Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**4**
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	**5**
1	**Inleiding**	**13**
1.1	Aanleiding	13
1.2	Onderzoeksvragen	13
1.3	Afbakening	14
1.4	Operationalisatie	15
1.4.1	Implementatie en toepassing	15
1.4.2	Ervaringen, best practices en leerpunten	16
1.5	Onderzoeksmethoden	16
1.6	Leeswijzer	16
2	**Radicalisering, extremisme en terrorisme**	**18**
2.1	Begripsbepalingen	18
2.2	Trends en ontwikkelingen	19
3	**Samenwerking in netwerken**	**21**
3.1	Werkzaamheden	21
3.2	Samenwerking tussen organisaties	22
3.2.1	Gemeenten als regievoerder lokale aanpak	22
3.2.2	Veiligheids- en sociale partners	25
3.2.3	Informatiedeling tussen organisaties	25
3.3	Samenwerking binnen organisaties	27
4	**Toepassen van maatregelen**	**30**
4.1	Rol van casusoverleg	30
4.2	Persoonsgerichte maatregelen	31
4.3	Bekendheid en toepassing maatregelen	35
4.4	Spanningsvelden	36
4.5	Verantwoording over maatregelen	37
5	**Kennis en expertise**	**38**
5.1	Aanbod opleidingen en trainingen	38
5.2	Deskundigheidsbevordering	40
5.3	Anderen opleiden	41

Bijlagen

I	**Overzicht maatregelen actieprogramma**	**42**
II	**Documentatie**	**45**
III	**Afkortingenlijst**	**47**

Voorwoord

Recente aanslagen in West-Europa tonen aan hoe reëel de dreiging door terroristen is. Hoewel de aard en omvang van de aanslagen uiteenlopen is duidelijk dat de aanslagplegers veelal worden geïnspireerd door het gewelddadige gedachtegoed van IS en Al Qaida. Keer op keer veroorzaken de aanslagen een golf van afkeer en afschuw en klinkt de roep om een stevig antwoord. Het dreigingsniveau in Nederland is al enkele jaren 'substantieel'. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) stelt dat de grootste dreiging momenteel die van jihadistische groeperingen is.

In augustus 2014 brachten de NCTV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme uit. Doel van het actieprogramma is om de dreiging die van het jihadisme uit gaat te beperken. Nu het actieprogramma tweeëneenhalf jaar loopt, is het tijd om de balans op te maken. Wat is gelukt? Wat is (nog) niet gelukt? Wat ging goed? En wat kan beter of anders? Hiertoe heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) op verzoek van de NCTV en het ministerie van SZW een evaluatie van het actieprogramma uitgevoerd. Het is een onderzoek naar de wijze waarop organisaties uitvoering geven aan de maatregelen uit het actieprogramma. Het is geen onderzoek naar de effecten van maatregelen. Bij de evaluatie staat het verder verbeteren van de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme voorop.

De Inspectie VenJ constateert dat het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme een positieve impuls heeft gegeven aan de integrale aanpak. De verbeterpunten die worden aangedragen in dit rapport bieden de mogelijkheid om de aanpak verder te verbeteren en de maatregelen uit het actieprogramma een meer permanent en regulier karakter te geven. Daarmee wordt recht gedaan aan het grote belang van deze maatregelen binnen de bestrijding van radicalisering, extremisme en terrorisme in Nederland.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In augustus 2014 brachten de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (hierna: het actieprogramma) uit. Het bevat 38 maatregelen die de dreiging die uitgaat van het jihadisme moeten beperken. Het moest een impuls geven aan de integrale aanpak door bestaande maatregelen te intensiveren en nieuwe maatregelen op te stellen op basis van de dreiging.

De NCTV en zijn ketenpartners hebben behoefte aan inzicht in hoe de maatregelen uit het actieprogramma in de praktijk gebruikt worden, zodat zij indien nodig bij kunnen sturen en de aanpak kunnen verbeteren. In dat kader hebben de NCTV en het ministerie van SZW de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) gevraagd om vanuit haar onafhankelijke positie onderzoek te verrichten. In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. *In welke mate zijn de maatregelen, geformuleerd in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, geïmplementeerd en/of toegepast?*
2. *Wat zijn de ervaringen, best practices en leerpunten van betrokken organisaties met de toepassing van deze maatregelen?*

Afbakening

Afbakening in maatregelen

Het actieprogramma bevat 38 maatregelen. Naast het verlagen van de dreiging die uitgaat van bepaalde individuen, richt het actieprogramma zich op preventie. Hierin is een onderscheid gemaakt tussen op individuen gerichte preventie en preventie die op (groepen in) de samenleving is gericht. De eerste vorm valt onder de verantwoordelijkheid van de NCTV, de tweede vorm onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW.

De Inspectie VenJ heeft niet alle maatregelen zelf onderzocht. De Inspectie VenJ focust zich in het onderzoek op de lokale aanpak en de uitwerking van een aantal landelijke maatregelen. Een aantal maatregelen is ofwel internationaal van aard en valt daarmee buiten de bevoegdheden van de Inspectie VenJ ofwel wordt door een andere organisatie onderzocht. Zo heeft de Inspectie VenJ de NCTV en het ministerie van SZW verzocht schriftelijk informatie aan te leveren over een aantal maatregelen. De Inspectie VenJ heeft hiervoor vooraf kaders gegevens en betrekt de bevindingen ervan in dit inspectierapport. Bijlage I bevat een overzicht van alle

maatregelen en geeft aan welke maatregelen de Inspectie VenJ zelf heeft onderzocht.

Afbakening in onderzochte organisaties
Verschillende organisaties hebben een taak in de integrale aanpak van jihadisme. Voor zowel de brede preventieve aanpak als de persoonsgerichte aanpak geldt dat gemeenten lokaal de regie hebben. Daarnaast voert een aantal organisaties die onder het ministerie van Veiligheid en Justitie vallen taken uit. De Inspectie VenJ heeft onderstaande organisaties betrokken bij het onderzoek:

- Gemeenten.
- Nationale politie.
- Koninklijke Marechaussee (KMar).
- Openbaar Ministerie (OM).
- Reclassering Nederland (RN).
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme vindt voor een groot deel plaats in de lokale context waarin gemeenten opereren. Daarom heeft de Inspectie VenJ voor het onderzoek vier gemeenten als startpunt genomen. Daar zijn de ketenpartners geïnterviewd. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ organisaties geïnterviewd die niet uitsluitend in de lokale context werken, zoals de DJI.

Methoden van onderzoek

De Inspectie VenJ heeft via verschillende onderzoeksmethoden inzicht verkregen in hoe de onderzochte maatregelen gebruikt worden. De Inspectie VenJ heeft een digitale enquête afgenomen bij alle gemeenten, documenten opgevraagd en bestudeerd, interviews afgenomen en verscheidene casusoverleggen bijgewoond.

Conclusie, aandachtspunten en good practices

In het kader op de volgende pagina staan de conclusie en aandachtspunten op hoofdlijnen. Deze worden verderop nader toegelicht en met good practices verrijkt.

Meerwaarde van het actieprogramma

Het actieprogramma heeft een aanjagende functie gehad voor de integrale aanpak van jihadisme en heeft zijn meerwaarde bewezen. De meeste maatregelen uit het actieprogramma zijn geïmplementeerd en/of worden toegepast. Verantwoordelijke organisaties missen daarbij geen maatregelen. Implementatie van de maatregelen heeft onder meer geleid tot samenwerkingsverbanden en nieuwe organisaties en heeft een impuls aan de kennisontwikkeling bij organisaties gegeven. Gemeenten werken lokaal samen met meerdere partners uit zowel het veiligheidsdomein als het sociale domein. Gegeven de urgentie gebeurt dit grotendeels op basis van gelijkwaardigheid. Partners geven gezamenlijk vorm aan zowel de persoonsgerichte aanpak als de preventieve aanpak.

Aandachtspunten voor het actieprogramma
De Inspectie VenJ heeft in het onderzoek drie aandachtspunten geconstateerd. Deze zijn niet alleen voor de aanpak van jihadisme, maar ook voor de integrale aanpak van andere maatschappelijke veiligheidsproblematiek relevant.

Aandachtspunt 1: afwegen van noodzaak tot delen van informatie is persoonsafhankelijk
Voor de persoonsgerichte aanpak van radicalisering moeten betrokken organisaties informatie met elkaar delen om gezamenlijk een casus te kunnen duiden en beoordelen. Organisaties zijn hierbij gebonden aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Of en onder welke voorwaarden het delen van persoonsgegevens is toegestaan, is afhankelijk van het concrete geval en vergt een afweging. Die afweging is niet altijd eenvoudig te maken, ook niet in het kader van de aanpak van jihadisme. Daarmee bestaat het risico dat relevante informatie in het kader van de integrale aanpak niet wordt gedeeld. Om te verduidelijken te maken wat de grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens zijn, om te borgen dat de gegevensverwerking rechtmatig en zorgvuldig geschiedt en dat geheimhouding van de persoonsgegevens die de partners aan elkaar verstrekken wordt gegarandeerd, heeft de NCTV een modelconvenant opgesteld. Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen in hoeverre dit convenant bijdraagt aan meer duidelijkheid over de mogelijkheden voor het delen van informatie.

Aandachtspunt 2: interferentie tussen maatregelen
Het tweede aandachtspunt betreft interferentie tussen persoonsgerichte maatregelen. Bij het inzetten van meerdere maatregelen voor de persoonsgerichte aanpak komt het voor dat de maatregelen elkaar niet versterken, maar juist tegenwerken. Hierdoor wordt het beoogde effect negatief beïnvloed. Een voorbeeld is het strafrechtelijk vervolgen en het daarnaast ongewenst vreemdeling verklaren van een uitreiziger. Door iemand ongewenst vreemdeling te verklaren heeft de uitreiziger juist geen toegang meer tot Nederland, terwijl dat voor de executie van een strafrechtelijk vonnis noodzakelijk is. Een ander voorbeeld betreft de bevriezingsmaatregel waarmee de overheid financiële tegoeden bevriest. In combinatie met andere maatregelen zoals het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit of het verklaren tot ongewenst vreemdeling kan dit nadelige effecten hebben. Het is namelijk denkbaar dat deze maatregelen, in combinatie met elkaar, het subject isoleren. Dit kan van invloed zijn op het radicaliseringsproces.

Aandachtspunt 3: centrale verantwoordingssystematiek sluit niet aan op het doel van het actieprogramma
De aanpak van extremisme en terrorisme kent een grote (politieke) belangstelling. Van de betrokken organisaties wordt daarom verwacht dat zij met enige regelmaat op landelijk niveau verantwoording afleggen over hun inspanningen. De Inspectie VenJ constateert dat de huidige verantwoordingssystematiek niet goed aansluit op de aard van het werk waarover de verantwoording plaatsvindt. De verantwoording is meer kwantitatief van aard. Verschillende ketenpartners vragen zich af of deze wijze van rapporteren betekenisvol is. Wat zegt bijvoorbeeld het aantal personen dat strafrechtelijk vervolgd wordt?

De blik op de toekomst
De uitdaging is nu de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme te borgen in reguliere werkprocessen. De bestrijding blijft ook de komende jaren relevant. De aanpak richt zich nu voornamelijk op de jihadistische dreiging. Ketenpartners zien echter ook andere vormen van extremisme. Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland ondersteunt dit. Hier moet de aanpak zich dus ook op richten. De huidige aandacht voor het onderwerp werpt zijn vruchten af. Om deze vruchten te blijven plukken, is blijvende aandacht nodig, zodat de samenwerkingsverbanden goed blijven functioneren en de kennis op peil blijft.

Netwerken en interne organisaties zijn gevormd op basis van behoefte

De NCTV beoogde bij aanvang van het actieprogramma de integrale aanpak te verbreden en te intensiveren. Dit moest gerealiseerd worden door samenwerking tussen organisaties. Vanuit het programma is niet vooraf bepaald welke organisaties betrokken zouden moeten worden bij de aanpak van radicalisering. Gemeenten zijn verantwoordelijk gemaakt voor de regie op de lokale aanpak. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben zij gekozen om samen te werken met die partijen die in een casus of voor een bepaald onderwerp van meerwaarde zijn. Er zijn zo fluïde samenwerkingsnetwerken ontstaan waarvan de samenstelling per casus of onderwerp kan verschillen.

Good practice: grote bereidheid en motivatie om samen te werken

De samenwerking tussen en binnen organisaties is gebaseerd op de behoefte aan samenwerking. Hierdoor is de bereidheid en motivatie bij alle partijen groot. Dit komt de samenwerking en dus de resultaten van het optreden ten goede.

Naast samenwerking tussen organisaties, concludeert de Inspectie VenJ dat organisaties zich ook intern hebben georganiseerd om zo goed mogelijk geëquipeerd te zijn voor de aanpak van radicalisering. Ook hier geldt dat vooraf geen voorwaarden waren geformuleerd waar dit aan moest voldoen, maar dit op basis van behoefte en aansluiting op de lokale situatie is georganiseerd. Zo geven de politie-eenheden op verschillende wijze invulling aan de uitvoering van deze taak. Sommige eenheden hebben dit op eenheidsniveau georganiseerd, anderen op districtsniveau.

