

Eindrapport

Een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen

2023

Opdrachtgever



Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Charlie Stoeldraaijers, MSc

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Afdeling Criminologie

Dr. Elanie Rodermond

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Afdeling Criminologie

Dr. Tasniem Anwar

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)
Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Afdeling Criminologie

Dr. Nadia Ismaïli

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Afdeling Privaatrecht

Dr. Rik Peels

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Religie en Theologie,
Afdeling Beliefs and Practices,
en Faculteit Geesteswetenschappen,
Afdeling Filosofie

Inhoudsopgave

Lijst van figuren en tabellen	5
Lijst afkortingen	6
Samenvatting	7
Achtergrond en onderzoeksvragen	7
Methode	7
Resultaten	8
Het duidingsproces	8
Kwaliteit van duidingen	9
Beroepsmogelijkheden en contra-expertise	10
Afsluitend en aanbevelingen	11
1. Introductie	13
1.1 Achtergrond: Ontwikkelingen van een pionierend veld	14
Het werkveld tussen 2007-2022	14
Spanningen uit het werkveld en relevantie van meer onderzoek	16
1.2 Achtergrond – Aanpak radicalisering binnen de vier ketens	17
Persoonsgerichte aanpak	17
Detentieketen	18
Jeugdbeschermingsketen	19
Strafrechtketen	21
Schakel tussen de ketens - Reclassering Nederland	22
1.3 Onderzoeksvragen	22
2. Wetenschappelijk kader	25
2.1 Conceptueel kader	28
2.1.1 Inleidende opmerkingen	28
2.1.2 Ideologie	29
2.1.3 Duiding	30
2.1.4 Ideologische duiding	31
2.1.5 Extremisme	32
2.1.6 Terrorisme	34
2.1.7 Onderlinge relaties tussen deze begrippen	35
2.1.8 Afsluitende opmerkingen	36
3. Onderzoeksmethode	37
3.1 Literatuuronderzoek	37
3.2 Rechtspraakanalyse	37
3.3. Eerste expertmeeting	38

3.4 Interviews	39
3.5. Triangulatie	43
3.6 Tweede expertmeeting	43
4. Resultaten	45
4.1 Het proces waarbinnen een ideologische duiding tot stand komt	45
4.1.1 Aanleiding voor en doel van ideologische duidingen - De preventieve context	45
4.2 Duidingsmethodieken en uitvoerende instanties	57
4.2.1 Structured Professional Judgement	57
4.2.2 Unstructured Clinical Judgement	61
4.2.3 Duidingen in de Nederlandse praktijk	61
4.2.3.1 Duidingsinstanties en gehanteerde methodieken	61
4.2.3.2 Duidingen door medewerkers uit de ketens	65
4.3 Op welke aspecten van welke ideologieën hebben duidingen meestal betrekking?	69
4.4 Kwaliteit van duidingen	74
4.4.1 Zorgvuldige Rapportage	75
4.4.2. Informatiedeling	80
4.4.3 Kwaliteit van trainingen	84
4.4.4. Expertise	88
4.4.5. Controlemechanismen	94
4.4.6 Toetsen van de instrumenten	102
4.5 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise	105
4.5.1 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de persoonsgerichte aanpak	105
4.5.2 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de detentieketen	106
4.5.3 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de jeugdbeschermingsketen	107
4.5.4 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise binnen de strafrechtketen	110
4.6 Samenvatting resultaten per keten	112
4.6.1 Samenvatting PGA	112
4.6.2 Samenvatting detentieketen	115
4.6.3 Samenvatting jeugdbeschermingsketen	119
4.6.4 Samenvatting strafrechtketen	122
5. Slothoofdstuk	126
5.1 Achtergrond en conceptueel kader	127
5.2 Onderzoeksmethode	128
5.3.1 Duidingsproces – aanleiding voor en doel van de duiding	129
5.3.2 Duidingsmethodieken en uitvoerende instanties	130
5.3.3 Duidingsaspecten	131
5.3.4 Kwaliteit van duidingen	132
5.3.5 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise	134

5.4 Beperkingen	134
5.5 Aanbevelingen	135
5.5.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	135
5.5.2 Aanbevelingen voor de praktijk en voor beleid	136
Tot slot	144
Summary	145
Background and research questions	145
Method	145
Results	146
The assessment procedure	146
Quality of assessments	148
Contra-expertise and appeal	149
Conclusion and recommendations	149
Dankwoord	151
Referenties	152
Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie	159
Bijlage 2. Zoekstrategie literatuurstudie	160
Bijlage 3. Zoekstrategie rechtspraakanalyse	161
Bijlage 4. Codeerschema rechtspraakanalyse	162
Bijlage 5. Topiclijst interviews	163
Bijlage 6. Codeerschema interviews	166
Bijlage 7. Indicatoren ERG-22+	168
Bijlage 8. Belangrijkste verschillen tussen VERA-2R en ERG-22+	169

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1: De begrippen “ideologie”, “extremisme” en “terrorisme”

Figuur 2: Het begrip “ideologische duiding”

Tabel 1: Deelnemers expertmeeting 1

Tabel 2: Overzicht interview respondenten

Tabel 3: Deelnemers expertmeeting 2

Lijst afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
CTER	(Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
GI	Gecertificeerde Instelling
GVM	Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijke risico
LSE	Landelijk Steunpunt Extremisme
MAR	Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie
MDO	Multi Disciplinair overleg
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NP	Nationale Politie
NTA	Nuance door Training & Advies
Platform JEP	Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie
PARE	Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme
PGA	Persoonsgerichte aanpak
PI	Penitentiaire Inrichtingen
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
RN	Reclassering Nederland
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
TA	Terroristenafdelingen
TER-team	Team Terrorisme, Extremisme en Radicalisering

Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksvragen

Sinds de implementatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014) spelen ideologische duidingen een belangrijke rol in verschillende ketens. In reactie op aanslagen in West-Europa werd een stevig ingebedde integrale aanpak van belang geacht, waarbij werd aangenomen dat ideologische duidingen in met name de preventieve context van meerwaarde zouden kunnen zijn bij het tegengaan van radicalisering en om de destijds als “substantieel” ingeschatte dreiging vanuit met name jihadistische groeperingen te beperken (Inspectie J&V, 2017). Hoewel het gebruik van dergelijke duidingen sindsdien een vlucht heeft genomen, is tot op heden onduidelijk hoe ideologische duidingen tot stand komen, en waar mogelijkheden ter verbetering liggen.

In het huidige rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen in de volgende vier ketens: de persoonsgerichte aanpak (PGA), de detentieketen, de strafrechtketen en de jeugdbeschermingsketen. Onder ideologische duiding wordt hier het volgende verstaan: Van ideologische duiding is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) in de betekenisverlening aan bepaalde uitingen en gedragingen en de beantwoording van de waaromvraag (iii) tot een oordeel komt of poogt te komen in respons op de vraag in hoeverre die uitingen en gedragingen direct of indirect in termen van ideologie dienen te worden begrepen.

