

UROEGSIGNALERING VAN EXTREMISME? DE LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONAL OVER RISICO'S EN DUIDING BIJ JONGEREN

ANNEMARIE VAN DE WEERT & QUIRINE EIJKMAN



COLOFON

Het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht is een bundeling van een aantal lectoraten op gebied van zorg en welzijn, sociaal beleid, maatschappelijke participatie, ondersteuning en dienstverlening, arbeid, recht en veiligheid. Het doel van het Kenniscentrum is om kennis te ontwikkelen, te bundelen en over te dragen ten behoeve van onderwijs en praktijk.

Jaar van uitgave: 2018

CONTACT EN ADRES

Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht

Lectoraat Toegang tot het Recht

Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht

Telefoon secretariaat: 088-4819222

www.socialeinnovatie.hu.nl / www.hu.nl

Email: annemarie.vandeweert@hu.nl

MET DANK AAN DE KLANKBORDGROEP:

dr. Bert-Jan Doosje (Challenges to Democratic Representation, UvA)

drs. Ron van Wonderen (onderzoeker Verwey-Jonker Instituut)

dr. Stijn Sieckelinck (Resilient Identities, VU)

dr. Femke Kaulingfreks (lector Jeugd en Samenleving, InHolland)

Anthonie Drenth MSc (onderzoeker Kennisanalyse Sociale Veiligheid, HU)

dr. Majda Lamkaddem (onderzoeker Toegang tot het Recht, HU)

VORMGEVING & ILLUSTRATIE

Jowan de Haan

www.jowandehaan.nl

EINDREDACTIE

Jeroen Teitler



UROEGSIGNALERING VAN EXTREMISME? DE LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONAL OVER RISICO'S EN DUIDING BIJ JONGEREN

ANNEMARIE VAN DE WEERT & QUIRINE EIJKMAN*

* Annemarie van de Weert, MSc, is onderzoeker lokaal extremismebeleid bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht (HU). Mr. dr. Quirine Eijkman is Ondervoorzitter van het College voor de Rechten van de Mens en lector Toegang tot het Recht (HU). Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	7
1.1.	AANLEIDING ONDERZOEK	8
1.2.	PROBLEEMSTELLING	11
1.3.	DOELSTELLING	12
1.3.1.	FOCUS OP JONGEREN	13
1.3.2.	RADICALISERING VERSUS EXTREMISTISCH GEWELD	14
1.4.	LEESWIJZER	15
2.	ACHTERGROND (VROEG)SIGNALERING	17
2.1.	PREVENTIE	18
2.2.	RADICALISERINGSBELEID	20
2.3.	LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONALS	21
3.	ONDERZOEKSVRAGEN	23
3.1.	OPERATIONALISERING	24
3.1.1.	BEDREIGING VOOR DE DEMOCRATIE	24
3.1.2.	RADICALISERINGSPROCESSEN NAAR EXTREMISME	26
3.2.	METHODOLOGISCH KADER	26
4.	PERCEPTIES, WAARDEOORDELEN EN INZICHTEN VAN LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONALS	31
4.1.	POTENTIEEL RISICO?	32
4.2.	VAN RADICALISERING NAAR GEWELDDADIG EXTREMISME?	35
5.	CONCLUSIE	41
6.	AANBEVELINGEN	45
	LITERATUURLIJST	49
	BIJLAGE I	
	CONVENANT PERSOONSGERICHTE AANPAK VOORKOMING RADICALISERING EN EXTREMISME (NCTV 2017)	
	BIJLAGE II	
	MEDEDELING OVER ONDERSTEUNING TER VOORKOMING VAN RADICALISERING DIE TOT GEWELDDADIG EXTREMISME LEIDT NR. COMMISSIEDOCUMENT COM (2016) 379	

1. INLEIDING

Terrorismebestrijding wordt vandaag de dag ruim geïnterpreteerd; het gaat niet langer alleen om het vrijdelen van aanslagen, maar vooral ook om het signaleren van het risico op buitenwettelijk gedrag. Hierdoor is er politieke en publieke druk om de maatschappij te monitoren op personen wier (extreme) handelingen of ideeën een mogelijke bedreiging vormen. De aanname is dat iedereen die zich schuldig heeft gemaakt aan terroristische misdrijven, op een gegeven moment door een fase van radicalisering is gegaan. Radicalisering wordt in definities van de Europese Unie en haar lidstaten dan ook meestal omschreven als oorzaak van terrorisme, en er zodoende automatisch in relatie gebracht met geweldpleging. Concreet begon de Europese Commissie radicalisering te definiëren als 'het omarmen van meningen, opvattingen en ideeën die kunnen leiden tot terroristische daden' (Europese Commissie 2005). Uiteindelijk bestaan er talloze nuanceringen of aanvullingen op deze omschrijving; een eenduidige definitie is er niet (Schuurman & Taylor 2018). Hoe het concept wordt ingevuld verschilt per land, gemeente en (overheids) instelling.

Het veronderstelde causale verband tussen radicalisering, extremisme en terrorisme uit zich ook in contraterrorismebeleid. De Nederlandse strategie 2016-2020 (NCTV 2016, p. 9) vermeldt momenteel de volgende taakomschrijving: 'We moeten voorkomen dat een persoon, groep of netwerk extremistische of terroristische daden begaat. Dit betekent dat wij radicalisering vroeg moeten signaleren en aanpakken, voordat iemand daadwerkelijk overgaat tot extremisme of terrorisme.' Hieruit valt overeenkomstig het evaluatierapport van de nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 (Noordegraaf, Douglas, Bos & Klem 2016, p. 55) te concluderen dat het gehele 'brede' spectrum van vroege radicalisering tot de daadwerkelijke bereidheid om geweld te gebruiken, c.q. gewelddadig extremisme, wordt gerekend tot het beleidsterrein van contraterrorisme. Dit heeft zowel een preventieve als een repressieve kant.

Het verband tussen de twee aanpakken in terrorismebestrijding is voor het eerst geïntroduceerd door de toenmalige directeur Democratische Rechtsorde van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Erik Akkerboom (2003)¹: 'Signalen moeten in een vroegtijdig stadium worden onderkend om effectieve interventies te kunnen doen. Bij de bestrijding wordt bovendien gebruikgemaakt van een gevarieerd instrumentarium, dat politieke bestuurlijke, financiële, strafrechtelijke

1

E.S.M. Akkerboom, 'Contraterrorisme in Nederland', in: Het Tijdschrift voor de Politie 2003, nr. 6, p. 4-9.

en disruptieve middelen omvat, die op zichzelf of in combinatie met elkaar moeten worden ingezet.' Deze visie staat sindsdien in de Nederlandse praktijk te boek als de 'brede benadering' (Abels 2012). Deze benadering verenigt een strafrechtelijke (repressieve) en preventieve aanpak, waarbij de laatste gericht is op vroegtijdige signalering van radicalisering voordat er sprake is van geweldsbereidheid (Wittendorp, Bont, De Roy & Bakker 2017).

Hieruit voortvloeiend luidt de praktijkopdracht voor eerstelijns professionals die het terrorismebestrijdingsbeleid uiteindelijk moeten uitvoeren op lokaal niveau, als volgt: 'Het gaat hierbij om het zien dat een persoon radicaliseert op een manier die mogelijk een bedreiging is voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde' (Inspectie J&V 2017, p. 22). Om dit te bewerkstelligen is een belangrijke rol toebedeeld aan de professional die werkzaam is in het overlappende domein van veiligheid, welzijn en zorg – ook wel frontlijnwerker² genaamd. Te denken valt aan jongerenwerkers, wijkagenten, gemeentefunctionarissen en anderen waarvan het alledaagse werk zich kenmerkt door veelvuldig contact met burgers. Zij zitten, zoals wel gezegd wordt, 'in de haarvaten van de samenleving', waardoor ze in een vroeg stadium signalen uit de maatschappij kunnen oppikken. Vanuit de brede benadering in terrorismebestrijding bezien betekent dit dat van de frontlijn verwacht wordt dat die niet alleen alert is op verdachten van terroristische misdrijven of gewelddadige acties, maar ook op individuen die afwijkend 'gedachtegoed' en/of 'ideeën' tentoonspreiden. Dit vereist consensus en verduidelijking over de exacte vorm van radicalisering en extremisme die moet worden aangepakt.

1.1. AANLEIDING ONDERZOEK

In de loop der jaren is terrorismebestrijding zich sterker gaan richten op het anticiperen op het risico van terrorisme. Dat gebeurt onder meer door informatie over 'potentieel risicovolle individuen' te verzamelen (Buijs, Demant & Hamdy 2006; Schuilenburg 2015). De focus op het voorkomen van toekomstige criminaliteit en (terroristische) misdrijven wordt 'anticiperende opsporing' genoemd, ook wel populair bekend als 'risicojustitie': niet oppakken als er iets is gebeurd, maar pogen het risico te beperken door snel en hard in te grijpen. Op Europees niveau staat een dergelijke preventieve aanpak bekend als *countering violent extremism* (CVE).³ Sinds 2014 is het in Nederland zo geregeld dat gemeenten regievoerder zijn in het verwerken van de signalen die binnenkomen over vermeende radicale individuen.

-
- 2 'Het gaat in alle gevallen om uitvoerende functionarissen waarvan het alledaagse werk zich kenmerkt door veelvuldig contact met burgers, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en een continue werkdruk, omdat er een welhaast onbegrensde vraag is naar de betreffende publieke dienst' (Moors & Bervoets 2013, p. 11).
- 3 Countering violent extremism. (z.j.). Geraadpleegd op 13 maart 2018, van <https://www.un.org/sc/ctc/focus-areas/countering-violent-extremism/>.

Deze taaktoebedeling is mede het gevolg van de decentralisatie⁴ van het zorg- en welzijn bestuurspakket (Vonk, Klingenberg, Munneke & Tollenaar 2016; Juntunen & Hyvönen 2014, p. 196). Hierdoor zijn tevens bepaalde verantwoordelijkheden met betrekking tot de bestrijding van terrorisme – die ooit onder de autoriteit vielen van de nationale overheid – overgedragen aan de lokale overheid.

De nationale overheid adviseert gemeenten om een multidisciplinair lokaal netwerk op te zetten om casemanagement van gedetecteerde geradicaliseerde personen in te behandelen. De taak is vooralsnog om risicovolle individuen te identificeren. Dit gebeurt door afwijkend gedrag en gedachtegoed te signaleren, mogelijke risicofactoren te duiden, en ten slotte de mogelijke maatschappelijke dreiging die van iemand uit kan gaan te wegen. Alle grote en de meeste middelgrote gemeenten⁵ hebben inmiddels een contactfunctionaris, meestal een veiligheidsprofessional van de afdeling Openbare Orde & Veiligheid (OOV), verantwoordelijk gemaakt voor het opzetten van besluitvormingsprocedures. De samenwerking op het gebied van de lokale aanpak van extremisme tussen gemeenten, politie en overige toezichthoudende instanties, zoals het Openbaar Ministerie, is uitgewerkt in het convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme (NCTV 2017)⁶ en is daarmee geïnstitutionaliseerd. De meeste gemeenten hebben momenteel een speciaal plan van aanpak (PVA) of andersoortig intern document opgesteld waarin de verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur staan uitgestippeld.⁷ Uit overzichtsstudies hiervan wordt duidelijk dat men in de Nederlandse praktijk over het algemeen spreekt van radicaliseringsbeleid in plaats van CVE-beleid (Wittendorp et al. 2017).⁸ In welke mate gemeenten hun aanpak zien als preventief of repressief, is echter nog niet onderzocht. De vraag welk risico of welk soort bedreiging er wordt geadresseerd in radicaliseringsbeleid, blijft daarmee eveneens onbeantwoord.

In essentie komt het erop neer dat er bovenal hoog wordt ingezet op het delen van gegevens, om zo de informatiepositie van professionals binnen de veiligheidsketen te verbeteren. Maar omdat de duiding en weging van signalen zich in feite afspelen in de zogeheten *pre-crime* fase – een situatie waarin nog geen sprake is van aantoonbaar buitenwettelijk handelen maar afgegaan wordt op

4 Decentraliseren betekent kortweg dat de uitvoering van, en verantwoordelijkheid voor, diverse wetten en regels wordt verplaatst van een hogere naar een lagere bestuurslaag vanuit de verwachting dat een betere inzet van mensen en middelen mogelijk wordt gemaakt (Transitiebureau 2012, p. 7).

5 Volgens het CBS 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.

6 Zie Bijlage I 'Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' (NCTV 2017).
7 In Nederland heeft 51 procent van de gemeenten aangegeven geen radicaliseringsbeleid te hebben, 47 procent geeft aan dit wel te hebben. Hierbij is sprake van een statistisch significant verschil tussen kleine en grote gemeenten. Alle grote gemeenten hebben aangegeven beleid te hebben. Van de kleine gemeenten gaf 36 procent aan beleid te hebben. Van de middelgrote gemeenten is dat 70 procent (Inspectie J&V 2017).

8 Zie bijvoorbeeld de *quickscans* van lokaal beleid: ESS 2016; De Witte & Jacobs 2015; De Graaf & Weggemans 2018.

afwijkend gedrag en gedachtegoed – wordt wel gezegd dat gemeenten en zorg- en welzijnsprofessionals verworpen zijn tot ‘agenten van sociale controle’ (Crawford 2009). Gesteld dat gemeente een verlengstuk zijn geworden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vragen we de frontlijnwerker in wezen om te fungeren als informant voor veiligheidsinstanties (Ragazzi 2017). Hiermee is het gemeentelijk radicaliseringsbeleid vooral een ‘vroegsignaleringssysteem’ op lokaal niveau. Of zoals de auteurs van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) evaluatierapport van de contraterrorismestrategie 2011-2015 stellen: ‘De remedie voor het behoud van veiligheid wordt gezien in het vroegtijdig signaleren’ (Noordegraaf et.al. 2016, p. 139)

Door de brede benadering opereren gemeenten en frontlijnwerkers op het snijvlak van zorg en veiligheid. Enerzijds staan ze in voor de gezondheid en het welzijn van burgers, anderzijds worden ze geacht te fungeren als doorgeefluik van informatie vanuit een inlichtingen- en veiligheidsperspectief. Veiligheid wordt in dezen duidelijk opgevat als een negatief begrip, doordat het gekoppeld wordt aan externe dreiging zoals extremistisch geweld en terrorisme. Schuilenberg & Van Steden (2016) merken hierover op dat het eigenlijk primair gaat om onveiligheid in een bredere context zoals: overlast, criminaliteit en de daaraan gekoppelde unheimische gevoelens van mensen. We kunnen dus zeggen dat ‘veiligheid’ in relatie tot gewelddadig extremisme en terrorisme is verworpen tot het afweren van risico’s als zodanig, waaronder radicaal gedachtegoed en antisociaal gedrag, evenals het voorkomen van gevoelens van onveiligheid (Boutellier 2005; Castells 1996; Crawford 2010; De Graaf 2011).

Dit is paradoxaal, omdat preventie – het vroegtijdig signaleren van radicalisering – hiermee in feite ook repressief is. De vermenging van beleidsdoelstellingen tussen van oudsher gescheiden overheidsgebieden in terrorismebestrijdingsstrategieën, was dan ook al vaker het doelwit van kritiek (Eijkman & Roodnat 2017; Lindekilde 2012; Kühle & Lindekilde 2012; Sedgwick 2010; Gad 2012; Husband & Alam 2011). Er zijn immers nog te veel open vragen over de brede benadering. Is het doel om radicaliseringsprocessen strategisch te voorkomen? Is het doel om risicovolle individuen aan te wijzen of is het zaak om diegenen te ondersteunen die lijken af te dwalen? Over de effecten van de genoemde preventieve en repressieve aanpak is tot nu toe weinig bekend omdat het in veel landen, waaronder Nederland, ontbreekt aan evaluaties van uitvoeringspraktijken (Eijkman & Schuurman 2011; Van Ginkel & Entenmann 2016; Wittendorp et al. 2017). Het is niet verwonderlijk dat daardoor op dit moment niet goed inzichtelijk is of de betrokken organisaties de gewenste kwaliteit leveren in de integrale aanpak, zoals de inspectie Justitie en Veiligheid (2017, p. 32) concludeert. Gegeven het gebrek aan inzicht in de praktijkvoering veronderstellen wij dat we zullen moeten beginnen bij de basis: het in kaart brengen van de handelswijze van de eerstelijns professionals die het radicaliseringsbeleid op lokaal niveau gestalte geven.

1.2. PROBLEEMSTELLING

Opvallend is dat de rol van eerstelijns werkers in het tegengaan van extremisme op lokaal niveau in nationaal beleid herhaaldelijk wordt benoemd, maar dat onduidelijk is hoe zij deze rol precies invullen. Temeer doordat de preventieve lokale aanpak 'niet concreet' is, blijft het vooralsnog 'pionieren' (Noordegraaf et al. 2016). Of zoals de NCTV het verwoordt: 'Het duurt altijd even voordat zo'n beleid is uitgekristalliseerd' (persoonlijke communicatie, 16 januari 2018). De dilemma's die hieruit voortkomen liggen vooral op het vlak van onduidelijkheid in focus en verwarrend gebruik van terminologie rondom het probleem (Sarma 2018). Het leidt tot de vraag: op welke risico's en dreiging willen we precies grip krijgen?

Opgemerkt moet worden dat de aanwijzingen voor risicofactoren van problematisch gedrag niet heterogeen zijn. Dit geldt met name voor terrorisme (Herrington & Roberts 2012; Monaghan & Walby 2012). Daarnaast is het de realiteit dat radicalisering en extremisme niet strafbaar zijn, tenzij ze zich manifesteren als een gewelddadige intentie, aanzetten tot geweld, of geweld zelf. Als zodanig beslissen professionals bij het adresseren van risico's of bedreigingen tegelijkertijd ook over het recht op vrijheid van meningsuiting. Dan is het wel van groot belang om in kaart te brengen hoe aan de hand van vermeende signalen gewogen wordt of iemand een potentieel risico vormt en/of een mogelijke bedreiging voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde. Gebrek aan bijvoorbeeld juridisch kader zou immers kunnen leiden tot een onvermogen om adequaat risico's te identificeren.

Terrorismedeskundigen stellen dat door de focus op het preventief monitoren van burgers binnen een inlichtingen- en veiligheidskader elke afwijking in gedrag, expressie en uiterlijk aangeduid zou kunnen worden als een potentieel probleem (De Graaf 2011; Eijkman 2017; Sarma 2017; Schmid 2013). Het neveneffect hiervan is een verhoogde kans op stigmatisering en discriminerende profilering (Eijkman & Roodnat 2017; Kundnani & Hayes 2018; Boutin 2016; Overeem & Kowalski 2017). Rechtsgelcerden hebben hierom hun zorgen geuit over de verschuiving naar 'vroegsignalering' in het kader van de eerdergenoemde anticiperende justitie, waarbij men alert is op afwijkend gedachtegoed in plaats van op aantoonbare strafbare feiten (Amoore & De Goede 2012; Hirsch Ballin 2012; Lomell 2012; Van der Woude 2010). Vroegsignalering is namelijk vooralsnog moeilijk te rechtvaardigen binnen de democratische rechtsstaat. Zoals hoogleraar strafrecht De Jong (2016) het omschrijft in een interview: 'Als je de bevoegdheden te ver opschroeft, hol je de betekenis van het recht, van rechtvaardigheid uit.'⁹ Dat geldt temeer wanneer het gaat om het vroegtijdig signaleren van potentieel risico dat zou uitgaan van kwetsbare personen omdat zij vatbaar zouden zijn voor extreme ideeën, zoals vaak

9

Breebaard, L. (2016, 23 maart). Interview 'Alsmaar oprekken strafrecht gaat terrorisme niet voorkomen'. Geraadpleegd op 30 april 2018, van <https://www.trouw.nl/home/-alsmaar-oprekken-strafrecht-gaat-terrorisme-niet-voorkomen-~ac1a2830/>.

het geval is bij jongeren.

Rechtvaardigheid is op haar beurt belangrijk voor de effectiviteit van terrorismebestrijding. Want los van het feit dat iemand wordt 'gelabeld' als mogelijke terrorist, veroorzaakt de beoordeling hiervan een krachtige negatieve ervaring, zowel op individueel als op groepsniveau (Eijkman & Roodnat 2017; Hopkins & Kahani-Hopkins 2009; Mythen, Walklate & Khan 2009). Dergelijke sentimenten kunnen averechts werken, temeer omdat een gevoel van onrecht nu juist een van de voedingsbodems is voor gewelddadig extremisme en terrorisme (Feddes, Nickolson & Doosje 2015). Om de maatschappelijke effecten van de lokale aanpak extremisme te kunnen overzien, moet daarom evenzeer de vraag worden gesteld: 'hoe kijken gemeenten aan tegen de vraag wanneer iets een potentieel risico voor de democratie is'? En hoe wordt in dat kader gewelddadig extremisme geduid? Dan rest de vraag: beschikken frontlijnprofessionals wel over de nodige kennis en begrip om te beoordelen in hoeverre iemand bereid is geweld te gebruiken? (Clutterbuck 2015; Noordegraaf et al. 2016; Schuurman & Eijkman 2015). Omwille van de effectiviteit staat reflectie met gemeenten om te bezien hoe zij risico's van extremisme formuleren, dan ook centraal in dit onderzoek.

1.3. DOELSTELLING

Bij de 'brede benadering' van terrorismebestrijding wordt ingezet op preventie en repressie. Om dit te kunnen bewerkstelligen wordt (integraal) samengewerkt vanuit verschillende disciplines. Vroegsignalering van radicalisering en extremisme wordt op lokaal niveau onder de eerste poot geschaard: preventie. Meestal is de aanpak persoonsgericht (PGA), waarmee wordt bedoeld dat individuele zaken worden beoordeeld door verschillende lokale professionals, soms met hulp van de nationale overheid (Eijkman & Roodnat 2017). Het gaat hierbij om signalering, monitoring en opsporing van personen die aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid, antidemocratische gedragingen en die de vrijheid van anderen proberen in te perken (J&V 2016).¹⁰ Preventie richt zich in deze fase op gedachtegoed en ideeën (symbolisch), en niet zozeer op acties (geweldpleging). Deze vorm van preventie richt zich, aldus het ministerie van Justitie & Veiligheid, op potentieel risicovolle individuen teneinde de rechtsstaat te beschermen.

