we een omgeving waarin zij zich heel comfortabel voelen. Want dat is gewoon superbelangrijk. En als de ene niet van lopen houdt en daar echt een bloedhekel aan heeft. Nou, dan kunnen we ook gewoon in een koffiehuis gaan zitten. En dan trakteren wij op koffie en thee of wat dan ook. En dan gaan we daar wel praten in een rustig hoekje. Dus ja, je probeert het echt zo laagdrempelig mogelijk te maken. Wat ook echt aansluit bij die persoon.”* Dit citaat geeft het belang weer van een laagdrempelige en persoonsgerichte benadering. De inrichting van het gesprek draagt bij aan het gevoel van veiligheid en daardoor de bereidheid tot openheid. Het gaat hierbij niet alleen om fysieke veiligheid, maar ook om emotionele veiligheid: een omgeving waarin jongeren zich op hun gemak voelen en vrij zijn om zich open te stellen. Deze contactmomenten vragen dus om maatwerk.

Opvallend was dat geen enkele respondent de vertrouwensparadox bevestigde. Respondenten gaven aan dat iedere jongere gelijk wordt behandeld en dat ze voor iedereen dezelfde hoeveelheid moeite doen. Niemand gaf aan meer moeite te doen voor jongeren die ze niet vertrouwen of andersom.

Meerdere respondenten benoemden het belang van het geven van bepaalde autonomie aan de jongere bijvoorbeeld in keuzes over de gespreksetting. Door jongeren serieus te nemen en hen inspraak te geven in het traject toon je een mate van respect volgens de respondenten. Dit versterkt de relatie en het gevoel van eigenaarschap over het traject en hun toekomst.

De interviews maakten duidelijk dat vertrouwen niet vaststaat, maar iets wat vraagt om continue onderhoud. Meerdere respondenten spraken in dit verband over relatiebeheer in vredestijd, actief investeren in de relatie, ook als er geen acute problemen spelen. Consistente aanwezigheid en een vertrouwd aanspreekpunt zijn cruciaal voor het opbouwen en behouden van vertrouwen bij jongeren. Een vast aanspreekpunt biedt jongeren houvast en versterkt het gevoel van continuïteit en veiligheid in het contact. Respondent D stelt: ‘’*Maar [bij consistentie] is aandacht wel gewoon belangrijk. Kijk, als ik twee maanden lang niks van me laat horen. Dan ben ik ze kwijt … En als ik één of twee keer in de week contact met iemand heb... Dan hou je dat warm … En heeft de ander ook het gevoel van ik ben niet vergeten. Ja, dus daarin is een persoonlijke benadering heel erg belangrijk zou je zeggen.”* Vertrouwen ontstaat dus niet door een enkel goed gesprek, maar door regelmatige, persoonlijke betrokkenheid over een langere periode. Uit de interviews kwam hierbij naar voren dat jongeren gevoelig zijn voor afstand en afwezigheid.

Wanneer er consistent een vertrouwensrelatie is opgebouwd zijn er signalen om dit vertrouwen waar te nemen. Signalen van een groeiende vertrouwensrelatie zijn volgens respondenten onder andere het toenemende initiatief van jongeren en het makkelijker delen van zorgen. Vertrouwen vormt de basis van het traject, maar blijft kwetsbaar: het moet zorgvuldig worden opgebouwd en kan met één misstap worden beschadigd.

5.3 Vertrouwensbeschadiging en herstel

Het dynamische karakter van vertrouwen wordt bijzonder zichtbaar in situaties waarin vertrouwen wordt beschadigd en hersteld. In de interviews kwam naar voren dat het vertrouwen van jongeren snel beschadigd kan worden. Beschadiging van vertrouwen vanuit de SLB is volgens de respondenten vaak het gevolg van onduidelijke communicatie, niet nagekomen afspraken of negatieve consequenties van een interventie. Institutioneel wantrouwen vormt

hierbij een extra complicerende factor. Vanuit de jongere wordt het vertrouwen vooral geschaad door liegen, het geven van sociaal wenselijke antwoorden of het niet verschijnen op afspraken.

Niet alleen bij het geven van vertrouwen was een verschil zichtbaar tussen de organisaties van respondenten maar ook bij de beschadiging van vertrouwen. De respondenten die werkzaam zijn bij de gemeente gaven aan dat vertrouwen aan beide kanten geschaad kan worden, zij gaven hiervoor aan naar een wederzijdse vertrouwensrelatie te streven. De respondenten vanuit de gespecialiseerde jeugdhulporganisatie gaven aan dat zij de jongeren binnen de PGA niet vertrouwen. Omdat zij trust-takers zijn en nauwelijks vertrouwen geven kan dit vertrouwen ook niet of nauwelijks geschaad worden volgens hen.