Om inzicht te krijgen in de duidingspraktijk binnen de vier ketens, zijn onderzoeksvragen opgesteld verdeeld in vier thema's:

1. Beschrijving: In welke situaties is ideologische duiding belangrijk en hoe verloopt het proces waarbinnen ideologische duidingen tot stand komen?
2. Kwaliteit van duidingen: In hoeverre wordt de kwaliteit van ideologische duidingen getoetst aan bepaalde criteria?
3. Toezicht op duidingsprocedures: Hoe is het toezicht op de inzet en kwaliteit van ideologische duidingen binnen de verschillende ketens georganiseerd?
4. Beroepsmogelijkheden en contra-expertise: Welke beroepsmogelijkheden zijn er tegen de totstandkoming en consequenties van ideologische duidingen?

Methode

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt. Allereerst is een verkennende literatuurstudie uitgevoerd naar bestaande literatuur over de inhoud en totstandkoming van en procedures rond duidingen van (gewelddadige) ideologieën. Hiertoe is wetenschappelijke en “grijze” literatuur verzameld, alsmede evaluatiestudies uit binnen- en buitenland en beleidsdocumenten. Voor de totstandkoming van het conceptueel kader is een combinatie van empirisch geïnformeerde conceptuele methodes

gebruikt: de Socratische gespreksmethode, conceptuele analyse en *conceptual engineering*. Vervolgens is een rechtspraakanalyse uitgevoerd om een eerste inzicht te krijgen in de duidingspraktijk. Hierbij zijn allereerst 59 strafrechtelijke- en familierechtelijke vonnissen geanalyseerd uit de periode 2019-2022, waarna voor het familierecht aanvullend 10 vonnissen uit de periode 2013-2014 zijn geanalyseerd. Daarnaast is een aantal zaken uit penitentiaire rechtspraak globaal gescand, om een beeld te krijgen van de rol die ideologische duidingen hierin spelen. Voorts zijn interviews afgenomen met in totaal 37 professionals werkzaam in de vier verschillende ketens. Tijdens de interviews kwamen de volgende thema's aan bod: 1) de aanleiding om over te gaan tot duiding, 2) de technieken van duiding, 3) de kwaliteit van duiding, 4) het toezicht op duiding, en 5) de mogelijkheid tot beroep en contra-expertise. Tot slot zijn twee expertmeetings gehouden, die richting hebben gegeven aan de interviews (expertmeeting 1) en hebben bijgedragen aan het aanscherpen van de aanbevelingen (expertmeeting 2).

Resultaten

Het duidingsproces

Binnen de persoonsgerichte aanpak, de detentieketen en de jeugdbeschermingsketen vormen binnengekomen signalen een belangrijke aanleiding om tot ideologische duiding over te gaan en deze duidingen dienen dan een preventief veiligheidsdoel. Deze duidingen kunnen zowel plaatsvinden in een zeer vroege fase van radicalisering, maar ook als extremistische misdrijven al hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld in de detentiecontext). Naast duidingen op basis van signalen vinden met name in de jeugdbeschermingsketen en detentieketen ook op vaste momenten ideologische duidingen plaats, bijvoorbeeld in het kader van een lopend gezag- of omgangsonderzoek, of voorafgaand aan overplaatsing van een TA-gedetineerde. Deze duidingen hebben een veiligheidsdoel (in het geval van de detentieketen) of dienen ter afwending van een ontwikkelingsbedreiging van het kind (in de jeugdbeschermingsketen). Binnen de strafrechtketen worden duidingen in beginsel uitgevoerd met een ander doel, namelijk om te onderzoeken in hoeverre een strafbaar feit is gepleegd vanuit een extremistische ideologie. Hier komt tegelijkertijd een spanning naar voren. De term "ideologie" komt niet voor in de definitie van een terroristisch oogmerk, noch in de Memorie van Toelichting, en is door de wetgever uitdrukkelijk niet strafbaar gesteld. Tegelijkertijd kan uit de praktijk worden opgemaakt dat de aanleiding voor het doen van een ideologische duiding in het kader van strafrechtzaken wordt gevonden in de vraag of een verdachte een bepaalde ideologie heeft aangehangen, zodat vervolgens kan worden gezien in hoeverre die ideologie een rol heeft gespeeld in het tenlastegelegde feit. Tot slot valt voor deze keten op dat ook hier regelmatig een preventief veiligheidsdoel centraal staat, bijvoorbeeld wanneer een ideologische duiding wordt meegenomen in een beslissing over de schorsing van de voorlopige hechtenis.

Kijkend naar de wijze van duiden, blijken de volgende twee manieren van duiding met name voor te komen: duidingen op basis van Structured Professional Judgement (SPJ), en duidingen op basis van

Unstructured Clinical Judgement (UCJ). In het eerste geval wordt gebruikt gemaakt van een specifiek risico-taxatie instrument, dat de professional helpt bij het wegen en duiden van de beschikbare informatie over een persoon. In Nederland wordt veelal gebruik gemaakt van de VERA-2R en de IR-46. In het tweede geval vindt duiding plaats aan de hand van gesprekken met de geduide persoon, al dan niet aangevuld met overige beschikbare informatie, bijvoorbeeld uit politiedossiers. Welke methode wordt gebruikt, verschilt per duider/duidingsinstantie. Instanties die veel duidingen uitvoeren zijn Reclassering Nederland, het NIFP, NTA en LSE. Reclassering Nederland en het NIFP maken gebruik van de VERA-2R, terwijl de IR-46 door de Nationale Politie wordt gebruikt. Daarnaast voeren individuele medewerkers van het TER-team ook duidingsgesprekken met cliënten. NTA en LSE hebben hun eigen duidingssysteem ontwikkeld, waarbij het voeren van meerdere gesprekken met individuen de kern vormt. De informatie uit deze gesprekken wordt gekoppeld aan informatie uit andere bronnen, zoals dossiers van de politie, om uiteindelijk een antwoord te formuleren op de vraag of een individu een extremistisch wereldbeeld heeft, en in hoeverre een individu vanuit dat wereldbeeld handelt, heeft gehandeld, of zou kunnen gaan handelen.

Tot slot worden duidingen ook uitgevoerd door teams van professionals in het kader van het casusoverleg, en door individuele professionals werkzaam binnen de ketens, zoals medewerkers van de TA, van de politie, jeugdbescherming en van de gemeenten. Voor wat betreft deze laatste categorie blijkt uit de resultaten dat medewerkers zich soms niet bewust zijn van het feit dat ze zelf duiden door betekenis te geven aan bepaalde signalen en op basis daarvan actie te ondernemen (of juist te besluiten dat geen actie nodig is).

Kwaliteit van duidingen

Voorafgaand aan het onderzoek bleek dat er vanuit de literatuur maar beperkte criteria geformuleerd zijn waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Uit de interviews bleek eveneens dat er binnen het werkveld verschillende opvattingen bestaan over de kwaliteit van duidingen en hoe kwaliteit kan worden gemeten. Op basis van de data en bestaande literatuur vallen zes aparte doch samenhangende criteria voor kwaliteit te onderscheiden: 1) zorgvuldige rapportage, 2) informatiedeling, 3) expertise, 4) trainingen, 5) controlemechanismen, en 6) toetsen van instrumenten. Uit de resultaten blijkt dat er op keten-overstijgend niveau geen consensus is over kwaliteitscriteria, definities rondom expertise of toezicht. Dit gebrek brengt risico's met zich mee, voornamelijk rondom monopolievorming van expertise, het ontstaan van blinde vlekken met betrekking tot rechts-extremistische en andersoortige (nieuwe) ideologieën, onduidelijke kaders voor informatiedeling, genderverschillen en de toetsing van duidingsinstrumenten. Vier risico's lichten we nader toe.