Verschillen tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten

De Inspectie VenJ heeft gemeenten bevraagd over een aantal basiskenmerken van de lokale aanpak van radicalisering en jihadisme. Hieruit komt naar voren dat er statistisch significante verschillen zijn tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Grote gemeenten voeren meer activiteiten uit om radicalisering tegen te gaan dan kleine gemeenten en hebben er ook vaker specifiek beleid voor. Middelgrote gemeenten zitten hier tussenin. Een aantal gemeenten dat geen of weinig activiteiten onderneemt op dit thema, gaf als reden hiervoor aan dat de problematiek niet speelde in de gemeente. Gemeenten zijn doorgaans pas bereid te investeren in de aanpak, wanneer blijkt dat radicalisering aan de orde is in een betreffende gemeente. Hier doet zich een 'kip of ei situatie' voor. Want het is de vraag in hoeverre het mogelijk is na te gaan of radicalisering speelt, wanneer medewerkers hiertoe niet eerst opgeleid zijn.

Kennis en expertise zijn gegroeid door het actieprogramma

Om radicalisering te kunnen duiden en om de juiste aanpak op te stellen is kennis nodig over de manieren waarop personen kunnen radicaliseren en de processen die hierbij een rol spelen. Een belangrijk doel bij de opzet van het actieprogramma was het vergroten van de kennis en expertise hierover bij de betrokken organisaties. Verschillende partijen hebben daartoe cursussen en trainingen ontwikkeld. Binnen de publieke sector bieden het Rijksopleidingsinstituut voor het tegengaan van Radicalisering, de Expertise-Unit Sociale Stabiliteit en de Stichting School en Veiligheid opleidingen aan. Verschillende organisaties maken hier gebruik van.

Good practice: veel deskundigheid voor handen bij TER-team

Reclassering Nederland heeft een landelijk opererend TER-team opgericht waar deskundigheid en expertise geconcentreerd wordt. Dit team behandelt alle zaken waar terrorisme, extremisme of radicalisering een rol speelt. Verschillende deskundigen, zoals een theoloog of psycholoog, ondersteunen het team waardoor de reclasseringswerkers van hun specifieke deskundigheid gebruik kunnen maken. Ketenpartners waarderen deze deskundigheid.

De inhoud en de kwaliteit van de opleiding is belangrijk. Daarom neemt de NCTV (naast een aantal wetenschappers) plaats in de commissie die de opleidingen van het Rijksopleidingeninstituut goedkeurt. Hierdoor heeft de NCTV invloed op de inhoud en kwaliteit.

Naast de opleidingen die de overheid verzorgt, zijn er particuliere aanbieders van opleidingen. Organisaties die gebruik hebben gemaakt van particuliere aanbieders, geven aan daar tevreden over te zijn. Aandachtspunt is dat de NCTV geen invloed heeft op de inhoud van deze opleidingen. Er is daardoor weinig zicht op de inhoud en kwaliteit van deze opleidingen.

Maatwerk bij interventies

70 procent van de gemeenten heeft een lokaal casusoverleg georganiseerd. In een casusoverleg worden personen besproken die (dreigen te) radicaliseren of uit te reizen. Deelnemende organisaties zijn naast de gemeente zelf in ieder geval de politie en het OM. Verder nemen organisaties deel die over een bruikbare deskundigheid beschikken voor de betreffende casus. Dit kan bijvoorbeeld de RvdK, de reclassering of een (vertegenwoordiger van een) sociaal wijkteam zijn. Het

casusoverleg bepaalt gezamenlijk welke maatregel(en) nodig is (zijn)in een casus. De feitelijke uitvoering van een maatregel ligt vervolgens bij de organisatie die hier vanwege haar taak voor verantwoordelijk is. Zo is het OM bevoegd tot strafrechtelijke vervolging en houdt Reclassering Nederland (RN) toezicht op opgelegde bijzondere voorwaarden.

Good practice: goede borging in casusaanpak

In Amsterdam zijn vanuit veertien organisaties medewerkers deels vrijgemaakt voor de rol van casusregisseur. Zij hebben op kosten van de gemeente een opleiding gevolgd en functioneren in het casusoverleg radicalisering. De keuze voor de casusregisseur is gebaseerd op welke problematiek leidend is in de casus. De casusregisseur coördineert de casus, stelt het plan van aanpak op en registreert de voortgang. Hierdoor ligt de coördinatie in één hand waardoor de aanpak goed geborgd is.

Het credo in het casusoverleg is 'maatwerk'. Omdat geen enkele casus hetzelfde is, is het van belang dat mogelijke interventies toegespitst zijn op de specifieke problematiek die speelt bij de persoon die wordt besproken. Bekendheid met de mogelijke maatregelen is van belang om de juiste maatregelen in te kunnen zetten. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste maatregelen uit het actieprogramma, die een interventie op casusniveau of breder inhouden, bekend zijn bij gemeenten. Uitzonderingen zijn de Exit-faciliteit, de bevriezingsmaatregel en de Expertise Unit Sociale Stabiliteit (ESS). De Exit-faciliteit ondersteunt mensen die uit het jihadisme willen stappen. Met de bevriezingsmaatregel worden financiële tegoeden bevroren waardoor de betrokkene er geen toegang meer tot heeft. Het expertcentrum versterkt de informatiepositie en netwerken van Rijk en gemeenten over maatschappelijke spanningen en radicalisering. Deze drie maatregelen zijn bij de meeste gemeenten onbekend.

De Inspectie VenJ heeft bij een aantal maatregelen ook gevraagd of ze zijn toegepast in de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat de meest toegepaste maatregelen preventief van aard zijn. Het gaat om samenwerking met de islamitische gemeenschap, ondersteuning van onderwijsinstellingen en de versterking van de deskundigheidsbevordering. Persoonsgerichte maatregelen zoals de paspoortmaatregel of strafrechtelijke vervolging worden minder vaak toegepast.

Informatiedeling is een aandachtspunt

Voor de persoonsgerichte aanpak van radicalisering moeten betrokken organisaties informatie met elkaar delen om gezamenlijk een casus te kunnen duiden. Voor het delen van persoonsgegevens zijn organisaties gebonden aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet Justitiële en Strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens.[1] Of en onder welke voorwaarden het delen van persoonsgegevens is toegestaan, is afhankelijk van het concrete geval en vergt een afweging. Die afweging is niet altijd eenvoudig te maken, ook niet in het kader van de aanpak van jihadisme. Daarmee bestaat het

[1] Zie ook het Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. NCTV. Januari 2017.

risico dat relevante informatie in het kader van de integrale aanpak niet wordt gedeeld. Juist voor dit onderwerp geldt dat meerdere signalen bij elkaar kunnen duiden op radicalisering, terwijl één signaal hier geen aanleiding toe hoeft te geven. Het is dus moeilijk om in te schatten of het delen van persoonsgegevens toegestaan is. De Inspectie VenJ constateert dan ook dat medewerkers hier verschillend mee omgaan en de afweging anders maken. Om duidelijk te maken wat de grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens zijn, om te borgen dat de gegevensverwerking rechtmatig en zorgvuldig geschiedt en dat geheimhouding van de persoonsgegevens die de partners aan elkaar verstrekken wordt gegarandeerd, heeft de NCTV een modelconvenant opgesteld. Het is op dit moment te vroeg om te zeggen dat de problemen ten aanzien van de informatiedeling opgelost zijn met de komst van het modelconvenant.

Maatregelen kunnen elkaar tegenwerken

Het actieprogramma bestaat deels uit al bestaande maatregelen en deels uit nieuwe maatregelen. Er is zo een breed palet aan interventiemogelijkheden ontstaan. Organisaties geven aan dat zij hierdoor voldoende mogelijkheden hebben om in te kunnen grijpen. Een aandachtspunt betreft de interferentie bij het gelijktijdig toepassen van verschillende maatregelen. Zo kan het bevriezen van financiële tegoeden een averechts effect hebben op de inspanningen van het familiesteunpunt of de reclassering. Ook kan het bevriezen in combinatie met bijvoorbeeld de paspoortmaatregelen leiden tot een (sterkere) isolatie van het subject. Dit kan van invloed zijn op het radicaliseringsproces. Ook is er een spanningsveld tussen strafrechtelijke vervolging van een uitreiziger en het tot ongewenst vreemdeling verklaren. Het OM besluit een uitreiziger te vervolgen vanwege de verdenking van een misdrijf. Echter, de IND kan, namens de minister van Veiligheid en Justitie, dezelfde persoon tot ongewenst vreemdeling verklaren zodat die Nederland niet in mag vanuit het oogpunt van nationale veiligheid.

In feite gaat het bij het spanningsveld tussen het strafrecht en het vreemdelingenrecht om een ingewikkeld vraagstuk, namelijk de keuze tussen het beschermen van de rechtsstaat door strafrechtelijk te vervolgen enerzijds en het wegnemen van de dreiging door iemand de toegang tot Nederland te ontzeggen anderzijds. Het OM en de IND overleggen in deze casuïstiek over de te volgen aanpak. Hoewel het OM zelfstandig de keuze kan maken of strafrechtelijke vervolging opportuun is, vindt de Inspectie VenJ het van belang dat organisaties zich bewust zijn van de aanwezige spanningsvelden en gebruik maken van overlegstructuren om gezamenlijk in een casus zoveel als mogelijk tot een integrale aanpak te komen waarbinnen maatregelen elkaar versterken of aanvullen. Het gaat om het gezamenlijk bepalen van een doel en vervolgens welk middel daarvoor het meest geschikt is. In het voorbeeld van de bevriezingsmaatregel gaat het om een stapeling van maatregelen die mogelijk nadelige effecten heeft.

Centrale verantwoording sluit niet aan op doel van het programma

Op rijksniveau stuurt de minister van VenJ iedere vier maanden een voortgangsrapportage over het actieprogramma aan de Tweede Kamer. De Inspectie VenJ constateert dat betrokken organisaties niet tevreden zijn over deze systematiek. De verantwoording is veelal kwantitatief. De huidige weergave van de aanpak sluit daardoor niet goed aan op de inhoud van het werk. Ketenpartners vragen zich af of deze wijze van verantwoording betekenisvol is. De Inspectie VenJ onderschrijft dat bijvoorbeeld het aantal personen dat strafrechtelijk wordt vervolgd weinig zegt over de kwaliteit van de aanpak.

Tijd voor een blik naar voren

Bij professionals leeft de breed gedeelde opvatting dat de huidige dreiging meerjarig is. De grootste dreiging is momenteel jihadistisch. Recente aanslagen in West-Europa laten zien dat deze dreiging nog steeds substantieel is en zeer ernstige gevolgen kan hebben. Ketenpartners zien echter ook andere vormen van extremisme. De aandacht voor de aanpak van extremisme en terrorisme moet daarom bestendigen en verbreden. Het is van belang dat de huidige kennis, kunde en capaciteit in stand blijven om de integrale aanpak op niveau te houden.

Bij de verdere ontwikkeling van dit beleid en het borgen ervan doet de Inspectie VenJ daarom de volgende aanbevelingen aan de NCTV:

Aanbevelingen

1. Zorg ervoor dat organisaties betekenisvol kunnen rapporteren over de aanpak.
2. Borg, bestendig en verbreed de integrale aanpak. Besteed hierbij bijzondere aandacht aan het tijdig kunnen signaleren van verdere ontwikkelingen in radicalisering en andere vormen van extremisme.
3. Investeer in verdere samenwerking tussen gemeenten zodat zij voldoende geëquipeerd zijn om een beargumenteerde afweging te maken of een investering in de aanpak van radicalisering noodzakelijk is in relatie tot de aanwezige problematiek.

1 Inleiding

In juni 2014 brengt de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) het rapport 'Transformatie van het jihadisme in Nederland' uit. De AIVD concludeert dat: 'Het Nederlands jihadisme door ontwikkelingen in Nederland en de strijd in Syrië een omvangrijker en onvoorspelbaarder fenomeen is geworden dan het ooit is geweest'. Het feit dat de dreiging was toegenomen was voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) aanleiding om maatregelen te treffen. In augustus van hetzelfde jaar publiceerde de NCTV samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' (hierna: het actieprogramma) waarin 38 maatregelen zijn opgenomen om de dreiging die uitgaat van het jihadisme te beperken.

1.1 Aanleiding

Met het actieprogramma wil de overheid de democratie en rechtstaat beschermen, de jihadistische beweging in Nederland verzwakken en de voedingsbodem voor radicalisering wegnemen. De 38 maatregelen variëren in aard en complexiteit. Een deel hiervan is nieuw, een deel bestaat uit reeds bestaande maatregelen die doorlopen of versterkt worden. Er is sprake van diversiteit in de organisaties die de maatregelen moeten uitvoeren. Hieronder vallen zowel verschillende justitiële als niet-justitiële organisaties. Een aantal maatregelen wordt op lokaal niveau uitgevoerd, een aantal op landelijk niveau.