Uit de interviews kwamen verschillende signalen naar voren die door de respondenten als rode vlag worden gezien. Voorbeelden hiervan zijn defensieve of ontwijkende reacties, onverklaarbare emotionaliteit, het structureel niet verschijnen op afspraken en tekenen van sociaal isolement. Daarnaast gaven de respondenten aan te letten op signalen zoals symboliek op kleding, bepaalde uitspraken of gedragingen, en uitingen op sociale media die kunnen wijzen op een mogelijke verdergaande radicalisering. Deze observaties helpen bij het vormen van een inschatting van de situatie en mogelijke dreiging.

De betrouwbaarheid van de jongere wordt op verschillende manieren beoordeeld. Respondenten gaven aan dat zij verhalen van jongeren kritisch vergelijken, letten op consistentie in wat jongeren over zichzelf en hun situatie vertellen, en doorvragen op onduidelijkheden. Tegelijkertijd gaven meerdere respondenten aan dat deze beoordeling niet alleen gebaseerd is op controleerbare informatie, maar ook op professionele intuïtie en ervaring. Het inschatten van betrouwbaarheid is daarmee deels analytisch en deels een gevoelskwestie.

Uit de interviews blijkt dat wanneer het vertrouwen is geschaad het belangrijk is om geduld te hebben en blijvende betrokkenheid te tonen. De meeste respondenten gaven aan dat enig herstel mogelijk is door consistent contact te behouden en verantwoordelijkheid te nemen voor fouten. Respondent H benadrukte het belang van verantwoordelijkheid nemen van fouten: *''Maar zij hebben zelf die verantwoordelijkheid volledig op zich genomen. En je merkte dat dat direct leidde tot contact herstel, vertrouwens herstel, ook bij de familie van die jongen en bij die jongen zelf."* Respondenten vertelden dat herstel effectiever is wanneer dezelfde begeleider bij het traject betrokken blijft, en wanneer er ruimte is om afspraken opnieuw te verduidelijken. Deze continuïteit sluit aan bij het eerder besproken belang van consistentie in het contact. Vertrouwen wordt niet alleen opgebouwd, maar ook hersteld via regelmatige en betrouwbare aanwezigheid. Dit patroon van beschadiging en herstel benadrukt nogmaals het dynamische karakter van vertrouwen. Tegelijkertijd werd door enkele respondenten verteld dat sommige vertrouwensbreuken niet te herstellen zijn, wat de kwetsbaarheid van het proces laat zien.

Uitdagingen rondom het opbouwen van vertrouwen liggen volgens de respondenten vaak bij een andere culturele achtergrond, generatiekloof en gebruik van social media en online platformen. Ook werd een verschil in communicatiestijl, zoals straattaal, benoemd als uitdaging bij het opbouwen van vertrouwen. De grootste uitdaging die werd genoemd is wanneer jongeren een groot institutioneel wantrouwen hebben.

5.4 Institutioneel wantrouwen en een dreigende context

Een terugkerend thema binnen de interviews is het diepgewortelde wantrouwen dat professionals ervaren bij radicaliserende jongeren. Binnen de PGA wordt het opbouwen van

een vertrouwensrelatie als een uitdaging gezien door de SLB's. Respondenten gaven aan dat veel radicaliserende jongeren aangeven de SLB's te zien als vertegenwoordiger van de overheid die zij niet vertrouwen. Binnen de dreigende context gaven respondenten aan dat het belangrijk is om als professional je grenzen aan te geven en dat het loslaten van labels als 'extremist' of 'radicaal' helpt om ruimte te creëren voor dialoog. Daarnaast gaven respondenten het belang aan van affiniteit met de doelgroep en kennis van de sociaal-culturele leefwereld van de jongere om passend om te gaan met de dreigende context. Het vermogen om met projectie, woede en maatschappelijke frustratie om te gaan werd daarbij ook als belangrijk gezien.