Allereerst geven respondenten uit alle vier de ketens aan dat ze anders omgaan met niet-jihadistische ideologieën en dat er risico's bestaan rondom het minder snel duiden van gedrag of uitingen als deze bijvoorbeeld dichter bij de referentiekaders van de duiders liggen of als kennis over dreigingen beperkt

is. Tevens zijn er twijfels over de vertaalbaarheid van de gebruikte instrumenten naar deze ideologieën. Hieraan gerelateerd blijkt uit gesprekken met (met name) respondenten uit de detentieketen dat zij in de praktijk hebben gemerkt dat het duiden van vrouwen om andere expertise vraagt dan het duiden van mannen, en hieraan gerelateerd mogelijk ook om andere instrumenten. Meer in het algemeen wordt benoemd dat vrouwen een andere aanpak en bejegening behoeven, maar dat er nog onvoldoende handvatten zijn om dit in de praktijk te realiseren. Ten tweede wordt in de verschillende ketens benoemd dat duidingen worden uitgevoerd door mensen die daar wellicht niet de juiste expertise voor hebben. Het gewicht van dit risico is echter lastig te beoordelen omdat er nog weinig consensus is over het verschil tussen duiden en signaleren, en welke definities voor expertise worden gehanteerd. Ten derde blijkt dat de uitkomst van duidingen en risico-inschatting kan variëren, afhankelijk van onder andere de mate van voorkennis over en nabijheid tot de geduide personen, alsmede het gewicht dat aan bepaalde kenmerken wordt toegekend. Ten vierde blijkt dat in het huidige werkveld monopolisering op de loer ligt. Het gebrek aan duidingsinstanties en -experts beperkt mogelijkheden tot contra-expertise en peer-review.

Tegelijkertijd observeren wij ook een aantal *best practices*. Zo wordt binnen instanties en in het kader van de multidisciplinaire overleggen aandacht besteed aan, en toezicht gehouden op, de kwaliteit van duidingen. Voorbeelden hiervan zijn het vier-of-meer-ogen principe en het trianguleren van methoden om tot een duiding te komen. De multidisciplinaire overleggen maken daarnaast processen van informatiedeling makkelijker, waardoor de kans op blinde vlekken en een gebrek aan expertise binnen bepaalde casussen lijkt te worden verkleind. Hieraan gerelateerd maken deze overleggen dat er beter zicht ontstaat op de relatie tussen ideologische en psychologische factoren binnen bepaalde individuen, al wordt door respondenten benoemd dat dit een complex spanningsveld blijft, waar nog veel over onbekend is. De laatste jaren vinden in toenemende mate trainingen plaats, die ook buiten het casuoverleg moeten leiden tot betere signalering. Hierdoor ontstaat wel een spanning, want hoewel deze trainingen worden gewaardeerd door professionals en ze ondersignalering en handelingsverlegenheid kunnen tegengaan, brengen ze ook het risico op rolverwarring met zich mee, waarbij professionals zelf, bewust of onbewust, op de stoel van duider gaan zitten. Slechts een deel van de trainingen kent een vorm van toezicht of wordt geaccrediteerd, terwijl dit wenselijk is voor alle gegeven trainingen. Tot slot hebben diverse duidingsinstanties recent ingezet op het (laten) evalueren van de duidingssystematiek, op basis waarvan de duidingsprocessen verder geprofessionaliseerd worden.

Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Binnen de vier ketens bestaan verschillende klachten- en beroepsprocedures. In alle vier de ketens bestaat de mogelijkheid om het duidingsrapport in te zien. Binnen de PGA en de detentieketen kunnen geduide individuen bezwaar aantekenen tegen dan wel een klacht laten noteren bij de conclusies van een duidingsrapport. Daarnaast kunnen gedetineerden via de Raad voor Strafrechtstoepassing en

Jeugdbescherming (RSJ) in beroep gaan tegen de gevolgen van een ideologische duiding. Ook binnen de jeugdbeschermingsketen bestaat een dergelijke mogelijkheid, waarbij geduiden (vaak de ouder(s)) kunnen aangeven dat ze het inhoudelijk niet eens zijn met de inhoud van het dossier. Binnen het strafproces is het voor zowel de verdediging als het OM mogelijk om via de rechter contra-expertise aan te vragen. Binnen de ketens zijn op papier verschillende beroepsmogelijkheden, maar deze worden in de praktijk om diverse redenen maar zelden benut. Verklaringen hiervoor variëren van praktische overwegingen van de verdachte over de duur van een dergelijk proces en financiële aspecten, tot het gebrek aan expertise binnen Nederland. Met betrekking tot dit laatste blijkt uit de rechtspraakanalyse en interviewresultaten dat (zoals hierboven reeds genoemd) in de praktijk vier (externe) instanties betrokken zijn bij het uitvoeren van officiële duidingen, te weten NIFP, Reclassering Nederland, NTA en het LSE, waarbij met name de laatste twee instanties op aanvraag van externe partijen zoals gemeenten, maar ook bijvoorbeeld het OM, duidingen verrichten. Het komt dan regelmatig voor dat er naast de duidingsinstantie die de initiële duiding heeft verzorgd, geen alternatieve instantie beschikbaar is om een tweede duiding te verrichten. Dit maakt dat wordt afgezien van het aanvragen van contra-expertise. Dit probleem lijkt me name te spelen binnen het strafrecht, maar wordt ook binnen de andere ketens benoemd. Tot slot zijn er ook inhoudelijke zorgen over de betrouwbaarheid van de resultaten bij het herhaald gebruiken van een of meerdere duidingsinstrumenten, en deze zorgen belemmeren ook de mogelijkheden tot contra-expertise.

Afsluitend en aanbevelingen

Het huidige onderzoek kent een aantal beperkingen. Zo hebben wij per keten slechts een beperkt aantal professionals gesproken, en hebben wij niet gesproken met geduide personen zelf. Desalniettemin blijkt dat een aantal resultaten breed gedeeld wordt binnen de ketens, en deze resultaten vormen dan ook aanleiding om tot de volgende aanbevelingen voor beleid en de praktijk te komen.

Allereerst verdient het aanbeveling om de verschillende duidingsmethodieken te evalueren. In vervolgonderzoek zou aandacht uit moeten gaan naar de betrouwbaarheid en mate van subjectiviteit van ideologische duidingen, en naar manieren waarop duidingen zo kunnen worden uitgevoerd dat de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk en mate van subjectiviteit zo laag mogelijk is. Hieraan gerelateerd lijkt het op basis van de resultaten belangrijk om nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre de huidige duidingsprocedures en -instrumenten vertaalbaar zijn naar een breder spectrum van ideologieën, en of en zo ja hoe, de instrumenten, die toch veelal zijn gebaseerd op kennis over mannen in de context van jihadistisch extremisme, moeten worden aangepast zodat ze beter zijn toegerust op het duiden van vrouwen en andere ideologieën. Tot slot dient vervolgonderzoek zich te richten op de relatie tussen ideologische en psychologische duidingen, en hoe ideologie en psychologische factoren op elkaar inwerken.