De NCTV en zijn ketenpartners hebben behoefte aan inzicht in hoe de maatregelen uit het actieprogramma in de praktijk gebruikt worden. Zo kan de NCTV tijdig bijsturen voor een effectievere aanpak van jihadisme, mede met het oog op het afronden van het actieprogramma. In dat kader heeft de NCTV de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) gevraagd om vanuit haar onafhankelijke positie onderzoek te verrichten naar het actieprogramma.

1.2 Onderzoeksvragen

De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek inzicht bieden in de maatregelen uit het actieprogramma in de praktijk werken. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. *In welke mate zijn de maatregelen, geformuleerd in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, geïmplementeerd en/of toegepast?*

2. *Wat zijn de ervaringen, best practices en leerpunten van betrokken organisaties met de toepassing van deze maatregelen?*

De maatregelen kennen verschillende doelstellingen. Zo zijn er bijvoorbeeld maatregelen die gericht zijn op het ontwikkelen en intensiveren van samenwerkingsverbanden en andere maatregelen die gericht zijn op het kunnen toepassen van bevoegdheden zoals het innemen van een paspoort (het actieprogramma bevat zowel bestaande als nieuwe bevoegdheden). Bij een deel van de maatregelen geldt dus de vraag of deze geïmplementeerd zijn, bij een deel geldt de vraag in hoeverre ze toegepast worden.

1.3 Afbakening

Afbakening in maatregelen
Het actieprogramma bevat 38 maatregelen. Naast het verlagen van de dreiging die uitgaat van bepaalde individuen, richt het actieprogramma zich op preventie. Hierin is een onderscheid gemaakt tussen op individuen gerichte preventie en preventie die op (groepen in) de samenleving is gericht. De eerste vorm valt onder de verantwoordelijkheid van de NCTV, de tweede vorm onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW.

De Inspectie VenJ heeft niet alle maatregelen zelf onderzocht. Zo heeft de Inspectie VenJ de NCTV en het ministerie van SZW verzocht schriftelijk informatie aan te leveren over een aantal maatregelen. De Inspectie VenJ heeft hiervoor vooraf kaders gegeven en betrekt de bevindingen ervan in dit inspectierapport. Maatregelen die zien op internationale samenwerking en het tegengaan van terroristische reisbewegingen vallen buiten de bevoegdheid en expertise van de Inspectie VenJ en zijn dus niet bij het onderzoek betrokken. Bijlage I bevat een overzicht van alle maatregelen en geeft aan welke maatregelen de Inspectie VenJ zelf heeft onderzocht.

Afbakening in onderzochte organisaties
Verschillende organisaties hebben een taak in de integrale aanpak van jihadisme. Voor zowel de brede preventieve aanpak als de persoonsgerichte aanpak geldt dat gemeenten lokaal de regie hebben. Daarnaast voert een aantal organisaties die onder het ministerie van Veiligheid en Justitie vallen taken uit. De Inspectie VenJ heeft onderstaande organisaties betrokken bij het onderzoek:

- Gemeenten.
- Nationale politie.
- Koninklijke Marechaussee (KMar).
- Openbaar Ministerie (OM).
- Reclassering Nederland (RN).
- Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De problematiek van radicalisering en jihadisme is het meest zichtbaar in de lokale context waarin gemeenten opereren. De Inspectie VenJ heeft voor het onderzoek

daarom een aantal gemeenten als startpunt genomen en heeft daar de ketenpartners geïnterviewd.

1.4 Operationalisatie

Zoals beschreven in de vorige paragraaf, is sprake van twee onderzoeksvragen. Eén onderzoeksvraag focust zich op de aspecten 'implementatie' en 'toepassing van de maatregelen' als onderwerp van onderzoek, de andere onderzoeksvraag richt zich op de aspecten: 'ervaringen', 'best practices' en 'leerpunten van betrokkenen'.

Om te onderzoeken in hoeverre een maatregel is geïmplementeerd dan wel toegepast, heeft de Inspectie VenJ de eerste onderzoeksvraag hieronder geoperationaliseerd.

1.4.1 Implementatie en toepassing

De eerste onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in drie begrippen. Dat zijn achtereenvolgens: 'samenwerkingsverbanden', 'de toepassing van maatregelen' en 'kennis en expertise'.

Samenwerkingsverbanden
De Inspectie VenJ heeft onderzocht welke organisaties op welke manieren met elkaar samenwerken. Een onderdeel hiervan is informatie-uitwisseling.

Informatie-uitwisseling
Het is van belang dat informatie over een (mogelijk) geradicaliseerd persoon tijdig de juiste partijen bereikt zodat de casus tijdig geduid kan worden om de meest effectieve interventiestrategie te bepalen. De Inspectie VenJ heeft daarom in kaart gebracht hoe de informatievoorziening binnen de samenwerkingsverbanden werkt. Daarbij waren de volgende vragen leidend: 'met welke organisaties wordt informatie gedeeld, onder welke voorwaarden en via welke weg?'.

Toepassen maatregelen
Interveniëren
Nadat informatie beschikbaar is, kan dit aanleiding zijn tot het plegen van een interventie. Het actieprogramma bevat maatregelen die een mogelijkheid tot interveniëren bieden. Zo kunnen partijen overgaan tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke interventies. De Inspectie VenJ heeft in kaart gebracht welke organisaties verantwoordelijk zijn voor welke maatregelen. De Inspectie VenJ heeft tevens onderzocht in hoeverre de interventiemogelijkheden bekend zijn bij betrokken partijen en of deze interventiemogelijkheden voldoen aan de behoefte bij betrokken organisaties. Zijn de interventies beschikbaar, bruikbaar en gebruikt?

Evaluatie en monitoring
Als een interventie is ingezet, is het van belang dat betrokken partijen de voortgang monitoren. Op deze manier kunnen zij bepalen of het gewenste effect wordt bereikt of dat ze moeten bijsturen. Ook speelt de vraag of de interventie na verloop van tijd nog gewenst is. Denk bijvoorbeeld aan de maatregel waarmee het ministerie van Buitenlandse Zaken financiële tegoeden kan bevriezen. De Inspectie heeft daarom de wijze onderzocht waarop betrokken partijen de interventie monitoren.

Kennis en expertise
Bij betrokken organisaties is expertise nodig om informatie te kunnen duiden en een beslissing te nemen over een eventuele interventie. De Inspectie heeft in kaart gebracht hoe de benodigde kennis en expertise wordt geleverd. Hierbij is aandacht besteed aan opleidingen, maar ook aan de beschikbare en benodigde capaciteit. Tevens heeft de Inspectie onderzocht waar het onderwerp radicalisering bij organisaties is belegd.

1.4.2 Ervaringen, best practices en leerpunten

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag hoe uitvoerende organisaties de maatregelen van het actieprogramma ervaren. Vinden zij dat ze voldoende zijn geëquipeerd om de maatregelen uit te voeren en vinden zij dat ze de dreiging die uitgaat van jihadisten voldoende kunnen bestrijden? De Inspectie VenJ tekent daarbij best practices en leerpunten op.

1.5 Onderzoeksmethoden

Documentstudie
De Inspectie VenJ heeft de voor dit onderzoek relevante documenten bestudeerd waarin (lokaal) beleid is vastgelegd. Ook heeft de Inspectie VenJ literatuur bestudeerd over trends in de samenleving en andere onderzoeksrapporten. Bijlage II bevat een overzicht van de gebruikte documentatie.

Digitale vragenlijst
De Inspectie VenJ heeft een digitale vragenlijst uitgezet onder alle gemeenten in Nederland. In de vragenlijst heeft de Inspectie VenJ gemeenten gevraagd naar een aantal algemene kenmerken van de lokale aanpak van radicalisering en jihadisme. 196 van de 384 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld. De Inspectie VenJ heeft de antwoorden afgezet tegen de grootte van de gemeente zoals gehanteerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Interviews
Ter aanvulling en verdieping van de informatie verkregen via andere onderzoeksmethoden. Om de ervaringen van functionarissen goed in kaart te brengen heeft de Inspectie VenJ interviews afgenomen. De gesprekken vonden onder andere plaats met de deelnemers van de casusoverleggen en de bestuurlijk verantwoordelijken. De Inspectie VenJ beschikte vooraf niet over een totaaloverzicht van organisaties en functionarissen die zich bezig houden met radicalisering. De Inspectie VenJ heeft daarom een deel van haar gesprekspartners gaandeweg het onderzoek geselecteerd.

Bijwonen casusoverleg
Om een goed beeld te krijgen van de casusoverleggen, heeft de Inspectie VenJ drie casusoverleggen bijgewoond.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een aantal relevante begripsbepalingen en schetst actuele trends en ontwikkelingen in het veld. Een deel van deze ontwikkelingen is namelijk relevant voor de integrale aanpak. De aanpak zelf komt in de volgende

hoofdstukken aan de orde. In hoofdstuk drie schetst de Inspectie welke organisaties in welke samenstellingen met elkaar samenwerken. Hoofdstuk vier gaat over het toepassen van maatregelen en hoofdstuk vijf beschrijft de kennis en expertise van organisaties om met radicalisering om te gaan.

2 Radicalisering, extremisme en terrorisme

Radicalisering, extremisme, terrorisme zijn begrippen die in beleidsvorming met elkaar samenhangen. Maatregelen die gemeenten voor deze onderwerpen treffen liggen vaak in het verlengde van elkaar. Bij professionals leeft de breed gedeelde opvatting dat dit de komende jaren belangrijk blijft. Het gaat daarbij niet alleen om jihadistische dreiging, maar ook om andere vormen van extremisme en terrorisme.

Het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is bedoeld om de toenemende jihadistische dreiging tegen te gaan. Nog steeds komt de grootste dreiging uit deze hoek.[2] Het actieprogramma richt zich op de aanpak van extremisme en terrorisme. In zowel landelijk als in het lokale beleid komen de termen radicalisering, extremisme en terrorisme veelvuldig voor. Maar wat verstaan we hier onder?

2.1 Begripsbepalingen

Radicalisering is breder dan jihadisme

De NCTV definieert radicalisering in het actieprogramma als volgt:

'Een geesteshouding waarmee de bereidheid wordt aangeduid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Die daden kunnen maken dat op zichzelf hanteerbare tegenstellingen escaleren tot een niveau waarop ze de samenleving ontwrichten, doordat er geweld aan te pas komt, het tot gedrag leidt dat mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt of doordat groepen zich afkeren van de samenleving.'

Het jihadistisch gedachtegoed is momenteel de radicale stroming waar de meeste dreiging van uit gaat. Maar radicalisering kan ook uit andere hoeken komen. Denk bijvoorbeeld aan de veroordeling van vijf mannen uit Enschede voor het gooien van molotovcocktails naar een moskee in Enschede.[3] Dit was een actie uit extreem rechts.

[2] Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 44, april 2017. NCTV.

[3] Uitspraak rechtbank Overijssel 27 oktober 2016, geraadpleegd via: www.rechtspraak.nl.

Niet alleen heeft radicalisering vele gezichten, er zijn ook meerdere paden waarlangs personen kunnen radicaliseren. In wetenschappelijke literatuur wordt onder meer gesproken over verschillende ontwikkelingspaden en triggerfactoren.[4][5] Er bestaat in de wetenschap (nog) geen consensus over de wijze waarop een persoon radicaliseert.

In het (lokaal) beleid heeft men het over radicalisering. Het gaat om het brede spectrum aan radicaal gedachtegoed waar een dreiging van uit gaat voor de democratische rechtsorde en de veiligheid van burgers.

Extremisme en terrorisme

In de nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 is extremisme als volgt gedefinieerd:

'Het fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.'[6]

De definitie van terrorisme luidt in dit document als volgt:

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

Beide begrippen hebben met elkaar gemeen dat het gaat om ideologische motieven en het overtreden van de wet. Het verschil zit in het bereid zijn de wet te overtreden en het daadwerkelijk overtreden van de wet. Met het actieprogramma richt de overheid zich op beide varianten.

2.2 Trends en ontwikkelingen

Extremisme en terrorisme bestaan al langer. Denk aan de IRA in Ierland of de ETA in Spanje. Ook radicalisering is geen nieuw fenomeen. In 2004 rapporteerde de AIVD al over 'radicaliseringstendensen' in haar jaarverslag.[7] De moord op Theo van Gogh was een teken dat ook in Nederland dreiging aanwezig was. Ook in het jaarverslag van 2006[8] kwam het onderwerp aan bod. In de jaren erna heeft de overheid specifiek beleid geformuleerd. Een voorbeeld is het actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011[9] waarin de overheid drie doelen formuleerde:

- Het voorkomen van (verdere) processen van isolatie, polarisatie en radicalisering (…) (preventie).

[4] A.R. Feddes, L. Nickolson, B. Doosje. *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces.* WODC, justitiële verkenningen. Radicalisering en terrorisme. Mei 2016.

[5] Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. In het kort. Expertise-unit Sociale Stabiliteit. 2016.

[6] Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020.