De opdracht aan frontlijn professionals inzake vroegsignalering luidt: 'Het gaat hierbij om het zien dat een persoon radicaliseert op een manier die mogelijkwerijs een bedreiging is voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde' (Inspectie J&V 2017, p. 22). Probleem is dat zonder aantoonbaar bewijs van buitenwettelijk handelen, niemand met zekerheid kan duiden wanneer iemand een

10

Zie bijlage II 'Mededeling over ondersteuning ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt' Nr. Commissiedocument COM (2016, pag. 5) 379.

bedreiging vormt voor de maatschappij, ook terrorismedeskundigen niet (Dalgaard-Nielsen 2010; Horgan & Braddock 2010; Koehler 2015; Mastroe & Szmania 2016; Schmid 2013; Schuurman 2017; Schuurman & Eijkman 2015). Hiermee is duiding niet helder afgebakend, waardoor de maatstaven voor informatievergaring en monitoring in feite ontbreken (Ragazzi 2016). Dan is het wel nuttig om te bezien hoe de lokale professional omgaat met dit gebrek aan normering. Anders gezegd: wat is hun normbesef hierin?

Als gevolg hiervan is het doel van deze verkenning bij te dragen aan onderzoek over de praktijk van vroegsignalering als onderdeel van de lokale, gemeentelijke aanpak van (gewelddadig) extremisme. Specifiek richt het zich op risico-inschattingen door lokale veiligheidsprofessionals over de volgende vraag: in hoeverre is een jongere over wie signalen van vermeende radicalisering binnenkomen, bereid om geweld te gebruiken?

1.3.1. FOCUS OP JONGEREN

Binnen het wijds opgezette CVE-beleid ligt er ook een taak voor de jeugdsector om radicalisering bij jongeren tegen te gaan en te voorkomen (J&V 2016)¹¹. Daarom is ook in de Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport Raad (OJCS) het belang benadrukt van een integrale, sectoroverschrijdende aanpak en betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus.

In deze studie is bewust gekozen voor de lokale aanpak van extremisme onder de doelgroep adolescenten (tot ongeveer 23 jaar). De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste zijn personen binnen deze leeftijdscategorie volgens sociaal-psychologen en pedagogisch wetenschappers vatbaar(der) voor radicale ideeën, bijvoorbeeld door de zoektocht naar een eigen identiteit, de hang naar status en het al dan niet hebben van toekomstperspectief (Young, Holsappel, Zwenk & Rooze 2014, p. 23-25). De mate van ontvankelijkheid hangt uiteraard af van een combinatie van individuele en omgevingsfactoren die de doorslag geven of een jongere al dan niet radicaliseert (Sageman 2011; Schuurman, Bakker & Eijkman 2018; Bjørge 2014). Sieckelink, Kaulingfreks & De Winter (2015) leggen bijvoorbeeld een verband tussen het zelfvertrouwen van een jongere en het aannemen van een extremistische ideologie. Men spreekt in die zin van 'kwetsbare jongeren' in plaats van risicojongeren. De tweede reden voor een focus op jongeren komt voort uit het overdragen van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeenten. Jeugdzorg is onderdeel van de decentralisatie waarin gemeenten specifiek een verantwoordelijkheid hebben overgenomen, ook inzake terrorismebestrijding.

11

Zie bijlage II 'Mededeling over ondersteuning ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt' Nr. Commissiedocument COM (2016, pag. 3) 379.

1.3.2. RADICALISERING VERSUS EXTREMISTISCH GEWELD

Ook is het op zijn plaats te vermelden dat hoe we dreigingen definiëren, ingrijpende gevolgen heeft voor hoe we ze conceptualiseren en aanpakken (Borum 2011). Daarom is het van belang de gehanteerde begrippen in het CVE-beleid onder de loep te nemen.

Met name overheidsinstanties die zijn belast met het voorkomen van terrorisme zien radicalisering vaak als een proces waarbij radicale opvattingen leiden tot deelname aan extremistisch geweld. Op zich is dit opmerkelijk omdat radicalisme, extremisme en terrorisme in principe verschillende concepten zijn zonder causaal verband. Bovendien heeft empirisch onderzoek aangetoond dat de meerderheid van radicale individuen hun overtuigingen nooit omzetten in gewelddadige handelingen (Schuurman & Taylor 2018, p. 15). Volgens Bartlett & Miller (2012) verwijst radicalisme naar het zich afzetten tegen de politieke status-quo, maar niet noodzakelijkerwijs op een illegale of gewelddadige manier. Het gaat vaak eerder om het willen creëren van radicale veranderingen op sociaal en cultureel gebied, dan dat getracht wordt de staatsstructuur te ontwrichten.

Ook extremisme verwijst van oudsher naar afwijkingen van een norm. De bekendste vormen hiervan zijn onder meer links- en rechts-extremisme, religieus extremisme en de extreme ideeën van sommige milieu- en dierenactivisten (Schils & Verhage 2017). Dit zijn allemaal groeperingen die een ideologie nastreven, maar niet meteen door veiligheidsdiensten aangemerkt worden als een substantiële bedreiging voor de democratie. Vanuit dit perspectief leidt noch radicalisme, noch extremisme automatisch tot veiligheidsdreigingen of terrorisme (Aly & Striegheer 2012; Borum 2011, p. 12-13; Brown & Saeed 2015; Cragin 2014; Schmid 2013). Om te bepalen wanneer extremisme dan wel een risico vormt, zal vooral gekeken moeten worden naar de bereidheid tot geweldpleging om een doel te bereiken. In de literatuur wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen de termen extremisme en gewelddadig extremisme. Schmid (2013) concludeert bijvoorbeeld dat het erom gaat of de toestand van de geest diversiteit tolereert, ofwel of iemand *'open minded'* is en zodoende verdraagzaam naar anderen. Het gevaar schuilt dan in een zogeheten *'gesloten geest'* die vasthoudt aan een utopisch ideaalbeeld van de wereld waar je ofwel voor of tegen hen bent. Binnen dit gedachtegoed is geen ruimte voor gelijkwaardigheid. Mensen met extreme ideeën op basis van een *'gesloten geest'* zouden hierom ook positief staan tegenover het gebruik van geweld voor het verkrijgen en handhaven van politieke macht (Schmid 2013, p. 10).

Het is dus belangrijk om onderscheid te maken tussen radicalisme en extremisme als manieren van denken enerzijds, en gewelddadig gedrag – of in ieder geval de bereidheid daartoe – anderzijds. Vanuit een mensenrechtenperspectief zou de afbakening idealiter liggen bij gewelddadig extremisme. Immers, burgers hebben in bepaalde mate de vrijheid om hun overtuigingen kenbaar te maken,

zonder voorafgaande inmenging van de staat. De vrijheid om zonder angst voor vervolging je mening te kunnen uiten staat expliciet vermeld in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM 1950). Een ieder is daarmee vrij om te denken en zeggen wat hij wil, zolang hij daarmee niet expliciet haatzaait of oproept tot geweld. Aanzetten tot haat en geweld is in Nederland bijvoorbeeld strafbaar gesteld in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling wordt opgevat als een uitzondering op de vrijheid van meningsuiting – die dus niet absoluut is.

Maar om het belang van de component 'bereidheid tot geweld' te benadrukken, moeten we eigenlijk nog een stapje verder gaan. Wat de concepten gewelddadig extremisme en terrorisme dan met elkaar gemeen hebben, is dat het gaat om 'ideologische' motieven om de wet te overtreden. Het verschil tussen de twee zit hem in de *bereidheid* de wet te overtreden, tegenover het *daadwerkelijk* overtreden van de wet (Inspectie J&V 2017). Of zoals binnen Europees CVE-beleid wordt gesteld dat het bij gewelddadig extremisme en terrorisme gaat om 'de actieve aanvaarding van een ideologie, met het voornemen om opzettelijk geweld toe te passen om de structuur van een staat en haar elite te ontwrichten' (European Parliamentary Research Service 2015)¹². Om te kunnen beoordelen of iemands afwijkende gedachtegoed nu daadwerkelijk een risico vormt, zouden we vast moeten stellen of er sprake is van een manifestatie van een gewelddadige intentie. Alleen dan vormt radicalisering of extremisme een mogelijke bedreiging.

1.4. LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit twee delen. Hoofdstuk 2 bevat de nodige achtergrond om de duiding, door lokale veiligheidsprofessionals, van extremisme onder jongeren in de gemeentelijke context te bezien. Dit deel is gebaseerd op literatuurstudie. Daarna, in hoofdstuk 3, volgen de onderzoeksvragen, de operationalisering van de vraagstukken en de methodologie. Hoofdstuk 4 bevat de uitkomsten van de open interviews met gemeentefunctionarissen. Aan de hand van de onderzoeksvragen worden de meest opvallende patronen in percepties, waardeoordelen en inzichten van de lokale veiligheidsprofessionals samengevat. In een toelichting wordt uiteindelijk nog kort ingegaan op de 'ervaringen', 'best practices' en 'leerpunten van betrokkenen' in de vorm van aanbevelingen.

12

Zie Orav, A. (2015). Briefing 'Religious fundamentalism and radicalisation'. EPRS | European Parliamentary Research Service. Graadpleegd op 11 juni 2018 via <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-briefing-551342-Religious-fundamentalism-and-radicalisation-FINAL.pdf>.

2. ACHTERGROND (VROEG)SIGNALERING

Nederland voert een integraal terrorismebestrijdingsbeleid, waarbij repressieve en preventieve maatregelen geïntegreerd worden ingezet. Deze 'brede benadering' werd in 2003 via de nota 'Terrorisme en de bescherming van de samenleving' officieel kabinetsbeleid (Wittendorp *et.al.* 2017). Repressie verwijst in de nota naar opsporing, interventie en juridische vervolging, en 'preventie is vooral gericht op vroegtijdige signalering van radicalisering voordat er sprake is van geweldsbereidheid' (Abels 2008, p. 537). Dit is vooral reactief beleid in plaats van proactief.

Als we een vergelijking maken met het klassieke criminaliteitspreventiemodel waarin preventieactiviteiten op verschillende manieren wordt ingedeeld (primair, secundair en tertiair),¹³ dan kunnen we concluderen dat binnen de brede benadering de preventieve maatregelen eveneens repressief zijn. De nadruk binnen de integrale aanpak ligt immers allereerst op opsporing en signalering; preventie gericht op het voorkomen van voedingsbodems voor terrorisme, blijft achter (Abels 2012). Preventieve maatregelen worden dan gezien vanuit een inlichtingen- en veiligheidsperspectief en niet zozeer vanuit een zorg- en welzijnsgeachte. In termen van het klassieke onderscheid in criminaliteitspreventie – met name met betrekking tot jongeren – is dit in principe secundaire preventie en geen proactieve primaire preventie. Secundaire preventie betreft de vroegtijdige identificatie van potentiële daders, om daarop te interveniëren. Primaire preventie richt zich echter op de algemene populatie. Doel is dan om daadwerkelijk radicaliseringsprocessen te voorkomen voordat deze tot uiting komen.

De Graaf (2011) stelde dat met deze repressieve insteek de complexiteit betreffende etniciteit, politiek, religie en de lokale context in terrorismebestrijding uit het oog verloren is. De vereiste samenwerking tussen de lokale driehoek – politie, justitie en gemeenten, en soms ook het sociaal domein – maakt namelijk gebruik van quasi-juridische dwingende maatregelen die van oorsprong top-down worden aangestuurd (Murray 2005, p. 354; Spalek & McDonald 2012, p. 20). Wat opgemerkt moet worden is dat wanneer opsporing en signalering gaandeweg

13

Op basis van definities uit de gezondheidszorg wordt een onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie (Brantingham & Faust 1976):

- Primaire preventie richt zich op de algemene populatie en wil criminogene factoren aanpakken voor deze tot uiting komen.
- Secundaire preventie werkt met mensen die als risicovol worden beschouwd wegens de aanwezigheid van bepaalde criminaliteitsfaciliterende factoren of omstandigheden.
- Tertiaire preventiestrategieën zijn gericht op gekende daders en willen vooral nieuwe misdrijven of verdere schade vermijden.

meer geïntegreerd zijn in het maatschappelijk werkveld van gemeenten, het radicaliseringsbeleid niet meer geïnterpreteerd kan worden als een soft power, een non-repressieve benadering om terrorisme te bestrijden (Kundnani & Hayes 2018). Omdat hier kansen liggen voor gemeenten tot herbezinning van hun rol, zullen we hieronder dieper ingaan op het concept preventie. Gezien hun eindverantwoordelijkheid kunnen gemeenten kiezen wat ze willen zijn: hoeder van kwetsbare individuen binnen de samenleving, of doorgeefluik van inlichtingen vanuit een veiligheidsperspectief. Het één hoeft het ander uiteraard niet uit te sluiten, zolang er maar een balans is in het bewustzijn over deze taken en verantwoordelijkheden.

2.1. PREVENTIE

Wanneer in het Nederlandse terrorismebestrijdingsbeleid over preventie wordt gesproken, wordt over het algemeen gedoeld op het voorkomen van buitenwettelijk handelen. Het gaat niet zozeer om het voorkomen van criminogene factoren, spanningen of andere voedingsbodems die de sociale stabiliteit van de samenleving aantasten. Zoals eerder uitgelegd wordt het concept radicalisering immers als oorzaak van terrorisme omschreven en zodoende automatisch in relatie gebracht met geweldpleging. Met dit jargon is het tevens doel geworden om 'ontspoorde' en 'kwetsbare' mensen ervan te weerhouden de grens naar gewelddadig extremisme en terrorisme te overschrijden. Deze groep potentieel risicovolle individuen wordt daarmee, evenals personen die zich neigen aan te sluiten bij extremistische groeperingen, als een bedreiging gezien. Ranstorp (2016, p. 5) spreekt daarom van twee soorten risicogroepen. De eerste zijn jongeren die kwetsbaar zijn voor radicalisering en het risico lopen te worden aangeworven voor terroristische of extremistische doeleinden. 'De nadruk ligt op interventie in gevallen waarin er duidelijke aanwijzingen zijn dat een persoon het risico loopt te worden geradicaliseerd.' Dit niveau werkt niet met brede doelgroepen, zoals primaire preventie doet, maar met specifieke problemen, groepen en individuen. De tweede focusdoelgroep binnen preventie zijn personen die reeds actief zijn in extremistische omgevingen en waarvan het risico bestaat dat ze gewelddadig te worden of betrokken raken bij andere criminele activiteiten.

Kijkend naar de duale verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid – namelijk enerzijds repressie, anderzijds het bevorderen van sociale inclusie en cohesie – zouden beide vormen van preventie door gemeenten ingebed moeten zijn. Dat wil zeggen: vroegsignalering van 'kwetsbare jongeren' teneinde sociale cohesie te kunnen bevorderen, en signalering van 'risicjongeren' teneinde risico's van buitenwettig handelen vroegtijdig in te dammen. Zoals Bjørgo & Gjelsvik (2015) over de organisatie van terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering stellen, is de rol van de gemeenten in wezen die van hulp- en zorgverlener, maar inherent aan deze rol is er nu ook een controletaak. De scheidslijn is dun, maar de nuance in visie

maakt naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk verschil voor de uiteindelijke afweging of iemands gedachtegoed een acuut risico vormt.

Bij de eerste categorie jongeren hoeft namelijk nog helemaal geen sprake te zijn van 'bereidheid tot' het overtreden van de wet. Hier liggen dan ook kansen voor indirecte preventieve aanpakken, zoals het vergroten van de weerbaarheid, zelfvertrouwen, positieve identiteitsontwikkeling en kennis en vaardigheden van jongeren (Hermans, Kapel, Van Wonderen & Booijsink 2016). Om die reden wordt binnen terrorismegerelateerd onderzoek steeds vaker gerefereerd aan de opvallende gelijkenis tussen radicaliserende jongeren en de aantrekkingskracht en dynamiek rondom jeugdbendes, hooligans en sektes (o.a. Davies, Warnes & Hofman 2017; Prudon & Doosje 2015; Feddes et al. 2015; Wittendorp et al. 2017). In de aanverwante onderzoeksvelden rondom jeugdcriminaliteit wordt vaak gesproken over de invloed van sociale en psychologische factoren als drijfveren. Ditzelfde geldt in principe voor radicaliseringsprocessen naar extremisme onder jongeren, waarbij feitelijk dezelfde voedingsbodems een rol spelen (Sieckelink, Kaulingfreks & De Winter 2015; Mattsson, Hammarén & Odenbring 2016). Wat betreft preventieve maatregelen valt dan te denken aan methodes die erop gericht zijn sociale vaardigheden bij jongeren te ontwikkelen en betrokkenheid bij de samenleving te creëren. Preventie in deze vorm valt daarmee aan te merken als een *soft power* – een non-repressieve benadering om terrorisme te bestrijden – (Nasser-Eddine, Garnham, Agostino & Caluya 2008). Hieronder vallen onder meer educatie gericht op het versterken van burgerschap in het onderwijs, ondersteuning aan personen in de omgeving van radicaliserende individuen, coachingstrajecten met rolmodellen, of het genereren van een kritisch tegengeluid.

Een dergelijke preventieve aanpak is dus niet zozeer gericht op vroegsignalering van risicojongeren, maar gaat uit van het versterken van de weerbaarheid tegen extreem gedachtegoed. Uitgangspunt is dan om de sociale stabiliteit in de samenleving te vergroten door jongeren weer bij de gemeenschap te betrekken en hen te ondersteunen bij identiteitsontwikkeling. Dit is het pakket preventieve maatregelen dat valt binnen de zogeheten sociale aanpak. Het vereist dan wel een focus op primaire preventie gericht op het voorkomen van de voedingsbodems voor terrorisme, ook wel het voorkomen of tegengaan van polarisatie genoemd. Echter, het tegengaan of aanpakken van polarisatie wordt in de huidige Nederlandse contraterrorismestrategie sowieso niet meer als onderdeel gezien van de brede benadering (NCTV 2016, p. 6). De uitvoering hiervan valt onder het ministerie van Sociale Zaken en de speciaal opgezette eenheid Expertise Unit Sociale Stabiliteit (ESS).¹⁴ Desondanks zijn ook binnen het expertcentrum de eerste twee focuspunten binnen het programma gericht op de versterking van de informatiepositie en

netwerken van Rijk en gemeenten, en op de vroegsignalering en monitoring van radicalisering, in het bijzonder gericht op de wijken met het grootste conflictpotentieel. Hierdoor gaat wederom de aandacht uit naar opsporing en signalering.

2.2. RADICALISERINGSBELEID

Het veronderstelde causale verband tussen radicalisering, extremisme en terrorisme uit zich in zogeheten radicaliseringsbeleid. Door de veronderstelde dreiging van islamitisch extremisme en jihadisme is het onderwerp radicalisering steeds duidelijker op de veiligheidsagenda komen te staan (De Graaf 2011; Nesser 2014). Volgens Coolsaet (2015) verscheen de term in die hoedanigheid voor het eerst in 2004 in een intern document van de EU als 'mogelijke grondoorzaak van individuele gevoeligheid voor rekrutering door buitenlandse extremisten'. De latere aanslagen in Europese steden deden het concept 'radicalisering' – met als uitleg: het proces dat leidt tot gewelddadig gedrag – uitgroeien tot 'het buzzwoord van de 21ste eeuw binnen beleids- en academisch kader' (De Waele, Moors, Garssens & Noppe 2017, p. 7).

Zowel potentieel risicovolle als 'reeds geradicaliseerde' individuen vallen onder de scope van vroegtijdige detectie (AIVD 2004). Uitgangspunt is dat op lokaal niveau preventie en vroege detectie het meest effectief zijn. Frontlijnprofessionals, zoals wijkagenten, jeugdwerkers, maatschappelijk werkers en zelfs leraren, spelen een sleutelrol bij het opsporen van radicalisering en het voorkomen van gewelddadig extremisme. Om vroegsignalering uit te kunnen voeren zijn regionale samenwerkingsverbanden opgetuigd, de zogeheten multidisciplinaire netwerken. Binnen gemeenten werkt de lokale driehoek samen om vervolgens de binnengekomen signalen over potentieel risicovolle individuen te duiden. Dit betekent een sectoroverschrijdende samenwerking tussen gemeente, politie en lokale justitiepartners. De keuze voor deze multidisciplinaire opzet is volgens De Graaf & Eijkman (2011) een politieke keuze: de uitkomst van een besluitvormingsproces dat werd gelegitimeerd met een beroep op een noodzakelijkheid (een onmiddellijke dreiging), onvermijdelijkheid (we moeten iets doen) en efficiency (dit is de beste manier). Hiertoe is onder andere geïnvesteerd in het versterken van de inlichtingencapaciteit en de informatie-uitwisseling binnen de integrale (lokale) aanpak.

Een dergelijke politieke benadering wordt ook wel aangeduid als de '*community targeted approach*', die erop gericht is om de samenleving te monitoren door informatie in te winnen. Veel Europese landen, waaronder België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, hanteren inmiddels een variant op wat in Nederland de brede benadering heet. Naast opsporing en vervolging is er aandacht voor vroegtijdige herkenning van processen die kunnen leiden tot mogelijk

geweld (Wittendorp et al. 2017). Deze constructie gaat verder dan de zogeheten '*community focused approach*', die eveneens een open samenwerking betreft tussen het veiligheids- en het sociale domein, maar dan sterk gericht op maatschappelijke inclusie (De Jongh 2015). Deze aanpak heeft oog voor de fase van radicalisering, meer specifiek de levensfase waarin het individu verkeert. Risicofactoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van een individu kunnen sterk verschillen naar gelang de radicaliseringsfase waarin hij of zij zit (Horgan 2008; Feddes et al. 2015).

Doordat de multidisciplinaire aanpak in het beleidsdomein radicalisering en extremisme zich op het snijvlak van zorg en veiligheid begeeft, verloopt de uitvoering niet zonder uitdagingen (Roodnat & Eijkman 2016). Technische rapporten over CVE-uitvoering tonen een aantal valkuilen, zoals de noodzaak om een sectoroverschrijdende kijk op de problematiek te ontwikkelen. Hiervoor is eveneens een gedeeld begrip van terminologie en een gemeenschappelijke aanpak van beoordeling en risicoformulering nodig (Sarma 2017). Ook is consensus nodig over de overkoepelende doelstelling of de uitkomst van besluitvormingsprocessen (Greenhouse 2013). Hieruit voortvloeiend kunnen we ons afvragen of gemeenten überhaupt wel een keuze hebben, of dat de brede benadering voortkomt uit politieke druk. En wie heeft er nu eigenlijk de leiding in dit brede veld (Wittendorp et al. 2017)? Het laat de vraag open of de integrale brede aanpak binnen een *community targeted approach*, waar vroegsignalering de bovenhand heeft, überhaupt niet op gespannen voet staat met de rol van de gemeente als hoeder van een vreedzame en rechtvaardige samenleving.