Om door het institutionele wantrouwen heen te breken proberen de professionals actief een menselijk beeld van de overheid te laten zien aan de jongeren. Verder werd door de respondenten benadrukt dat er coherentie tussen instanties moet zijn. Respondent F zei hierover: *''Iedereen heeft zijn eigen taak, maar voor de cliënt moet het duidelijk zijn dat we als één plan bij iemand uitkomen. En als je dat laat zien en daar betrouwbaar in bent, dan ontstaat er iets van, ik ben het niet eens met de overheid, maar ze doen wel wat ze zeggen. En dat vind ik al meer dan genoeg. En zeker in dit soort casuïstiek. Ze hoeven er niet bij te horen bij de overheid, ze moeten bij de maatschappij willen horen en kunnen horen".*

Een andere belangrijke voorwaarde voor vertrouwen volgens bijna alle respondenten in deze context is duidelijke rolverdeling, dit sluit aan bij het coherent optreden van instanties. Respondenten gaven aan dat zij de indruk hebben dat jongeren vaak niet weten vanuit welke organisatie een professional betrokken is. Respondent C verteld over de start van een traject met een jongere met institutioneel wantrouwen: ''*Wellicht hebben ze veel wantrouwen richting een overheid. Je probeert dan toch als geïnteresseerde professional een soort tegengeluid te bieden. Tegenbeeld van het bestaande besef van de overheid. Dat ze denken … het zijn best aardige mensen. Die hebben gewoon een baan. Die hebben het goed met mij voor. En je legt gewoon uit wat je rol is en functie. Dus je bent daarin ook transparant."*

Door vanaf het begin helder te zijn over de rol en de bedoelingen binnen het geheel van de betrokken instanties, proberen SLB's openheid te creëren. Door een menselijk beeld te geven en transparant te zijn proberen de respondenten het negatieve beeld van de overheid bij te stellen. Het gaat erom een ander beeld te laten zien van een afstandelijke, controlerende overheid, door juist betrokken op te treden.

Het spanningsveld tussen zorg en veiligheid kwam vaak naar voren. Respondenten gaven aan dat zij voortdurend moeten afwegen wanneer het belang van de jongere voorrang krijgt en wanneer de publieke veiligheid zwaarder weegt. In sommige gevallen is geheimhouding nodig om vertrouwen op te bouwen, maar dit kan botsen met de noodzaak tot signalering bij dreiging. Dit vraagt om complexe afwegingen waarbij onderlinge afstemming tussen ketenpartners cruciaal is.

Respondent E zegt hierover: ''*Wat heel veel terug leek te komen is dat de balans tussen zorg en veiligheid heel lastig is. Zowel gewoon binnen een casus en hoe je het aanpakt, als wat betreft de professionals die aan die tafel zitten en hoe zij zich tot elkaar moeten verhouden. En er is natuurlijk vanuit de politie bijvoorbeeld, soms data die ze niet kunnen delen in hun overleg, maar die ze wel hebben. En die wel belangrijk zou kunnen zijn om te overleggen, maar dat mag niet. Dus dat is een belang die heel lastig is in hoe weeg je dat af. Dat betekende ook dat soms er al wel informatie was aan die kant, die bij zorgprofessionals …nog niet bekend was. Waar*

ze dus niks mee konden en waarin zij dan heel andere keuzes maakten. En dat leverde spanning op."

Dit spanningsveld betekent dat SLB's voortdurend moeten navigeren tussen verschillende belangen: de vertrouwensrelatie met de jongere intact houden en tegelijkertijd de publieke veiligheid waarborgen. Respondenten benadrukten in de interviews vaak het belang van de ketensamenwerking. Een goede maatwerkaanpak binnen deze context vraagt om voortdurende onderlinge afstemming, transparante communicatie en gezamenlijke afwegingen.

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de gebruikte theorie, wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, worden de en sterke- en verbeterpunten van dit onderzoek besproken, wordt gekeken naar de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

De volgende onderzoeksvraag stond centraal:

‘’Welke rol speelt de vertrouwensrelatie tussen street-level bureaucrats en radicaliserende jongeren in de wijze waarop deze professionals maatwerk leveren binnen een dreigende context?’’

De eerste belangrijke bevinding is dat vertrouwen een fundamentele voorwaarde is voor het bieden van effectief maatwerk aan radicaliserende jongeren. Zonder een vertrouwensrelatie blijkt het onmogelijk om de cognitieve opening te creëren die noodzakelijk is voor effectieve interventies. Dit bevestigt de stelling van Sundbäck (2024) dat vertrouwen een strategisch werkinstrument is voor SLB’s. Wanneer jongeren vertrouwen hebben in SLB’s ontstaat er een open relatie waarin zij bereid zijn gedetailleerde en eerlijke informatie over hun leven te delen, wat aansluit bij het concept van de ‘cognitieve opening’ zoals beschreven door Piepers (2024).