[7] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. *Jaarverslag 2004*. April 2005.

[8] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. *Jaarverslag 2006.* April 2007.

[9] Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Het vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak (pro-actie).
- Het uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden en ervoor zorgen dat hun invloed op anderen zoveel mogelijk beperkt wordt (repressie).

In deze periode was er (politieke) aandacht voor het onderwerp en hebben gemeenten er beleid op geformuleerd. In de jaren na dit actieprogramma werd deze aandacht minder. Mede hierdoor kregen andere onderwerpen prioriteit waardoor specifiek beleid voor het tegengaan van radicalisering als het ware 'weg ebde'.

Het uitroepen van het kalifaat door IS in de zomer van 2014 leidde opnieuw tot een gevoelde noodzaak voor actie. Mede hierdoor hebben de NCTV en het ministerie van SZW in augustus 2014 het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme uitgebracht. Met het actieprogramma werden gemeenten lokaal regievoerder op de aanpak van radicalisering en polarisatie.

Extremisme en terrorisme in relatie tot polarisatie

Het actieprogramma is specifiek gericht op het reduceren van de dreiging van extremisme en terrorisme. De Inspectie VenJ constateert met name bij gemeenten dat zij het begrip polarisatie betrekken bij de aanpak. Wat is polarisatie dan en waarom betrekken gemeenten het er bij?

Polarisatie is 'de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van segregatie (langs etnische en religieuze lijnen)'.[10] Polarisatie uit zich onder andere in scherpe tegenstellingen in debatten. Ook betogingen en demonstraties kunnen voorbeelden zijn.

De gemeenten die de Inspectie VenJ geïnterviewd heeft spraken over polarisatie als één van de onderwerpen waar zij aandacht aan willen geven. Zij geven aan zicht te hebben op eventuele tegenstellingen tussen gemeenschappen die binnen de gemeente verblijven.

Radicalisering, extremisme en terrorisme blijven een thema

De professionals in het veld geven wat betreft de mogelijke ontwikkelingen van radicalisering en polarisering vrijwel unaniem aan dat dit ook in de toekomst belangrijke thema's zullen blijven. Daarbij heerst de opvatting dat de dreiging niet alleen van het jihadisme komt, maar ook uit andere bronnen kan komen. Zie daarnaast onderstaand citaat van het hoofd van het Engelse MI6:

'Allied with the emergence of state failure this means that, regrettably, this is an enduring issue which will certainly be with us, I believe, for our professional lifetime.'[11]

[10] Definitie ontleend van het Nederlands Jeugd Instituut, geraadpleegd via: www.nji.nl.

[11] Geraadpleegd via: www.theguardian.com.

3 Samenwerking in netwerken

Gemeenten hebben lokaal de regie op de aanpak van radicalisering. Zij hebben hiervoor beleid opgesteld en velen voeren een casusoverleg waarin personen besproken worden die (dreigen te) radicaliseren. Niet alle gemeenten doen evenveel, er zijn significante verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Grote gemeenten ontplooien vaker/meer activiteiten dan kleine gemeenten.

Gemeenten werken samen met meerdere organisaties, zowel van binnen als buiten het veiligheidsdomein. Gemeenten volgen een pragmatische aanpak en betrekken bij de aanpak die partij(en) die meerwaarde heeft (hebben). Er wordt dus samengewerkt in wisselende samenstellingen. Dit verloopt goed. De samenwerking heeft tot doel radicalisering te signaleren, interventies te doen indien nodig en de casus vervolgens te evalueren en te monitoren. In de samenwerking is informatiedeling een aandachtspunt, omdat de mogelijkheid bestaat dat niet alle informatie op tafel komt.

Bij een integrale aanpak is het van belang dat organisaties samen tot de juiste combinatie van interventies komen, en zo het gewenste effect bereiken. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende organisaties, uit verschillende domeinen, inderdaad met elkaar samenwerken. Dit is het meest zichtbaar in het lokaal casusoverleg, waarin meerdere organisaties met elkaar casuïstiek bespreken en afspraken maken.

3.1 Werkzaamheden

Organisaties hebben de aanpak van radicalisering intern belegd en werken in netwerken samen met andere organisaties. Maar wat doen deze precies?

Preventie

Een belangrijke taak die gemeenten uitvoeren in samenwerking met verschillende partners is de preventie van radicalisering. Dit is niet gericht op individuen zoals in de persoonsgerichte aanpak, maar op brede groepen. Voorbeelden zijn voorlichting op scholen of projecten in wijken. De preventie richt zich op het versterken van de

weerbaarheid van groepen mensen, ondermijning van het jihadistisch aanbod en het verminderen van mogelijke voedingsbodems.[12]

Signalering
Een belangrijke taak die organisaties uitvoeren is het signaleren van radicalisering. Het gaat hierbij om het zien dat een persoon radicaliseert op een manier die mogelijkerwijs een bedreiging is voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde. Het signaleren vindt voor het grootste gedeelte plaats in contact met personen. Zo hebben wijkagenten veel contact met personen, maar ook de gemeente en hulpverleners zien veel. Daarnaast signaleert de AIVD via zijn eigen methoden radicalisering bij personen.

Interveniëren
Indien vaststaat dat een persoon radicaliseert wordt in een casusoverleg besproken welke interventie nodig en gepast is. Organisaties hebben veel mogelijkheden om te interveniëren. De gemeente kan maatregelen treffen om de financiële situatie van betrokkene te beïnvloeden. Zorg kan ingezet worden als sprake is van psychische problematiek. Andere mogelijkheden zijn bestuursrechtelijke maatregelen zoals het innemen van het paspoort zodat de betrokkene niet kan uitreizen of het tot ongewenst vreemdeling verklaren zodat een uitreiziger niet terug kan keren. Het OM kan besluiten tot strafrechtelijke vervolging. Zie verder paragraaf 4.2 voor een aantal mogelijke interventies.

Evalueren en monitoren
Na het plegen van interventies blijft het casusoverleg de casus monitoren om te zien of het beoogde effect is bereikt. Hiertoe kunnen interventies afgeschaald worden of kunnen juist andere interventies ingezet worden. Wanneer een casus goed verloopt, wordt deze afgeschaald. Dat wil zeggen dat hij niet meer besproken wordt op het casusoverleg. Er blijft wel bemoeienis bij de casus, maar die ligt dan bij de betrokken organisaties.

3.2 Samenwerking tussen organisaties

3.2.1 Gemeenten als regievoerder lokale aanpak

Maatregel 30: Het kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritaire gebieden.[13]

Deze maatregel is in het actieprogramma verder uitgewerkt en houdt onder andere in dat 'betrokken gemeenten multidisciplinaire casusoverleggen organiseren waarin eerstelijns professionals vanuit hun expertise informatie delen over signalen van jihadistische radicalisering, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gedeelde duiding'. De maatregel geeft gemeenten de belangrijke taak om het casusoverleg vorm te geven.

[12] *Evaluatieverslag preventieve aanpak*. NCTV. Januari 2017.
[13] Een volledig overzicht van de maatregelen is opgenomen in bijlage I.

Naast maatregel 30 zijn er meerdere maatregelen die de gemeenten een verantwoordelijkheid geven. Zo zijn gemeenten de aangewezen organisaties die een groot deel van het preventief beleid vorm geven en uitvoeren (onder andere maatregelen 21, 22, 23 en 26). Ook waarschuwen gemeenten de directe omgeving bij vermoedelijke uitreis (maatregel zestien). Gemeenten hebben in het beleid voor het tegengaan van radicalisering dus een prominente rol.

Helft van de gemeenten heeft beleid voor radicalisering

De Inspectie VenJ heeft gemeenten door middel van een digitale vragenlijst onder meer gevraagd of de gemeente beleid heeft op het gebied van radicalisering. 51 procent van de gemeenten heeft aangegeven geen beleid te hebben, 47 procent geeft aan dit wel te hebben. Hierbij is sprake van een statistisch significant verschil tussen kleine en grote gemeenten. [14] [15] Alle grote gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld hebben aangegeven beleid te hebben. Van de kleine gemeenten gaf 36 procent aan beleid te hebben. Van de middelgrote gemeenten is dat 70 procent.

Het beleid op dit terrein is bij de meeste gemeenten ondergebracht bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. De verantwoordelijk medewerker is in 51 procent van de gemeenten de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, in 25 procent van de gemeenten een beleidsmedewerker en in de overige 24 procent is het elders belegd. In de beleidsplannen is vaak opgenomen dat verschillende afdelingen van gemeenten met elkaar moeten samenwerken. Het gaat dan bijvoorbeeld om openbare orde en veiligheid, werk en inkomen, onderwijs en jeugd.

Uit interviews blijkt dat gemeenten het onderwerp breder zien dan alleen jihadisme of radicalisering. Zoals eerder gemeld in paragraaf 2.2 zien zij ook polarisatie in de samenleving als verwant onderwerp waarin gemeenten een rol hebben. In de beleidsplannen die de Inspectie VenJ heeft bestudeerd, was deze relatie echter niet zichtbaar.[16]

Helft van de gemeenten ontplooit specifieke activiteiten

De Inspectie VenJ heeft gemeenten ook gevraagd of zij specifieke activiteiten ontplooien om radicalisering tegen te gaan. 50 procent gaf aan dergelijke activiteiten te ontplooien, 50 procent niet. Ook hier is sprake van een statistisch significant verschil tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Alle grote gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld ontplooien activiteiten. Van de kleine gemeenten is dat 37 procent, van de middelgrote gemeenten 77 procent.

70 procent heeft een vorm van een casusoverleg

Hoewel de helft van de gemeenten aangaf geen specifieke activiteiten te ontplooien om radicalisering tegen te gaan, voert 72 procent van de gemeenten een lokaal casusoverleg. Ook hier is een statistisch significant verschil tussen grote, kleine en

[14] De Inspectie VenJ heeft eenzijdig verschillen getoetst tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten met $\alpha = 5\%$.

[15] De Inspectie VenJ sluit aan op de indeling van het CBS. Hierin heeft een kleine gemeente minder dan 50.000 inwoners, een middelgrote gemeente tussen de 50.000 en 100.000 en een grote gemeente meer dan 100.000.

[16] De Inspectie VenJ heeft van zeven gemeenten de beleidsplannen bestudeerd. Dit waren in ieder geval de beleidsplannen van de gemeenten waar de Inspectie VenJ interviews heeft afgenomen.

middelgrote gemeenten. Hoe groter de gemeente, hoe groter het aandeel dat lokaal casusoverleg voert.

Van de gemeenten die een casusoverleg voeren, doet 61 procent dit samen met andere gemeenten. 39 procent doet het alleen. Dit duidt op de ook in interviews gehoorde notie dat kleine gemeenten niet altijd voldoende capaciteit en/of deskundigheid in huis hebben om de aanpak vorm te geven.

Casusoverleggen zijn er in verschillende vormen

Casusoverleggen zien er niet overal hetzelfde uit. De vorm en samenstelling worden in hoge mate bepaald door de informatiebehoefte. In 55 procent van de gemeenten is het overleg ondergebracht in het Veiligheidshuis. Zo is het in een aantal gemeenten ondergebracht in het Regionaal Informatie- en expertisecentrum (RIEC). In 21 procent van de gemeenten is het als apart onderdeel georganiseerd. In de resterende 24 procent van de gemeenten is het ergens anders ondergebracht. Wat betreft de organisaties die deelnemen bestaat wel een eenduidig beeld. Zo zijn gemeenten, het OM en de politie in de meeste gemeenten structureel partner in het overleg. Andere (groepen) organisaties, zoals gezondheidszorg, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en jeugdbescherming nemen het meest incidenteel dan wel casusafhankelijk deel. Dat wil zeggen dat zij worden uitgenodigd als dit van meerwaarde is voor een casus.

In een aantal gemeenten dan wel regio's (vanwege samenwerking tussen gemeenten) staat het casusoverleg niet op zichzelf. Zo bestaat er soms ook een weegploeg of een toetsingsoverleg. In een weegploeg bespreken vertegenwoordigers van de lokale driehoek alle zaken die door een partner zijn aangedragen en besluiten hoe de casus moet worden aangepakt. Dit komt feitelijk neer op het beantwoorden van de vraag of een casus geschikt is voor het casusoverleg radicalisering of niet. Een toetsingsoverleg wordt gebruikt als toetsingsmoment voor een casus. Eén van de betrokken organisaties dient een casus aan en bespreekt of de aanpak nog op koers ligt. Ook komen eventuele knelpunten aan bod. Dit toetsingsoverleg heeft ook een rol in beleidsvorming. Knelpunten die in casuïstiek aan bod komen, kunnen namelijk leiden tot een aanpassing van het beleid.

De wijze waarop het lokaal bestuur (de lokale driehoek) samenwerkt verschilt regionaal. Deze bestuurlijke context heeft invloed op de gekozen overlegvormen. Daarnaast speelt het concentreren van expertise een rol in deze keuze. Zo hebben gemeenten waar weinig casuïstiek speelt vaak gekozen om de krachten te bundelen om zo voldoende expertise bij elkaar te brengen.