Met betrekking tot beleid en de praktijk komen wij tot de volgende aanbevelingen. Om de in dit onderzoek geconstateerde rolverwarring te voorkomen, is het van belang dat binnen de verschillende ketens aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen signaleren en duiden. Hierbij is van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de rollen zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is in de verschillende processen. Hoewel de aangeboden trainingen rond het signaleren van ideologieën door de professionals als waardevol worden ervaren, lijken deze trainingen er regelmatig toe te leiden dat professionals zelf op de stoel van duider gaan zitten, terwijl ze daar onvoldoende expertise voor hebben. Het is belangrijk om het proces na signaleren duidelijker te stroomlijnen en te communiceren naar alle professionals die zich met de thematiek bezighouden. Tevens bevelen wij aan om alle trainingen op dit gebied te laten accrediteren of evalueren door een onafhankelijk instituut.

De casusoverleggen worden zoals gezegd door alle partijen als waardevol ervaren. Op basis van de resultaten wordt aanbevolen om ook daar waar nog geen gebruik wordt gemaakt van casusoverleggen, een dergelijke structuur wel in te bedden. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar het includeren van diverse expertises, om de geconstateerde blinde vlekken tegen te gaan. Met betrekking tot die blinde vlekken verdient het aanbeveling om hier nu al binnen de vier ketens bewustwording voor te creëren, en eenduidigere richtlijnen ten aanzien van het duiden van een breed scala aan ideologieën. Het komt nu nog voor dat uitingen niet worden geduid, omdat ze dicht liggen bij het referentiekader van de professional. Om tunnelvisie en ongelijke behandeling te voorkomen, dient binnen de vier ketens meer aandacht te komen voor andere ideologieën dan jihadistisch extremisme en het duiden daarvan. Geavanceerde trainingen, bijvoorbeeld gebruikmakend van simulatietechnieken of *virtual reality*, zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren. Ditzelfde geldt voor het duiden van vrouwen, wat, zo blijkt uit de resultaten, om een andere aanpak lijkt te vragen.

Tot slot zou er vanuit het werkveld gewerkt moeten worden naar een consensus omtrent definities van expertise en kwaliteit van duidingen, die door een onafhankelijk orgaan ook getoetst kunnen worden. Hieraan gerelateerd verdient het aanbeveling om het aanbod aan professionele duiders dan wel duidingsinstanties te vergroten, en hier een deskundigenregister voor professionele duiders aan te koppelen. De verwachting is dat dit niet alleen bijdraagt aan verdere professionalisering en transparantie, maar ook betere mogelijkheden biedt voor het aanvragen van contra-expertise. Daarmee draagt deze maatregel bij aan de rechtspositie van betrokkenen.

1. Introductie

Op 14 maart 2023 spreekt de Rechtbank Rotterdam een groep mannen uit Eindhoven vrij van het voorbereiden van terroristische misdrijven. De zaak begon nadat naar voren kwam dat de mannen in groepsverband IS-video's hadden bekeken, in een garagebox samenkwamen om te trainen, en dat twee van de mannen op vakantie een schiettraining hadden gevolgd. Op basis hiervan ontstond bij het Openbaar Ministerie het vermoeden dat er voorbereidingshandelingen voor terroristische misdrijven waren gepleegd. Als onderdeel van het samenstellen van het strafdossier werd duidingsinstantie Nuance door Training en Advies (hierna: NTA) gevraagd om een duidingsrapport op te stellen over de verdachten, en daarin te onderzoeken in hoeverre er sprake was van een extremistische ideologie bij de verdachten. Daarin werd geconcludeerd dat er bij de verdachten geen aanleiding was om aan te nemen dat zij waren geradicaliseerd of handelden vanuit een extremistische ideologie. De expert concludeerde wel dat er bij enkele van de verdachten een verhoogd risico was op radicalisering, maar dat de uitingen die zich in het dossier bevonden en de interacties tussen de verdachten met name moesten worden gezien als "foute humor", of moesten worden beschouwd in het licht van een online jongerencultuur waarin spot, sensatie en nieuwsgierigheid door elkaar lopen. De medewerker die dit rapport opstelde, werd voor de rechtbank gehoord als getuige-deskundige om verdere toelichting te geven op deze duiding. Daar verklaarde hij dat deze conclusie berustte op een serie gesprekken met de verdachten en het strafdossier, waaruit bleek dat de verdachten zich niet vereenzelvigden met IS-gedachtegoed en zich op sommige punten juist expliciet distantieerden van de ideologie en groep. In het vonnis benadrukt de rechtbank dat zij de interacties van de verdachten verder vindt gaan dan "foute humor" maar dat er in het dossier inderdaad geen bewijs te vinden is dat deze jongens vanuit een extremistisch gedachtegoed handelden ter voorbereiding van terroristische misdrijven.

Sinds de implementatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014) spelen ideologische duidingen zoals in de hierboven beschreven zaak in toenemende mate een belangrijke rol. In reactie op de aanslagen in West-Europa werd een stevig ingebedde integrale aanpak van belang geacht, waarbij werd aangenomen dat ideologische duidingen in met name de preventieve context van meerwaarde zouden kunnen zijn bij het tegengaan van radicalisering en om de destijds als "substantieel" ingeschatte dreiging vanuit met name jihadistische groeperingen te beperken (Inspectie J&V, 2017). Hoewel het gebruik van dergelijke duidingen sindsdien een vlucht heeft genomen, is tot op heden onduidelijk hoe dergelijke (ideologische) duidingen tot stand komen. Eerder benoemde Dijkman (2021) al dat er in Nederland geen "algemeen erkend en wetenschappelijk onderbouwde duidingssystematiek" is, maar dat diverse methodes en strategieën worden gebruikt door verschillende professionals die werkzaam zijn in het veld van terrorismebestrijding en radicaliseringspreventie. Tevens is onbekend hoe het toezicht op deze duidingen eruitziet, en of er mogelijkheden zijn voor contra-expertise en beroep, en zo ja, welke. Daar komt bij dat de (perceptie van) dreiging niet zo eenduidig is. Zoals benoemd in het meest recente jaarverslag van de AIVD neemt "de hoeveelheid aan dreigingen en de diversiteit

ervan al jaren toe”, en als gevolg daarvan ook de diversiteit aan te duiden extremistische narratieven (AIVD, 2023). De vraag is of deze ontwikkelingen voldoende doorwerken in de duidingsprocedures en gevraagde expertise, en of bestaande duidingsystematieken ook op andere vormen van extremisme kunnen worden toegepast.

Het is belangrijk om deze kennislacune te dichten. De bovenstaande zaak toont aan dat de uitkomsten van ideologische duidingen heel belangrijk (kunnen) zijn voor het verloop van een zaak, en daarmee voor alle betrokken partijen. Deze belangen spelen niet alleen in de strafrechtketen. Ook binnen de persoonsgerichte aanpak, de detentieketen, en de jeugdbeschermingsketen nemen ideologische duidingen al langer een belangrijke plaats in. Deze duidingen vinden plaats op verschillende momenten, en om verschillende redenen. Zo is soms duiding nodig om te beoordelen of iemand in de persoonsgerichte aanpak dient te worden opgenomen. Een andere keer wordt duiding gebruikt om te bepalen op welke afdeling een gedetineerde wordt geplaatst, en weer een andere keer wordt duiding meegenomen in besluitvorming ten aanzien van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Ook in deze voorbeelden ligt besloten dat duidingen verregaande consequenties kunnen hebben en aan de grondrechten rond vrijheid raakt, zowel voor de geduiden zelf, als voor hun naasten. Het is dan van groot belang dat die duidingen zo goed mogelijk worden uitgevoerd, maar ook dat er voldoende procedures zijn ingericht om de rechtspositie van de betrokkenen te waarborgen.