Een tweede belangrijke bevinding is dat vertrouwen door de respondenten niet wordt gezien als een statisch gegeven zoals Davidovitz en Cohen (2020, 2022) dit lijken te beschouwen, maar als een dynamisch proces dat voortdurend in beweging is. Vertrouwen wordt actief opgebouwd, onderhouden, kan beschadigd worden en vraagt om herstel. Deze dynamische aard van vertrouwen is direct verbonden met de maatwerkaanpak, die als een voortdurend proces wordt beschouwd, afhankelijk van de unieke situatie van de jongere. Daarbij wordt de theorie van Raaphorst en Loyens (2020) bevestigd dat de relatie tussen cliënten en SLB’s directe invloed heeft op het maatwerk dat wordt geleverd.

Daarnaast bevestigt het onderzoek grotendeels de in de literatuur beschreven strategieën voor vertrouwensopbouw, zoals een niet-oordelende houding (Parr, 2016; Corney et al., 2024), het tonen van authenticiteit (Debognies et al., 2019; Forrester, 2024), het geven van autonomie (Johnson & Griffith, 2019), consistent zijn (Parr, 2016; Corney et al.,2024; Forrester, 2024) en het creëren van een veilige omgeving (Senghaas et al., 2019). Uit de analyse blijkt echter dat deze strategieën binnen de context van radicalisering een specifieke aanvulling krijgen. Zo stimuleren SLB’s kritische zelfreflectie in plaats van directe confrontaties aan te gaan. De strategieën die door de respondenten worden toegepast, zijn ook vaak gericht op het doorbreken van institutioneel wantrouwen, wat bij radicaliserende jongeren vaak sterk aanwezig is. De SLB’s benadrukken hierbij het belang van transparantie over hun rol en het nakomen van beloftes.

Een vierde belangrijke bevinding uit dit onderzoek is dat SLB’s bij het inschatten van betrouwbaarheid niet alleen rationele afwegingen maken, maar in grote mate vertrouwen op hun intuïtie en gevoel. Dit gevoelsmatige aspect vormt daarmee een waardevolle aanvulling op bestaande theorieën, waarin juist de meer analytische en observeerbare signalen centraal staan. Zo wordt de theorie van Raaphorst en Van de Walle (2018), die stelt dat SLB’s op basis van houding en gedrag inschatten of iemand betrouwbaar is, niet alleen bevestigd maar ook verdiept. SLB’s baseren hun oordeel niet alleen op zichtbare signalen, maar combineren deze met een sterk ontwikkelde professionele intuïtie. Ook de theorie van Davidovitz en Cohen

(2022b), die benadrukt dat vertrouwen wordt bevorderd door een eerlijke, coöperatieve en open houding van cliënten, wordt bevestigd. Toch laat dit onderzoek zien dat in situaties waarin zulke gedragingen (nog) niet zichtbaar zijn, juist de intuïtie van de professional cruciaal kan zijn om het contact aan te gaan en maatwerk mogelijk te maken.

Hoewel dit onderzoek de theorie van Sundbäck (2024) gedeeltelijk bevestigt, laat het ook zien dat de praktijk complexer is dan de theorie van de SLB als trust-taker en de cliënt als trust-giver suggereert. In de resultaten is te zien dat SLB's van gemeenten en SLB's van gespecialiseerde jeugdhulporganisaties verschillend omgaan met vertrouwen: gemeentelijke SLB's streven naar een relatie op basis van wederzijds vertrouwen, terwijl SLB's in de jeugdhulp jongeren zelden of nooit vertrouwen en vertrouwen voornamelijk als eenrichtingsverkeer beschouwen. In plaats van de theorie van Sundbäck (2024) hanteren deze laatste SLB's een strategische vorm van vertrouwen geven. Zij tonen een bepaalde mate van vertrouwen om zelf betrouwbaar over te komen en zo de rol van trust-giver van jongeren te stimuleren. Dit wijst op een meer gelaagde en doelgerichte benadering van vertrouwen dan Sundbäcks model suggereert. Wederzijds vertrouwen is volgens een overgroot deel van de respondenten belangrijk voor een succesvolle samenwerking, wat aansluit bij de theorie van Yang (2005) die stelt dat wederzijds vertrouwen bepalend is voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dit laat zien dat vertrouwen in de praktijk geen vaste rolverdeling is van geven of nemen, maar een dynamisch proces is.

Een andere opvallende bevinding is dat de vertrouwensparadox zoals beschreven door Davidovitz en Cohen (2020) niet wordt bevestigd. De respondenten in dit onderzoek geven aan dat zij iedere jongere gelijk behandelen en voor iedereen dezelfde inzet tonen, ongeacht de mate van vertrouwen. Dit suggereert dat binnen de context van de PGA, deze paradox niet of minder van toepassing is. De professionals lijken eerder te handelen vanuit een professionele verantwoordelijkheid die niet direct wordt beïnvloed door de mate van vertrouwen in de jongere.