2.3. LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONALS

De brede benadering in terrorismebestrijding verbindt meerdere lokale overheidsactoren met elkaar, met name de strafrechtketen (Openbaar Ministerie, politie, reclassering) en de zorgsector (Wittendorp et al. 2017). De verbinding tussen strafrecht en de zorgsector heeft in een aantal gemeentes institutioneel de vorm gekregen van het zogeheten Veiligheidshuis. Als multidisciplinaire overleg- en interventiestructuur, waarvan de oorsprong teruggaat tot eind jaren negentig, is ook de aanpak van radicalisering in het Veiligheidshuis ondergebracht. Volgens de nationale overheid gebeurt duiding van potentiële risico's idealiter ook in deze lokale multidisciplinaire setting – de 'lokale driehoek' genaamd. Het beleid op dit terrein is in de meeste gemeenten ondergebracht bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. De verantwoordelijk medewerker is in 51 procent van de gemeenten de ambtenaar OOV, in 25 procent een beleidsmedewerker, en in de overige 24 procent is de verantwoordelijkheid elders belegd (Inspectie J&V 2017). Daarom is het in veel gemeenten zo geregeld dat een veiligheidsambtenaar (OOV) om de tafel gaat met de politie en het Openbaar Ministerie om binnengekomen signalen te duiden. Soms gebeurt dit in combinatie met een zorg- en welzijnsprofessional uit het sociale domein.

Volgens de officiële benaming van het Modelconvenant NCTV (2017)¹⁵, heet dit ‘de weegploeg’.

Naar aanleiding van de uitkomst van deze eerste weging wordt besloten of een casus opgeschaald wordt naar het Veiligheidshuis of andere vorm van regionaal casusoverleg (Inspectie J&V 2017). Het toetsingsoverleg in de weegploeg heeft volgens het inspectierapport J&V (2017) ook een rol in beleidsvorming, omdat knelpunten die in de casuïstiek aan bod komen weer kunnen leiden tot aanpassing van het lokale beleid. In een telegram uit 2005 aan het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken dat door WikiLeaks is vrijgegeven, staat dat een dergelijke informatieconstructie ‘raakvlakken heeft met wetshandhaving [...], maar openlijke banden omwille van politieke gevoeligheden tracht te vermijden’ (TE 2005).¹⁶ Kundnani & Hayes (2018) stellen dat men hieruit kan afleiden dat de besluitvorming op het eerste niveau – ofwel van de weegploeg – over hoe een casus moet worden gezien al behoorlijk wat gewicht in de schaal kan leggen voor het zetten van vervolgstappen en het inzetten van maatregelen.

Waar in deze context bij dient te worden stilgestaan, is het feit dat professionaliteit op het gebied van terrorismebestrijding meer berust op normatieve zaken dan op kwaliteit en ‘*evidence-based practice*’. Het ontbreken van een methodisch kader kan echter neveneffecten opleveren. Normatieve professionaliteit is immers ook verbonden met ‘eer en geweten’ en moraliteit (Freidson 2001; Jacobs 2008; Van der Laan 2006). Zoals Van Doorn (2008) het stelde in haar openbare les: handelen is gebaseerd op ‘morele oordeelsvorming’. In de praktijk is er door deze menselijke, subjectieve en morele kant van het beroepsmatig handelen een grote kans op denkreflexen. Dit kan ‘*biases*’ opleveren, zoals de bekende ‘*schattingsfouten*’ en ‘*beslissingsfouten*’ (Bertholet 2016). Hoewel dit niet uitvoerig is onderzocht in het kader van terrorismebestrijding, is uit quickscans en empirische onderzoeken van de lokale aanpak van extremisme wel gebleken dat het vinden van een optimale balans in de multidisciplinaire samenwerking veeleisend en moeilijk is (Eijkman & Roodnat 2017; ESS 2016; Witte 2015; De Graaf & Weggemans 2018). Uit interviews met frontlijnprofessionals blijkt dat dit vooral te wijten is aan het gebrek aan kader (maatstaven en heldere definities van begrippen) (Mattsson 2018; Peddell, Eyre, McManus & Bonworth 2016; Van de Weert & Eijkman 2018). Dit geldt vooral voor het onderscheid tussen de begrippen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme. De vraag die daardoor tot op heden onbeantwoord blijft, is: hoe kunnen gemeenten de dubbele rol in terrorismebestrijding combineren met de uitdagingen die een complex probleem als gewelddadig extremisme met zich meebrengt, en hoe worden de frontlijnwerkers verwacht deze rol te vervullen?

15 Zie Bijlage I ‘Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’ (NCTV 2017).
 16 TE- Telegram (cable) 05THEHAGUE2651 (2005). The Netherlands: Combating extremism through engagement and outreach. Geraadpleegd op 8 maart 2018, van https://www.wikileaks.org/plusd/cables/05THEHAGUE2651_a.html.

3. ONDERZOEKSURAGEN

Op Europees niveau spreekt men van 'radicalisering naar extremistisch geweld' (Europese Commissie 2016). Dit is omwille van de individuele rechten en persoonlijke vrijheden zoals die worden beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hiermee worden niet-illegale vormen van radicalisering onderscheiden van radicaliseringsprocessen die zich manifesteren met een gewelddadige intentie, aanzetten tot geweld, of geweld zelf. Ofwel met radicalisme dat buitenwettelijk handelen met zich meebrengt. Dat onderscheid, tussen gewelddadige radicalisering, gewelddadig extremisme en extremistisch geweld, wordt in de lokale Nederlandse beleidsdocumenten nauwelijks gemaakt. Duiding van extremisme geschiedt hier op basis van 'aanwijzingen' of 'signalen' van radicalisering. Als indicator wordt daarbij meegegeven dat het gaat om het brede spectrum van radicaal gedachtegoed waarvan een dreiging uitgaat voor de democratische rechtsorde en de veiligheid van burgers (J&V, p. 19). De grootste onzekerheid die deze abstracte opdracht met zich meebrengt, is dat er geen vaste patronen of een vaste set met indicatoren is, waaraan risicovolle individuen te herkennen zijn.

Het herkennen van signalen en het duiden van informatie laat zich dan ook niet zo gemakkelijk vangen in woorden, wetten en methoden (Dalgaard-Nielsen 2010; Schmid 2013; Horgan 2010; Schuurman & Eijkman 2015). We kunnen dus wel stellen dat het duiden van risico's en radicaliseringsprocessen vrijwel zeker niet methodisch verloopt. En al helemaal niet wanneer er gekeken wordt naar potentiële dreigingen van gedachtegoed in een zogeheten *pre-crime* fase. Signalering en opsporing zijn dan vooral gebaseerd op inschattingen. Preventie begeeft zich in dit stadium dan ook meer op het symbolische vlak, omdat de aanwijzingen gezocht moeten worden in ideeën, uitingen en gedragingen. Aantoonbaar bewijs voor strafbaarheid ontbreekt, omdat het nog niet om acties gaat (zoals geweldpleging). En uiteindelijk kan niemand – ook terrorismedeskundigen niet – met zekerheid stellen wanneer een persoon daadwerkelijk een bedreiging vormt zolang er geen sprake is van aantoonbare handelingen (Mastroe & Szmania 2016). Vanwege de complexiteit, multidimensionaliteit en de eigen (normatieve) duiding is het de vraag of frontlijnwerkers signalen kunnen duiden op risico. In dit onderzoek focussen wij daarom op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe verloopt vroegsignalering van extremisme onder jongeren door lokale veiligheidsprofessionals?

Deelvragen daarbij zijn:

1. *Op basis waarvan wegen lokale veiligheidsprofessionals – die regievoerder zijn in risicoduiding – of iemand een potentieel risico vormt?*
2. *Hoe onderbouwen lokale veiligheidsprofessionals hun inzicht aangaande duiding van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme?*

3.1. OPERATIONALISERING

Alvorens de methode van datavergaring en analyse te onderbouwen, volgt eerst een toelichting op het meetbaar maken van de deelvragen. Dit onderzoek richt zich immers op de interpretatie van de termen radicalisering, extremisme, risicoduiding en de bijna metaforische omschrijving ‘bedreiging voor de democratie’. Hoe deze fenomenen in de context van terrorismebestrijding worden beschouwd door eerstelijns werkers, onder wie lokale veiligheidsprofessionals, is sterk afhankelijk van de politieke en maatschappelijke tijdsgeest. ‘Dat betekent dat het altijd een politieke huls zal zijn, die in elke periode weer opnieuw, en zelfs gelijktijdig door verschillende groepen met betekenis wordt gevuld’, aldus de Graaf (2014, p. 3). Wij achten het daarom noodzakelijk dat de deelvragen zich richten op percepties.

Een belangrijk aandachtspunt – zeker ook vanuit het perspectief van perceptiebeïnvloeding – is dat groepen elkaar een bepaalde mate van extremiteit of radicaliteit toedichten. ‘Mensen taxeren anderen vanuit hun eigen gezichtspunt’ (Eysink Smeets, Moors & Baetens 2011). Overzichtstudies van gehanteerde definities in het werkveld tonen aan dat begrippen inderdaad ruim interpreteerbaar zijn (Della Porta & LaFree 2012; Schuurman & Taylor 2018). Daaraan wordt niet altijd veel aandacht besteed in overheidscommunicatie over terrorisme, extremisme en radicalisering. Het is daarom relevant om boven tafel te krijgen hoe er over het algemeen gekeken wordt naar de verschillende concepten. ‘Hoe de coördinerende veiligheidsambtenaar de duiding op het eerste niveau ziet, en de besluitvorming daarover, is een eerste stap naar reflectie op de praktijkuitvoering in terrorismebestrijding. Temeer omdat gemeente behept zijn met de regievoering op lokaal niveau. Er kunnen verschillende of zelfs concurrerende perspectieven gangbaar zijn. Inzicht geven in de verschillen kan waardevol zijn voor de nodige kennisopbouw.

3.1.1. BEDREIGING VOOR DE DEMOCRATIE

Een belangrijk aandachtspunt van deze studie is de manier waarop wordt aangekeken tegen het begrip ‘bedreiging voor de democratie’? Hiervoor is gekozen omdat dit begrip veelvuldig wordt gehanteerd als indicator voor vroegsignalering. Zo omschrijft Rob Bertholee, het hoofd van de AIVD de taak van de inlichtingen- en veiligheidsdienst als volgt (2017): ‘Wij proberen in te schatten op welke wijze

mogelijke verstoringen onze democratische rechtsorde proberen te bedreigen. Vanuit de gedachte dat die democratische rechtsorde ongelooflijk belangrijk is voor ons land.¹⁷ En in de evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt het potentieel risico als volgt omschreven: 'Het gaat om het brede spectrum aan radicaal gedachtegoed waar een dreiging van uit gaat voor de democratische rechtsorde en de veiligheid van burgers' (Inspectie J&V, p. 19). Wat precies bedoeld wordt met deze opdracht blijft enigszins in het midden. In zijn toespraak zegt Bertholee (2017) dat voor hem de kern van de democratische rechtsorde is: het scheiden, delen en controleren van de macht. Hoe men de 'dreiging' van verstoringen moet bezien, blijft daarmee onbeantwoord. Ook in het evaluatierapport van de inspectie van J&V (2017) wordt het discours rondom het brede spectrum aan gedachtegoed dat bedreigend zou kunnen zijn, niet verder gedefinieerd.

Zoals eerder aangegeven in de doelstelling van deze studie (zie hoofdstuk 1) is duiding van mogelijke risicosignalen niet helder afgebakend, waardoor de maatstaven voor informatievergaring en monitoring van de samenleving in feite ontbreken (Ragazzi 2016). Wanneer en hoe iemand een potentiële bedreiging vormt is immers geen *evidence-based practice*. Kort gezegd wordt de oordeelsvorming hierover overgelaten aan de frontlijnwerkers. Dit gebrek aan normstelling zien wij als een hiaat, aangezien het dan vooral aankomt op normbesef van de lokale professional. Welke invulling geeft die aan de concepten radicalisering, extremisme, risicoduiding en de metafoor 'bedreiging voor de democratie'? Volgens het werk van Hijzen (2018) is communicatie nogal belangrijk voor het begrip van de werkzaamheden. Hij verwijst hiervoor naar de opvatting uit de taalwetenschappen dat metaforen kaders vormen waarmee gedachten en handelingen hanteerbaar worden gemaakt (Lakoff & Johnson 1980). 'Zo'n metafoor dient daarmee een "conceptuele structuur", die het denken en doen van mensen stroomlijnt' (Hijzen 2018, p. 14). Dan is het ook belangrijk om te weten welke invulling de uitvoerende frontlijnwerkers hieraan geven. Om die reden kijken wij in deze studie naar het waardeoordeel van de lokale veiligheidsprofessionals, die een cruciale rol hebben in de duiding van binnenkomende signalen. Het gaat hier dus om de coördinerende ambtenaar van de weegploeg, die in eerste instantie moet beslissen of een persoon een mogelijke bedreiging vormt voor de democratie.

Op basis van de uitkomsten van onze eerste studie naar de rol van jongerenwerkers bij het signaleren van radicalisering versus gewelddadig extremisme (Van de Weert & Eijkman 2018), gaan wij uit van de persoonlijke morele oordeelsvorming die bepaalt hoe de professional zijn praktijk ziet. Morele oordeelsvorming betekent het zoeken naar antwoorden op ethische vragen en

17

Bertholee, R. (2017, 15 september). Toespraak Rob Bertholee AIVD-bijeenkomst 'In dienst van de democratie'. Geraadpleegd op 29 maart 2018, van <https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2017/09/08/toespraak-rob-bertholee-aivd-bijeenkomst-in-dienst-van-de-democratie>.

dilemma's (Van Doorn 2008). Het betreft een bewuste afweging van (beroeps) waarden en normen, en een besef van de hiërarchie die daarbij in een concrete situatie wordt gehanteerd. Haidt (2012) toonde aan hoe moreel oordelen niet voortkomt uit rede, maar uit onderbuikgevoelens. Het ontdekken van patronen in het waardeoordeel bij de opdracht 'zien dat een persoon radicaliseert op een manier die mogelijkwerijs een bedreiging is voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde' (Inspectie J&V 2017, p. 22), is dan relevant. Niet alleen voor de nodige reflectie, maar ook voor normbesef.

3.1.2. RADICALISERINGSPROCESSEN NAAR EXTREMISME

De tweede deelvraag richt zich specifiek op onderbouwing van inzichten en kunde. Dit punt is nu extra actueel naar aanleiding van de quickscan 'Amsterdamse Aanpak Radicalisering en Terrorisme' (De Graaf & Weggemans 2018). Hierin wordt geconcludeerd dat er sinds 2010 minder dan voorheen duurzaam is geïnvesteerd in de aansluiting bij – en uitwisseling met – academische kennis en expertise. Volgens de auteurs doemt uit de gesprekken en interviews een beeld op van een cultuur van zelfredzaamheid (mogelijk uit nood geboren door tijdsdruk en substantiële dreiging). De Graaf & Weggemans (2018, p. 5) stellen dat de hier omschreven ontwikkeling een serieuze blokkade vormt voor een brede inbedding van de lokale aanpak: 'Onder meer de verspreiding van actuele kennis en kritische reflectie kunnen hierdoor worden verhinderd'. Het is uiteraard zo dat deze uitkomst enkel geldt voor de stad Amsterdam. Desalniettemin kan er stress ontstaan door mogelijke politieke druk en het gevoel van crisis vanwege de catastrofale gevolgen die terrorisme kan hebben (Bjørge & Gjelsvik 2015). Zoals reeds gemeld in de probleemstelling kunnen stressfactoren 'biases' opleveren, zoals 'schattingsfouten' en 'beslissingsfouten' (Bertholet 2016). Het is aannemelijk dat dit van invloed is op de kritische reflectie van lokale veiligheidsprofessionals. Helemaal wanneer dit moet gebeuren op eigen inzicht, bij gebrek aan heldere maatstaven en definiëring.

3.2. METHODOLOGISCH KADER

Vijftien gemeenten hebben deelgenomen aan dit onderzoek. De gemeenten zijn geselecteerd uit de lijst met prioritaire regio's waaraan gelden zijn toegekend voor gerichte preventie en versterking van de persoonsgerichte aanpak inzake terrorismebestrijding.¹⁸ De respondenten zijn meestal een medewerker OOV. Zoals vermeld in het hoofdstuk over vroegsignalering heeft deze afdeling nauwe banden met politie en justitie in het kader van opsporing en strafrechtelijke vervolging. Dit komt overeen met de beschrijving in het eerdergenoemde telegram

18 Zoals beschreven in de Kamerbrief van februari 2015 'Versterking van de Veiligheidsketen', heeft de Nederlandse overheid sinds september 2015 geld beschikbaar voor een meerjarige versterking van de lokale aanpak van radicalisering in de periode 2016 tot en met 2020. Geraadpleegd op 15 april 2018, van <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2017/geld-naar-gemeenten-voor-lokale-aanpak-radicalisering-en-jihadisme.aspx>.

over extremismebestrijding in Nederland aan het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierin staat dat in de informatiedelingconstructie binnen de lokale driehoek de gemeente 'raakvlakken heeft met wetshandhaving' (Blakeman 2005).

In eerste instantie zijn twintig gemeenten benaderd, waarvan uiteindelijk vijftien regievoerders bereid waren geïnterviewd te worden. Van tevoren is nadrukkelijk gevraagd of zij institutioneel belast zijn met de coördinatie van het duidingsproces op het eerste niveau – 'de weegploeg' – en of zij daarin de meest 'senior' verantwoordelijke waren. De respondenten gaven allemaal hun toestemming voor opname van de gesprekken, mits elke verklaring of uitspraak zou worden geanonimiseerd. De interviews zijn individueel afgenomen in de periode augustus 2017 tot en met februari 2018. De duur was ongeveer anderhalf uur en er werd geen vaste structuur gevolgd. Dat wil zeggen dat er open interviews zijn afgenomen. Deze benadering biedt ruimte voor flexibiliteit en adaptatie gedurende het interview om nieuwe, onvoorziene informatie op te halen en om vraagstelling aan te kunnen passen bij onverwachte wendingen in het gesprek. Reden dat deze techniek is gebruikt – overeenkomstig met wat gangbaar is in de journalistiek – is dat het hier exploratief onderzoek betreft, waarbij het verkrijgen van een diep begrip over de in het vorige hoofdstuk beschreven onderwerpen belangrijker is dan het vergaren van data in de breedte (Rubin & Rubin 2005; Verhoeven 2018; Gubrium & Holstein 2003). Dat maakt een open interview naar ons idee bij uitstek geschikt om duiding, interpretaties en normatieve oordelen te kunnen identificeren.

Om te voorkomen dat er algemene, oppervlakkige of 'politiek correcte' antwoorden werden gegeven, zijn de respondenten tijdens de interviews gevraagd om verduidelijking en uitweiding bij hun antwoorden (*probing*). Het gebruik van *probing* in open interviews heeft in deze context het voordeel dat men inzicht krijgt in percepties, ervaringen en opinies van respondenten bij complexe en gevoelige onderwerpen (Kvale & Brinkmann 2009; Rubin & Rubin 2005). Op deze manier werden zij gestimuleerd verder uit te weiden over de volgende thema's: extremisme, dreiging, preventie, multidisciplinaire samenwerking, veiligheid, risico's en duiding. Voorbeelden van vragen die gesteld zijn: 'Wat is vroegsignalering?', 'Kunt u aangeven wat extremisme is?', 'Wanneer is iemand een gevaar voor de samenleving?', 'Wanneer kan iemand als gewelddadig aangemerkt worden?' en 'Welke informatie is nodig om een goede risicoduiding te doen?' De manier van *probing* in open interviews wordt door Rubin & Rubin (2005, p. 20) '*responsive interviewing*' genoemd. Deze techniek is afkomstig uit de interpretatieve onderzoeksfilosofie en heeft veel overeenkomsten met journalistieke vraagstelling. Een andere benaming is ook wel het genereren van verhalende interviews, omdat de geïnterviewde aangespoord wordt om te vertellen. Dergelijke '*stories*' geven inzage in individuele handelingen en motieven; ze illustreren de gevolgen van het volgen, verdraaien of negeren van beleid. Zoals Durose (2009, p. 41) stelt: 'Hiermee worden

beleidsvisies tot leven gebracht; verhalende gesprekken brengen de leefwereld achter de systeemwereld aan het licht.'

Omdat deze studie exploratief van aard is, hebben we een open werkwijze gehanteerd; dat wil zeggen dat tijdens de uitvoering van het onderzoek aanpassingen zijn doorgevoerd in de vraagstelling naar aanleiding van bijvoorbeeld de uitkomsten van de eerste dataverzameling (Landsheer & Boeije 2010). De interviews zijn vervolgens op de hoofdelementen van kwalitatieve analyse uiteengezet, namelijk segmenteren en structureren. Naderhand werd de uitkomst van alle gesprekken middels de 'constant vergelijkende methode' geanalyseerd. Deze methode volgt vergelijkbare principes als de thematische analyse, waarbij op schematische wijze specifieke onderwerpen uit teksten worden gefilterd. De constant vergelijkende methode richt zich echter meer op het beschrijven van variatie, waardoor het mogelijk wordt om systematisch verschillen te herkennen. Hierdoor is het mogelijk om betekenisvolle patronen en relaties in empirische gegevens te identificeren (Boeije 2002). De constante vergelijkende methode heeft dan ook de voorkeur boven de thematische analyse als het doel is om percepties over belangrijke concepten te onthullen. In dit onderzoek zijn op deze manier de concepten radicalisering, extremisme, risicoduiding en bedreiging voor de democratie uit de verschillende verhalen van de geïnterviewden gefilterd. Aan de hand hiervan zijn praktijkprocessen en de persoonlijke ervaringen van de professionals uit verschillende gemeenten uiteengezet.

Tegelijkertijd moet worden gezegd dat zowel de interactie met – en de interpretatie van – de onderzoeker centraal staat in een dergelijke manier van interviewen en analyse, wat voor bias kan zorgen (Poggenpoel & Myburgh 2003). Om deze onderzoeksbias te ondervangen, werd na afloop van de gesprekken steekproefsgewijs met een aantal geïnterviewden gereflecteerd op het interview, waarbij de respondenten konden aangeven wat ze ervan vonden. De algehele tendens was dat de geïnterviewden zich uitgedaagd voelden om verder na te denken dan tot wat ze dachten te weten over de integrale lokale aanpak en het risicoduiden met betrekking tot potentieel gevaarlijke individuen. Ook gaven enkele aan het 'fijn' te vinden om vrijuit te kunnen praten over dilemma's en zaken die naar hun idee vaak 'te weinig aandacht' kregen of 'over het hoofd' werden gezien.