Het huidige onderzoek geeft op basis van verschillende onderzoeksmethoden zicht op de totstandkoming van ideologische duidingen binnen vier ketens, te weten de persoonsgerichte aanpak, de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen en de strafrechtketen. Voor dit doeleinde wordt ook een nieuw conceptueel raamwerk gepresenteerd, waarin ideologische duiding wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd, iets dat tot op heden nog niet is gedaan. Tevens wordt onderzocht in hoeverre toezicht wordt gehouden op (het proces van) ideologische duidingen, en wordt in kaart gebracht welke mogelijkheden voor beroepsprocedures en contra-expertise bestaan. In de volgende secties van deze inleiding schetsen we eerst de achtergrond van het werkveld waarin ideologische duidingen worden gedaan. Daarna gaan wij nader in op de vier ketens die in dit onderzoek centraal staan. We sluiten het hoofdstuk af met een uiteenzetting van de onderzoeksvragen die leidend zijn binnen het huidige onderzoek.

1.1 Achtergrond: Ontwikkelingen van een pionierend veld

Het werkveld tussen 2007-2022

Het werkveld rondom radicalisering heeft zich in de afgelopen twee decennia sterk ontwikkeld. In 2007 presenteerde het Ministerie van Binnenlandse zaken het actieplan “polarisering en radicalisering 2007-2011”,¹ waarmee de basis werd gelegd voor beleid om radicalisering vroegtijdig te signaleren (pro-actie), om verdere processen van radicalisering te voorkomen (preventie) en voor bestraffing (repressie). In dit

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 754, nr. 103

actieplan wordt al gereflecteerd op het belang van duiding van radicaal gedrag: “het blijkt vaak lastig om de signalen goed te duiden en ervoor te zorgen dat er adequaat op wordt gereageerd. Daarom is het van belang dat de relevante beroepsgroepen voldoende ‘cultureel competent’ zijn en zich gesteund weten om ook daadwerkelijk (op kleine schaal) interventies te plegen”.² In het actieplan wordt verder niet nader uiteengezet wat deze competenties dan zouden moeten inhouden of hoe beroepsgroepen ondersteund zouden kunnen worden.

Op basis van het actieplan hebben verschillende actoren in de Nederlandse samenleving evenwel een nieuwe rol gekregen in de signalering en aanpak van radicalisering. Zo hebben op lokaal niveau de gemeente, docenten, wijkagenten en jongerenwerkers nieuwe verantwoordelijkheden gekregen met betrekking tot het preventief signaleren van radicalisering, ook werden zij nauw(er) betrokken bij het ontwerpen van gerichte aanpakken en interventies. Op nationaal niveau werden acht ministeries betrokken bij de uitvoering van het actieplan, alsmede de politie, het Openbaar Ministerie, Reclassering Nederland en andere partijen. Deze eerste fase is door verschillende experts beschreven als een fase van “pionieren”, waarbij duidelijke rolverdelingen, taken, expertise en werkwijzen nog niet waren uitgekristalliseerd (Dijkman, 2021).

Vanaf 2012/2013 werd het pionierende veld regelmatig uitgedaagd door nieuwe internationale ontwikkelingen, zoals de burgeroorlog in Syrië en de opkomst van terroristische organisaties zoals IS. Deze uitdagingen centreerden zich niet alleen rondom uitreizigers naar Syrië en hun potentiële terugkeer naar Nederland, maar ook de opkomst van zogenaamde *lone wolfs* en toegenomen mogelijkheden om online te radicaliseren baarden zorgen (Van de Weert & Eijkman, 2018). Vanaf deze periode hebben ideologische duidingen een prominentere plek gekregen in het radicaliseringsbeleid en in de preventie van extremistische en terroristische activiteiten. Dit komt met name doordat het beleid zich niet alleen op het tegengaan van concrete terroristische activiteiten richtte, maar ook op het preventief monitoren en opsporen van radicale uitingen. Van de Weert en Eijkman (2018) constateren dat deze *pre-crime* focus met zich meebrengt dat ideologische duiding niet alleen plaatsvindt op het moment dat de wet is overtreden, maar al ver daarvoor, wanneer wettelijke kaders veelal (nog) ontbreken. Ook buiten deze *pre-crime* focus en het justitiële kader nemen duidingen een steeds prominentere rol in. Zo is in een aantal Westerse landen een tendens zichtbaar waarbij het familierecht in toenemende mate lijkt te worden ingezet om de eventuele overdracht van (gewelddadige) ideologieën tegen te gaan. In het Verenigd Koninkrijk zijn diverse *radicalization cases* door de familierechter behandeld, waarbij de rechter moest oordelen of het gedachtegoed van de ouders mogelijk schade aan het kind zou kunnen toebrengen. Ook in Nederland zijn verschillende zaken voor de familierechter gekomen, waarbij het gedachtegoed en/of gedrag van een of twee ouders moest worden geduid om een eventueel risico voor het kind/de kinderen vast te stellen (zie voor een uitgebreide analyse van relevante rechtspraak hoofdstuk 4).

2 Id. p.13

Spanningen uit het werkveld en relevantie van meer onderzoek

De hier geschetste ontwikkelingen geven het belang weer van zorgvuldig uitgevoerde duidingen, op basis van wetenschappelijke kennis over de betekenis van bepaalde signalen en indicatoren binnen het radicaliseringsproces. Er is echter geen wetenschappelijke of professionele consensus over radicalisering, of welke indicatoren het beste gebruikt kunnen worden om potentieel radicaal gedrag te duiden. Vaak is het radicaliseringsproces niet lineair: ondanks de verschillende modellen van radicalisering die zijn ontwikkeld door wetenschappers, laat de praktijk vaak een chaotischere (persoonlijke) ontwikkeling zien (Schuurman & Eijkman, 2015). Duidelijk is al wel dat het gebrek aan consensus over radicaliseringsprocessen ideologische duiding ingewikkeld maakt, zeker als deze duiding moet worden gedaan in een preventieve context waar concrete uitingen van geweld of ander strafbaar gedrag zich niet hebben voorgedaan. Echter, ook in een reactieve setting, bijvoorbeeld tijdens of na een strafzaak, is het soms ingewikkeld om aan de hand van denkbeelden of gedragingen te bepalen of een individu ge(de)radicaliseerd is, en als dat zo is, wat het risico is dat een individu tot actie overgaat. De complexiteit van deze praktijk blijkt ook uit het bovenstaande voorbeeld.