Daarnaast bevestigt het onderzoek de theorie van Yang (2005) en Six et al. (2018) dat het opbouwen van vertrouwen sterk beïnvloed wordt door de bredere institutionele context waarin de SLB opereert. Respondenten gaven aan dat jongeren professionals in veel gevallen zien als vertegenwoordigers van de overheid die zij wantrouwen. Met name in de context van radicalisering, waar wantrouwen richting instituties vaak al aanwezig is, vormt dit een extra belemmering in het opbouwen van vertrouwen. Hierbij wordt de theorie van Lipsky (2010) en Davidovitz & Cohen (2022) bevestigd: institutioneel wantrouwen werkt direct door in de interactie tussen cliënt en professional. Jongeren stellen zich vaak gereserveerd op vanwege negatieve ervaringen met overheidsinstanties, wat het opbouwen van een vertrouwensrelatie belemmert.

Als antwoord op de onderzoeksvraag kan worden gesteld dat binnen de complexe en dreigende context van radicalisering, de vertrouwensrelatie tussen SLB's en radicaliserende jongeren een fundamentele en dynamische rol speelt in het kunnen leveren van maatwerk. De context van radicalisering maakt de vertrouwensopbouw extra uitdagend door het spanningsveld tussen het bieden van zorg aan jongeren en het waarborgen van maatschappelijke veiligheid. De vertrouwensrelatie is een noodzakelijke voorwaarde voor het creëren van een cognitieve opening, wat essentieel is voor het verkrijgen van inzicht in de specifieke behoeften en omstandigheden van de jongere. Zonder deze opening is effectief maatwerk onmogelijk. De opbouw van vertrouwen binnen een dreigende context vraagt om specifieke strategieën die

gericht zijn op het doorbreken van institutioneel wantrouwen, het creëren van veiligheid en het tonen van consistentie en authenticiteit. Deze strategieën worden beïnvloed door organisatorische factoren en het continue spanningsveld tussen zorg en veiligheid. De maatwerkaanpak die hieruit ontstaat is een proces waarin voortdurend afwegingen worden gemaakt tussen maatschappelijke veiligheid en individuele belangen.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur over vertrouwensrelaties tussen jongeren en SLB's in een dreigende context. Specifiek draagt het bij aan het begrip van hoe vertrouwensopbouw werkt in extreme contexten zoals radicalisering, waar het vertrouwen tussen burger en overheid onder druk staat. De bestaande literatuur over vertrouwen tussen SLB's en cliënten (Davidovitz & Cohen, 2020, 2022, 2022b; Sundbäck, 2024) is uitgebreid met inzichten specifiek gericht op de dynamische aard van vertrouwen in een context van radicalisering. Bovendien draagt dit onderzoek bij aan een uitgebreider begrip van de strategieën die SLB's toepassen om vertrouwen op te bouwen.

De maatschappelijke relevantie van deze bevindingen is aanzienlijk, gezien de door de NCTV (2024) gesignaleerde groei van radicalisering onder jongeren. Dit onderzoek toont aan dat effectieve interventies niet alleen afhangen van de juiste instrumenten, maar fundamenteel gebaseerd zijn op de kwaliteit van de vertrouwensrelatie tussen jongere en professional. Voor de PGA betekent dit dat investeren in vertrouwensopbouw strategisch noodzakelijk is voor het succesvol tegengaan van verdere radicalisering.

De bevindingen van dit onderzoek hebben verschillende relevante handvatten voor professionals die werken met radicaliserende jongeren en voor organisaties die betrokken zijn bij de PGA. Voor professionals is het belangrijk om bewust te zijn van de dynamische aard van vertrouwen en blijven te investeren in de vertrouwensrelatie. Voor organisaties benadrukt dit onderzoek het belang van goede ketensamenwerking en duidelijke afspraken over informatie-uitwisseling. Een samenhangende aanpak, waarbij verschillende instanties op één lijn zitten, kan de spanning tussen zorg en veiligheid aanzienlijk verminderen.