Hoewel validiteit en betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek voortdurend onderwerp is van discussie omdat de uitkomsten niet generaliseerbaar zijn (Denzin & Lincoln 2005; Landsheer & Boeije 2010), zou men ook kunnen stellen dat dit niet het doel is van kwalitatief onderzoek, laat staan van exploratief onderzoek. Het uitgangspunt is geloofwaardige kennisopbouw te produceren aan de hand van reflectie op gangbare praktijkvoering, met de nadruk op 'authenticiteit van de specifieke context' (Parker 2012). Met andere woorden: door middel van empirische kwalitatieve data kan de leefwereld achter de systeemwereld worden blootgelegd.

Dit is niet alleen waardevol voor wetenschappers, maar juist ook voor beleidsmakers en de (lokale) professionals die dit beleid moeten uitvoeren.

4. PERCEPTIES, WAARDEOORDELEN EN INZICHTEN VAN LOKALE VEILIGHEIDSPROFESSIONALS

Zoals gezegd heeft de recente golf van terroristische aanslagen in Europa ervoor gezorgd dat terrorismebestrijding ook een taak is geworden van de lokale overheid. Het idee hierachter is dat gemeenten en eerstelijns professionals in direct contact staan met de maatschappij. Zodoende kunnen zij een belangrijke schakel vormen bij het zo vroeg mogelijk signaleren van potentieel risicovolle individuen en bedreigingen voor de democratie. Door de roep om snelle maatregelen moeten frontlijnwerkers zich aanpassen aan de grillen van de politiek. Hierbij wordt getwijfeld aan de nodige kennisopbouw en het normbegrip aangaande gehanteerde concepten zoals radicalisering, (gewelddadig) extremisme en de mate van inzicht over risicoduiding (Mattsson 2017; Peddell *et.al.* 2016; Van de Weert & Eijkman 2018; Clutterbuck 2015, Feddes *et al.* 2015).

Bij gebrek aan heldere maatstaven en definiëring is een risicoanalyse dan afhankelijk van persoonlijk morele oordeelsvorming; het is maar net hoe je kijkt. Dit heeft de vraag doen rijzen of het überhaupt mogelijk is voor de verantwoordelijke lokale professionals om veiligheidsbeleid uit te kunnen voeren (Kundnani 2015; Noordegraaf *et al.* 2016, p. 31; Sedgwick 2010; McGilloway, Ghosh & Bhui 2015). Preventie in het kader van vroegsignalering richt zich immers op ideeën (symbolisch) in plaats van op actie (geweld). Critici van terrorismebeleid stellen dat het ontbreken van de normen voor detectie en duiding binnen een gesecuritiseerde lokale aanpak, de effectiviteit kan schaden (De Graaff 2008; Husband & Alam 2011; Kundnani 2015; Neumann 2013; Ragazzi 2017; Schuilenberg 2011). Dit omdat subjectiviteit in oordeelsvorming kan resulteren in een verhoogde mate van stigmatisering en discriminerende profilering, en de ervaring van dergelijke 'labelling' als onrechtvaardig kan worden beschouwd. Dat terwijl het gevoel van onrecht nu juist een belangrijke voedingsbodem is voor extremisme (Borum 2003; Husband & Alam 2011; Thomas 2014). En dat is juist wat we willen voorkomen.

Om de neveneffecten van de lokale aanpak van extremisme te kunnen overzien, moet daarom evenzeer de vraag worden gesteld: hoe verloopt vroegsignalering van extremistische uitingen onder jongeren door lokale veiligheidsprofessionals? Om dit in kaart te brengen zullen we hieronder reflecteren op de uitkomsten van interviews met lokale veiligheidsprofessionals aan de hand van twee open vragen. Ten eerste: op basis waarvan wegen lokale veiligheidsprofessionals – die regievoerder zijn in risicoduiding – of een persoon een potentieel risico vormt?

En ten tweede: hoe onderbouwen lokale veiligheidsprofessionals hun inzicht over duiding van radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme?

4.1. **POTENTIEEL RISICO?**

In een inspectierapport van het ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V 2017, p. 19) staat bij de begripsbepaling van 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.' Omdat hierin de opdracht naar gemeenten schuilgaat, vroegen wij de vijftien veiligheidsambtenaren die deelnamen aan dit onderzoek naar hun waardeoordeel over deze uitdrukking. Hoe zien zij dat een persoon radicaliseert op een manier die mogelijk een bedreiging is voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde?

Wat allereerst opviel is dat de meeste respondenten in antwoord op de vraag 'wanneer is iemand een gevaar voor de samenleving?', vrijwel gelijk begonnen met het opnoemen van acties die als buitenwettelijk aangemerkt zouden kunnen worden, zoals de intentie om uit te reizen, ronselpraktijken, het treffen van voorbereiding voor een aanslag of fysiek geweld. Dat is logisch, omdat dit de aantoonbare indicatoren betreft. De aanwijzingen hiervoor zijn veelal concreet. Bovendien betreft het hier handelingen waar door de nationale overheid in eerste instantie op is ingezet in de vorm van bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld het intrekken van het paspoort van uitreizigers of het inzetten van een gebiedsverbod, zoals in 2017 opgelegd aan een salafistische imam).¹⁹ De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, ligt bij de burgemeester van een gemeente. De meeste gemeenten waar de interviews plaatsvonden hadden ook eigen ervaring met casussen die te onderscheiden zijn doordat ze binnen een bepaald wettelijk kader vallen. Ook noemden de geïnterviewden bekende casussen die media-aandacht hebben gehad, omdat er strafrechtelijk tegen op is getreden (zoals de veroordeling van een 31-jarige man voor het plegen van voorbereidingen voor een terroristische aanslag²⁰ of de uitspraak over het gooien van molotovcocktails naar een moskee in Enschede door rechts-extremisten²¹). Wij achten het niet zo vreemd dat het merendeel van de ambtenaren OOV die aan dit onderzoek meededen een focus hebben op het 'signaleren' van potentieel strafbaar gedrag; dit is immers waar zij vertrouwd mee zijn.

19 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Memorie van toelichting Kamerstuk 34 359, nr.3).

20 Geraadpleegd op 28 mei 2018, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/4-jaar-cel-voor-voorbereiden-terroristische-aanslag-.aspx>.

21 Geraadpleegd op 28 mei 2018, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Terroristen-bestaft-voor-brandbom-op-moskee-Enschede.aspx>.

Waar het de indicator 'gedachtegoed' of 'ideeën' die mogelijk een gevaar vormen betreft, stukt echter veelal de toelichting hierop. Respondenten gaven aan dat de aanwijzingen hiervoor abstract zijn en dus niet berusten op tastbare handelingen. Zoals respondent 5 het verwoordde: 'Als je enkel een signaal hebt over iemands gedrag, dan is moeilijk te vatten of dit gewoon onschuldig is of niet. Waar ligt de grens?' Als voorbeeld gaven enkele respondenten (1, 2, 4, 8 en 10) het binnenkomen van signalen die betrekking hebben op 'hard' of 'vijandig' woord- of taalgebruik. Deze signalen werden door hen ook meegenomen in de weegploeg, onder het mom van 'je kunt geen risico lopen'. Zoals respondent 4 het toelichtte: 'Je krijgt dan een melding binnen van een jongere die met zijn taalgebruik "agressief gedrag" had vertoond. Wat precies de betekenis is van agressief in dezen, kon de betreffende veiligheidsambtenaar niet precies aangeven. Zijn antwoord luidde: "Ja dat is lastig omdat die jongeren zoveel roepen tegenwoordig hè. Volgens mij weten ze zelf vaak niet eens wat ze bedoelen."'

Wanneer tijdens de interviews werd doorgevraagd over ideeën en uitingen die een bedreiging zouden vormen voor de samenleving, gaven vrijwel alle respondenten wel een voorbeeld van een casus die ooit is besproken in de weegploeg. Bij navraag bleek dat de meeste respondenten niet refereerden aan verbale bedreiging met geweld. Verbale bedreiging met geweld is in dit geval taal die zou zijn gebruikt om aan te zetten tot haat, onverdraagzaamheid en antidemocratische gedragingen, en die de vrijheid van anderen probeert in te perken (J&V 2016).²² In dat geval zouden de woorden aangemerkt moeten kunnen worden als een soort oproep die ingezet wordt als gewelddadig middel volgens de wet (bijvoorbeeld haatzaaien of discriminatie). De respondenten gaven echter vooral voorbeelden van verbale uitingen die door andere personen kunnen worden beschouwd als kritiek op de identiteitsgroep waartoe ze behoren, of uitingen die anderszins verontrustend zijn. Een voorbeeld hiervan is de casus van respondent 2 over een groepje jongens die hadden geroepen dat homo's gestraft zullen worden door God omdat het vieze mensen zijn. Ook het goedpraten van aanslagen op westerlingen werd een paar keer genoemd als vijandig gedrag (door respondent 3, 5, 7, 9 en 15).

Na gezamenlijke reflectie op de gegeven antwoorden met de geïnterviewde veiligheidsprofessionals kwam ongeveer een derde van de respondenten erop uit dat de gedachtegoed-casussen die zij als voorbeeld noemden, eigenlijk geen gevallen waren waarin een oproep werd gedaan met als doel het aanzetten tot geweld, haat of onverdraagzaamheid. Zij leken zich bewust te worden (of zijn) van het feit dat het in de meeste gevallen vooral gaat om mensen die in hun ogen wel een vijandig discours tentoonspreiden, maar waarschijnlijk helemaal niet de intentie hebben om

daadwerkelijk tot gewelddaden over te gaan. Na het verkrijgen van dit inzicht zeiden de meeste respondenten (3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 en 15) dit wel als een (groot) dilemma te ervaren. Ze stelden zichzelf de vraag: is die veroorzaakte onrust die zij dachten waar te nemen dan ook meteen een bedreiging voor de veiligheid van andere burgers? Ofwel: wanneer schuilt in spraak of agressief gedrag ook daadwerkelijk de intentie of bereidheid tot gewelddadigheid? Wat is dan eigenlijk het risico voor de democratie?

Enkele veiligheidsfunctionarissen zeiden dat ze het idee kregen dat de zienswijze in het beleid 'schuurt' met mensenrechten en/of grondrechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting (respondent 1, 4, 5, 6, 10, 11, 14 en 15). Desalniettemin lijkt dit inzicht eerder gebaseerd op 'gezond verstand' – *common sense* – dan op basis van daadwerkelijk begrip van de inhoud van het recht op basale vrijheden. Door Geary (2012) ook wel volkswijsheid genoemd. Het volgende antwoord van respondent 1 illustreert deze kijk: 'Iedereen heeft natuurlijk recht op een mening. In Nederland mag je denken en vinden wat je wilt.' Dergelijke feedback lijkt erop te wijzen dat de juridische kennis omtrent de vrijheid van meningsuiting niet volledig is. Burgers hebben in bepaalde mate de vrijheid om hun overtuigingen kenbaar te maken, zonder voorafgaande inmenging van de staat. De vrijheid om zonder angst voor vervolging je mening te kunnen uiten staat expliciet vermeld in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM 1950) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN 1948). Een ieder is daarmee vrij om te denken en zeggen wat hij wil, zolang hij daarmee niet expliciet haatzaait of oproept tot geweld. Aanzetten tot haat en geweld is in Nederland bijvoorbeeld strafbaar gesteld in artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. Deze strafbaarstelling wordt opgevat als een uitzondering op de vrijheid van meningsuiting – die dus niet absoluut is.

Waar het dan om gaat is of de veiligheidsprofessionals in staat zijn om het belang van de component 'bereidheid tot geweld' te herkennen, of in ieder te onderkennen. In dat geval zouden zij het wettelijk normbesef moeten hebben om de weging van signalen doorgaans direct te koppelen aan kernwaarden zoals gelijkwaardigheid, vreedzaamheid of tolerantie. Geen van de respondenten refereerde echter uit zichzelf aan deze indicatoren waarin een mogelijke manifestatie van de intentie tot extremistisch geweld kan schuilgaan. Respondent 5 kwam nog het dichtst in de buurt: 'Ja, het gaat er natuurlijk om wat iemand bedoelt met een uitspraak. Ik roep ook wel eens iets over anderen wat misschien niet heel aardig overkomt, maar ik ben wel groot voorstander van diversiteit. Verschil maakt de samenleving namelijk ook leuker en levendiger.'

Het niet wezenlijk kunnen duiden van het verschil tussen de 'oproep' of 'aanzet' tot geweld (waaronder haatzaaien en onverdraagzaamheid) of intolerante uitspraken jegens anderen bevolkingsgroepen waarin mogelijke bereidheid tot

extremistische geweld schuil kan gaan, toont een juridisch valkuil voor de lokale veiligheidsprofessional. Helemaal als gemeentelijke veiligheidsfunctionarissen alleen aanslaan op agressief woord- en taalgebruik van een specifieke groep, en dat bij andere groepen afdoen als bijvoorbeeld baldadigheid. Zoals gezegd is de focus op islamitische jongeren nog altijd leidend in lokaal CVE-beleid. Dit leidt in potentie tot stigmatisering, discriminatie en onrechtmatige profilering. In dat geval kunnen we stellen dat in de rechtsstaat gelijkwaardige gevallen niet altijd gelijkwaardig worden behandeld. Dat tornt aan het gelijkwaardigheidsbeginsel waarop onze democratie is gebaseerd. Onze conclusie is dan ook dat normbesef aangaande mensenrechten, burgerschapsrechten of verdraagzaamheid niet heel goed is geïntegreerd in het lokale beleid inzake terrorismebestrijding. Begrip van fundamentele kernwaarden die van belang zijn voor het vaststellen van mogelijk potentieel risico, is in ieder geval diffuus.

4.2. VAN RADICALISERING NAAR GEWELDDADIG EXTREMISME?

Wij focussen ons in deze studie louter op inzichten over radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme, omdat deze afbakening in Nederland niet helder is. In de meeste beleidsdocumenten wordt enkel gerefereerd aan radicalisering als het gaat om vroegsignalering. Het politiek discours gaat vaak voorbij aan het verband met geweldpleging als datgene wat we willen voorkomen. Echter, om te kunnen beoordelen of iemands gedachtegoed of ideeën nu daadwerkelijk een risico vormen, zouden we vast moeten stellen of er sprake is van een voornemen, intentie of bereidheid om opzettelijk geweld te gebruiken. Ook het aanzetten of oproepen hiertoe is strafbaar. Dat betekent dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen radicalisme en extremisme als manieren van denken enerzijds, en het aanvaarden van eventueel gewelddadig gedrag anderzijds. Ervan uitgaande dat het onderscheiden van de aard van de indicatoren voor 'risico' (meestal waarneembare verandering van gedrag en uiterlijk) over het algemeen ambigu is (Dzhekova, Stoyanova, Kojouharov, Mancheva, Anagnostou & Tsenkov 2016; Schuurman & Eijkman 2015), hebben wij in kaart willen brengen hoe de lokale veiligheidsprofessionals hun inzichten onderbouwen.

Hoewel alle vijftien geïnterviewde veiligheidsprofessionals aangaven een cursus of training te hebben gevolgd ter bevordering van het signaleren van radicalisering, staat daarmee nog niet onomstotelijk vast dat men dan ook automatisch in staat is om een ideologie te kunnen doorgronden. Dit wordt door sommigen van de respondenten beaamd (respondent 1, 4, 5, 6, 8 en 14). De volgende reactie van respondent 14 toont aan hoe ongrijpbaar een ideologie kan zijn: 'Je kunt wel proberen er begrip voor op te brengen, maar dat wil niet zeggen dat je het begrijpt.' Daarbij moet gezegd dat veel van de bovengenoemde trainingen gegeven worden door commerciële partijen; hierop is eigenlijk nauwelijks controle. Dat wil zeggen dat niet duidelijk is of – en zo ja, hoe – deze niet-gouvernementele deskundigen

en de inhoud van de trainingen beoordeeld worden (Wittendorp et al. 2017). Wel bleek uit de interviews met de lokale veiligheidsprofessionals dat de trainingen die zij hebben gevolgd tot nu toe eenzijdig gericht waren op het herkennen van religieus extremisme of jihadisme, waardoor de brede aandacht voor andersoortige ideologieën zoals links- en rechts-extremisme en de soms extreme ideeën van milieu- en dierenactivisten, nog niet is verankerd. In lijn hiermee viel het op dat in principe alle respondenten een eenzijdige focus hadden op radicalisering onder islamitische jongeren. Dit bleek uit indicatoren die stevast genoemd werden: verandering van uiterlijk, weerstand tegen gezagdragers, intolerant gedrag op school en tegen vrouwen, verdiepen in de Arabische taal, veranderend eetpatroon (halal en haram) et cetera.

Tijdens de interviews kwam naar voren dat een ruime meerderheid (tien van de vijftien respondenten) aangaf dat er in het duiden van abstracte indicatoren zoals gedachtegoed en ideeën vooral gekeken moest worden naar gedragsverandering van de jongeren. Deze verandering zou immers een proces aantonen dat een voorbode zou kunnen zijn van extremisme. Er werd dan vooral gekeken of er zich de afgelopen tijd incidenten hadden voorgedaan, zoals schooluitval, aanvaringen met politie, ruzies met familieleden of het veroorzaken van overlast in de buurt. Hiertoe werd dan informatie verzameld bij verschillende aangesloten netwerkpartners onder het mom van 'is deze persoon al bij jullie bekend'? Zoals respondent 8 het verwoordde: 'Je doet dan een soort check van plusjes en minnetjes.' Dit kon naar zijn zeggen letterlijk worden genomen: 'De maatschappelijke instantie geeft de persoon een "plusje" als ze denken dat de reden waarom de jongere bij hen bekend is, verontrustend zou kunnen zijn in het kader van radicalisering. Hoe meer plusjes op de lijst, des te groter het risico dat iemand vormt.'

Ondanks het feit dat deze studie geen kennisevaluatie betreft, viel het op dat met name de onderbouwing van aanwijzingen in veranderprocessen die zouden kunnen wijzen op een 'zoektocht' van jongeren naar een bepaalde identiteit, weinig tot geen aandacht krijgt. Er wordt wel gerefereerd aan het fenomeen 'identiteitscrisis', maar wat de ijkpunten voor duiding van 'de ideologische fase' van de jongeren hierin is, wordt eigenlijk niet helder toegelicht. Hierbij kan men denken aan fases in het 'veranderproces' die van belang zijn om te duiden of iemand een open of een gesloten geest heeft ten opzichte van de democratische kernwaarden: tolerantie, solidariteit, gelijkwaardigheid (Schmidt 2013; Young et al. 2014). Dat het op het gebied van extreme ideeën en gedachtegoed in feite gaat om het hebben van bijvoorbeeld een zogeheten 'gesloten geest' waarin er geen ruimte is voor andersdenkenden, lijkt daarmee niet in essentie te zijn doorgedrongen bij de geïnterviewde veiligheidsfunctionarissen. Het lijkt erop dat dit vooral te maken heeft met het lastig kunnen expliciteren van termen, fenomenen en concepten, waardoor men vooral koerst op 'aannames'.

Uiteindelijk geven alle respondenten vrij expliciet toe dat het aankomt op een risico-inschatting op basis van 'intuïtie'. Dit komt overeen met de eerdere uiteenzetting van deelvraag 1) over het onderbuikgevoel op basis waarvan gewogen wordt of een persoon een potentieel risico vormt. Uit reflectie op deze werkwijze bleek dat de meeste lokale professionals uitgaan van het credo '*best persons*', in plaats van te zoeken naar '*best practices*'. Hoewel dit een realistische kijk is op de praktijk – vanwege het gebrek aan evaluaties van terrorismebestrijding – schuilt hierin ook het gevaar van een aantal cognitieve biases. Dit is belangrijk om te noemen, omdat hierin het gevaar schuilt dat de risicoanalyse vatbaar kan zijn voor inschattings- en beoordelingsfouten. Immers, bij de inschatting of iemand een potentieel risico vormt voor de democratie wordt gewogen of er schade veroorzaakt kan worden. Uit talloze experimenten van onder anderen Kahneman, Slovic & Tversky (1982), Cialdini (2009), Taleb (2007) en Ariely (2008) is gebleken dat bij dergelijke bepalingen ook professionals en zelfs specialisten behalve incidentele ook structurele fouten maken (Dobelli & Van Nes 2012). Als we kijken naar de bestaande wetenschappelijke kennis van de invloed van denkreflexen op risico-inschatting, dan zien we dat biases, zoals overschatting van de eigen vermogens en de autoriteitsfout, in de praktijk regelmatig leiden tot aanzienlijke onderschatting of overschatting van veiligheidsrisico's.

Ook hier moet wederom worden gezegd dat deze studie geen meting is van denkreflexen, maar moet wel worden opgemerkt dat in vijf gevallen de beoordeling van de eigen expertise op dit gebied naar 'zelfoverschatting' neigde. Dit is de neiging om de eigen (inschattings-)capaciteiten te overschatten (respondenten 2, 7, 8, 9 en 10). Deze bias is overigens vrij algemeen en bij deskundigen nog veel sterker aanwezig dan bij leken (Dobelli & Van Nes 2012; Kahneman, Slovic & Tversky 1982). Dergelijke denkreflexen leken vooral te spelen in de gemeenten waar de coördinerende veiligheidsprofessional aangaf volledig zelfstandig de duiding voor zijn rekening te nemen, zonder verdergaand overleg met andere ketenpartners. Inschattingen worden dan gemaakt op basis van inhoudelijke informatie die vergaard is bij sociale partners (scholen, jeugdwerk, gezinsondersteuning et cetera) zonder daarbij verder overleg met anderen, zoals de maatschappelijk werker die in contact staat met de betreffende jongere. Het roept de vraag op of wel alle persoonlijke puzzelstukjes worden meegewogen om veranderprocessen objectief te beoordelen. Zeker wanneer het gaat om de zogeheten zoektocht naar identiteit van kwetsbare jongeren.