Vanuit de literatuur en openbare rapporten op dit thema, observeren wij enkele belangrijke spanningen die ook verder worden uitgewerkt in dit rapport. Ten eerste geeft het gebrek aan eenduidige definities of methoden om deze definities te toetsen aanleiding tot meerdere zorgen. Vanuit de literatuur is er geen consensus over wat een ideologische duiding is, wat de beste methode is om individuen of groepen te duiden, en hoe deze methodes te controleren. De meeste literatuur blijft daardoor casusgedreven, met het risico bevindingen te delen die voornamelijk relevant zijn binnen een heel specifieke context. Hieraan gerelateerd dient te worden opgemerkt dat de ontwikkelingen rond (gewelddadig) extremisme elkaar de laatste jaren in rap tempo hebben opgevolgd. Zoals uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) naar voren komt, ontstaan er met enige regelmaat nieuwe dreigingen. De coronapandemie illustreert heel duidelijk dat radicalisering niet altijd goed te voorspellen is, en dat signalen van radicalisering kunnen variëren al naar gelang het soort extremisme. Dit maakt dat het duiden van (gewelddadige) ideologieën per definitie ingewikkeld is, en soms zelfs dient te gebeuren op het moment dat een (nieuwe) ideologie nog in ontwikkeling is. Dit laatste maakt het belang van helder afgebakende procedures omtrent de totstandkoming van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen duidingen evident. Zo hebben onderzoekers bijvoorbeeld geconstateerd dat de werkwijze, expertise en kennis doorgaans is gefocust op jihadistisch extremisme³, en binnen deze context met name op mannen, waardoor er te weinig bewustwording en expertise is ten aanzien van het herkennen van andere vormen van radicalisering, extremisme en terrorisme (Dijkman, 2022; Nanninga et al., 2022; Martini, 2023; Meier, 2020). Hiermee ontstaat het risico op blinde vlekken in de praktijk.⁴ Daaruit volgt, ten tweede, dat de afwezigheid van eenduidige definities de samenwerking tussen verschillende

3 Wij hanteren in dit onderzoek de term “jihadistisch extremisme” bij gebrek aan een betere omschrijving, maar in de wetenschap dat deze term in wetenschappelijke en professionele context omstreden is.

4 Dijkman constateert een vergelijkbare situatie in haar onderzoek naar ideologische duidingen binnen de asielketen.

instanties of actoren kan bemoeilijken (Dijkman, 2021). Het huidige beleid vraagt om een samenwerking van verschillende actoren uit zowel de persoonsgerichte aanpak, de detentieketen, de strafrechtketen en de rechtspraak. Echter, uitgebreid onderzoek naar hoe deze actoren samenwerken in de afwezigheid van uitgekristalliseerde definities en methoden is zeer beperkt. Uit de praktijk blijkt bijvoorbeeld wel dat in de samenwerkingsverbanden tussen deze partners duidelijke doelomschrijvingen soms ontbreken, zoals in het geval van de persoonsgerichte aanpak.⁵

Ten derde, observeren wij dat bij de manier waarop binnen de persoonsgerichte aanpak, maar ook binnen de detentieketen, preventief gegevens worden gedeeld tussen verschillende actoren mogelijk op gespannen voet staat met het recht op privacy en de wet op bescherming van persoonsgegevens.⁶ Specifiek in deze context waarin personen nog geen strafbare handeling hebben begaan ontstaat er mogelijk spanning met het recht op vrijheid van meningsuiting en geloofsovertuiging/geloofspraxis. Tot slot constateren wij dat er nog weinig onderzoek naar of bewustwording is van de controlemechanismen waaraan deze praktijk kan worden getoetst. Dit brengt spanningen met zich mee op het gebied van beroepsmogelijkheden tegen (potentieel) foutieve duidingen, toegang tot compensatie, en vraagstukken over verantwoordelijkheid. Deze spanningen benadrukken het belang van een grondige studie naar ideologische duidingen. In wat volgt, zetten we eerst de achtergrond uiteen van de verschillende ketens, waarbij we ook reflecteren op de bovengenoemde spanningen.

1.2 Achtergrond – Aanpak radicalisering binnen de vier ketens

Persoonsgerichte aanpak

Eerder werd benoemd dat lokale actoren een steeds belangrijkere rol hebben gekregen bij het tegengaan van radicalisering. Deze rol komt nadrukkelijk tot uiting in de “Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme” (PGA). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de persoonsgerichte aanpak, waarvoor ze een beroep kunnen doen op de zogeheten Versterkingsgelden, financiële middelen die door de NCTV beschikbaar worden gesteld voor de versterking van de lokale aanpak van radicalisering en extremisme. Eerder benoemden Dijkman en Gielen (2021) dat gemeenten grotendeels zelf invulling kunnen geven aan de PGA. Een belangrijke rol is doorgaans weggelegd voor het “multidisciplinair casuoverleg”. Dit casuoverleg heeft een prominente rol gekregen in de preventie van radicalisering sinds de implementatie van het actieplan Integrale Aanpak Jihadisme, waarbinnen het casuoverleg als een van de belangrijke maatregelen werd gepresenteerd. Het casuoverleg is primair bedoeld om signalen over mogelijke radicalisering van iemand die in de betreffende gemeente verblijft te bespreken (Modelcovenant en Kamerstuk 36225, nr. 3). Partners binnen het casuoverleg zijn kernpartijen (gemeente, politie en OM), casuspartijen (Raad voor de

5 EK Advies G4 wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak radicalisering.

6 Id. ook Advies OM geeft dit aan.

Kinderbescherming en Reclassering Nederland) en externe casuspartners (verschillende organisaties, zoals zorgorganisaties). De verschillende professionals komen bijeen om individuele gevallen van mogelijke radicalisering te bespreken en beoordelen. In het modelconvenant wordt het doel van het casusoverleg nader gespecificeerd: vanuit hun respectievelijke expertise wisselen de deelnemers per casus informatie uit over signalen van radicalisering, beschermende of risicovergrotenende factoren, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gezamenlijke duiding. Een proces start met het “door of via de politie, Openbaar Ministerie en gemeente (de weegploeg) gezamenlijk analyseren en beoordelen van signalen ten aanzien van een persoon die kunnen duiden op radicalisering of extremisme” (Modelconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 9). De weegploeg stelt vast of er een noodzaak bestaat tot bespreking in een casusoverleg en beoordeelt welke instanties uitgenodigd moeten worden voor het casusoverleg (Modelconvenant en Kamerstuk 36225, nr. 3). Voor deze beoordeling kunnen zij ook advies inwinnen bij externe casuspartners. Het gaat daarbij om verschillende partijen die vanuit hun deskundigheid of contact met de persoon kunnen bijdragen. Momenteel ligt er een Wetsvoorstel voor een Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten, die beoogt de wettelijke taak en wettelijke mogelijkheid voor burgemeesters om het casusoverleg te organiseren sterker te verankeren en tevens de grondslagen voor daarmee gepaard gaande gegevensuitwisseling vast te leggen (Kamerstuk 36225, nr. 3). Hoe deze partijen in de praktijk samenkomen en duidingen uitvoeren, wordt in detail besproken in hoofdstuk 4. Uit de evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2017) volgde dat de meerderheid van de gemeenten in Nederland in de eerste jaren van de aanpak een casusoverleg had georganiseerd.