Verder kent dit onderzoek enkele methodologische beperkingen die invloed kunnen hebben op de interpretatie van de resultaten. Ten eerste is er sprake van een relatief kleine steekproef van negen respondenten. Hoewel dit een gebruikelijke omvang is voor kwalitatief onderzoek, betekent dit dat de bevindingen niet zomaar kunnen worden gegeneraliseerd naar alle SLB's die werken met radicaliserende jongeren. Daarnaast beperkt het onderzoek zich tot de zienswijze van SLB's. Het perspectief van de jongeren zelf ontbreekt. Dit zou een belangrijke aanvulling zijn voor een vollediger begrip van de effectiviteit van maatwerk en de vertrouwensrelatie. Op basis van de bevindingen en beperkingen kunnen verschillende richtingen voor vervolgonderzoek worden aangewezen. Zo kan longitudinaal onderzoek waardevol zijn om inzicht te krijgen in hoe vertrouwensrelaties zich ontwikkelen en welk effect dit heeft op de interventies. Daarnaast kan toekomstig onderzoek zich richten op het perspectief van de jongeren om inzicht te krijgen in hun ervaringen met de vertrouwensrelatie en de maatwerkaanpak.

Bibliografie

Barbour, R. (2014). *Introducing Qualitative Research: A Student's Guide* (Second Edition). SAGE Publications, Inc. https://doi.org/10.4135/9781526485045

Bartels, K. P. (2013). PUBLIC ENCOUNTERS: THE HISTORY AND FUTURE OF FACE-TO-FACE CONTACT BETWEEN PUBLIC PROFESSIONALS AND CITIZENS. *Public Administration*, *91*(2), 469–483. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x

Brodkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *21*(Supp. 2), i253–i277. https://doi.org/10.1093/jopart/muq093

Bronsard, G., Cherney, A., & Vermeulen, F. (2022). Editorial: Radicalization among Adolescents. *Frontiers in Psychiatry*, *13*. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2022.917557

Corney, T., Gorman, J., Woods, B., Benedict, N., & Law, A. (2024). "Bridge-builders" and "boundary spanners": a qualitative study of youth workers' perceptions of their roles and practices with vulnerable young people in school-based settings. *International Journal of Adolescence and Youth*, *29*(1). https://doi.org/10.1080/02673843.2024.2387080

Davidovitz, M., & Cohen, N. (2020). Playing defence: the impact of trust on the coping mechanisms of street-level bureaucrats. *Public Management Review*, *24*(2), 279–300. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1817532

Davidovitz, M., & Cohen, N. (2022). Frontline social service as a battlefield: Insights from street-level bureaucrats' interactions with violent clients. *Social Policy & Administration*, *56*(1), 73–86. https://doi.org/10.1111/spol.12756

Davidovitz, M., & Cohen, N. (2022b). Which Clients Inspire or Reduce the Trust of Street-Level Bureaucrats? *Administration & Society*, *54*(8), 1516–1541. https://doi.org/10.1177/00953997211061686

Debognies, P., Schaillée, H., Haudenhuyse, R., & Theeboom, M. (2019). Personal development of disadvantaged youth through community sports: a theory-driven analysis of relational strategies. *Sport in Society*, *22*(6), 897–918. https://doi.org/10.1080/17430437.2018.1523144

Edwards, R., & Holland, J. (2013). What sort of research tools can be used in conducting qualitative interviews? In *What Is Qualitative Interviewing?* Bloomsbury Publishing.

Ericsson, U., & Tops, A. B. (2017). Working with Stories: Street-Level Bureaucrats and Their Work with Individuals with Psychiatric Disability Exposed to Interpersonal Violence. *Journal Of Social Work in Disability & Rehabilitation*, *16*(3–4), 325–346. https://doi.org/10.1080/1536710x.2017.1392392

European Parliamentary Research Service. (2022). *Preventing radicalisation in the European Union*. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/739213/EPRS_IDA(2022)739213_EN.pdf

Forrester, P. (2024). "...Seeing Them...": Youth Worker Perspectives on Building Relationships with Older Adolescents and Emerging Adults in a U.S. City. *Child & Youth Services*, *46*(1), 70–102. https://doi.org/10.1080/0145935X.2024.2350067

Fuertes, V., & Lindsay, C. (2016). PERSONALIZATION AND STREET-LEVEL PRACTICE IN ACTIVATION: THE CASE OF THE UK'S WORK PROGRAMME. *Public Administration (London)*, *94*(2), 526–541. https://doi.org/10.1111/padm.12234

Gibbs, G. R. (2018). *Analyzing Qualitative Data* (Second edition, Vol. 6). SAGE Publications, Limited. https://doi.org/10.4135/9781526441867

Gordon, C., & Arian, A. (2001). Threat and Decision Making. *The Journal of Conflict Resolution*, *45*(2), 196–215. https://doi.org/10.1177/0022002701045002003

Griffith, A. N., & Johnson, H. E. (2019). Building trust: Reflections of adults working with high-school-age youth in project-based programs. *Children and Youth Services Review*, *96*, 439–450. https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.11.056