In drie gevallen leek het 'halo-effect' zijn werk te doen, waarbij er per definitie van uitgegaan werd dat het oordeel van politie en justitie altijd juist was. Dit verwijst naar de autoriteitsfout (*authority bias*), die inhoudt dat professionals die als autoriteit worden gezien of hiërarchisch hoger geplaatst zijn, door hun omgeving onvoldoende bijgestuurd worden – of de vrije hand krijgen – omdat hun inschattingen voor waar worden gehouden (Cialdini 2009). Het idee dat de afgevaardigden van deze

instanties wetshandhavers zijn en zodoende het beste de 'risico's' kennen, werd door drie veiligheidsfunctionarissen letterlijk zo geadresseerd (respondenten 1, 12 en 4). De kwaliteit van de integrale aanpak leek hier sterk beïnvloed te worden door de verstandhouding met de politie- en de Openbaar Ministerie-*liaison*. Tegelijkertijd leek het erop dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid in de besluitvorming op deze manier werd afgeschoven naar de andere partners uit de lokale driehoek.

Ook moet gezegd dat er in de overige zeven gemeenten eerder sprake was van twijfel over de werkwijze binnen de multidisciplinaire setting waarin signalen werden gewogen dan vertrouwen in het eigen en groepsvermogen. Hierdoor waren deze respondenten kritisch naar zichzelf en kritisch over het duidingsproces binnen de weegploeg (respondenten 3, 5, 6, 11, 13, 14 en 15). Zij vroegen zich af of de risico-inschattingen over gedachtegoed wel rationeel verliepen. Opvallend was dat het vooral deze zes respondenten waren die aangaven een grote behoefte te hebben aan reflectie op de brede benadering en de zogeheten integrale aanpak daarbij. Dit kan geïllustreerd worden met het antwoord van respondent 5: 'Een overzicht van verschillende uitvoeringspraktijken zou zeer welkom zijn, omdat we dan ook eens kunnen vergelijken.' Dergelijke behoefte geeft aan dat het toch echt nodig is om de nodige evaluaties van praktijkvoering toe te gaan passen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat om vast te kunnen stellen of er sprake is van een radicaliseringsproces naar extremisme, de persoon om wie het gaat uiteindelijk de sleutel is. Dit betekent dat het antwoord het beste gevonden kan worden door direct in gesprek te gaan met het individu van wie vermoed wordt dat deze een risico vormt, en met zijn of haar omgeving. In zeven interviews met veiligheidsfunctionarissen werd deze aanpak aangestipt. De respondenten (6, 7, 8, 9, 10, 13 en 14) gaven aan het gevoelsmatig belangrijk te vinden om allereerst vast te stellen 'waar iemand staat' in zijn ontwikkeling. In de gemeenten waar zij werkten kwam het daarom weleens voor dat er eerst een persoonlijk gesprek gevoerd werd met de jongere als onderdeel van de weging. Dit gebeurde dan veelal op eigen initiatief van de veiligheidsfunctionaris. Dit lijkt op het eerste gezicht een goede benadering, maar dan is het uiteraard wel noodzaak dat ook op dit gebied (het voeren van dergelijke gesprekken over existentiële (levens)vragen) bepaalde kennis en kunde is opgebouwd.

Daarnaast schuilt ook hierin een heel belangrijke bias, namelijk de bevestigingsfout (*confirmation bias*), ook wel de moeder der denkfouten genaamd (Bertholet 2016). Een voorbeeld dat verband houdt met het signaleren van radicalisering, is het uitsluitend focussen op bepaalde uiterlijke of gedragskenmerken die matchen met het (al dan niet expliciete) potentiële risicoprofiel. Dit houdt verband met de eenzijdige focus op religieus extremisme en jihadisme, die tot nu toe overheerst in de trainingen om radicalisering te signaleren. Intuïtief wordt dan namelijk die informatie geaccepteerd die past bij wat 'men in zijn hoofd heeft' en

wordt verworpen wat daar niet bij past; het zogeheten profileren (*confirming versus disconfirming evidence*). Zijn de professionals in staat om bij het inschatten van risico's bestaande visies, paradigma's, patronen en analyses te doorbreken?

5. CONCLUSIE

Voordat we reflecteren op de uitkomst van dit onderzoek naar vroegsignalering van (gewelddadig) extremisme onder jongeren op lokaal niveau door verantwoordelijke veiligheidsprofessionals, willen we benadrukken dat het geen evaluatie is van beleid. De gegeven conclusie is eerder een graadmeter van hoe signalen van vermeende radicalisering worden gewogen, en hoe duiding van het proces van radicalisering naar gewelddadig extremisme volgens eerstelijns werkers verloopt. Het betreft hier geen beoordeling waaraan een goed of fout oordeel gehangen kan worden. Inzicht geven in de verschillen kan waardevol zijn voor de nodige kennisopbouw.

Preventieve vroegsignalering van ideologieën richt zich op gedachtegoed en afwijkend gedrag en niet zozeer op buitenwettelijke handelingen die aantoonbaar zijn in de opsporing van strafbare feiten. Deze abstractie brengt ambiguïteit met zich mee wanneer er potentiële risico's gewogen en geduid moeten worden. Laten we voorop stellen dat de belangrijkste uitkomst van deze empirische studie is dat lokale veiligheidsprofessionals niet expliciet (kunnen) refereren aan het belang van het hebben van de 'intentie' of 'bereidheid tot' het plegen van geweld om aan te tonen dat iemand een bedreiging vormt. Dit bleek temeer uit de interviews wanneer we uiteindelijk direct op de vraag uitkwamen 'wanneer vormt iemand een bedreiging voor de democratie?' In feite bleef het antwoord in alle gevallen verschuldigd.

Een daadwerkelijke omschrijving van het concept 'bedreiging voor de democratie' – dat als zodanig staat omschreven in het justitie- en veiligheidsbeleid (Inspectie J&V 2017) – kon uiteindelijk niemand echt concreet geven. Vaak gaven de respondenten hun onwetendheid te kennen door een fysieke reactie, zoals het ophalen van de schouders, het slaken van een zucht of rollen met de ogen. Ook gaf uiteindelijk iedereen in meer of minder woorden toe dat 'het uitkomt op een inschatting op basis van onderbuikgevoel'. De toelichting van één van de respondenten geeft hiervoor een duidelijke verklaring: 'Ja, je weet het natuurlijk nooit zeker als er nog niets strafbaars is voorgevallen. Dan ga je op je eigen gevoel af. Het idee van 'hier is iets niet in de haak' (respondent 14). Daarmee lijkt de strafbaarstelling van het gebruik van extreme taal of het uiten van extreme ideeën waarin mogelijke haat, onverdraagzaamheid en/of geweldpleging wordt goedgekeurd, niet voldoende te zijn geborgd binnen gemeenten. De resultaten suggereren dat de geïnterviewde lokale veiligheidsfunctionarissen zich niet volledig bewust zijn van de essentie van het (op basis van de wet) afbakenen van het begrip 'bedreiging voor de democratie'. Dat lijkt een gemiste kans voor de effectiviteit van terrorismebestrijding.

Want waar het een oproep tot extremistisch geweld betreft, gaat het immers om uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting. Er is dus een juridisch onderscheid te maken waarmee een bepaalde norm aangegeven kan worden aan de hand waarvan duiding plaats kan vinden. Maar uit de interviews blijkt dat gemeentefunctionarissen moeite hebben met het duiden van abstract gedachtegoed en/of ideeën. Zij noemen vaak voorbeelden van casussen waarbij jongeren wel een vijandig discours tentoonspreiden, maar waarschijnlijk helemaal niet de intentie hebben om daadwerkelijk tot gewelddaden over te gaan. Zoals taal die refereert aan een strijd met 'het Westen', of uitspraken als 'weg met die ander', 'wij zijn sterker' of 'de islam zal overwinnen'. Dit duidt uiteraard op een verdelende, demoniserende, beschuldigende retoriek, maar de vraag is of dergelijk discours onder jongeren vanzelfsprekend geïnfiltreerd is in onze samenleving of dat het daadwerkelijkheid een voorbode is van het ondernemen van actie? Met andere woorden: is er sprake van een risico dat iemand op deze wijze radicaliseert? Daarin ligt wel een belangrijk onderscheid voor de uitleg van de indicator 'bedreiging voor de democratie en veiligheid van burgers' en de daaruit volgende aanpak van jongeren.

Want wat in principe gemeten zou moeten worden is de 'bereidheid' tot het verwerpen van de bestaande rechtsorde, al dan niet met geweld. Deze focus beziet meer 'waar iemand staat qua ideeën en gedachtegoed'. In dat geval zou veel dieper ingegaan moeten worden op de sociale interactie van een jongere met zijn of haar omgeving, dan dat risicoduiding gericht is op incidenten of een verzameling voorvallen zoals schooluitval, ruzies met de omgeving of onhandelbaar gedrag op school. Daarvoor volstaat niet enkel het verzamelen van voorvallen die bekend zijn bij diverse instanties; die geven geen objectief beeld van een persoon. Bij duiding van radicaliseringsprocessen naar extremisme is het in wezen ook zaak om te bepalen hoe iemand zichzelf ziet ten opzichte van de heersende maatschappelijke orde.

Naar aanleiding van de open interviews ontstaat ook het idee dat inzichten over duiding van radicaliseringsprocessen naar extremisme weinig onderbouwd zijn. Het heeft er alle schijn van dat de meeste gemeenten niet duurzaam investeren in de kennisopbouw over het vroegsignaleren en duiden van extremisme. Alle frontlijnwerkers die hebben meegedaan aan dit onderzoek hebben ooit een cursus of training gevolgd, maar de meeste krijgen hier geen opvolging op, laat staan opvolging gericht op andere ideologieën dan religieus extremisme of jihadisme (mogelijk uit nood door tijdsdruk en gebrek aan financiële middelen).

Ook zijn er tekenen van denkreflexen bij de lokale veiligheidsprofessionals die kunnen leiden tot 'inschattingsfouten' en 'beoordelingsfouten'. Hierdoor zou ook een kritische reflectie op het eigen vermogen kunnen worden verhinderd. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat mensen anderen taxeren vanuit hun eigen gezichtspunt. (Eysink Smeets *et.al.* 2011). Of wel, zeker vanuit het perspectief van

perceptiebeïnvloeding moeten we in acht nemen dat mensen elkaar een bepaalde mate van extremititeit of radicaliteit toedichten.

6. AANBEVELINGEN

Uitgaande van de Europese beleidsopdracht inzake terrorismebestrijding, wordt er van lokale veiligheidsprofessionals verwacht dat ze kunnen beoordelen of iemands gedachtegoed een potentieel risico vormt voor de samenleving. Hiervoor zouden frontlijnwerkers in staat moeten zijn om vast te stellen of er sprake is van een 'actieve aanvaarding van een ideologie, met het voornemen om opzettelijk geweld toe te passen om de structuur van een staat en zijn elite te ontwrichten' (European Parliamentary Research Service 2015). Zoals is gebleken uit het theoretisch kader van deze studie, gaat het in feite om de intentie en/of de bereidheid tot geweldpleging die we willen meten. Het normbesef rondom deze opdracht lijkt niet goed te zijn ingebed binnen gemeenten; zij zijn verantwoordelijk voor de lokale aanpak van extremisme. De voornaamste reden hiervan lijkt verscholen in de abstracte opdracht tot vroegsignalering, waarin geen (juridische) maatstaf wordt meegegeven. Doordat in Nederland hoog wordt ingezet op het vroegtijdig herkennen van radicalisering, laat het normatieve kader dat overheerst in Nederlandse beleidsstukken veel ruimte voor eigen interpretatie. Hierdoor wordt het begrip 'bedreiging voor de democratie' ingevuld naar eigen betekenis, over het algemeen op basis van intuïtie. Het resultaat daarvan is ambiguïteit.

Terrorismedeskundigen benadrukken echter dat het niet gaat om ontspoorde individuen – of om radicale personen – maar om mensen die onze rechtsorde niet accepteren (De Graaff 2008; Kowalski 2017; Kundnani 2015; McCauley & Moskalenko 2016). Dat is een belangrijk verschil in perceptie als vertrekpunt voor risicobeoordelingen, omdat hierin mogelijk wel toekomstige geweldpleging schuilgaat waar dat voor 'algemeen' radicalisme of extremisme niet automatisch opgaat. Toegespitst op de doelgroep van deze studie, de adolescenten (tot ongeveer 23 jaar), is een radicaliseringsproces eerder een zoektocht naar identiteit dan een voorbode van terrorisme. Beter is dan te denken vanuit het perspectief van ontspoorde jongeren die afwijkingen vertonen van de status quo, in plaats van meteen te duiden in termen van risicojongeren. Het gaat vaak eerder om het willen creëren van radicale veranderingen op sociaal en cultureel gebied, dan dat getracht wordt de staatsstructuur of samenleving te ontwrichten, zoals bij extremistisch geweld het geval is.

Om vast te stellen of er sprake is van een identiteitscrisis zouden vragen gesteld moeten worden als: wordt er gedacht in wij versus zij?

Waarom vinden ze bepaald gedachtegoed aantrekkelijk? En in hoeverre acht de jongere zichzelf van betekenis? Het gevoel van 'gezien worden', 'erbij horen', 'ertoe doen' is vaak de drijfveer voor het aannemen van een bepaalde identiteit (Victoroff, Adelman & Matthews 2012, p. 795). Dit komt overeen met aloude sociaal-psychologische theorieën uit de criminaliteitspreventie onder jongeren, waarbij de vraag 'ben ik van betekenis voor anderen?' centraal staat (Rogers 1959; Leary & Baumeister 2000). Jongeren die kampen met dergelijke existentiële vragen vormen niet direct een bedreiging voor de democratie of de veiligheid van andere burgers. Deze categorie valt nog 'te redden' middels een pakket sociale maatregelen, ervan uitgaande dat dergelijke jongeren eerder 'kwetsbare mensen' zijn, die mogelijk in een ontwikkelingscrisis verkeren.

Om te beoordelen of iemands gedachtegoed, houding, mening of gedrag daadwerkelijk een gevaar vormt voor de samenleving, zou gewogen moeten worden of zij als hoogste doel hebben om onze samenleving te ontwrichten en te vernietigen. Ofwel, of zij daadwerkelijk verandering teweeg willen brengen met gebruik van geweld. Hiervoor is het nodig om op het eerste niveau een sociaal-psychologisch beeld te scheppen waarbij rekening wordt gehouden met de lokale context, om te bezien in hoeverre er sprake is van de bereidheid tot het gebruik van geweld (Bhui, Warfa & Jones 2014; Borum 2014; Simi & Windisch 2018). In dergelijke gevallen is het in wezen een radicaliseringsproces naar gewelddadig extremisme, of meer algemeen gesproken: de neiging tot het gebruik van extremistisch geweld, waarop we alert moeten zijn.

Bij radicaliseringsprocessen naar gewelddadig extremisme draait het voornamelijk om een toenemende afkeer van 'het systeem'. De manier waarop het huidige (maatschappelijke en politieke) systeem is ingericht, of de manier waarop het zich ontwikkelt, roept naarmate dit radicaliseringsproces vordert steeds meer weerstand op. Dat gaat samen met de aanvaarding van een alternatief dat idealiter de plaats inneemt van de huidige (democratische) staatsinrichting, en desnoods met geweld moet worden verwezenlijkt. Extremisten zijn dan personen die een totale verwerping van democratische waarden en processen nastreven. De volgende kenmerken zouden indicatoren daarvoor zijn: is er sprake van het verwerpen van de bestaande orde? Bestaat het idee van een utopisch ideaal? Ziet de jongeren zichzelf als onderdeel van een uitverkoren groep? Zien zij anderen nog als 'gelijken' of als schuldigen voor hun eigen levensomstandigheden? En in hoeverre wordt geweld gerechtvaardigd?

Wat de brede benadering inzake vroegsignalering nodig lijkt te hebben, is het creëren van bewustzijn en reflectie van de betrokken veiligheidsprofessionals rondom hetgeen we nu daadwerkelijk willen voorkomen. Op welke risico's en dreiging willen we precies grip krijgen? En met welk doel? Is het doel om alle vormen van radicalisme strategisch te voorkomen? Is het doel om risicovolle

individueen aan te wijzen, of is het zaak om diegenen te ondersteunen die lijken af te dwalen? Hiervoor is allereerst (juridisch) normbesef nodig om het verschil tussen radicalisering en het accepteren van extremistisch geweld in te zien (Van de Weert & Eijkman 2018). Immers, wat de concepten gewelddadig extremisme en terrorisme met elkaar gemeen hebben, is dat het gaat om 'ideologische' motieven om de wet te overtreden. Het verschil tussen de twee zit hem in het bereid zijn de wet te overtreden en het daadwerkelijk overtreden van de wet.

Dit inzicht geeft aanleiding om specifiekere te zijn over de term radicalisering. Het betreft in feite het (radicalisering)proces naar extremistisch geweld waarnaar we op zoek zijn, en niet naar de facto radicale personen die afwijkend gedrag vertonen. Dat het daarbij gaat om intentie tot geweldpleging omwille van het niet respecteren van de democratische kernwaarden – tolerantie, solidariteit, gelijkwaardigheid – zou geborgen moeten worden binnen gemeenten, die als regievoerder in de lokale aanpak een grote medeverantwoordelijkheid dragen. Omdat vroegsignalering een verlengstuk is van een inlichtingen- en veiligheidsketen, en beschouwd kan worden als een vorm van anticiperende justitie (of risicojustitie), lijkt het eerder een plicht dan noodzaak om binnen een gesecuritiseerde lokale CVE-aanpak aandacht te besteden aan noties zoals de rechtsstaat, democratie, mensenrechten en strafbaarstelling, en aan normatieve concepten als gerechtigheid, solidariteit, gelijkheid en diversiteit.

Het is niet alleen belangrijk om aandacht te geven aan basale juridische inkadering omdat dit recht doet aan de norm voor detectie en duiding van potentiële risico's voor de samenleving. Het is ook belangrijk omdat hiermee de waardegemeenschap wordt gerespecteerd die staat voor democratie en de rechtsstaat, conform de European Union Global Strategy (Biscop 2016) voor veiligheidsbeleid. Het belangrijkste punt voor kritische reflectie dat hierin schuilt, is dat er naast een heldere (beleids)norm, ook meer duidelijkheid komt over gebruikte terminologie. Gemeenten kunnen hier zelf de verantwoordelijkheid in nemen door van tevoren concreet te worden over de te hanteren formuleringen, percepties en doelen. Of, zoals tevens het advies luidt van Ranstorp (2016), gebaseerd op reflecties met lokale veiligheidscoördinatoren en frontlijnwerkers uit twintig Europese steden: 'Wees duidelijk over definities [...] omdat er meerdere percepties zijn over terminologie. Het definiëren van wat wordt bedoeld met radicalisering is essentieel omdat het verschillende dingen voor verschillende mensen betekent. Dit kan leiden tot misvattingen tussen verschillende instanties en actoren uit het maatschappelijk middenveld. Verduidelijkende concepten bevorderen een gemeenschappelijk begrip van doelen en aanpak van het actieplan.'

Tot slot, om zich bewust te worden van de heersende denkreflexen die zogeheten cognitieve biases veroorzaken, is ruimte nodig voor onafhankelijk, creatief, kritisch en '*out of the box*' denken. Alleen op die manier is het mogelijk om tot een goede inschatting van risico's te komen en tunnelvisie te vermijden. Hiervoor

zou evaluatie van (fictieve) casusoverleggen een nuttige graadmeter zijn. Daartoe kunnen analyses op denkreflexen al een nuttige tool zijn om tot inzicht van het eigen vermogen en denkproces te komen.

LITERATUURLIJST

Abels, P. (2008). Dreigingsbeeld terrorisme Nederland: nut en noodzaak van een 'all-source threat assessment' bij terrorismebestrijding. In E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (Red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp. 535-544). Deventer: Kluwer.

Abels, P. (2012, 2 januari). De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken. Geraadpleegd op 1 mei 2018 van: https://www.nctv.nl/binaries/brede-benadering-in-de-terrorismebestrijding_tcm31-31653.pdf.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004). *Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aly, A., & Striegher, J.-L. (2012). Examining the role of religion in radicalization to violent Islamist extremism. *Studies in Conflict & Terrorism* 35(12), 849-862.

Amoore, L., & De Goede, M. (Red.) (2008). *Risk and the war on terror*. Londen: Routledge.

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational*. New York: HarperCollins.

Bartlett, J., & Miller, C. (2012). The edge of violence: towards telling the difference between violent and non-violent radicalization. *Terrorism and Political Violence*, 24(1), 1-21.

Bertholet, A.G.E.M. (2016). Risico-intelligentie en risicovaardigheid van professionals in het veiligheidsdomein, Problemen bij het nemen van risico-beslissingen door denkfouten en beperkte gecijferdheid. *Vakblad voor omgevingsveiligheid, risicobeleid en risicocommunicatie*, 7(22-23), 60-74.

Biscop, S. (2016). *The European security strategy: a global agenda for positive power*. London: Routledge.

Bjørge, T. (2014). *Terror from the extreme right*. New York: Routledge.

Bjørger, T., & Gjelsvik, I.M. (2015). Norwegian research on the prevention of radicalisation and violent extremism. A state of knowledge. *PHS Forskning*, 22. Oslo: The Norwegian Police University College.

Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and quantity*, 36(4), 391-409.

Borum, R. (2011). Radicalization into violent extremism I: A review of social science theories. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 7-36.

Borum, R. (2014). Psychological vulnerabilities and propensities for involvement in violent extremism. *Behavioral sciences & the law*, 32(3), 286-305.

Boutellier, J.C.J. (2005) *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Boutin, B. (2016). Administrative Measures in Counter-Terrorism and the Protection of Human Rights. *Security and Human Rights*, 27(1-2), 128-147.

Brantingham, P. J., & Faust, F. L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284-296.

Brown, K.E., & Saeed, T. (2015). Radicalization and counter-radicalization at British universities: Muslim encounters and alternatives. *Ethnic and Racial Studies*, 38(11), 1952-1968.

Buijs, F.J., Demant, F., & Hamdy, A. (2006) *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bhui, K., Warfa, N., & Jones, E. (2014). Is violent radicalisation associated with poverty, migration, poor self-reported health and common mental disorders? *PloS one*, 9(3), e90718.

Cialdini, R.B. (2009). *Influence: Science and practice* (Vol. 4). Boston: Pearson education.

Castells, M. ([1996] 2000) *The Information Age: economy, society, and culture*, vol. 1, *The Rise of the Network Society* (revised edn). Oxford: Blackwell.

Clutterbuck, L. (2015). Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits. In Middle East Institute (Red.) *Understanding Deradicalization: Pathways to Enhance Transatlantic Common Perceptions and Practices*. Washington DC: Middle East Institute.

Coolsaet, R. (2015). Wat drijft de Syriëstrijder? *Samenleving en politiek*, 22(2-15), 4-13.