NCTV in de casusoverleggen

Toen de NCTV in augustus 2014 het actieprogramma invoerde bestond er in een aantal gemeenten een vorm van een lokaal casusoverleg. De NCTV ondersteunde al tien gemeenten, maar de casusoverleggen waren nog niet geformaliseerd. De NCTV heeft daarom in deze fase geïnvesteerd in het opzetten en adviseren van de casusoverleggen. Daarvoor waren vier medewerkers van de NCTV werkzaam die gezamenlijk uiteindelijk 22 gemeenten ondersteunden. Deze 'adviseurs lokale aanpak' namen ook deel aan de casusoverleggen om onder meer kennis en kunde in te brengen over de dreiging en te adviseren over handelingsperspectief. Gemeenten zijn positief over hun inzet. De laatste twee jaar is het aantal gegroeid naar 12.

3.2.2 Veiligheids- en sociale partners

Zoals vermeld, nemen aan het casusoverleg ook andere organisaties deel. De Inspectie VenJ constateert dat organisaties hier lokaal pragmatisch mee omgaan. Partijen worden uitgenodigd op basis van hun expertise en deskundigheid in relatie tot de casus. In principe kan elke partij aan dit overleg deelnemen, zolang deze maar van toegevoegde waarde is en een betrokkenheid heeft bij de casus. Op deze manier schuiven, naast partners uit de veiligheidsketen, ook organisaties uit het sociaal domein aan, zoals de afdeling Werk en Inkomen van een gemeente of een vertegenwoordiger van het sociaal wijkteam.

Good practice: grote bereidheid en motivatie om samen te werken

In het actieprogramma heeft de NCTV niet vermeld welke organisaties lokaal samen dienen te werken. Dit is overgelaten aan gemeenten. De Inspectie VenJ constateert dat gemeenten hier maatwerk in leveren. Organisaties werken samen op basis van behoefte. Het gevolg hiervan is dat organisaties gemotiveerd zijn om samen te werken. Dit heeft een positief effect op de samenwerking.

Gemeenten werken ook buiten het casusoverleg samen met andere partners. Zo wordt een deel van het preventiebeleid uitgevoerd in samenwerking met onder andere scholen en maatschappelijke organisaties.[17] Deze samenwerking vergde wel inspanning om een urgentiegevoel te creëren bij deze partners. Immers, in de preventieve fase is geen sprake van een concrete dreiging of gevaar.

Een aantal gemeenten maakt ook gebruik van een netwerk van sleutelfiguren. Dit gaat om personen uit gemeenschappen die daarin een (informele) publieke rol bekleden. Via deze sleutelfiguren kunnen gemeenten contact houden met gemeenschappen. In de eerste plaats om op de hoogte te zijn van eventuele spanningen die zich voordoen, in de tweede plaats om in gesprek te gaan wanneer daar noodzaak toe is.

3.2.3 Informatiedeling tussen organisaties

In de persoonsgerichte aanpak werken verschillende organisaties met elkaar samen om casuïstiek te duiden, te wegen en om een plan van aanpak op te stellen. Voorwaarde hiervoor is dat voldoende informatie beschikbaar is voor de aanwezige organisaties om een goede beslissing te kunnen nemen.

Informatiedeling tijdens het casusoverleg

Voor het delen van persoonsgegevens zijn organisaties die persoonsgegevens verwerken gebonden aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet Justitiële en Strafvorderlijke

[17] Zie onder andere maatregelen 21, 22, 23 en 24.

gegevens en de Wet politiegegevens.[18] Of en onder welke voorwaarden het delen van persoonsgegevens is toegestaan, is afhankelijk van het concrete geval en vergt een afweging. Die afweging is niet altijd eenvoudig te maken. Het hangt af van deze afweging of persoonsgegevens gedeeld worden in het casusoverleg. Uit interviews maakt de Inspectie VenJ op dat medewerkers hier verschillend mee omgaan.

De afweging of een signaal relevant is voor de aanpak, is bij radicalisering lastig. Vaak is sprake van meerdere signalen die, in samenhang met elkaar, aanwijzing kunnen zijn dat een persoon radicaliseert. Eén signaal hoeft op zichzelf niets te betekenen, maar meerdere signalen bij elkaar mogelijk wel. Het is dus van belang dat in het casusoverleg alle signalen gedeeld worden om tot een goede duiding te komen. Maar de kans bestaat dat, wanneer nog niet veel signalen bekend zijn, een partij een signaal niet deelt omdat hij inschat dat dit niet nodig is voor de aanpak. Immers, één signaal hoeft niets te betekenen. Als meerdere partijen dit doen, kan een casus onterecht niet aangemerkt worden als radicalisering.

De Inspectie VenJ constateert dat organisaties zich zeer bewust zijn van de regelgeving rondom het delen van persoonsgebonden informatie. Tegelijkertijd zijn zij zich ook bewust van de veiligheidsnoodzaak om deze informatie te delen. Beide doelen proberen zij naar beste vermogen in te vullen, maar dit zet spanning op het informatieproces.

Verwachtingen van het modelconvenant

De NCTV heeft een modelconvenant opgesteld om duidelijk te maken waar gemeenten en ketenpartners aan moeten voldoen om informatie te delen binnen de wettelijke kaders, zoals de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Toen de Inspectie VenJ interviews afnam, was het modelconvenant in de afrondende fase. De Inspectie VenJ tekende bij een aantal interviews op dat de verwachtingen uiteenliepen van wat het convenant in de praktijk zou betekenen. Een aantal interviewpartners meende dat het modelconvenant informatiedeling tussen organisaties mogelijk zou maken. Dit doet het convenant echter niet: het convenant geeft alleen aan onder welke voorwaarden welke informatie met wie gedeeld mag worden. Het is een weerslag van de reeds geldende wettelijke grondslagen en bevat daarnaast een aantal afspraken om te zorgen dat andere partijen zorgvuldig met de informatie omgaan.

[18] Op grond van artikel 39f, eerste lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kan het College van procureurs-generaal van het OM, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang (bijvoorbeeld het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid) aan personen en instanties voor bepaalde doeleinden strafvorderlijke gegevens verstrekken. Op grond van artikel 20 Wet politiegegevens mag de politie met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, ten behoeve van een samenwerkingsverband van de politie met personen of instanties, politiegegevens voor bepaalde doeleinden aan die personen en instanties verstrekken en op grond van artikel 18, tweede lid, Wet politiegegevens mag de politie structureel, specifiek omschreven politiegegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. De andere betrokken instanties kunnen op grond van artikel 8, aanhef en onder e van de Wbp persoonsgegevens verwerken indien de verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van zijn publiekrechtelijke taak dan wel van het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

Informatie van inlichtingendiensten

De AIVD heeft de taak 'om dreigingen, risico's en internationale politieke ontwikkelingen, die anderen niet kunnen zien en die grote gevolgen kunnen hebben voor de belangen van de Nederlandse staat, als eerste te onderkennen en te duiden'.[19] Terrorisme is een onderwerp waar de AIVD ook een rol heeft om deze te signaleren, te duiden en vervolgens andere organisaties aan te zetten tot actie. Het middel dat de AIVD hiervoor heeft is het uitgeven van een ambtsbericht. Dat is 'een document waarmee de AIVD gegevens verstrekt aan een ontvanger die bevoegd is om, naar aanleiding van die gegevens, maatregelen te treffen tegen de persoon of organisatie die in het bericht genoemd wordt'.[20] In het kader van jihadistisch terrorisme kan de AIVD dus ambtsberichten sturen aan bijvoorbeeld het OM, als er een strafrechtelijk traject gestart kan worden, of een gemeente, als deze bijvoorbeeld een paspoortmaatregel kan treffen.

De AIVD geeft geen informatie vrij waaruit de werkwijze en/of bronnen van de dienst duidelijk worden. Dit kan de staatsveiligheid in het gevaar brengen. Dit betekent dat ambtsberichten niet de bron(nen) mag (mogen) bevatten waarop ze zijn gebaseerd. Daarnaast delen organisaties signalen over radicalisering met de AIVD, die het verder kan uitzoeken indien daar aanleiding toe is. Hiervoor geldt de beperking dat de AIVD niet aan mag geven wat zij met de informatie doet vanwege hetzelfde argument.

De Inspectie VenJ constateert in het onderzoek dat organisaties die niet frequent maar incidenteel een ambtsbericht van de AIVD ontvangen het soms lastig vinden een ambtsbericht te duiden. Het wordt problematisch gevonden dat op basis van een ambtsbericht activiteiten moeten worden ondernomen, terwijl men niet weet wat de gronden zijn die tot het ambtsbericht hebben geleid. Daarnaast willen organisaties graag weten wat de AIVD met aangeleverde informatie doet, om zodoende het belang ervan te snappen. Als onbekend is wat er met informatie gebeurt, kan het gebeuren dat de motivatie om aan te leveren afneemt. De Inspectie VenJ vindt het van belang dat bij organisaties duidelijk is wat de AIVD wel en niet mag en waarom niet.

3.3 Samenwerking binnen organisaties

Naast het belang van samenwerking tussen organisaties, is het ook van belang dat binnen een organisatie het onderwerp radicalisering goed is belegd. De Inspectie VenJ constateert dat in de praktijk grofweg twee varianten te onderscheiden zijn. In de eerste variant ziet een organisatie radicalisering als onderdeel van de reguliere taakuitvoering en richt hier dus geen specifieke afdelingen voor op. In de tweede variant zien organisaties radicalisering juist als een specialisme en beleggen zij dit bij daarvoor bestemde teams.

Politie

De politie ziet terrorisme en radicalisering als een onderwerp waarvoor specifieke expertise nodig is en heeft daarom gekozen voor de tweede variant door het bij specifieke medewerkers te beleggen. De Inspectie VenJ heeft bij vier politie-eenheden interviews afgenomen. In deze vier eenheden is zowel sprake van

[19] Zie www.aivd.nl.

[20] Zie artikel 36 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

overeenkomsten als verschillen in de manier waarop het thema binnen de eenheid was belegd. Overeenkomsten zaten in het feit dat binnen iedere bezochte eenheid een (of meerdere) functionaris(sen) met de portefeuille is belast. Verschillen zitten met name in de plek in de organisatie waar deze functionaris werkt en het aantal functionarissen. Zo is het in een eenheid belegd bij twee medewerkers die werken bij de stafafdeling van de eenheid. In een andere eenheid is het, meer lokaal, op districtsniveau belegd. Het belangrijkste argument om het op districtsniveau te organiseren is de verankering in de lokale aanpak. Een belangrijk argument om het centraler te organiseren is juist een bundeling van expertise.

Bij de Landelijke Eenheid is de portefeuille 'contraterrorisme, extremisme en radicalisering' (CTER) belegd. Deze eenheid is verantwoordelijk voor de afstemming tussen eenheden en de verdere ontwikkeling van de aanpak. Zij verzorgt geen operationele aansturing.

Openbaar Ministerie

Het actieprogramma heeft niet geleid tot een andere werkwijze binnen het Openbaar Ministerie (OM). Binnen alle arrondissementen is er een officier van justitie voor CTER. Op deze manier is makkelijker contact mogelijk op dit specifieke dossier tussen het OM een andere organisaties. Zo is er veel contact tussen rechercheteams van de politie die CTER-zaken onderzoeken en de CTER-officier. Daarnaast zijn er twee landelijk CTER-officieren werkzaam op het landelijk parket. Zij zijn bevoegd om informatie die ten grondslag ligt aan ambtsberichten van de AIVD in te zien om zodoende te kunnen beoordelen of er voldoende grond is voor strafrechtelijke opsporing.

Reclassering Nederland

De reclassering heeft een rol bij radicalisering wanneer mensen worden verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf. Bij een verdenking adviseert de reclassering over de straf. Bij een veroordeling houdt de reclassering toezicht op de opgelegde voorwaarden.[21] Reclassering Nederland (RN) heeft een landelijk opererend team samengesteld van reclasseringswerkers: het TER-team.[22] Hierin werken reclasseringswerkers afkomstig uit de vijf regio's.[23] Dit team verzorgt zowel de advisering over de strafmaat als het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.

Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) komt in beeld wanneer jeugdigen in hun ontwikkeling bedreigd worden. Het kan gaan om jeugdigen die zelf radicaliseren, of jeugdigen waarvan de ouders radicaliseren. Een beleidsmedewerker van het landelijk kantoor heeft het thema in zijn portefeuille. Hij houdt bijvoorbeeld bij om hoeveel casussen het gaat, verzorgt verdiepingsmateriaal en werkinstructies op het intranet en fungeert als vraagbaak voor raadsonderzoekers. Er zijn geen raadsonderzoekers speciaal aangewezen om deze casuïstiek te behandelen. Dit heeft te maken met het beperkt aanbod van casuïstiek. Daarnaast meent de RvdK

[21] Dit is onder meer het geval wanneer een persoon een (deels) voorwaardelijke straf krijgt of bij een voorwaardelijke invrijheidstelling. De reclassering houdt toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden.