Heldens, J., & Reysoo, F. (2005). De kunst van het interviewen: reflecties op het interview met een guide. *KWALON (Amsterdam)*, *10*(3). https://doi.org/10.5117/2005.010.003.008

Hupe, P. 2013. "Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-level Bureaucracy Research." Der Moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 6 (2): 425–440

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review Of Political Science*, *3*(1), 475–507. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475

Linthorst, E., & Oldenhof, L. (2021). Als wetgeving niet zwart of wit is, maar grijs: strategieën van professionals en burgers om met ambiguïteit in de Wmo 2015 om te gaan. Recht der Werkelijkheid, 42(2), 1-20. https://doi.org/10.5553/RdW/138064242021042002006

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA01001749

Mayan, M. J. (2023). *Essentials of Qualitative Inquiry: Second edition* (2nd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/b23331

Maynard-Moody, S. & Portillo, S. (2010). Street-Level Bureaucracy Theory. In The Oxford Handbook of American Bureaucracy, ed. Durant, R. F., p. 255-277. Oxford University Press, Oxford.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 9 september). *Steeds meer jongeren radicaliseren online*. Nieuwsbericht | Raad Voor de Kinderbescherming. https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2024/09/09/steeds-meer-jongeren-radicaliseren-online

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024a, september 5). *Fase 1: Preventie*. Lokale Aanpak Radicalisering, Extremisme en Terrorisme | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. https://www.nctv.nl/onderwerpen/lokale-aanpak-radicalisering-extremisme-en-terrorisme/drie-fasen-van-de-lokale-aanpak/preventie#anker-1-doelstelling-en-omschrijving

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024a, september 5). *Netwerk*. Lokale Aanpak Radicalisering, Extremisme en Terrorisme | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en

Veiligheid. https://www.nctv.nl/onderwerpen/lokale-aanpak-radicalisering-extremisme-en-terrorisme/netwerk

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024b, september 5). *Fase 3: Detentie en re-integratie*. Lokale Aanpak Radicalisering, Extremisme en Terrorisme | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. https://www.nctv.nl/onderwerpen/lokale-aanpak-radicalisering-extremisme-en-terrorisme/drie-fasen-van-de-lokale-aanpak/detentie-en-re-integratie

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 6 februari). *Terrorisme, extremisme en radicalisering*. WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. https://www.wodc.nl/onderwerpen/terrorisme-extremisme-en-radicalisering#:~:text=Terrorisme%2C%20extremisme%20en%20radicalisering%20kunnen,of%20geradicaliseerde%20personen%20schade%20aanrichten.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025a, januari 13). *Fase 2: Persoonsgerichte aanpak radicalisering (PGA)*. Lokale Aanpak Radicalisering, Extremisme en Terrorisme | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. https://www.nctv.nl/onderwerpen/lokale-aanpak-radicalisering-extremisme-en-terrorisme/drie-fasen-van-de-lokale-aanpak/persoonsgerichte-aanpak-radicalisering-pga

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2024). Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. In *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2024/12/17/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-december-2024/DTN+December+2024_DEF_nieuw.pdf

Needham, C. (2011). Personalization: From story-line to practice. Social Policy & Administration, 45(1), 54-68.

Neuman, W. L. (2011). *Social research methods : qualitative and quantitative approaches* (7th ed., Pearson new international ed). Pearson Education.

Parr, S. (2016). Conceptualising “The Relationship” in Intensive Key Worker Support as a Therapeutic Medium. *Journal of Social Work Practice*, *30*(1), 25–42. https://doi.org/10.1080/02650533.2015.1073146

Persoonsgerichte aanpak radicalisering - DSP-groep. (2024, 31 januari). DSP-groep. https://www.dsp-groep.nl/projecten/persoonsgerichte-aanpak-radicalisering/

Piepers, N. (2024). *De persoonsgerichte aanpak radicalisering*. https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/18NP-Kennisdocument-persoonsgerichte-aanpak-radicalisering_DSP-groep_sept-2024.pdf

Raaphorst, N., & Loyens, K. (2020). From Poker Games to Kitchen Tables: How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making. Administration And Society, 52(1), 31-56. doi:10.1177/0095399718761651

Raaphorst, N., & Van de Walle, S. (2018). A signaling perspective on bureaucratic encounters: How public officials interpret signals and cues. *Social Policy & Administration*, *52*(7), 1367–1378. https://doi.org/10.1111/spol.12369