Cragin, R.K. (2014). Resisting violent extremism: A conceptual model for non-radicalization. *Terrorism and Political Violence*, 26(2), 337-353.

Crawford, A. (2009). Governing through anti-social behaviour: Regulatory challenges to criminal justice. *The British Journal of Criminology*, 49(6), 810-831.

Crawford, A. (2010). Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty. In J. Blad, M. Hildebrandt, K. Rozemond, M. Schuilenburg & P. Van Calster (Red.) *Governing Security under the Rule of Law* (pp. 9-35). Den Haag: Eleven International Publishing.

Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9), 797-814.

Davies, M.W., Warnes, R., & Hofman, J. (2017). *Exploring the Transferability and Applicability of Gang Evaluation Methodologies to Counter Violent Radicalisation*. Santa Monica: RAND Corporation.

De Graaf, B.A. (2011). 'Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2(2), 62-80.

De Graaf, B.A. (2014). De vlam van het verzet. *Nederlandse strijders in het buitenland, vroeger en nu. Anton de Kom lecture*, 19.

De Graaf, B.A., & Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering. *Justitiële verkenningen*, 37(8), 33-52.

De Graaf, B.A., & Weggemans (2018). Quicksan Amsterdamse aanpak radicalisering en terrorisme. Utrecht/Den Haag: Universiteit Utrecht in samenwerking met Universiteit Leiden.

De Jongh, L.C.J. (2015). *Sugar-coating over a bitter pill? The effects of delegating counter-radicalisation policies at the municipal level in the Netherlands* (Master's scriptie). Leiden: Universiteit Leiden.

De Waele, M., Noppe, J., Moors, H., & Garssen, A. (Red.). (2017). *Aanpak van gewelddadige radicalisering CPS 2017-1*, 42(42). Apeldoorn: Maklu.

Della Porta, D., & LaFree, G. (2012). Processes of radicalization and de-radicalization. Editor's introduction. *International Journal of Conflict and Violence* 6(4)-10.

Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (Red.). (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. California, US: Sage Publications.

Dobelli, R., & Van Nes, L. (2012). *De kunst van het heldere denken: 52 denkfouten die je beter aan anderen kunt overlaten*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Durose, C. (2009). Front-Line workers and 'local knowledge': neighbourhood stories in contemporary UK local governance. *Public Administration*, 87(1), 35-49.

Dzhekova, R., Stoyanova, N., Kojouharov A., Mancheva, M., Anagnostou, D. & Tsenkov, E. (2016). *Understanding Radicalisation. Review of the literature*. Sofia: Center for the Study of Democracy.

Eijkman, Q. (2017). *Toegang tot het recht gaat glocal*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Eijkman, Q., & Roodnat, J. (2017). Beware of branding someone a terrorist: local professionals on person-specific interventions to counter extremism. *Journal for Deradicalization*, Spring issue (10), 175-202.

Eijkman, Q., & Schuurman, B. (2011). Preventive counter-terrorism and non-discrimination in the European union: A call for systematic evaluation. *International Centre for Counter-Terrorism The Hague, Working Paper, 2*. Den Haag: ICCT.

Europese Commissie. (2005). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende rekrutering voor terrorisme: aanpakken van de factoren die bijdragen tot gewelddadige radicalisering. COM(2005) 313 definitief.

Europese Commissie (2016). Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions: supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism. COM(2016) 379 final.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) (2015). Quickscan radicalisering en maatschappelijke spanningen (Een verkennend onderzoek onder gemeenten naar lokale problematiek, beleid en behoeften). Geraadpleegd op 23 augustus 2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/12/quickscan-radicalisering-en-maatschappelijke-spanningen>

Eysink Smeets, M., Moors, H., & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden: evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Feddes, A.R., Nickolson, L., & Doosje, B. (2016). Triggerfactoren in het radicaliseringsproces. *Justitiële verkenningen*, 42(2), 22-48.

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

Gad, U.P. (2012). Preventing radicalisation through dialogue? Self-securitising narratives versus reflexive conflict dynamics. *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), 391-407.

Geary, D.C. (2012). Folk knowledge and academic learning. In N.M. Seal, (Ed.) *Encyclopedia of the Sciences of Learning* (pp. 1305-1310). New York: Springer.

Greenhouse, P.M. (2013). Activity theory: a framework for understanding multi-agency working and engaging service users in change. *Educational Psychology in Practice*, 29(4), 404-415.

Gubrium, J.F., & Holstein, J.A. (2003). From the individual interview to the interview society. In J.F. Gubrium & J.A. Holstein (Red.) *Postmodern interviewing* (pp. 21-50). London: Sage.

Haidt, J. (2012). *The righteous mind*. New York: Paragon.

Hermans, F.J., Van Kapel, M., Van Wonderen, R, & Booijink, M. (2016). *Preventie van radicalisering. Praktijkvoorbeelden van aanpakken gericht op kwetsbare jongeren*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Herrington, V., & Roberts, K. (2012). Addressing psychological vulnerability in the police suspect interview. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6(2), 177-186.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2017). Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Geraadpleegd op 3 februari 2018, van <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/09/06/evaluatie-van-het-actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>.

Hijzen, C. (2018). Paddenstoelen, prikkeldraadversperringen en sleepnetten. *Justitiële Verkenningen*, 44(1), 11-32.

Hirsch Ballin, M.F.H. (2012). *Anticipative criminal investigation: Theory and counter-terrorism practice in the Netherlands and the United States of America* (proefschrift). Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Hopkins, N., & Kahani-Hopkins, V. (2009). Reconceptualizing extremism and moderation: From categories of analysis to categories of practice in the construction of collective identity. *British Journal of Social Psychology*, 48(1), 99-113.

Horgan, J. (2008). From profiles to pathways and roots to routes: Perspectives from psychology on radicalization into terrorism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 618(1), 80-94.

Horgan, J., & Braddock, K. (2010). Rehabilitating the terrorists?: Challenges in assessing the effectiveness of de-radicalization programs. *Terrorism and Political Violence*, 22(2), 267-291.

Jacobs, G. (2008). De professional in de knel. In G. Jacobs, R. Meij, H. Tenwolde & Y. Zomer (Red.), *Goed werk, verkenningen van normatieve professionalisering* (pp. 36-50), Amsterdam: SWP.

Juntunen, T., & Hyvönen, A.E. (2014). Resilience, security and the politics of processes. *Resilience*, 2(3), 195-209.

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgments under uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Koehler, D. (2016). *Understanding deradicalization. Methods, tools and programs for countering violent extremism*. Oxon/New York: Routledge.

Kundnani, A. (2015). *A decade lost: Rethinking radicalisation and extremism*. London: Claystone.

Kundnani, A., & Hayes, B. (2018). *The globalisation of Countering Violent Extremism policies. Undermining human rights, instrumentalising civil society*. Amsterdam: Transnational Institute.

Kühle, L., & Lindekilde, L. (2012). Radicalisation and the Limits of Tolerance: A Danish Case-Study. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1607-1623.

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research*. California: Sage, 230-43.

Laan, G. van der. (2006). *Maatschappelijk werk als ambacht: inbedding en belichaming*. Amsterdam: SWP / Humanistic University Press.

Lakoff, G., & Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago & London: University of Chicago Press.

Landsheer, J.A., & Boeije, H.R. (2010). In search of content validity: facet analysis as a qualitative method to improve questionnaire design. *Quality & Quantity*, 44(1), 59.

Leary, M.R., & Baumeister, R.F. (2000). The nature and function of self-esteem: Sociometer theory. In M.P. Zanna & J.M. Olson (Eds.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 32) (pp. 1-62). Cambridge, US: Academic Press.

Lindekilde, L. (2012). Neo-liberal governing of 'radicals': Danish radicalization prevention policies and potential iatrogenic effects. *International Journal of Conflict and Violence*, 6(1), 109-125.

Lomell, H.M. (2012). Punishing the uncommitted crime: prevention, pre-emption, precaution and the transformation of criminal law'. In B. Hudson & S. Ugelvik (Red.), *Justice and security in the 21st century. Risks, rights and the rule of law* (pp. 83-100). New York: Routledge.

Mastroe, C., & Szmania, S. (2016). Surveying CVE Metrics in Prevention, Disengagement and De-Radicalization Programs. *Report to the Office of University Programs, Science and Technology Directorate, Department of Homeland Security*. College Park: START.

Mattsson, C., Hammarén, N., & Odenbring, Y. (2016). Youth 'at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalisation Awareness Network Collection of approaches and practices used in education. *Power and Education*, 8(3), 251-265.

McCauley, C.R., & Moskalenko, S. (2016). *Friction: How conflict radicalizes them and us*. Oxford: Oxford University Press.

McGilloway, A., Ghosh, P., & Bhui, K. (2015). A systematic review of pathways to and processes associated with radicalization and extremism amongst Muslims in Western societies. *International review of psychiatry*, 27(1), 39-50.

Monaghan, J., & Walby, K. (2012). Making up 'Terror Identities': security intelligence, Canada's Integrated Threat Assessment Centre and social movement suppression. *Policing and Society*, 22(2), 133-151.

Moors, J.A., & Bervoets, E.J.A. (Red.). (2013). *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg: gevalstudies, patronen, analyse*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Murray, J. (2005). Policing terrorism: A threat to community policing or just a shift in priorities? *Police Practice and Research*, 6(4), 347-361.

Mythen, G., Walklate, S., & Khan, F. (2009). 'I'm a Muslim, but I'm not a Terrorist': Victimization, Risky Identities and the Performance of Safety. *The British Journal of Criminology*, 49(6), 736-754.

Nasser-Eddine, M., Garnham, B., Agostino, K., & Caluya, G. (2008). *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*. Edingburgh: Counter Terrorism and Security Technology Centre DSTO Defence Science and Technology Organisation, No. DSTO-TR-2522.

Nesser, P. (2014). Toward an increasingly heterogeneous threat: a chronology of jihadist terrorism in Europe 2008-2013. *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(5), 440-456.

Neumann, P.R. (2013). The trouble with radicalization. *International Affairs*, 89(4), 873-893.

NCTV (2016). *Nationale Contraterrorismestategie 2016-2020*. Den Haag: NCTV.
Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale counterterrorisme strategie 2011-2015*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Overeem, P. (2017). Public service ethics and integrity: Some general lessons. In M. Kowalski (Ed.), *Ethics of Counterterrorism* (pp. 19-34). Amsterdam: Boom uitgevers.

Parker, L.D. (2012). Qualitative management accounting research: Assessing deliverables and relevance. *Critical perspectives on accounting*, 23(1), 54-70.

Peddell, D., Eyre, M., McManus, M., & Bonworth, J. (2016). Influences and vulnerabilities in radicalised lone-actor terrorists: UK practitioner perspectives. *International Journal of Police Science & Management*, 18(2), 63-76.

Poggenpoel, M., & Myburgh, C. (2003). The researcher as research instrument in educational research: a possible threat to trustworthiness? *Education*, 124(2), 14-19.

Prudon, P., & Doosje, B. (2015). Radicalisering: een analyse in termen van sekten. *De Psycholoog*, 50(2), 44-51.

Ragazzi, F. (2016). Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as 'policed multiculturalism'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 724-741.

Ragazzi, F. (2017). Countering terrorism and radicalisation: Securitising social policy? *Critical Social Policy*, 37(2), 163-179.

Ranstorp, M. (2016). *Developing a local prevent framework and guiding oprinciples*. RAN POLICY PAPER. Geraadpleegd op 11 mei 2018 van: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/policy_paper_developing_local_prevent_framework_guiding_112016_en.pdf.

Rogers, C.R. (1959). *A theory of therapy, personality, and interpersonal relationships: As developed in the client-centered framework* (Vol. 3). New York: McGraw-Hill, 184-256.

Rubin, H.J. & Rubin, I. (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data* (2nd edn). California, US: Sage Publications.

Sageman, M. (2011). *Leaderless jihad: Terror networks in the twenty-first century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Sarma, K.M. (2018). Multi-agency working and preventing violent extremism I. RAN H&SC ISSUE Paper. Geraadpleegd op 11 Mei 2018 van: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/multi-agency-working-preventing-violent-extremism-042018_en.pdf.

Sarma, K.M. (2017). Risk assessment and the prevention of radicalization from nonviolence into terrorism. *American Psychologist*, 72(3), 278-288.

Schils, N. & Verhage, A. (2017). Understanding How and Why Young People Enter Radical or Violent Extremist Groups. *International Journal of Conflict and Violence*, 11(2), 1-17.

Schmid, A.P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*, 97, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism (ICCT-The Hague).

Schuilenburg, M. (2011). The securitization of society: on the rise of quasi-criminal law and selective exclusion. *Social Justice*, 38(1-2), 71-86.

Schuilenburg, M. & Van Steden, R. (2016). Positieve veiligheid. Een inleiding. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6(3), 2-15.

Schuurman, B., Bakker, E., & Eijkman, Q. (2018). Structural influences on involvement in European homegrown jihadism: A case study. *Terrorism and Political Violence*, 30(1), 97-115.

Schuurman, B., & Eijkman, Q. (2015). Indicators of terrorist intent and capability: Tools for threat assessment. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 8(3), 215-231.

Schuurman, B., & Taylor, M. (2018). Reconsidering Radicalization: Fanaticism and the Link Between Ideas and Violence. *Perspectives on Terrorism*, 12(1), 3-22.

Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479-494.

Sieckelinck, S., Kaulingfreks, F., & De Winter, M. (2015). Neither villains nor victims: towards an educational perspective on radicalisation. *British Journal of Educational Studies*, 63(3), 329-343.

Simi, P., & Windisch, S. (2018). Why Radicalization Fails: Barriers to Mass Casualty Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 1-20.

Spalek, B. (2012). *Counter-Terrorism, Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. London: Palgrave Macmillan.

Taleb, N.N. (2007). *The black swan: The impact of the highly improbable* (Vol. 2). New York: Random House.

Thomas, P. (2014). Divorced but still co-habiting? Britain's Prevent/community cohesion policy tension. *British Politics*, 9(4), 472-493.

Transitiebureau (2012). Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning. 's-Gravenhage: TransitieBureau Begeleiding in de Wmo (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

Van de Weert, A., & Eijkman, Q.A. (2018). Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 1-24.

Van der Woude, M.A.H. (2010). *Wetgeving in een veiligheidscultuur: Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts) politieke context*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Van Doorn, L. (2008). *Sociale professionals en morele oordeelsvorming*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Van Ginkel, B. & Entenmann, E. (Red.), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats & Policies*, The International Centre for Counter-Terrorism. The Hague 7(2) (2016).

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?: praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Victoroff, J., Adelman, J.R., & Matthews, M. (2012). Psychological factors associated with support for suicide bombing in the Muslim diaspora. *Political Psychology*, 33(6), 791-809.

Vonk, G., Klingenberg, A., Munneke, S., & Tollenaar, A. (2016). *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Witte, R. (2015). Radicalisering signaleren! Maar wat, wie, hoe? Expertise loont pas in een proces van samen goed kijken en een oordeel vormen. *Cogiscope*, 2, 16-19.

Witte, R., & Jacobs, M. (2015). *Met brede(re) ervaring de toekomst in. Tien jaar beleid en praktijk van signalering en aanpak radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*. Den Haag: EMMA experts in Media en Maatschappij.

Wittendorp, S., De Bont, R., Van Zuijdewijn, J.D.R., & Bakker, E. (2017). *Beleidsdomein aanpak jihadisme: een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010 tot 2017)*. Leiden: Universiteit Leiden.

Young, H.F., Holsappel, J., Zwenk, F., & Rooze, M. (2014). *Review van het wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering; en wat dit betekent voor TERRA*. Den Haag: TERRA.

BIJLAGE 1

CONVENANT PERSOONSGERICHTE AANPAK VOORKOMING RADICALISERING EN EXTREMISME (NCTV 2017)



Convenant

Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme

Dreiging

Het (mondiale) jihadisme vormt een substantiële en langdurige bedreiging voor de internationale veiligheid en stabiliteit en voor de veiligheid van Nederland. Het ontstaan van de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS) en het uitroepen van “het kalifaat” vormt een destabiliserende factor, zowel op lokaal, nationaal als mondiaal niveau. Deze internationale ontwikkelingen hebben hun weerslag op Nederland. Enerzijds doordat uit Nederland afkomstige jihadisten aansluiting zoeken bij internationale terroristische organisaties, anderzijds doordat aanhangers van het jihadisme zich ook in ons land openlijk manifesteren. In Nederland is de jihadistische beweging een kleine, maar gevaarlijke groepering die geweld legitimeert en propageert als middel om haar doelen te realiseren. Recente aanslagen, waaronder die in België, Turkije, Frankrijk en Duitsland, tonen het gebruik van geweld door extremisten op westers grondgebied.

De als gevolg van de oorlog in Syrië ontstane grootschalige asielstroom richting West-Europa wakkert ook in Nederland een heftig maatschappelijk debat aan over de opvang van vluchtelingen, (gebrek aan) invloed op de besluitvorming en gevoelens van onveiligheid en van tweedeling in de maatschappij. Deze polarisatie kan een voedingsbodem zijn voor radicalisering en kan de weerbaarheid van individuele personen sterk beïnvloeden. Ook kunnen links- en rechts-extremistische groeperingen in reactie hierop extra in beweging komen.

Deze ontwikkelingen leiden tot een dreiging tegen de democratische rechtsorde die verschillende vormen aanneemt. Reeds enige tijd is de kans dat in Nederland een aanslag wordt gepleegd substantieel¹. De druk op de open en vrije samenleving neemt toe door de groeiende invloed van personen en organisaties die aanzetten tot afzondering, onverdraagzaamheid en soms zelfs tot haat en daarmee de vrijheid en ontwikkeling van anderen proberen in te perken. De burger staat hierbij in meerdere opzichten centraal, want uiteindelijk zijn het burgers die zich bedreigd voelen of een bedreiging vormen, polariseren of samenbrengen, kwetsbaar of weerbaar blijken en dader of slachtoffer kunnen zijn.

Taken en verantwoordelijkheden

De overheid, in de breedste zin des woords, staat vanuit verschillende taken en verantwoordelijkheden voor de uitdaging om deze dreiging te beperken en te keren. Zo heeft de overheid een taak in het maatschappelijk debat en de inrichting van de samenleving, heeft zij mede een belangrijke taak in de participatie en de ondersteuning van hulpbehoeftigen in de samenleving en heeft zij mede een taak ten aanzien van de psychosociale zorg en de ontwikkeling van personen. Ook is zij verantwoordelijk voor de integriteit van overheidsinstellingen, de handhaving van de rechtsorde en de veiligheid.

De overheid bestaat uit verschillende organen en instanties, met eigen taken en verantwoordelijkheden:

- Het bestuur en de volksvertegenwoordiging geven, met journalisten, wetenschappers en opiniemakers, richting aan het maatschappelijk debat door de gemeenschappelijke normen en waarden actief uit te dragen, door de grenzen aan te geven waarbinnen dat debat kan plaatsvinden, door het debat te faciliteren en erop toe te zien dat iedereen in vrijheid daaraan kan deelnemen.
- De gemeente (het college van burgemeester en wethouders) heeft als kerntaken onder meer burgerzaken, milieu, zorg en welzijn, veiligheid en openbare orde, werk en inkomen, jeugd en onderwijs en infrastructuur. De gemeente speelt een belangrijke rol bij de participatie van zorgbehoeftigen, onder andere gehandicapten, ouderen, werklozen, jeugdigen en asielzoekers of vreemdelingen met een verblijfvergunning. Zij speelt onder meer een rol bij de basisbehoeften en faciliteren een basisniveau op het gebied van wonen, inkomen, onderwijs, cultuur en sport. Op deze manier kunnen mensen zich ontwikkelen en meedoen in de samenleving.
- De burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie hebben de taak om te zorgen voor een zo veilig mogelijke leefomgeving. Van personen van wie aanleiding is te veronderstellen dat zij een gevaar vormen voor de veiligheid, wordt een inschatting gemaakt van de aard en omvang van die dreiging. Daders van strafbare feiten worden waar mogelijke en opportuun opgespoord en vervolgd en de openbare orde wordt gehandhaafd.
- De Raad voor de Kinderbescherming heeft tot taak om te komen tot een onbedreigd ontwikkelingsperspectief voor het kind. Hoewel ouders het recht én de plicht hebben om hun kinderen op te voeden, komt de ontwikkeling van een kind soms ernstig in gevaar doordat ouders hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen of doordat vrijwillige hulp stagneert of onmogelijk is. In dat geval moet de overheid ingrijpen. Het belang van het kind staat immers voorop.
- De Reclasseringsinstellingen hebben tot taak bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving door het beheersen van risico's en veroordeelden of verdachten te stimuleren zijn of haar gedrag te veranderen. Op die manier werken zij aan het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. De reclasseringsinstellingen begeleiden de uitvoering van straffen en maatregelen en ander beslissingen van justitiële instanties.

De overheid staat bij het realiseren van deze taken niet alleen. Aan het daadwerkelijk omarmen van het geweldddadige gedachtengoed gaat een proces van radicalisering vooraf, dat niet altijd op eenduidige wijze verloopt. Van personen die zich vanuit hun diepste overtuiging afkeren van onze democratische rechtsorde kan slechts tot een optimale aanpak worden gekomen als de overheid, dat wil zeggen al die verschillende organen en instanties, vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid, als één geheel werkt aan de oplossing van de bredere problematiek en samenwerkt met andere maatschappelijke

¹ Zie het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 32 t/m 42.

instellingen die hierbij een rol kunnen spelen. In deze gevallen is het geheel meer dan de som der delen. Het kan hierbij gaan om instellingen van maatschappelijk werk, instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg, stichtingen voor reclassering, (jeugd)zorgaanbieders en gecertificeerde (jeugd)hulpinstellingen. Zo kunnen instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg personen met een psychiatrische aandoening helpen zoveel mogelijk de regie over hun eigen leven te houden, hen helpen om hun rol in de samenleving weer op te pakken en met hen werken aan ontwikkeling of herstel van de zelfstandigheid.

Deze verschillende taken en verantwoordelijkheden vormen, samen met onze fundamentele normen en waarden, een belangrijk deel van de fundering van de democratische rechtsorde waarop onze samenleving is gebaseerd. Dat het fundament van onze open en vrije samenleving door extremistische en / of terroristische groeperingen wordt bedreigd brengt mee dat een gemeenschappelijke en integrale aanpak op persoonsniveau noodzakelijk is.