Detentieketen

In 2006 werden in de Penitentiaire Inrichtingen Vught en De Schie de eerste Terroristenafdelingen (hierna: TA) geopend, enige tijd na de moord op Theo van Gogh en de arrestatie en detentie van leden van “De Hofstadgroep”. De opening van deze speciale afdelingen was het resultaat van zorgen over de verspreiding van radicaal gedachtegoed binnen reguliere afdelingen, en een steeds sterkere roep om radicale gedetineerden te scheiden van andere gedetineerden (Veldhuis et al., 2010). Waar de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) pleitten voor differentiatie, ofwel het verspreiden van radicale gedetineerden over reguliere afdelingen, pleitten de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, inmiddels de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV) juist voor geconcentreerde detentie (Veldhuis, 2010). Deze laatste vorm van detentie werd de realiteit.

Op de drie TA's (in 2020 werd een derde TA geopend in de PI Zwolle, speciaal voor vrouwen) worden mensen die zijn verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf gedetineerd. Gedetineerden op reguliere afdelingen kunnen worden overgeplaatst naar de TA indien er signalen zijn dat zij tijdens hun detentie “radicale boodschappen verkondigen en/of verspreiden” (Inspectie J&V, 2021). Hoewel

het concentratieregime door de jaren heen is veranderd en op sommige vlakken iets versoepeld (Inspectie J&V, 2021) blijft het uitgangspunt op de TA's om "gedetineerden nader te differentiëren in groepen om zo min mogelijk negatieve beïnvloeding plaats te laten vinden" (RadarAdvies, 2021: 32). Dit differentiëren gebeurt direct bij binnenkomst van een gedetineerde. Zoals DJI het zelf formuleert: "Na binnenkomst begint de TA met het verzamelen van informatie om te komen tot een risicoprofiel en een hierop afgestemde individuele aanpak" (DJI, 2022). Hiertoe worden gedetineerden geobserveerd en worden risico-*assessments* opgevraagd (zie verder hoofdstuk 4). Uiteindelijk wordt de informatie gebundeld en "gebruikt om te komen tot een goed gefundeerd oordeel over de meest geschikte plaats en aanpak voor een gedetineerde" (DJI, 2022).

Een belangrijk uitgangspunt bij de inwerkstelling van de TA's was de professionalisering van het personeel. Personeel zou speciaal voor de functie moeten worden geselecteerd en opgeleid (Veldhuis et al., 2010), waarbij "personeel moet worden getraind op het detecteren van (jihadistische) radicalisering en een aanvullende opleiding moet krijgen voor een professionele en veilige omgang met de relevante doelgroep" (Veldhuis et al., 2010: 58). In een rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2019:8) wordt benoemd dat medewerkers op de TA trainingen volgen die hen "meer inzicht en kennis opleveren over radicalisme en verschillende ideologische stromingen". Tevens wordt gewezen op de grote rol van de imam op de TA, die als "schakel" tussen gedetineerden enerzijds en PIW'ers en GZ-psychologen anderzijds functioneert, en "een rol heeft in het (helpen) duiden van gedrag en uitspraken van gedetineerden op de TA" (Ibid:24). Tot slot wordt aangegeven dat medewerkers van de TA's een belangrijke rol spelen in het inschatten van veiligheidskwesaties. Meer specifiek monitoren de medewerkers de ontwikkelingen van gedetineerden, en bespreken deze frequent "om weloverwogen te besluiten over het al dan niet aanpassen van geldende beveiligingsmaatregelen" (Ibid: 9).

Dit laatste is voorts van belang voor de voorbereiding op de resocialisatie, een punt dat, blijkens beleidsdocumenten, een belangrijk aspect van het verblijf op de TA is. In de loop der jaren is er echter juist ten aanzien van dit punt veel kritiek geweest. De voorbereiding op de resocialisatie werd geclassificeerd als te beperkt of zelfs afwezig, en dit zou met name voortkomen uit het hoge beveiligingsniveau van de TA (Veldhuis et al., 2010). Later wezen Weggemans en De Graaff (2015:125) erop dat "re-integratietrajecten in een complex speelveld moeten worden opgezet". In de loop van het bestaan van de TA's is op dit punt een aantal wijzigingen doorgevoerd die het voor sommige gedetineerden mogelijk maken om meer re-integratieactiviteiten te ondernemen, mede afhankelijk van het beveiligingsniveau. Gedurende de voorbereiding op de vrijlating wordt door de PI's samenwerking gezocht met Reclassering Nederland en de gemeente waarnaar de gedetineerde zal uitstromen, om gezamenlijk tot een duiding van en plan van aanpak voor de gedetineerde te kunnen komen.

Jeugdbeschermingsketen

De jeugdbeschermingsketen bestaat uit een veelheid aan instanties, elk met een eigen takenpakket.

Het gemeenschappelijke doel binnen de keten is het afwenden van een ontwikkelingsbedreiging van het kind (zie ook het recente rapport “Stand van zaken jeugdbeschermingsketen”, 2022). Een jeugdbeschermingstraject start doorgaans op basis van een eerste signaal zoals geuit door iemand die in de omgeving van het kind verkeert, zoals een familielid, kennis, of leerkracht. Afhankelijk van de aard van het signaal en een beoordeling door Veilig Thuis kan worden besloten tot een onderzoek. Vanaf dat moment kunnen er diverse uitkomsten zijn. In sommige gevallen worden problemen middels vrijwillige hulp opgelost, in andere gevallen wordt het onderzoek doorgegeven aan de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming kan daarnaast ook door de gemeente of door de rechter worden verzocht om onderzoek te doen. Sinds, en met name in de periode direct na de proclamatie van het IS-kalifaat, heeft de Raad voor de Kinderbescherming te maken gehad met minderjarigen van wie de ouders jihadistische overtuigingen hebben. Het opgroeien bij ouders met dergelijke radicale overtuigingen, dat kan ook andere varianten van radicalisme betreffen, kan in potentie schadelijk zijn voor de minderjarige en leiden tot een ontwikkelingsbedreiging. Ook als minderjarigen zelf, onafhankelijk van de overtuigingen van de ouder, (dreigen te) radicaliseren kan sprake zijn van een ontwikkelingsbedreiging. Uitgangspunt hierbij is volgens de rechtbank Den Haag dat jongeren recht hebben op een eigen ontwikkeling en identiteit, maar dat zij tegen zichzelf beschermd moeten worden als bepaalde gedachten dermate extreme vormen aannemen dat die jongeren brengen tot het nemen van zeer ingrijpende beslissingen (ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655). De Raad voor de Kinderbescherming kan indien dat noodzakelijk wordt geacht de kinderrechter verzoeken een kinderschermingsmaatregel op te leggen. Daarnaast hebben in het kader van het jeugdbeschermingsrecht, kinderrechtshouders in het verleden machtigingen afgegeven om jongeren in een gesloten accommodatie te plaatsen in gevallen van acute dreiging dat een jongere zou uitreizen naar een oorlogsgebied (De Jong, 2014; Van Spaendonck, 2016; Van Capelleveen, 2019).