[22] TER staat voor Terrorisme, Extremisme en Radicalisering.

[23] RN is verdeeld in vijf regio's: Zuid, Zuid-West, Noord-West, Midden-Noord en Oost.

dat raadsonderzoekers al voldoende geëquipeerd zijn om met deze doelgroep om te gaan, omdat het in wezen om dezelfde problematiek als in andere casuïstiek gaat: zoeken naar identiteit en/of het afzetten tegen de gevestigde orde.

Koninklijke Marechaussee

De voornaamste taak van de Koninklijke Marechaussee (KMar) op het gebied van terrorisme ligt op het beschermen van de buitengrenzen, waaronder op de luchthavens Schiphol en Eindhoven. Hier voert de KMar de politietaak uit, wat inhoudt dat zij de openbare orde bewaakt en strafbare feiten opspoort. Daarnaast is de KMar verantwoordelijk voor de grensbewaking. De KMar is dus verantwoordelijk voor het aanhouden van personen die (internationaal) gesignaleerd staan en willen uitreizen. Ook personen die terugkeren uit strijdgebied worden door de KMar aangehouden.

Het thema CTER is bij de KMar door de hele organisatie heen gevlochten. Op Schiphol is recentelijk wel een CTER-team opgericht. Dit team is gekoppeld aan de CTER-officier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Holland.

Vreemdelingenketen

In de vreemdelingenketen heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een coördinerende rol op het gebied van nationale veiligheid. Een aantal beleidsmedewerkers is belast met deze portefeuille, verzorgt de coördinatie in de keten en onderhoudt contacten met ketenpartners. Ook werkt een aantal personen als liaison naar de veiligheidsdiensten. De feitelijke uitvoering van de maatregelen uit het actieprogramma, zoals het ongewenst verklaren van uitreizigers met een niet-EU nationaliteit, ligt bij een andere afdeling.

4 Toepassen van maatregelen

Het lokaal casusoverleg besluit in gezamenlijkheid welke maatregelen nodig zijn. De feitelijke uitvoering van een maatregel ligt vervolgens bij de organisatie die daartoe bevoegd is. Deze werkwijze werkt goed in de lokale context en leidt tot op maat gesneden interventies. De meeste in het actieprogramma geformuleerde maatregelen zijn bekend bij gemeenten. Dit geldt echter niet voor alle maatregelen, waardoor een deel onterecht niet toegepast wordt. De meest toegepaste maatregelen zijn preventief van aard.

In de uitvoering van meerdere maatregelen tegelijkertijd kan sprake zijn van ongewenste interferentie. De ene maatregel kan dan de werking van de ander belemmeren. Hierbij tekent de Inspectie VenJ op dat er diverse afstemmingsmogelijkheden zijn om dit te voorkomen naast het casusoverleg. Deze zijn echter niet bij alle organisaties bekend.

Het afleggen van verantwoording over toegepaste maatregelen gebeurt momenteel voornamelijk kwantitatief. Bij professionals leeft een breed gedeelde wens de verantwoording minder kwantitatief en meer kwalitatief te maken.

Dit hoofdstuk schetst hoe besloten wordt tot het uitvoeren van een maatregel en bij welke organisatie de uitvoering is belegd. Voorts komt aan de orde de samenloop van maatregelen en de verantwoording over uitgevoerde maatregelen.

4.1 Rol van casusoverleg

De Inspectie VenJ constateert dat het casusoverleg het orgaan is waar afstemming plaatsvindt welke maatregelen getroffen moeten worden om te voorkomen dat een persoon die radicaliseert of dreigt te radicaliseren een misdrijf pleegt. Het is de brug tussen het signaleren van radicalisering en het vervolgens toepassen van een maatregel. Iedere organisatie die een vermoeden heeft van radicalisering kan een casus aanmelden voor dit overleg. Voor het eerste overleg controleert de gemeente, of het Veiligheidshuis wanneer het casusoverleg daar belegd is, welke partijen betrokkenheid hebben bij de casus. Deze worden uitgenodigd voor het eerste overleg.

Tijdens een casusoverleg bespreekt men de stand van zaken van de casus en welke zorgen er eventueel zijn. Vervolgens bespreekt men welke opties er zijn om in te grijpen, weegt men deze gezamenlijk en kiest een aanpak. Het credo hierbij is maatwerk: organisaties stemmen de maatregelen af op de kenmerken van de casus. Professionals onderschrijven dat dit de kracht van de integrale aanpak is.

Good practice

In Amsterdam werkt men met casusregisseurs. Dit zijn hiervoor aangewezen medewerkers van veertien verschillende organisaties. Zij zijn hiervoor vrij gemaakt door de eigen organisatie en hebben via de gemeente een opleiding gevolgd. Iedere casus wordt toebedeeld aan een casusregisseur, afhankelijk van waar het zwaartepunt van de casus ligt. Deze regisseur heeft een trekkende rol in een casus. Zo is de regisseur degene die het plan van aanpak opstelt en bepaalt welke organisaties betrokken moeten worden. De casusregisseur is ook verantwoordelijk voor de registratie van de voortgang.

De feitelijke uitvoering van een maatregel ligt bij de specifieke organisatie die hiertoe bevoegd is.

4.2 Persoonsgerichte maatregelen

Het actieprogramma bevat een aantal maatregelen in het kader van de persoonsgerichte aanpak. Voor een deel hiervan was nieuwe wetgeving nodig, zoals maatregel elf (‘bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers’). Voor een deel betrof het bestaande maatregelen, zoals strafrechtelijke vervolging. Dit was al mogelijk op basis van bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. Tot slot zijn er ook maatregelen die niet in het actieprogramma zijn opgenomen, zoals het verlenen van zorg bij psychische problematiek. Deze paragraaf behandelt een aantal maatregelen die in de praktijk getroffen worden. Hierbij geldt dus dat dit niet persé maatregelen uit het actieprogramma zijn. Het is voorts geen uitputtende lijst.

De maatregelen zijn gegroepeerd in die volgorde waarin ze meestal toegepast worden. Bij de eerste paar maatregelen gaat het in essentie vaak om het leggen van contact met betrokkene.

Maatschappelijke organisaties

In veel casuïstiek geldt dat de persoon zich vervreemdt van de maatschappij. Maatschappelijke organisaties kunnen een rol spelen om betrokkene zich weer onderdeel te laten voelen van de Nederlandse maatschappij. Een voorbeeld is een belangenorganisatie voor een culturele groep, of een organisatie die zich inzet voor kansarme jongeren.

Zorg

De Inspectie VenJ heeft in interviews vernomen dat bij veel personen die in het casusoverleg radicalisering worden besproken sprake is van psychische problematiek. Aan deze personen wordt dan zorg aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van een behandeling voor de psychische stoornis.

Gemeenten

Gemeenten hebben verschillende manieren om een persoon te spreken en te helpen. Een voorbeeld is het al dan niet verstrekken van een uitkering. Een ander voorbeeld is het leggen van contact via het wijkteam. Voorts zijn gemeenten verantwoordelijk voor het brede preventiebeleid.

Exit-faciliteit & familiesteunpunt

Maatregel 13: Een nieuw op te richten exit-faciliteit in Nederland.

Maatregel 23: Betrokken burgers kunnen rekenen op steun.

Maatregel dertien ziet op de oprichting van een exit-faciliteit die personen kan begeleiden die uit het jihadisme willen stappen. Maatregel 23 ziet onder meer op de oprichting van het familiesteunpunt, waarmee 'familieleden, vrienden of op andere wijze verbonden personen van geradicaliseerde, radicaliserende individuen of uitreizigers worden ondersteund en desgewenst in contact kunnen worden gebracht met mensen die in dezelfde situatie zitten'. De exit-faciliteit en het familiesteunpunt zijn tezamen ondergebracht bij de Stichting Fier Fryslân, die hiervoor subsidie ontvangt van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Gemeenten kunnen ondersteuning door de Exit-faciliteit of het Familiesteunpunt inschakelen.

Kinderbeschermingsmaatregelen

Maatregel 17: In het geval van vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige betrokken is, worden kinderbeschermingsmaatregelen getroffen.

Als sprake is van een minderjarige, kunnen kinderbeschermingsmaatregelen ingezet worden. Zo kan een ondertoezichtstelling uitgesproken worden wanneer de gezonde ontwikkeling van het kind in gevaar is of kan het kind uit huis geplaatst worden. Het is de RvdK die hiertoe een verzoek indient bij de kinderrechter. Indien uitgesproken door de rechter, wordt de maatregel door een jeugdbeschermingsinstelling uitgevoerd.

Bestuurlijke maatregelen

Maatregel 11: Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers

Op 1 maart 2017 is de tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen in werking getreden. Deze wet geeft de minister van Veiligheid en Justitie de mogelijkheid een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen om de nationale veiligheid te beschermen. Voorbeelden zijn een locatieverbod of een meldplicht bij de politie.[24] Het locatieverbod kan gecontroleerd worden met een enkelband. De minister is bevoegd tot het opleggen van deze maatregelen, maar doet dit in overleg met de burgemeester van de betreffende gemeente.

[24] Zie artikel 2 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

Paspoortmaatregel

De paspoortmaatregel kan opgelegd worden om te bemoeilijken dat iemand uitreist. In de eerste plaats wordt in de gemeente waar de persoon woont in het daarvoor bestemde register opgenomen dat de persoon geen nieuw paspoort mag ontvangen. Daarnaast wordt het bestaande paspoort gesignaleerd. Dit is feitelijk een opdracht voor de daartoe bevoegde diensten het paspoort in te nemen wanneer de persoon het gebruikt. Voorbeelden zijn de KMar en de douane. De persoon behoudt zijn identiteitsbewijs, waarmee hij nog wel binnen de Europese Unie kan reizen. Met een uitreisverbod (bestuursrechtelijke maatregel) mag iemand helemaal niet reizen.

De politie of de gemeente vraagt de paspoortmaatregel aan, de minister van Veiligheid en Justitie legt de maatregel op.

Bevriezingsmaatregel

Maatregel 8: Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden geplaatst op de nationale terrorismelijst.

Als een persoon op de nationale terrorismelijst staat, betekent dit onder andere dat zijn financiële tegoeden worden bevroren. Ook is het strafbaar om financiële middelen beschikbaar te stellen aan personen op de nationale terrorismelijst. De uitvoering van deze maatregel berust bij de minister van Buitenlandse Zaken (BZ).[25] Het ministerie van BZ heeft hiervoor een bevriezingsoverleg georganiseerd, waar meerdere organisaties aan deelnemen, waaronder het OM, de AIVD, de politie en de NCTV.

Vreemdelingrechtelijke maatregelen

Maatregel 4: Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering verliezen het Nederlanderschap.

Maatregel 5: Onderkende uitreizigers met een niet-EU nationaliteit worden ongewenst vreemdeling verklaard (voor het Schengengebied).

Van personen die zijn uitgereisd, zich hebben aangesloten bij een terroristische groepering en een dreiging vormen voor de nationale veiligheid, kan de Nederlandse nationaliteit worden ontnomen (alleen wanneer betrokkene een tweede nationaliteit heeft). Ook kunnen zij tot ongewenst vreemdeling verklaard worden. De IND is hier namens de minister van Veiligheid en Justitie toe bevoegd. De IND kan ook (wederom namens de minister) een tijdelijke verblijfstatus intrekken van personen die zijn uitgereisd naar terroristische strijdgebieden. Deze maatregelen zijn gericht

[25] VN VR resolutie 1373 (2001) schept voor VN-lidstaten een internationaal bindende verplichting het financieren van terrorisme te bestrijden en de tegoeden, andere financiële activa of andere economische middelen van personen en organisaties die zich bezighouden met terroristische activiteiten, te bevriezen. VN VR resolutie 1267 (1999) legt staten daarnaast de verplichting op de tegoeden en andere financiële activa van personen en organisaties te bevriezen die door het bij resolutie 1267 ingestelde comité van de Veiligheidsraad worden aangewezen als zijnde verbonden met Al-Qaida.

op het voorkomen van ofwel een uitreis wanneer dit vermoeden bestaat ofwel de terugkeer na een uitreis.

Grenstoezicht

Personen die gesignaleerd staan op de nationale terrorismelijst of tot ongewenst vreemdeling zijn verklaard moeten worden tegengehouden aan de grens. Aan de buitengrenzen is dit de verantwoordelijkheid van de KMar. Zo controleert de KMar op Schiphol hiertoe risicovluchten. Het gaat zowel om personen die proberen uit te reizen, als om personen die terugkeren uit strijdgebied. Van de eerste categorie kan de KMar het paspoort ontnemen als het paspoort gesignaleerd staat. De tweede categorie houdt de KMar aan op basis van de verdenking van het plegen van een misdrijf (veelal deelname aan een terroristische organisatie). Dit doet de KMar onder het gezag van het OM.

Strafrechtelijk ingrijpen

Maatregel 1: Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart.