Verdediging en versterking rechtsorde

In de Nationale Contraterrorismestrategie is de inzet van het kabinet en de lokale partners voor de komende jaren weergegeven. Onderdeel van de nationale aanpak van terrorisme en extremisme is een multidisciplinair casusoverleg in alle betrokken gemeenten, dat is gericht op het voorkomen van radicalisering en op deradicalisering van diegenen die er reeds extremistische denkbeelden op nahouden. Deze multidisciplinaire aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lokale veiligheids- en zorginstanties. Waar dit voor de casuïstiek noodzakelijk is, werken de betrokken landelijke en lokale partijen intensief samen in een casusoverleg. Vanuit hun eigen rol en gelet op hun eigen taak en verantwoordelijkheid, dragen deze organisaties bij aan de verdediging en versterking van de democratische rechtsorde. Doel van dit samenwerkingsverband is daarmee de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering, extremisme, uitreizen of terugkeer te reduceren en zorg te bieden aan subjecten, waaronder minderjarigen. De deelnemende partijen wisselen waar nodig en mogelijk informatie uit, schatten het risico in dat van een persoon uitgaat en stellen aan de hand daarvan een persoonsgericht pakket met effectieve maatregelen samen. Het betreft hier maatregelen en/of interventies die door het bestuur, de strafrechtelijke instanties of door maatschappelijke instellingen kunnen worden getroffen.

Er is geen standaard aanpak mogelijk gebleken ten aanzien van personen die gevoelig zijn voor extremistisch gedachtengoed. Uit wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering en uit de ervaringspraktijk blijkt dat er geen eenduidig profiel van "de jihadist" of "de terrorist" bestaat. Telkens spelen diverse (sociale, economische, culturele) factoren op meerdere niveaus een rol in processen van radicalisering. Een eenduidige verklaring bestaat dan ook niet. Ook is bekend dat risicogedrag niet alleen verband houdt met ideologische overtuiging. Dat betekent dat telkens, in elke casus, zorgvuldig gekeken moet worden naar de achterliggende oorzaken van risicogedrag. Vanuit dat inzicht in achterliggende oorzaken zal vervolgens, in iedere casus, bezien moeten worden welke aanpak en

interventies nodig zijn. Dat vergt een persoonsgerichte aanpak en vereist nauwe samenwerking tussen en inzet van verschillende instanties en disciplines: van veiligheid tot specialistische zorg. Op basis van de specifieke omstandigheden van het geval wordt per casus op grond van een referentiekader met objectieve criteria beoordeeld of een persoonsgerichte, integrale benadering van het subject noodzakelijk is. Indien dit het geval is, wordt voor elke casus beoordeeld welke organen of instanties een taak hebben en betrokken dienen te worden bij de aanpak, en door welk organen of instanties derhalve relevante gegevens, waaronder ook persoonsgegevens, verwerkt moeten worden. Het is van belang dat deze gegevensverwerking rechtmatig en zorgvuldig geschiedt en dat geheimhouding van de persoonsgegevens die de partners aan elkaar verstrekken wordt gegarandeerd. Dit wordt met de navolgende afspraken beoogd.

Partijen:

Kernpartijen

- a. De gemeente , te dezen vertegenwoordigd door
- b. het Openbaar Ministerie, het College van procureurs-generaal, te dezen vertegenwoordigd door
- c. de korpschef van politie, te dezen vertegenwoordigd door

Casuspartijen

- d. De Raad voor de Kinderbescherming, te dezen vertegenwoordigd door
- e. De Reclassering Nederland, te dezen vertegenwoordigd door

Overwegende dat:

- partijen, gelet op hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het reduceren van risico's verbonden aan radicalisering, extremisme, uitreizen, of terugkeer en het bieden van zorg aan subjecten hebben besloten tot de instelling van een samenwerkingsverband, daarbij gebruik makend van hun wettelijke taken en bevoegdheden;
- in het samenwerkingsverband de bij de casuïstiek betrokken partijen in gezamenlijkheid komen tot de vaststelling van een integraal plan van aanpak ten aanzien van extremistische, geradicaliseerde personen of personen die dreigen te radicaliseren (zoals uitreizigers of potentiële uitreizigers en terugkeerders) onverlet reeds bestaande zorgkaders en / of andere samenwerkingsvormen die naast het casusoverleg bestaan;
- partijen het noodzakelijk achten dat de werkzaamheden van de betrokken partijen voor de uitvoering van het integraal plan van aanpak op doelmatige en effectieve wijze op elkaar aansluiten;

- voor de totstandkoming en uitvoering van het integraal plan van aanpak het noodzakelijk en onvermijdelijk is dat partijen relevante gegevens, waaronder ook persoonsgegevens, verwerken;
- partijen zich ervan bewust zijn dat zij bij het uitwisselen van persoonsgegevens gehouden zijn aan de op hen van toepassing zijnde wet- en regelgeving en dat bij de uitwisseling van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer van het subject dient te worden gewaarborgd;
- de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) op dit convenant van toepassing is. De Wbp wordt als het van toepassing zijnde voorschrift vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (EU 2016/679) bij inwerkingtreding van deze verordening.

Spreken het volgende af:

Artikel 1 definities

In aanvulling op de definities gegeven in de Wbp wordt in dit convenant verstaan onder:

- achterblijver: persoon met wie een uitreiziger in gezinsverband leefde;
- casusoverleg: het casusoverleg ter voorkoming van radicalisering en extremisme bestaande uit de vertegenwoordiger(s) van de betrokken partijen, en vertegenwoordigers van externe casuspartners betrokken bij het opstellen, uitvoeren of monitoren van het integraal plan van aanpak;
- externe casuspartner: een derde die noodzakelijk is bij het opstellen, uitvoeren of monitoren van het integraal plan van aanpak en die is opgenomen in bijlage 1 bij dit convenant;
- extremisme: de benaming van het fenomeen waarbij personen of groepen, op buitenparlementaire wijze over de grenzen van de wet gaan en met (gewelddadige) acties politieke besluitvorming proberen te beïnvloeden;
- integraal plan van aanpak: het document waarin het doel van de persoonsgerichte, integrale benadering van het subject en de hiertoe door partijen en eventueel betrokken externe casuspartners te treffen maatregelen zijn vastgelegd;
- radicalisering: Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld;
- referentiekader: Het objectieve kader waarin criteria worden gegeven om te bepalen of een persoonsgerichte, integrale benadering van het subject noodzakelijk is;
- signaal: een feitelijke gedraging die ingevolge het referentiekader mogelijkserwijs duidt op radicalisering, extremisme, uitreizen, of terugkeer van een natuurlijk persoon;
- subject: de betrokkene die voorwerp van bespreking is in de weegploeg of het casusoverleg;
- terugkeer: een uitreiziger die na verblijf bij een jihadistische groepering of in een jihadistisch strijdgebied terugkeert naar het

- land dat hij of zij voor de uitreis verlaten heeft of een ander land dat niet is aan te merken als jihadistisch strijdgebied;
- uitreiziger: een persoon die zijn eigen land verlaat om zich aan te sluiten bij een jihadistische groepering in een jihadistisch strijdgebied;
 - uitvoerder: de functionaris die onder verantwoordelijkheid en in naam van de verantwoordelijke als bedoeld in de Wbp, zorg draagt voor een zorgvuldig beheer van de gegevens;
 - Weegploeg: overleg, bestaande uit de vertegenwoordiger(s) van de kernpartijen, belast met het verzamelen van de verschillende eigen signalen en signalen van derden en de selectie van de aangebrachte casuïstiek op basis van het referentiekader, teneinde te bepalen of voor het subject een persoonsgerichte, integrale benadering noodzakelijk is, en welke partijen en externe casuspartners hierbij betrokken dienen te worden.

Artikel 2 de taken en bevoegdheden van de partijen

De wettelijke taken en bevoegdheden van de partijen zijn:

- voor de gemeente: de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 Gemeentewet en zijn wettelijke taken op het terrein van het toegankelijk maken en aanbieden van voorzieningen op het terrein van jeugdzorg, werk en inkomen, scholing, uitkeringen en schuldsaneringen;
- voor de politie: de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en de verlening van hulp aan hen die deze behoeven op grond van artikel 3 van de Politiewet;
- voor het Openbaar Ministerie: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op grond van artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie;
- voor de Raad van de Kinderbescherming: de taken en bevoegdheden volgens uit artikel 238, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek Boek 1, in het bijzonder het beschermen van minderjarigen tegen ernstige bedreigingen in hun ontwikkeling en gezondheid, het optreden ten behoeve van minderjarigen en het op verzoek of uit eigen beweging autoriteiten en instellingen van advies voorzien;
- voor Reclasseringsinstellingen: het op basis van de Reclasseringsregeling 1995 bijdragen aan de veiligheid van de samenleving door het beheersen van risico's, en veroordeelden of verdachten te stimuleren zijn of haar gedrag te veranderen. Op die manier werken zij aan het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. De reclasseringsinstellingen voeren taakstraffen uit en houden toezicht op maatregelen en andere beslissingen van justitiële instanties. Haar taken bij geradicaliseerde personen worden verricht door een specialistisch landelijk georganiseerd team. Dit team is toegerust om de specifieke signalen van radicalisering te herkennen en daarop te acteren.

Artikel 3 Doel van het samenwerkingsverband

Doel van dit samenwerkingsverband is:

- het reduceren van de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering, extremisme, uitreizen, of terugkeer en het bieden van zorg aan subjecten en / of
- het reduceren van risico's voor de ontwikkeling van minderjarigen door radicalisering, extremisme, uitreizen of terugkeer.

Daarvoor is het noodzakelijk dat de partijen, ieder vanuit de eigen expertise, komen tot een gemeenschappelijke aanpak, die in onderling overleg en samenhang wordt vastgesteld. Om dit doel te kunnen bereiken wisselen de partijen signalen en / of andere noodzakelijke (persoons-)gegevens uit, waardoor partijen in gezamenlijkheid een effectief en doelmatig integraal plan van aanpak kunnen vaststellen ten aanzien van in Nederland verblijvende geradicaliseerde personen of personen die dreigen te radicaliseren, gericht op:

- a. het bevorderen van deradicalisering;
- b. het stimuleren van gedragsverandering;
- c. het beperken van veiligheidsrisico's;
- d. het voorkomen van uitreizen naar een strijdgebied;
- e. het bieden van zorg aan subjecten;
- f. het bieden van hulp aan achterblijvers, indien gewenst.

De werkwijze van dit casusoverleg is beschreven in artikel 8 van het Convenant en verder uitgewerkt in de als bijlage 2 gevoegde procesbeschrijving.

Artikel 4 Verantwoordelijkheid

De kernpartijen zijn gezamenlijk de verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de gegevensverwerking in het kader van dit samenwerkingsverband. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit Convenant is door de kernpartijen bij de Autoriteit Persoonsgegevens gemeld.

Artikel 5 Uitvoerder

Voor de (dagelijkse) uitvoering van werkzaamheden hebben de kernpartijen een uitvoerder aangesteld. De uitvoerder heeft onder meer tot taak alle voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de weegploeg en het casusoverleg te verrichten, het informatie-systeem bij te houden en overige op verzoek van de kernpartijen te verrichten werkzaamheden.

Artikel 6 Grondslag verstrekking persoonsgegevens

De grondslag met betrekking tot de gegevensverwerking is:

- a. Voor het OM: op grond van het bepaalde in artikel 39f, eerste lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens kan het College van procureurs-generaal, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, aan personen en instanties voor bepaalde doeleinden strafvorderlijke gegevens verstrekken;
- b. Voor de Politie: Op grond van artikel 18, tweede lid, en artikel 20 Wet politiegegevens mag de politie structureel, specifiek omschreven politiegegevens verstrekken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang.
- c. Voor de gemeente: op grond van artikel 8, aanhef en onder e van de Wbp mag de gemeente persoonsgegevens verwerken indien de verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van zijn publiekrechtelijke taak dan wel van het bestuursorgaan waaraan hij de gegevens verstrekt.

- d. Voor de Raad voor de Kinderbescherming: op grond van artikel 8, aanhef en onder e van de Wbp mogen persoonsgegevens door de Raad van de Kinderbescherming worden verstrekt indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van zijn publiekrechtelijke taak dan wel van het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt;
- e. Voor <aanvullen met desbetreffende reclasseringsinstantie>: op grond van artikel 8 Reclasseringsregeling 1995 juncto artikel 8, aanhef en onder c van de Wbp mogen persoonsgegevens door de Reclassering worden verstrekt indien de verstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden:
 - I. het houden van toezicht op en het begeleiden van personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit;
 - II. het geven van voorlichting en advies aan justitiële instanties;
 - III. het voorbereiden en begeleiden van de uitvoering van de taakstraffen.

Artikel 7 Werkwijze Weegploeg

1. Signalen worden door de weegploeg verkregen door tussenkomst van een van de kernpartijen.
2. Signalen worden aan de weegploeg verstrekt:
 - a. Door de politie: via een vertegenwoordiger van de politie die deelneemt aan de weegploeg;
 - b. Door het OM: via een vertegenwoordiger van het OM die deelneemt aan de weegploeg;
 - c. Door de gemeente: via een vertegenwoordiger van de gemeente die deelneemt aan de weegploeg.
3. De weegploeg analyseert signalen, met toepassing van het als bijlage 3 gevoegde referentiekader, en beoordeelt of voor een subject een persoonsgerichte, integrale benadering noodzakelijk is, en welke partijen en externe casuspartners hierbij betrokken dienen te worden.
4. Na de analyse van de weegploeg zijn er twee mogelijkheden:
 - 1) de analyse van de signalen leidt, eventueel na het inwinnen van additionele informatie, tot een beslissing van de weegploeg om het subject te agenderen in een casusoverleg of
 - 2) uit analyse van de signalen blijkt dat deze onvoldoende substantieel zijn om het subject te agenderen in het casusoverleg.

Artikel 8 Gegevensverwerking weegploeg

1. Ten behoeve van de weegploeg legt de uitvoerder gegevens vast in een digitaal bestand, separaat van het digitaal bestand ten behoeve van het casusoverleg als bedoeld in artikel 10.
2. In het digitaal bestand worden vastgelegd:
 - a. de NAW-gegevens van het subject;
 - b. een omschrijving van de signalen;
 - c. de naam en de contactgegevens van de melder die de signalen heeft ingebracht;
 - d. de analyse van de signalen op basis van het referentiekader;
 - e. de beslissing om het subject al dan niet te agenderen in het casusoverleg;
 - f. de beslissing dat het integraal plan van aanpak is afgesloten.

3. De gegevens in het digitaal bestand worden periodiek gecontroleerd op juistheid en volledigheid en worden zo nodig aangepast.
4. Onverlet het vijfde lid, zijn gegevens uit het digitaal bestand uitsluitend toegankelijk voor kernpartijen en slechts voor zover dit noodzakelijk is voor het doel van de weegploeg.
5. Indien agendering van het subject in een casusoverleg plaatsvindt wordt een kopie van de relevante gegevens uit het bestand van de weegploeg overgedragen aan het bestand van het casusoverleg.

Artikel 9 Werkwijze van het casusoverleg

1. Aan het casusoverleg nemen die partijen en externe casuspartners deel die betrokken dienen te zijn bij het integraal plan van aanpak.
2. De deelnemers verstrekken elkaar in het casusoverleg, met inachtneming van de toepasselijke wettelijke kaders, de bij hen berustende signalen of andere relevante gegevens inzake het subject dat door de weegploeg in het casusoverleg is geagendeerd, waaronder ook begrepen persoonsgegevens voor zover die relevant en noodzakelijk zijn voor het opstellen, uitvoeren of monitoren van het integraal plan van aanpak.
3. Het casusoverleg stelt een integraal plan van aanpak op inzake het subject.
4. Het casusoverleg monitort de voortgang van het integraal plan van aanpak en adviseert de kernpartijen tot afsluiting daarvan indien de voortgang van het integraal plan van aanpak hiertoe aanleiding geeft.
5. Indien noodzakelijk, kan advies worden gevraagd aan de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) of aan andere deskundigen met expertise op het gebied van voorkomen en tegengaan van radicalisering en extremisme.

Artikel 10 Gegevensverwerking casusoverleg

1. Ten behoeve van het casusoverleg legt de uitvoerder gegevens vast in een digitaal bestand, separaat van het digitaal bestand ten behoeve van de weegploeg als bedoeld in artikel 8.
2. In het digitaal bestand worden vastgelegd:
 - a. de NAW-gegevens van het subject;
 - b. een omschrijving van de signalen;
 - c. de naam en de contactgegevens van de partij die de signalen heeft ingebracht;
 - d. de analyse van de signalen op basis van het referentiekader;
 - e. de acties die partijen ondernemen naar aanleiding van de analyse van de signalen;
 - f. de NAW-gegevens en andere relevante gegevens van achterblijvers voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van het integraal plan van aanpak;
 - g. de NAW-gegevens en andere relevante gegevens van personen uit het sociale netwerk van het subject, voor zover deze betrokken zijn of anderszins een rol spelen bij de uitvoering van het integraal plan van aanpak;
 - h. de beslissing dat het integraal plan van aanpak is afgesloten.
3. De gegevens in het digitaal bestand worden periodiek door de uitvoerder gecontroleerd op juistheid en volledigheid en worden zo nodig aangepast.
4. Partijen hebben toegang tot de gegevens uit het digitale bestand, voor zover dit noodzakelijk is voor het doel van het casusoverleg.

5. Externe casuspartners hebben toegang tot het integraal plan van aanpak. Andere informatie uit het digitaal bestand, voor zover deze informatie persoonsgegevens betreft, wordt uitsluitend aan externe casuspartners verstrekt voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van de bijdrage en expertise die door de desbetreffende partij moet worden geleverd voor het opstellen en uitvoeren dan wel monitoren van het plan van aanpak en voor de doorverstreking daarvan toestemming is gegeven door de convenantspartijen. Deze doorverstreking wordt vastgelegd in het bestand van het casusoverleg. Daarbij wordt vermeld de noodzaak van de verstreking alsmede de soort gegevens die zijn verstrekt.

Artikel 11 Informatieplicht

1. In het belang van de transparantie over de geïntegreerde en persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme wordt het convenant en de bijlagen gepubliceerd in de Staatscourant.
2. Onverlet het gestelde in het derde lid worden de verplichtingen ten aanzien van de betrokkene die voortvloeien uit de informatieplicht zoals omschreven in artikel 34 van de Wbp nagekomen op het moment dat de weegploeg is gekomen tot één van de twee mogelijkheden genoemd in artikel 7, vierde lid.
3. Voordat de verantwoordelijke de verplichtingen ten aanzien van de betrokkene die voortvloeien uit artikel 34 van de Wbp nakomt, voeren de kernpartijen onderling overleg. Mede op basis van dit overleg beoordeelt de verantwoordelijke of aan de informatieplicht kan worden voldaan of dat dit nog niet mogelijk is gelet op een van de belangen zoals omschreven in artikel 43 van de Wbp, te weten:
 - a. de veiligheid van de Staat;
 - b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - c. gewichtige economische en financiële belangen van de Staat en van andere openbare lichamen;
 - d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen genoemd onder b en c;
 - e. de bescherming van de betrokkene of van rechten en vrijheden van anderen.
4. Indien de verantwoordelijke oordeelt dat niet, of nog niet aan de informatieplicht zoals omschreven in het eerste lid, kan worden voldaan, wordt daarvan een aantekening gemaakt in het bestand.
5. Zodra er geen beletselen meer zijn, als bedoeld in het derde lid, zal de betrokkene worden geïnformeerd, ook in de gevallen waar is besloten af te zien van verdere maatregelen en/of interventies.

Artikel 12 rechten van betrokkenen

1. De betrokkene of zijn wettelijke vertegenwoordiger indien het een jongere betreft die de leeftijd van zestien nog niet heeft bereikt of indien de betrokkene onder curatele is gesteld dan wel voor de jongere een mentorschap is ingesteld, richt zijn of haar verzoek om inzage en / of correctie aan de uitvoerder. De verantwoordelijke kan ook andere functionarissen aanwijzen die onder coördinatie van de uitvoerder met de dagelijkse uitvoering van inzage-, correctie- en verzetsverzoeken zijn belast.
2. De betrokkene of zijn wettelijk vertegenwoordiger, kan aan de verantwoordelijke om inzage in zijn persoonsgegevens verzoeken.

3. Nadat de identiteit van de betrokkene is vastgesteld wordt het verzoek zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst, beantwoord. De betrokkene ontvangt een overzicht (in een begrijpelijke vorm) van de gegevens die worden verwerkt, de doelen of de doeleinden waarvoor deze gegevens worden verwerkt, de (mogelijke) ontvangers van deze gegevens en de informatie over de herkomst van die gegevens.
4. Het verzoek om inzage kan worden geweigerd indien een van de uitzonderingsgronden als bedoeld in artikel 43 van de Wbp zich voordoet. De betrokkene ontvangt in dat geval een gemotiveerde afwijzing.
5. De betrokkene of zijn wettelijke vertegenwoordiger geeft in het verzoek aan welke correcties hij of zij uitgevoerd wil zien en om welke reden. De verantwoordelijke voldoet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst van het verzoek, aan het verzoek indien en voor zover de persoonsgegevens:
 - a. feitelijk onjuist zijn;
 - b. Voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn;
 - c. Anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.
6. De verantwoordelijke draagt er zorg voor dat een beslissing tot verbetering, aanvulling, verwijdering en/of afscherming in ieder geval uiterlijk binnen vier weken na deze beslissing wordt uitgevoerd. Zij doet hiervan een kennisgeving aan partijen.

Artikel 13 Bewaartermijn

1. Onverlet het gestelde in het derde en vierde lid worden de persoonsgegevens na de laatste verwerking gedurende een termijn van 5 jaar bewaard ten behoeve van verwerking met het oog op de afhandeling van klachten en de verantwoording van verrichtingen en vervolgens vernietigd.
2. Uiterlijk 1 jaar na de laatste verwerking worden de persoonsgegevens gearchiveerd in een niet-actieve digitale omgeving en zijn de gegevens slechts nog raadpleegbaar door de kernpartijen.
3. Persoonsgegevens in het bestand van de weegploeg die betrekking hebben op personen waarvan is beslist om deze niet te agenderen in het casusoverleg worden niet langer bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden van het bestand, met een maximumtermijn van 6 maanden, en vervolgens vernietigd.
4. Voor zover dit noodzakelijk is voor een doel als bedoeld in dit convenant kunnen persoonsgegevens die overeenkomstig het tweede lid worden bewaard, in opdracht van de verantwoordelijke, ter beschikking worden gesteld aan de weegploeg voor hernieuwde verwerking.