Rutz, S., Mathew, D., Robben, P., & Bont, A. (2017). Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands. *Regulation & Governance*, *11*(1), 81–94. https://doi.org/10.1111/rego.12101

Senghaas, M., Freier, C., & Kupka, P. (2019). Practices of activation in frontline interactions: Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social Policy & Administration*, *53*(5), 613–626. https://doi.org/10.1111/spol.12443

Six, F., Nienaber, A.-M., Sitkin, S., & Searle, R. (2018). *Trust in public professionals and their professions*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315745572-25

Sundbäck, L. (2024). Between the Client and the Institutional System: Street-level Bureaucrats' Discretion, Positioning, and Trust in Institutional Encounters with Forced Migrants in Finland and Sweden. *Social Policy and Society : A Journal of the Social Policy Association*, 1–14. https://doi.org/10.1017/S1474746424000538

Wolfowicz, M., Litmanovitz, Y., Weisburd, D., & Hasisi, B. (2021). Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors. *Campbell Systematic Review*, *17*(3), e1174-n/a. https://doi.org/10.1002/cl2.1174

Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, *65*(3), 273–285. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00453.x

Bijlage 1 Interviewguide

Thema	Interviewvragen
Introductie (5 min)	**-** Mezelf kort voorstellen, Interview kort toelichten, welke thema's er worden besproken (Discretionaire ruimte en maatwerk, Vertrouwensrelatie opbouwen, Uitdagingen in vertrouwensopbouw, Toekomstperspectief) -Informed consent (doel van het onderzoek, anonimiteit, toestemming opname, mogelijkheid om te stoppen)
Achtergrond en Rol (5 min)	- Kunt u beschrijven wat uw specifieke rol is binnen de Persoonsgerichte Aanpak? -Hoelang bent u al actief in uw huidige rol?
Discretionaire ruimte en maatwerk (10 min)	-In welke mate ervaart u binnen uw werk vrijheid om zelf keuzes te maken binnen de regels en richtlijnen? -Hoe definieert u maatwerk binnen uw werk met radicaliserende jongeren? -Zijn er factoren die volgens u de mate waarin u maatwerk kunt leveren beïnvloeden? -Welke rol speelt vertrouwen in het kunnen bieden van maatwerk aan jongeren? -Hoe bepaalt u welke aanpak het beste werkt voor een jongere? -Welke elementen maken dit succesvol? -Welke rol speelde vertrouwen hierbij?

Vertrouwensrelatie opbouwen (15 min)	-Hoe zou u de relatie beschrijven die u probeert op te bouwen met de jongeren? -Hoe belangrijk is vertrouwen in uw relatie met jongeren? -Kunt u beschrijven welke stappen u zet om een vertrouwensrelatie op te bouwen met radicaliserende jongeren? -Hoe herkent u wanneer een jongere u begint te vertrouwen? (Welke signalen neemt u waar?) - Ervaart u een verschil in aanpak bij jongeren op basis van de mate van vertrouwen die u in ze hebt? -Hoe speelt consistentie een rol in uw contact met jongeren? -Hoe maakt u gebruik van een persoonlijke benadering bij het contact met jongeren?(Hoe geeft u daar vorm aan?) -Wat betekent autonomie voor u in het werken met jongeren binnen de PGA? (Welke vormen heeft dat?) -Wat betekent een niet-oordelende houding in uw werk? En hoe uit zich dat? -In hoeverre creëert u een veilige omgeving voor de jongere?
Uitdagingen in vertrouwensopbouw (15 min)	-Welke signalen gebruikt u om de betrouwbaarheid van een jongere in te schatten? -Wat maakt het opbouwen van vertrouwen in deze context anders dan in andere?

	-Ervaart u daarbij wel eens dreiging? (hoe gaat u daarmee om?) -Ervaart u uitdagingen bij het opbouwen van vertrouwen met deze doelgroep? -Wat zijn rode vlaggen die u ziet bij een jongere? -Hoe gaat u om met jongeren die u als minder betrouwbaar ervaart? -Wanneer wordt de vertrouwensrelatie tussen u en de jongere beschadigd? -Hoe gaat u om met situaties waarin het vertrouwen wordt beschadigd? -Kunt u een voorbeeld geven van herstel na een vertrouwensbreuk?
Reflectie en Toekomstperspectief (5 min)	-Wat beschouwt u als de belangrijkste succesfactor in uw werk? -Wat maakt een vertrouwensrelatie werkelijk effectief?
Afsluiting	-Hebben we nog iets niet besproken wat ook erg belangrijk is? Of heeft u nog toevoegingen? Terugkoppeling onderzoeksresultaten aanbieden Bedanken voor deelname