Het OM is exclusief bevoegd te besluiten strafrechtelijke vervolging in te stellen. Een voorbeeld van strafrechtelijk ingrijpen in het kader van een vermoeden dat iemand is uitgereisd naar terroristisch strijdgebied, is de vervolging wegens aansluiting bij een terroristische organisatie. Voor een verdenking van deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven kan, omdat het een misdrijf betreft waarop een gevangenisstraf van 4 jaar of meer is gesteld, een bevel tot voorlopige hechtenis worden gegeven.[26] De bevoegdheden die het OM bij strafrechtelijke vervolging tot zijn beschikking heeft, zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering en zijn dezelfde als in andere strafzaken.

Plaatsing op de Terroristen Afdeling

Maatregel 2: Verdachten en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf worden conform de huidige regelgeving direct geplaatst op de Terroristen Afdelingen (TA).

In het Wetboek van Strafrecht zijn een aantal delicten aangemerkt als terroristische misdrijven.[27] Wanneer iemand van een dergelijk delict wordt verdacht dan wel er voor wordt veroordeeld, wordt hij op de TA geplaatst. Dit betreft een regime dat is toegesneden op de doelgroep en sterk gericht is op beveiliging. Nederland kent op dit moment twee gevangenissen met een TA, te weten PI Vught en PI De Schie.

[26] Artikel 67 Wetboek van Strafvordering.

[27] Zie artikel 83 Wetboek van Strafrecht voor een opsomming van terroristische misdrijven.

Reclasseringstoezicht

Maatregel 3: In het kader van het strafrecht bestaan verschillende mogelijkheden om terugkeerders langdurig onder toezicht te stellen.

Als iemand een (deels) voorwaardelijke straf krijgt opgelegd, kan de rechter bijzondere voorwaarden verbinden aan de straf. Voorbeelden zijn een locatieverbod- of gebod, de verplichting zich te laten behandelen en een meldplicht. De reclassering houdt toezicht op de naleving van deze bijzondere voorwaarden.

4.3 Bekendheid en toepassing maatregelen

Zoals eerder vermeld, hebben gemeenten de regie op de lokale aanpak. Dit betekent dat gemeenten op de hoogte moeten zijn van de maatregelen die mogelijk zijn zodat het casusoverleg in staat is de meest effectieve maatregel toe te passen. De Inspectie VenJ heeft daarom in de digitale vragenlijst gevraagd naar de bekendheid van de maatregelen bij de gemeenten.

Meeste maatregelen bekend

De meeste maatregelen zijn bij het grootste deel van de gemeenten bekend. Per maatregel gaf rond de 10 procent aan er niet mee bekend te zijn. Voor een aantal maatregelen is dit percentage hoger, te weten de Exit-faciliteit (46 procent), de bevriezingsmaatregel (37 procent) en het expertcentrum maatschappelijke spanningen en radicalisering (34 procent).[28]

Meer maatregelen worden niet toegepast dan wél toegepast

De Inspectie VenJ heeft in de vragenlijst ook gevraagd of maatregelen zijn toegepast in de gemeente. De verdeling tussen wel en niet toegepast verschilt per maatregel, maar voor de meeste maatregelen geldt dat ze vaker niet dan wel toegepast zijn. Maatregelen die vaker wel dan niet zijn toegepast, zijn samenwerking met de Islamitische gemeenschap (maatregel 21), ondersteuning onderwijsinstellingen (maatregel 34) en de versterking van deskundigheidsbevordering in de uitvoering (maatregel 35). Dit zijn preventieve maatregelen, die dus vaker worden ingezet dan repressieve maatregelen, zoals de paspoortmaatregel of strafrechtelijke vervolging. Dit is ook logisch, omdat repressieve maatregelen afhankelijk zijn van aanwezige casuïstiek, terwijl voor brede preventie minder aanleiding nodig is.

Organisaties missen geen maatregelen

De Inspectie VenJ heeft alle organisaties gevraagd of zij mogelijkheden missen om te interveniëren. Zij hebben hierop aangegeven geen maatregelen te missen om op casusniveau te interveniëren. Het actieprogramma voorziet dus in deze behoefte.

[28] In het actieprogramma staat de term 'expertcentrum maatschappelijke spanningen en radicalisering'. De Inspectie VenJ heeft deze term overgenomen in de digitale vragenlijst. Later bleek dat het expertcentrum is omgedoopt in de Expertise-unit Sociale Stabiliteit. Het is daarom mogelijk dat dit percentage in werkelijkheid hoger uitvalt.

4.4 Spanningsvelden

In de praktijk blijkt dat het toepassen van aantal maatregelen moeilijk verenigbaar is met elkaar. Zo kan de ene maatregel het beoogde effect van een andere maatregel belemmeren. Onderstaand staan de belangrijkste combinaties van maatregelen waartussen spanningsvelden voorkomen.

Strafrecht versus vreemdelingenrecht bij uitreizigers

Wanneer iemand uitreist naar Syrië kan het OM vervolging instellen, wanneer zij betrokkene verdenkt van aansluiting bij een terroristische organisatie. Vanuit het oogpunt van nationale veiligheid kan de persoon in bepaalde gevallen via het vreemdelingenrecht de toegang tot Nederland ontzegd worden door diegene ongewenst vreemdeling te verklaren. De persoon kan dan Nederland en het Schengengebied niet in. Voor de tenuitvoerlegging van de eventueel opgelegde straf moet iemand wel in Nederland zijn. Een vreemdelingrechtelijke maatregel kan dan in de weg staan aan de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke sanctie.

Het OM en de IND overleggen over deze casussen. In feite gaat het hier om een ingewikkeld vraagstuk, namelijk de keuze tussen het beschermen van de rechtsstaat door strafrechtelijk te vervolgen enerzijds en het wegnemen van de dreiging door iemand de toegang tot Nederland te ontzeggen anderzijds.

Bevriezingsmaatregel

De bevriezingsmaatregel geldt in beginsel voor personen die uitgereisd zijn. Zo wordt voorkomen dat zij geld hebben om te gebruiken bij hun deelname aan de terroristische strijd. De bevriezingsmaatregel komt voort uit een internationale verplichting. Als een persoon op de terrorismelijst wordt geplaatst, is de Staat verplicht de tegoeden te bevriezen.

In de praktijk geldt regelmatig dat achterblijvers[29] gebruik maken van dezelfde tegoeden. Hoewel de maatregel bedoeld is om de uitreiziger te belemmeren, raakt deze dus ook de achterblijvers. Die kunnen hierdoor in financiële moeilijkheden komen.

Er zijn ontheffingen mogelijk voor de bevriezingsmaatregel. Zo kan bijvoorbeeld een deel van de tegoeden beschikbaar gemaakt worden voor geoormerkte uitgaven, zoals woonlasten. Ook kan het beschikbaar gemaakt worden voor achterblijvers, zodat zij nog wel bij het geld kunnen. Gemeenten en andere organisaties die de bevriezingsmaatregel van een persoon zouden willen aanpassen, dienen dit via het OM te agenderen op het bevriezingsoverleg van het ministerie van BZ. De Inspectie VenJ constateert echter dat gemeenten veelal niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid.

Exit-faciliteit en reclasseringstoezicht

De begeleiding door de Exit-faciliteit is gericht op uit het jihadisme stappen. Dit vertoont overlap met reclasseringstoezicht dat hier ook op inzet. In de praktijk kunnen de trajecten elkaar bijten wanneer ze gelijktijdig lopen. RN en de Exit-faciliteit hebben inmiddels de afspraak gemaakt dat de Exit-faciliteit zich terugtrekt

[29] Hieronder worden verstaan de naaste familie en vrienden van een uitreiziger die in Nederland blijven.

wanneer een reclasseringstoezicht loopt. Indien opportuun, kan RN de Exit-faciliteit wel inschakelen.

De Inspectie constateert voorts dat de exit-faciliteit mogelijk informatie bezit die van belang kan zijn voor de politie en/of veiligheidsdiensten. De exit-faciliteit geeft echter aan te werken met een vertrouwensband met hun cliënten en is geen opsporingsinstantie. De exit-faciliteit deelt daarom niet automatisch alle informatie die relevant kan zijn voor de politie of veiligheidsdienst. Zij doet dit alleen wanneer zij zelf inschat dat er sprake is van een veiligheidsrisico. De Inspectie VenJ stelt vast dat niet inzichtelijk is in hoeverre medewerkers van de exit-faciliteit voldoende geëquipeerd zijn om deze afweging te kunnen maken.

OM als regievoerder bij strafrechtelijke trajecten

Zoals eerder vermeld, is de gemeente de regievoerder van de lokale aanpak van radicalisering. Echter, wanneer sprake is van een strafrechtelijk vonnis en de reclassering toezicht houdt, verkleint dit de ruimte van de gemeente om een aanpak te bepalen. Het rechterlijk vonnis moet namelijk uitgevoerd worden. In de praktijk is sprake van goede afstemming tussen de gemeente en de reclassering, waarbij de gemeente actief meedenkt en initiatieven aandraagt, maar het OM het laatste woord heeft omdat het verantwoordelijk is voor het ten uitvoer leggen van het rechterlijk vonnis.

4.5 Verantwoording over maatregelen

Zowel op gemeentelijk als op rijksniveau bestaat de behoefte om verantwoording af te leggen over de aanpak van radicalisering. Op rijksniveau verstrekt de minister van VenJ ieder kwartaal een voortgangsrapportage waarin per maatregel uit het actieprogramma de stand van zaken wordt toegelicht. Op gemeentelijk niveau wisselt de verantwoording per gemeente. Zo geven sommigen gemeenten aan hun gemeenteraad aan hoeveel personen in de lokale persoonsgerichte aanpak zitten, terwijl anderen dit niet doen.

Problematisch in de verantwoording is het inzichtelijk maken van de resultaten. Er bestaat een neiging kwantitatief verantwoording af te leggen. Te denken valt aan het aantal strafrechtelijke veroordelingen. De Inspectie VenJ verneemt bij professionals een breed gedeelde wens de verantwoording minder kwantitatief maar meer kwalitatief te maken. Zo zegt het aantal strafrechtelijke veroordelingen weinig over hoe effectief de integrale aanpak is. De wijze waarop het landelijk niveau inzicht wenst in de aanpak sluit niet goed aan op de inhoud van het werk dat op decentraal niveau plaatsvindt. Het is daardoor op dit moment niet goed inzichtelijk of betrokken organisaties de gewenste kwaliteit in de integrale aanpak leveren.

De Inspectie VenJ merkt daarbij op dat het vanuit methodologisch oogpunt zeer moeilijk is uitspraken te doen over het effect van maatregelen. Zo is het per definitie onmogelijk te meten of de preventieve maatregelen er de oorzaak van zijn dat in Nederland geen terroristische aanslag door jihadisten is gepleegd.

5 Kennis en expertise

Organisaties investeren op verschillende manieren in de deskundigheid van medewerkers. Er bestaan veel mogelijkheden om opleidingen en trainingen te volgen. Organisaties die hierin investeren, beschikken over deskundige medewerkers die voldoende geëquipeerd zijn om met radicalisering om te gaan. Een dilemma bij het al dan niet investeren in opleidingen is het inschatten van de noodzaak ertoe. In hoeverre is, zonder opleiding, in te schatten of radicalisering in een gemeente genoeg voorkomt om de investering te rechtvaardigen?

Voorts constateert de Inspectie VenJ dat er vanuit de overheid beperkt zicht is op de opleidingen van particuliere aanbieders en daardoor ook op het kennisniveau van de medewerkers die deze hebben gevolgd.

Voor het signaleren van radicalisering en het kunnen begrijpen van een ideologie is het nodig dat medewerkers hiervoor opgeleid worden. In het actieprogramma staan dan ook verschillende maatregelen die hier aan bij moeten dragen.

5.1 Aanbod opleidingen en trainingen

Maatregel 35: Versterking deskundigheidsbevordering in de uitvoering

Voor een goede aanpak van radicalisering is deskundigheid en daarmee het volgen van een goede opleiding een vereiste. In het actieprogramma is in maatregel 35 daarvoor onder andere opgenomen dat de NCTV 'een geaccrediteerde vakopleiding zal oprichten voor medewerkers van instanties en organisaties die het jihadisme bestrijden'. Voorts vermeldt de maatregel dat 'eerstelijnswerkers in de meest betrokken gemeenten getraind zijn in het herkennen van jihadistische radicalisering en in hoe daarna te handelen'.

Rijksopleidingsinstituut voor het tegengaan van Radicalisering
De wens om een geaccrediteerde vakopleiding te verzorgen is gelegen in de behoefte om een basisniveau aan kennis en kunde in de uitvoering te kunnen garanderen. Een dergelijke geaccrediteerde vakopleiding voor medewerkers van

instanties en organisaties die jihadisme bestrijden bestaat echter nog niet. Het is de bedoeling dat het door de NCTV in samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)opgerichte Rijksopleidingsinstituut voor het tegengaan van Radicalisering (ROR) zich gaat ontwikkelen naar een geaccrediteerd opleidingsinstituut. De DJI beschikte al over een eigen opleidingsinstituut, dat trainingen en opleidingen verzorgde binnen het veiligheidsdomein. Het ROR is hier ondergebracht en maakt gebruik van dezelfde faciliteiten. De NCTV heeft voor deze optie gekozen vanwege de praktische argumenten wat betreft faciliteiten, maar ook omdat het opleidingsinstituut van DJI al de nodige ervaring had met het ontwikkelen en uitvoeren van trainingen. Om de afname van trainingen bij het ROR te stimuleren, oormerkt de NCTV een deel van de versterkingsgelden hiervoor.