Artikel 14 Geheimhouding

1. De partijen zijn verplicht tot geheimhouding van persoonsgegevens waarvan zij kennisnemen, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. Aan derden die inzage hebben of, in overeenstemming met het bepaalde in dit convenant, op andere wijze persoonsgegevens verkrijgen, leggen de partijen een plicht tot geheimhouding op. Deze plicht strekt tot geheimhouding van de persoonsgegevens waarvan derden kennis nemen, behoudens voor zover enig

wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Artikel 15 Beveiligingsmaatregelen

1. De verantwoordelijke beveiligt de persoonsgegevens van de betrokkenen tegen verlies of enige vorm van onrechtmatige verwerking. Men treft daartoe de nodige passende technische en organisatorische maatregelen.
2. De verantwoordelijke draagt zorg voor de beveiliging van de persoonsgegevens tegen verlies, diefstal of enige andere vorm van onrechtmatig gebruik. Daartoe wordt door de verantwoordelijke een beveiligingsplan vastgesteld dat vervolgens ook wordt geïmplementeerd. In dit beveiligingsplan is in ieder geval aandacht voor:
 - a. Fysieke maatregelen voor toegangsbeveiliging, inclusief de organisatorische controle;
 - b. De lees- en schrijfbevoegdheden van de partijen;
 - c. Wijze van toekennen, wijzigen en intrekken van autorisaties;
 - d. Logische toegangscontroles;
 - e. Automatische logging van toegang tot gegevens, inclusief een periodieke controleprocedure;
 - f. Controle op toegekende bevoegdheden;
 - g. Een incidentenregistratie: beveiligingsincidenten, inclusief datalekken, worden gemeld, geregistreerd en afgehandeld (ingevolge artikel 34a Wbp meldplicht datalekken).
3. De verantwoordelijke draagt zorg voor de implementatie van deze beveiligingsmaatregelen door de uitvoerder en controleert ook periodiek de naleving daarvan. Het beveiligingsbeleid wordt jaarlijks geëvalueerd en desgewenst herzien.
4. De partijen zijn verplicht te handelen in overeenstemming met de beveiligings- en toegangsrichtlijnen zoals opgesteld door de verantwoordelijke.

Artikel 16 Afdwingbaarheid

Dit convenant is niet in rechte afdwingbaar.

Artikel 17 Geschillen

Alle geschillen tussen partijen in verband met dit convenant worden in goed onderling overleg tussen de partijen beslecht.

Artikel 18 Inwerkingtreding, opzegging, wijziging en evaluatie

1. Dit convenant treedt in werking per <aanvullen> en wordt voor onbepaalde tijd aangegaan.
2. Elke partij kan zijn deelname aan dit convenant opzeggen met inachtneming van een opzegtermijn van 3 maanden. Artikel 14 blijft ook na opzegging voor partijen van kracht.
3. Wanneer een partij het convenant opzegt, blijft het convenant voor de overige partijen in stand voor zover de inhoud en strekking ervan zich daartegen niet verzetten.
4. Dit convenant wordt 2 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

De gemeente

| _____

Te dezen vertegenwoordigd door

| _____

Het Openbaar Ministerie

Te dezen vertegenwoordigd door

| _____

De korpschef van politie

Te dezen vertegenwoordigd door

| _____

De Raad voor de Kinderbescherming

Te dezen vertegenwoordigd door

| _____

De Reclassering Nederland

Te dezen vertegenwoordigd door

| _____



BIJLAGE 2

**MEDEDELING OVER ONDERSTEUNING
TER VOORKOMING VAN RADICALISERING
DIE TOT GEWELDDADIG EXTREMISME LEIDT
NR. COMMISSIEDOCUMENT COM (2016) 379**

Fiche 2: Mededeling over ondersteuning ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over ondersteuning ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juni 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 379

d) EUR-Lex

http://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/379/oj

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Er is geen impact assessment opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van VenJ in nauwe samenwerking met het ministerie van SZW.

2. Essentie voorstel

De mededeling geeft een overzicht van de activiteiten en bijbehorende financiering door de Europese Commissie op het gebied van het tegengaan van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt. Maatregelen ter voorkoming van radicalisering vallen in de eerste plaats onder de bevoegdheid van de lidstaten. De EU vervult een ondersteunende taak, omdat de lidstaten met gelijksoortige uitdagingen geconfronteerd worden en op onderdelen een gezamenlijke aanpak nodig is (bv. informatie-uitwisseling). Het versterken van samenwerking, netwerken, de financiering

en het uitwisselen van goede praktijken is van groot belang. Daarom ondersteunt de Commissie de lidstaten op zeven specifieke gebieden:

1. Ondersteunen van onderzoek, documentatiewerk, monitoring en netwerken
2. Tegengaan van terroristische propaganda en haatuitingen op internet
3. Aanpakken van radicalisering in gevangenissen
4. Propageren van op integratie gericht onderwijs en gemeenschappelijke waarden van de EU
5. Propageren van een op integratie gerichte, open en weerbare samenleving en contact zoeken met jongeren
6. De veiligheidsdimensie van de strijd tegen radicalisering
7. De internationale dimensie

Ad.1) De Commissie benadrukt het belang van het *Radicalisation Awareness Network en het nieuwe Centre of Excellence (RAN CoE)*¹, dat lidstaten kan ondersteunen bij het ontwerpen en uitvoeren van preventieve maatregelen. In dit verband wordt onder meer voorgesteld dat het RAN CoE een register opstelt van preventie strategieën op nationaal, regionaal en lokaal niveau, van netwerken van experts en van nationale en regionale contactpunten.

Hoewel reeds veel onderzoek is gedaan naar radicalisering en met name gewelddadig jihadisme, benadrukt de Commissie dat de laatste terroristische aanslagen in Europa aanleiding geven tot nader onderzoek. Dit moet resulteren in concrete instrumenten en politieke analyses die direct kunnen worden gebruikt door veiligheidsexperts en beleidsmakers in de lidstaten. Bijbehorende financiering komt uit het zevende kaderprogramma (tot 2013) en het programma Horizon 2020.

Ad 2) Doelstelling is het tegengaan van online haatuitingen en extremistisch en terroristisch materiaal en het stimuleren van maatschappelijk tegengeluid, in samenwerking met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De Commissie bevestigt de doorontwikkeling van het EU internetforum waarin internetbedrijven en lidstaten op vrijwillige basis samenwerken om radicalisering via internet tegen te gaan. Dit geldt ook voor de blijvende inzet en financiering van het *European Strategic Communication Network* (voorheen SSCAT) ter ondersteuning van

¹ RAN is een netwerk van practitioners, waarbij het Centre of Excellence een nieuw fenomeen is. Het CoE is een kenniscentrum waarin de ervaringen van practitioners met een academische vertaalslag worden omgezet naar onderzoeksconclusies.

de lidstaten bij de ontwikkeling van strategische communicatiestrategieën en alternatieve boodschappen zodat extremistische boodschappen minder vat krijgen op onze samenleving. In het kader van het EU internet forum wordt onder meer ingezet op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk meldingsplatform om het meldingsproces sneller en doeltreffender te maken. De Commissie verwijst hier o.a. naar het voorstel tot wijziging van de Richtlijn 2010/13/EU betreffende audiovisuele mediadiensten.²

Ad 3) Hieronder worden de activiteiten beschreven van de Commissie ter ondersteuning van de aanpak van lidstaten om radicalisering in gevangenissen tegen te gaan. In 2015 en 2016 heeft de Commissie hiervoor 8 miljoen EUR beschikbaar gesteld.

Ad 4) De Commissie doet een voorstel voor een aanbeveling van de Raad om sociale integratie te bevorderen en de fundamentele waarden van Europa te propageren via onderwijs en niet-formeel leren. Verder wordt er meer dan 400 miljoen EUR voor 2016 beschikbaar gesteld via het Erasmus+ programma voor transnationale partnerschappen waarbij prioriteit wordt gegeven aan sociale integratie, bevorderen van gemeenschappelijke waarden en intercultureel begrip, onder andere in aansluiting op de doelstellingen van de verklaring van Parijs. Daarnaast zal er nog eens 13 miljoen EUR worden besteed aan de verspreiding en schaalvergroting van de plaatselijke initiatieven.

Ad 5) De Commissie benadrukt het belang van bestrijding van discriminatie, van interculturele en interreligieuze dialoog en van het bestrijden van sociale uitsluiting door werkgelegenheid te bieden.

Daarnaast benadrukt de Commissie het belang van jeugdwerk om (kansarme) jongeren te bereiken en hen te helpen geëngageerde burgers te worden en kwetsbaarheid voor extremistische standpunten te voorkomen. Een belangrijke maatregel hierbij is de goedkeuring van de nieuwe anti-discriminatie-richtlijn. De Commissie stelt via het Europees Sociaal Fonds tot 2020 25,6 miljard euro beschikbaar voor de bevordering van sociale integratie van kansarme

² Kamerstuk 22 112 - 2170

groepen en zet verder in op het reeds bestaande programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI).

Verder wil de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, een instrumentarium ontwikkelen dat jongerenwerkers en andere opvoeders inzicht geeft hoe zij, in samenwerking met elkaar, jongeren kunnen ondersteunen bij het vergroten van hun democratische weerbaarheid, verwerven van kritische denkvaardigheden, conflictantering, omgaan met andere meningen en in hoe om te gaan met jongeren met radicale ideeën. Daarnaast zal de Commissie het budget voor de Europese vrijwilligersdienst verhogen.

Ad 6) Hieronder wordt verwezen naar de recente mededeling van de Commissie over de Europese Veiligheidsagenda.³ In deze mededeling gaf de Commissie kort een mondelinge toelichting op de op 19 april verschenen mededeling over de Europese Veiligheidsagenda.

De mededeling heeft voornamelijk betrekking op terrorismebestrijding, informatie-uitwisseling en vuurwapens/explosieven. Het bevat een opsomming van reeds medegedeelde voorstellen en bevat geen nieuw beleid of regelgeving.

Ad 7) De Commissie verwijst hierin naar het versterken van de EU inzet in internationale organisaties en multilaterale fora in het tegengaan van terrorisme. Het betreft hier voornamelijk de steun voor initiatieven van het Global Counter Terrorism Forum.

Daarnaast zet de Commissie zich in voor het versterken van capaciteiten van derde landen, zowel in het repressieve als het preventieve domein. Daartoe is de –capaciteit met betrekking tot counter terrorisme en het tegengaan van gewelddadig extremisme (CVE) op EU-delegaties versterkt. Dergelijke ondersteuningsmaatregelen zijn onderdeel van het herziene nabuurschapsbeleid. Voortgang is geboekt met samenwerking met en ondersteuning van Tunesië, Libanon en Jordanië (voorbereiding of uitvoering EU CT-dialogen).

³ Kamerstuk 32317-413

In de Hoorn van Afrika, Pakistan, Zuidoost-Azië is een aantal specifieke activiteiten tegen radicalisering gaande vanuit het *Instrument Contributing to Stability and Peace*. In de Sahel worden dit soort maatregelen gestart ter uitvoering van het regionale EU-actieplan voor de Sahel. Op het gebied van counter-narrative/strategische communicatie zal een project worden gestart in Tunesië, Marokko en Libanon en worden (digitale) interculturele contacten gestimuleerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederlands beleid is erop gericht om radicalisering die leidt tot gewelddadig extremisme tegen te gaan, door een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. De overheid treedt op tegen organisaties en personen die aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid, antidemocratische gedragingen en die de vrijheid van anderen proberen in te perken.

Binnen de EU zet Nederland zich actief in om op de diverse, waarvan een aantal ook in de mededeling genoemde, speerpunten gezamenlijk op te trekken met andere EU-lidstaten. Enerzijds gaat het om het delen van kennis en ervaringen en een actieve beleidsdialoog met gelijkgezinde EU-lidstaten en de Commissie. Anderzijds om het vergroten van het bewustzijn en de aantoonbare meerwaarde van een integrale aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme als onderdeel van een (nationale) CT strategie. Dit geldt in het bijzonder voor lidstaten die een meer traditionele 'harde' CT aanpak kennen of de lidstaten die op zoek zijn naar instrumenten om een integrale aanpak te implementeren. De Commissie, Nederland en gelijkgezinde lidstaten zijn partners in het bevorderen van deze praktijk door de gehele EU. Het *Radicalisation Awareness Network* is een belangrijk netwerk in dit opzicht.

Het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme uit 2014 vormt de leidraad bij het bestrijden van de jihadistische beweging in Nederland, het voorkomen van nieuwe aanwas en het versterken van de internationale samenwerking op dit terrein. Kernelementen van het Actieprogramma zijn: een gerichte preventieve aanpak⁴; het

⁴ NCTV en SZW zetten in op het trainen van de keten van lokale netwerken, sleutelfiguren en functionarissen in het onderwijs. Zij werken vanuit het basisprincipe om kennis en kunde, samenwerkingsverbanden en interventiemogelijkheden van organisaties en mensen te versterken

tegengaan van jihadistische propaganda; de persoonsgerichte aanpak vanuit het multidisciplinair casusoverleg; bewaken en beveiligen waar dat noodzakelijk is; en opsporing en vervolging. Deze mix van repressieve en preventieve maatregelen biedt het kabinet de mogelijkheid om binnen de kaders van het bestaande beleid de inzet bij te stellen op basis van actuele ontwikkelingen. In het kader van het actieprogramma werken de ministeries van VenJ, SZW, VWS en OCW samen aan een passende ondersteuning voor het jeugddomein in de aanpak van aanpak radicalisering en extremisme.

Voorts zet Nederland in op het uitdragen van gedeelde waarden en het bevorderen van burgerschap teneinde de maatschappelijke samenhang te vergroten en daarmee de voedingsbodem voor radicalisering te verkleinen.

Eén van de uitgangspunten van het Nederlands beleid is immers dat het lokale bestuursniveau het best geëquipeerd is om radicalisering en gewelddadig extremisme in een vroegtijdig stadium te signaleren, detecteren en te interveniëren, zoals beschreven in de Kamerbrief van februari 2015 "Versterking van de Veiligheidsketen".

Daarnaast is ook in de OJCS-raad de rol van onderwijs en jeugd aangaande het voorkomen en bestrijden van radicalisering meermaals aan de orde geweest. Hierbij is het belang van een integrale, sector overschrijdende aanpak en betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus benadrukt, onder meer in raadsconclusies over mediawijsheid en kritisch denken en de rol van de jeugdsector bij het voorkomen en bestrijden van gewelddadige radicalisering bij jongeren.

Ook buiten de EU heeft Nederland bijgedragen aan intensivering van de EU CT-samenwerking met derde landen op contraterrorisme en tegengaan van gewelddadig extremisme (CVE). Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie werd actief deelgenomen aan de CT-dialogen met Canada, Pakistan, de Verenigde Arabische Emiraten, Qatar, Turkije en Libanon. Daarnaast is gewerkt aan capaciteitsopbouw in Jordanië en Tunesië.

Naast de dialogen heeft Nederland zich ingezet om het netwerk van Europese CT/veiligheidsexperts te verbreden. Nieuwe experts zullen worden ingezet in Libanon,

op het gebied van gewelddadig extremisme en radicalisering. En hen daarmee weerbaar te maken tegen deze dreiging en maatschappelijke ontwikkeling.

de Westelijke Balkan en de Sahel. Daarnaast stond het voorkomen van radicalisering in derde landen centraal tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Dit is ingevuld door een regionale focus op de Sahel en de Hoorn van Afrika. Om deze thematische focus kracht bij te zetten heeft Nederland ook een seminar georganiseerd over voorkomen van radicalisering in de Hoorn van Afrika en, samen met de Commissie, een seminar over de raakvlakken en verbeterde coördinatie tussen ontwikkelingshulp en voorkomen van c.q. bestrijden van radicalisering (P/CVE).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De beoordeling van dit voorstel is positief. De betekenis van de mededeling ligt in het samenbrengen van bestaande initiatieven en financieringsinstrumenten op EU niveau gericht op het tegengaan van radicalisering, en het aanbrengen van focus. De mededeling ondersteunt de Nederlandse inzet in de EU in belangrijke mate en sluit aan bij de nationale inspanningen om de uitwisseling van kennis en ervaring tussen lidstaten te bevorderen. De inzet van het RAN CoE, met name het op te zetten register van preventiestrategieën, heeft in dat kader meerwaarde.

Voorts bevestigt de mededeling de focus ten aanzien van de bestrijding van radicalisering via internet, door onder andere de inzet van het EU internetplatform en het *European Strategic Communication Network*, de prioriteiten van het Nederlandse beleid.

Naar aanleiding van de mededeling van de Commissie over het Actieplan integratie derdelanders⁵, is eveneens een BNC fiche opgesteld. In dit Actieplan wordt op diverse terreinen ingezet op niet-bindende maatregelen en acties op zowel EU-niveau als op het niveau van de lidstaten. Deze terreinen betreffen onder andere het onderwijs, het propageren van gemeenschappelijke waarden en het bestrijden van discriminatie, aandachtsgebieden 4 en 5 van deze mededeling. Nederland heeft ten aanzien van het Actieplan Integratie derdelanders⁶ een positieve grondhouding.

Daarnaast verwelkomt Nederland de actieve EU-inzet in het Global Counter Terrorism Forum, bijvoorbeeld door het co-voorzitterschap van de WG Hoorn van Afrika, en bilaterale CT/CVE-ondersteuning in derde landen. De doelstelling in die laatste

⁵ COM (2016) 377, 7 juni 2016

⁶ Kamerstuk 22112 nr. 2188

categorie sluit goed aan bij de Nederlandse inspanningen om bilaterale CT-samenwerking met risicolanden te versterken, zoals beschreven in de Kamerbrief van februari 2015 "Versterking van de Veiligheidsketen".

Nederland zal de Commissie aangaande de ontwerp-aanbeveling van de Raad ter bevordering van doeltreffend beleid en beste praktijken alsmede financieringsmogelijkheden voorstellen onder aandachtsgebied nr. 4, *Propageren van op integratie gericht onderwijs en gemeenschappelijke waarden van de EU* verzoeken tot nadere verduidelijking. Tevens zal de Commissie een netwerk opzetten dat het voor de plaatselijke belanghebbenden mogelijk maakt om positieve rolmodellen uit te nodigen om scholen, jeugdcentra, sportclubs en gevangenissen te bezoeken en over hun ervaringen te spreken.

De Commissie zal, onder aandachtsgebied nr. 5 *Propageren van op integratie gerichte, open en weerbare samenlevingen en contact zoeken met jongeren*, een instrumentarium ontwikkelen dat ondersteuning biedt aan jongerenwerkers en organisaties. Nederland staat achter dit initiatief, mits dit inderdaad gebeurt in nauwe samenwerking met de lidstaten om te zorgen dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kennis en instrumenten. Onder aandachtsgebied 5 gaat het voornamelijk over kansarme jongeren. Sociale uitsluiting en kwetsbaarheid voor extremistische opvattingen komt echter niet alleen voor bij kansarme jongeren. Dit is van belang om mee te nemen in het te ontwikkelen instrumentarium en andere beleidsmaatregelen.

Nederland zal de mededeling dan ook steunen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling geeft in belangrijke mate een overzicht van bestaand beleid waarvoor breed draagvlak bestaat bij de lidstaten en het Europees Parlement. Met de mededeling geeft de Commissie uitvoering aan de conclusies van de JBZ-raad en de ministeriële verklaring van 24 maart 2016 na de aanslagen in Brussel, alsmede aan een resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2015 aangaande de preventie van radicalisering en de rekrutering van Europese burgers door terroristische organisaties (2015/2063) en de speerpunten die daarin zijn benoemd.

De mededeling en bijbehorende financiering vormen een welkome ondersteuning voor die lidstaten die worstelen met het fenomeen radicalisering.⁷

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

De mededeling geeft met name een overzicht van bestaande activiteiten. De grondhouding van Nederland t.a.v. de mededeling is positief. De voorgestelde activiteiten van de Commissie zijn in lijn met het Nederlandse beleid en de Nederlandse inzet in de EU om de aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme in de gehele EU te versterken (zie onder 3a). Het is van belang dat elke lidstaat zijn preventieve aanpak op orde heeft. Maatregelen ter bestrijding van radicalisering zijn een nationale competentie; de EU heeft hierin een ondersteunende taak.

a) Bevoegdheid

De EU heeft, op grond van de ondersteunende bevoegdheid zoals gesteld in artikel 6 van het EU Verwerkingsverdrag, een ondersteunende taak aan de nationale bevoegdheden van de lidstaten. Tevens heeft de EU heeft een faciliterende taak t.a.v. de EU-samenwerking op een aantal in de mededeling genoemde gebieden:

- tegengaan van terroristische propaganda en haatuitingen op internet o.a. via het EU-internetforum en de EU-eenheid voor de melding van internetuitingen bij Europol;
- Ondersteunen van netwerken, met name via het *Radicalisation Awareness Network*;
- De veiligheidsdimensie van de strijd tegen radicalisering, met name m.b.t. de versterking van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

⁷ Zoals onder andere beschreven in het recente onderzoek *'The Foreign Fighters Phenomenon in the EU – Profiles, Threats and Policies'* van het International Centre for Counterterrorism d.d. 1 april 2016 dat in opdracht van Nederland in het kader van het Nederlandse EU voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie is uitgevoerd.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit. Niet in iedere EU-lidstaat is sprake van een integrale aanpak van radicalisering en gewelddadig extremisme als onderdeel van een (nationale) CT strategie. De Commissie ondersteunt lidstaten bij het opzetten en implementeren van deze aanpak. Het is gezamenlijk EU-belang dat lidstaten beschikken over beleid op het gebied van het tegengaan van radicalisering en gewelddadig extremisme. De Commissie heeft een aanjagende en ondersteunende rol.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit. Genoemde voorstellen zijn instrumenteel in het bereiken van een effectieve strategie om gewelddadig extremisme en radicalisering binnen de EU te bestrijden. Wel dient aandacht gevraagd te worden voor het voornemen een netwerk op te zetten voor plaatselijke belanghebbenden. De lidstaten zijn hier in principe zelf aan zet; de Commissie kan wel ondersteunen of aanjagen.

d) Financiële gevolgen

Volgens het voorstel hebben de activiteiten geen consequenties voor de EU begroting. Financiering is voorzien via bestaande programma's, waaronder Horizon 2020, Erasmus+ en het Europees Sociaal Fonds.

T.a.v. de ontwerp-aanbeveling van de Raad ter bevordering van doeltreffend beleid en beste praktijken alsmede financieringsmogelijkheden voorstellen onder aandachtsgebied nr. 4, *Propageren van op integratie gericht onderwijs en gemeenschappelijke waarden van de EU* zal Nederland de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