Het ROR ontwikkelt zelf opleidingen en biedt deze aan. Klanten zijn uitsluitend overheidsorganisaties. De curriculumcommissie in het ROR moet aan iedere cursus en opleiding goedkeuring verlenen alvorens deze in de markt gezet kan worden. In deze commissie zitten experts vanuit onder andere de NCTV, de wetenschap en de politie. Afnemers zijn tevreden over de opleidingen van het ROR.

In het huidige aanbod van het ROR zitten de volgende opleidingen:

- Basis- en verdiepingstraining radicalisering & jihadisme.
- Training over Potentieel Gewelddadige Eenlingen (PGE).
- Vier E- learning modules: extreem-rechts, islamitische radicalisering, PGE en privacy.
- Training voor de geestelijke gezondheidssector.

In ontwikkeling is:

- Trainingen voor imams en moskeebesturen, voor ouders en voor maatschappelijke sleutelfiguren.

Versterkingsgelden

Gemeenten kunnen bij de NCTV versterkingsgelden aanvragen om hun lokale aanpak te ontwikkelen en te ontwikkelen. In de aanvraag moeten gemeenten aangeven waar ze het geld aan willen besteden. Het is bedoeld om een impuls te geven aan lokaal beleid voor de aanpak van radicalisering. Een deel van deze gelden kan geoormerkt worden voor opleidingen bij het ROR. Een gemeente kan dan aangeven welke opleidingen hij wil afnemen. Het staat organisaties ook vrij om vanuit eigen budget opleidingen af te nemen bij het ROR.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Naast het ROR is de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) opgericht. Deze organisatie vervult voor de rijksoverheid de kennisfunctie op radicalisering en het bredere terrein van maatschappelijke spanningen en sociale stabiliteit. Naast het meedenken met bijvoorbeeld gemeenten bij actuele spanningen, verzorgt het ESS ook trainingen. Waar de trainingen van het ROR voornamelijk gericht zijn op VenJ-organisaties, zijn de trainingen van de ESS meer gericht op gemeenten en sociale partners.

In het huidige aanbod van de ESS zitten de volgende opleidingen:

- Training 'Omgaan met Extreme Idealen'.
- Leerkring preventieve aanpak radicalisering.
- Workshop sleutelfigurennetwerk.
- Workshop 'Opvoeders in actie'.

Stichting School en Veiligheid

Scholen spelen een belangrijke rol bij het signaleren van radicalisering bij jongeren. Wanneer scholen vragen hebben over dit onderwerp, kunnen zij een beroep doen op de Stichting School en Veiligheid (SSV). Ook kunnen docenten deel nemen aan trainingen van het ROR of de ESS. Het SSV geeft op dit moment trainingen aan achttien scholen.

Publiek-private samenwerking

De Inspectie VenJ constateert dat, naast het ROR, meerdere particuliere organisaties ook opleidingen en trainingen op het gebied van radicalisering verzorgen. De invloed die de NCTV heeft op de kwaliteit van de trainingen van het ROR via de curriculumcommissie geldt hier niet. Er is daardoor weinig zicht op de inhoud en kwaliteit van deze opleidingen. Daardoor is er ook beperkt zicht op het kennisniveau van medewerkers die bij particuliere organisaties cursussen en/of trainingen hebben gevolgd. Van de organisaties die de Inspectie VenJ geïnterviewd heeft, hadden een aantal trainingen bij een particulier bedrijf afgenomen. Hier waren zij tevreden over.

5.2 Deskundigheidsbevordering

De Inspectie VenJ constateert dat VenJ-organisaties op verschillende manieren zorg dragen voor de deskundigheid van de medewerkers. In de eerste plaats worden medewerkers opgeleid. Dit kunnen trainingen zijn bij het ROR, maar ook trainingen bij particuliere adviesbureaus. Uit interviews blijkt dat organisaties ook over deze trainingen positief zijn. Het zijn doorgaans alleen de medewerkers die met de doelgroep werken die opgeleid worden. Voor de politie is dit anders, daar wordt al het executief personeel momenteel opgeleid middels een driedaagse cursus.

Een tweede manier is het verzorgen van achtergrondinformatie, instructies en dergelijke via het intranet van de organisatie. Het is ondersteunend materiaal voor de medewerkers waar ze altijd toegang tot hebben.

Good practice

Naast opleidingen en trainingen die de medewerkers van het TER-team van RN hebben gevolgd, draagt de organisatie op nog een manier zorg voor deskundigheid. Bij het tweewekelijks casuïstiekoverleg schuiven periodiek een forensisch psycholoog en een theoloog aan (niet tegelijkertijd). Reclasseringswerkers kunnen hun expertise benutten voor specifieke vragen over bijvoorbeeld religie. Op deze manier is voor reclasseringswerkers specifieke en actuele deskundigheid voor handen om zo goed mogelijk met de doelgroep om te kunnen gaan.

Een derde manier is het opnemen van het onderwerp in de basisopleiding. Dit heeft tot nu toe alleen de politie gedaan om haar signalerende rol zo goed mogelijk in te vullen. Ook zet de NCTV zich in om het onderwerp radicalisering in te bedden in een aantal MBO en HBO-opleidingen gericht op jeugdhulp en GGZ.

Wanneer is het de investering waard?
Het opleiden van medewerkers kost geld en capaciteit. De Inspectie VenJ constateert hierbij een dilemma. Enerzijds zijn de meeste organisaties alleen bereid te investeren als zij denken te maken gaan krijgen met de problematiek. Anderzijds is het zeer lastig aan te geven of de problematiek speelt als men niet is opgeleid. Dit speelt vooral bij gemeenten. Hiervan heeft een deel bij de Inspectie VenJ aangegeven dat radicalisering bij hen niet speelt. De vraag is of radicalisering daar niet voorkomt of dat de gemeente het niet ziet, omdat niet bekend is waar ze naar moet zoeken.

5.3 Anderen opleiden

Naast het eigen personeel, leiden gemeenten ook medewerkers van andere organisaties op om radicalisering te herkennen en handelingsperspectief te bieden. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatschappelijke en sociale partners. Zij kunnen op kosten van de gemeente een opleiding volgen (bijvoorbeeld bij het ROR). In ruil daarvoor maken ze bijvoorbeeld deel uit van en strategisch netwerk sleutelfiguren van een gemeente.

Gemeenten geven daarnaast ook voorlichting over het onderwerp, bijvoorbeeld bij moskeebesturen of scholen. Voornaamste doel van deze voorlichting is het creëren van bewustzijn bij partners dat radicalisering *kan* spelen. Daarnaast kunnen organisaties, wanneer zij vermoedens hebben, contact opnemen met de gemeente.

I

Bijlage
Overzicht maatregelen actieprogramma

De maatregelen met een ✔ heeft de Inspectie VenJ zelf onderzocht. Maatregelen met een ✗ heeft de Inspectie VenJ niet zelf onderzocht. De maatregel is ofwel internationaal van aard en valt daarmee buiten de bevoegdheden van de Inspectie VenJ ofwel wordt door een andere organisatie onderzocht. De Inspectie heeft de opbrengsten hiervan wel bij het inspectierapport betrokken.

Risicoreductie jihadgangers		
1.	Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart.	✔
2.	Verdachten en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf worden conform de huidige regelgeving direct geplaatst op de Terroristen Afdelingen (TA).	✔
3.	In het kader van het strafrecht bestaan verschillende mogelijkheden om terugkeerders langdurig onder toezicht te stellen.	✔
4.	Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering verliezen het Nederlanderschap.	✔
5.	Onderkende uitreizigers met een niet-EU nationaliteit worden ongewenst vreemdeling verklaard (voor het Schengengebied).	✔
6.	Onderkende uitreizigers met een of meerdere nationaliteiten die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden gemeld bij de autoriteiten van die landen (van hun niet-Nederlandse nationaliteit).	✔
7.	Van uitreizigers over wie gegronde vermoedens bestaan van aansluiting bij een terroristische strijdgroepering worden Nederlandse reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering.	✔
8.	Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden geplaatst op de nationale terrorismelijst.	✔
9.	Onderkende uitreizigers worden conform de regels direct uitgeschreven als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP) en eventuele uitkeringen, financiële toelagen en studiefinanciering	✔

	worden beëindigd. Waar nodig worden wetten daarop aangepast.	
10.	Het wordt kwaadwillenden moeilijker gemaakt om aan aanslagmiddelen te komen.	✗
11.	Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers.	✔
12.	Consulaire bijstand door Nederlandse ambassades in aangrenzende landen.	✗
13.	Een nieuw op te richten exit-faciliteit in Nederland.	✔

Interventies uitreis		
14.	Bij redelijke verdenking van uitreis wordt strafrechtelijk ingegrepen.	✔
15.	Bij gegronde vermoedens van uitreis worden de reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering (inclusief identiteitskaarten).	✔
16.	In geval van vermoedelijke uitreis wordt de directe omgeving gewaarschuwd.	✔
17.	In het geval van vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige betrokken is, worden kinderbeschermingsmaatregelen getroffen.	✔

Aanpakken van verspreiders en ronselaars		
18.	Indien sprake is van ronselen voor de gewapende strijd wordt strafrechtelijk ingegrepen.	✔
19.	Strafrechtelijk ingrijpen bij haatzaaien en oproepen tot geweld in extremistisch kader wordt geprioriteerd.	✔
20.	Facilitatoren en verspreiders van jihadistische propaganda worden in hun activiteiten verstoord.	✔

Radicalisering tegengaan		
21.	Samenwerken met de islamitische gemeenschap.	✗
22.	Versterken van bestaande netwerken van lokale en landelijke sleutelfiguren.	✗
23.	Betrokken burgers kunnen rekenen op steun.	✗
24.	Ondersteuning onderwijsinstellingen.	✗
25.	Oprichting expertcentrum maatschappelijke spanningen en radicalisering.	✔
26.	Gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden.	✔

27.	Mobiliseren maatschappelijke tegengeluiden en versterken weerbaarheid tegen radicalisering en spanningen.	✗
28.	Maatschappelijk debat over de grenzen van rechtsstaat.	✗

Sociale media en internet		
29.	Bestrijden van verspreiding van radicaliserende, haatzaaiende jihadistische content.	✔

Informatieuitwisseling en samenwerking		
Lokaal		
30.	Het kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritaire gebieden.	✔
31.	Voortzetting samenwerking tussen Rijk en betrokken gemeenten.	✔
Nationaal		
32.	Versterking coördinatie op de uitvoering.	✔
33.	Prioritering financiële aanpak jihadisten.	✔
34.	Versterking detectie jihadistische reisbewegingen.	✔
35.	Versterking deskundigheidsbevordering in de uitvoering.	✔
Internationaal		
36.	Intensivering internationale samenwerking en aanpak op het gebied van jihadgangers.	✗
37.	Optimalisering bestaande signaleringsmiddelen.	✗
38.	Versterking proactieve informatie-uitwisseling.	✗

II Bijlage Documentatie

Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. NCTV, augustus 2014

A.R. Feddes, L. Nickolson, B. Doosje. *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces.* WODC, justitiële verkenningen. Radicalisering en terrorisme. Mei 2016.

Beleidsplannen op het terrein van radicalisering van 11 gemeenten.

Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. NCTV. Januari 2017

Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 44, april 2017. NCTV

Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau. NCTV, november 2014

Jaarverslag Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2004

Jaarverslag Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2004

Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. NCTV, juli 2016.

Polariseren binnen onze grenzen. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. 2009

Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. A.R. Fedds, l. Nickolson, B. Doosje. WODC, justitiële verkenningen. Radicalisering en terrorisme. Mei 2016.

Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. In het kort. Expertise-unit Sociale Stabiliteit. 2016.

Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde. AIVD, 2004.

Verslag conferentie 'Barometer van de dreiging. Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland'. 16 december 2015.

III Bijlage Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZ	Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CTER	Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
ESS	Expertise Unit Sociale Stabiliteit
EU	Europese Unie
GGZ	Geesterlijke Gezondheidszorg
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IS	Islamitische Staat
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MI6	Military Intelligence, section 6. Ook bekend als Secret Intelligence Service
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
PGE	Potentieel Gewelddadige Eenlingen

PI	Penitentiaire Inrichting
RIEC	Regionaal Informatie- en expertisecentrum
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
RN	Reclassering Nederland
ROR	Rijksopleidingsinstituut voor het tegengaan van Radicalisering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SSV	Stichting School en Veiligheid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TA	Terroristen Afdeling
TER	Terrorisme, Extremisme en Radicalisering
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN VR	Verenigde Naties Veiligheidsraad
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectievenj.nl

September 2017

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.