In het bovenstaande ligt besloten dat een belangrijke taak is weggelegd voor jeugdprofessionals werkzaam binnen de jeugdbeschermingsketen. Hierbij kan worden gedacht aan het zien en interpreteren van bepaalde signalen, maar ook het nemen van vervolgstappen op basis van deze signalen. In het kader van het huidige onderzoek zijn met name signalen van radicalisering binnen de gezinscontext van belang. Binnen de jeugdzorg ligt dus een belangrijke preventieve functie. Echter, ook hier is een belangrijke reactieve component. Zoals gezegd kan de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechter verzoeken om een kinderschermingsmaatregel. Vergaande maatregelen die hier denkbaar zijn, betreffen de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. In dit kader wordt binnen de jeugdbeschermingsketen samengewerkt met diverse (lokale) instanties, afhankelijk van de context. Zo werken de Raad voor de Kinderbescherming, de gemeente, het Openbaar Ministerie, het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE), de politie en Reclassering Nederland samen in het geval van kinderen die (gaan) terugkeren uit voormalig IS-gebied. Voor deze kinderen wordt een terugkeerplan opgesteld, waarbij het Landelijk Adviesteam minderjarige Terugkeerders (LAT) om ondersteuning en advies kan worden gevraagd. Ook in gevallen waar geen sprake is van uitreis of terugkeer, maar een vermoeden

van radicalisering van een of beide ouders of van een minderjarige zelf, kan in een eerste signaal aanleiding worden gezien voor het inschakelen van diverse ketenpartners.

Strafrechtketen

Sinds de invoering van de Wet terroristische misdrijven in 2004, en een aantal jaar later de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (2007) neemt de opsporing en berechting van verdachten van misdrijven met terroristisch oogmerk een belangrijke plaats in binnen de strafrechtketen. Met name de in 2007 ingevoerde wet heeft geleid tot een verruiming van diverse wettelijke bevoegdheden, en de wet is erop gericht "opsporingsonderzoeken naar terroristische misdrijven in een vroege(re) fase mogelijk te maken en langer te laten voortduren, om zodoende terroristische misdrijven te kunnen voorkómen" (Van Gestel & De Poot, 2014). Een belangrijke veronderstelling die ten grondslag lag aan de nieuwe wetgeving is dat de verruimde onderzoeksbevoegdheden ertoe zouden kunnen leiden dat politie en Openbaar Ministerie in een vroeger stadium opsporingsmiddelen kunnen inzetten als er signalen zijn van een terroristisch misdrijf. Van Gestel en De Poot (2014) vatten de verruimde bevoegdheden als volgt samen: (1) een verruiming van de mogelijkheden om in een verkennend onderzoek informatie te verzamelen (art. 126zd-126zj Sv); (2) een verruiming van de mogelijkheden om personen te fouilleren buiten concrete verdenking van een strafbaar feit (art. 126zl en art. 126zm Sv); (3) een verruiming van de toepassingsmogelijkheden van diverse bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals stelselmatige observatie en inzet van de telefoontap (art. 126zq, 126zr en 126zs Sv); (4) het mogelijk maken van bewaring bij verdenking van een terroristisch misdrijf zonder dat sprake is van ernstige bezwaren (art. 67 lid 4 Sv); en (5) het mogelijk maken van uitstel van volledige inzage van processtukken (art. 66 lid 3 Sv). Voor het huidige onderzoek zijn met name die bevoegdheden van belang die het mogelijk maken om vroegtijdig dan wel langdurig in te grijpen op basis van aanwijzingen, in plaats van een (concrete) verdenking. In dit kader kan door opsporingsinstanties op basis van bepaalde signalen worden besloten over te gaan tot een opsporingsonderzoek. Ook in het geval van eerwraak of demonstraties die de wet overschrijden, kan aanleiding worden gevonden om ideologische duidingen uit te voeren.

Wanneer eenmaal wordt besloten over te gaan tot vervolging wegens een terroristisch misdrijf, is de vraag of in het kader van het misdrijf sprake was van "terroristisch oogmerk". Artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht legt uit wat wordt verstaan onder terroristisch oogmerk: "Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale constructen van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen". In deze formulering ligt besloten dat het de bedoeling moet zijn geweest om bijvoorbeeld ernstige vrees aan te jagen. Of er inderdaad sprake was van een dergelijke bedoeling, wordt gedurende de rechtszaak bepaald middels duidingen van intenties. Ideologie in zichzelf is niet strafbaar, en komt

daarom niet voor in de tekst van de wet, noch in de memorie van toelichting. De uitleg van “oogmerk” wordt met name geformuleerd rondom het vrees aanjagen of het intimideren van de samenleving. Echter, zoals blijkt uit de praktijk, beoordeelt de rechtbank wel degelijk of er sprake is van een ideologische overtuiging van waaruit de verdachte(n) zou(den) hebben gehandeld. Hoe dit proces zich ontvouwt, bespreken we in hoofdstuk 4.

Schakel tussen de ketens - Reclassering Nederland

Reclassering Nederland neemt een speciale plaats in, aangezien de organisatie opereert binnen elk van de bovengenoemde ketens. Reclassering Nederland geeft advies aan onder meer rechters en officieren van justitie over verdachten en veroordeelden, houdt toezicht, verzorgt gedragstrainingen en is verantwoordelijk voor de uitvoering van werkstraffen. Sinds 2012 beschikt RN over een gespecialiseerd TER-team (waarbij TER staat voor Terrorisme, Extremisme en Radicalisering). Het TER-team werd opgericht op initiatief van de NCTV, met als voornaamste doelstelling “het tegengaan van recidive door middel van specialistische resocialisatie en nazorg” (Van der Heide & Schuurman, 2018: 3). Via een combinatie van advies, controle en begeleiding zijn medewerkers van het TER-team gericht op toezicht op en gedragsverandering van mensen die wegens een extremistisch of terroristisch misdrijf met justitie in aanraking zijn gekomen. Leden van het team zijn getraind om in gesprek te gaan met mensen met extremistisch gedachtegoed. Daarnaast kunnen medewerkers worden gevraagd om advies te geven aan de rechter, bijvoorbeeld over bijzondere voorwaarden. Dit advies komt mede tot stand op basis van risicotaxatie-instrument VERA-2R. Dit risicotaxatie-instrument “helpt de professional bij het structureren en wegen van beschikbare informatie” (Reclassering Nederland, 2022). In hoofdstuk 4 wordt dit instrument nader besproken.

1.3 Onderzoeksvragen

Uit het bovenstaande blijkt dat de vier ketens een belangrijke rol spelen in de preventie van en reactie op radicalisering, extremisme en terrorisme. Tegelijkertijd is nog veel onbekend over de totstandkoming van ideologische duidingen binnen de ketens. Eerder werd al genoemd dat er binnen het relatief jonge werkveld behoefte is aan inzicht in en professionalisering van de duidingspraktijk. Daarom is het huidige onderzoek gericht op de totstandkoming van, het toezicht op, en de beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen. Binnen het onderzoek zijn de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd, die worden beantwoord middels een literatuurstudie, rechtspraakanalyse, interviews en expert-groepen.

De onderzoeksvragen zijn verdeeld in vier thema's, namelijk: (1) een beschrijving (2) kwaliteit van duidingen (3) toezicht op duidingsprocedures en (4) beroepsmogelijkheden en contra-expertise.

Beschrijving

Dit cluster van vragen ziet op het in kaart brengen van de praktijk rondom ideologische duiding. Hierbij onderzoeken we eerst in welke situaties ideologische duiding belangrijk is, en vervolgens hoe het proces van ideologische duidingen verloopt. De vragen die hierbij centraal staan zijn:

1. Wat is er uit bestaande (wetenschappelijke) literatuur bekend over de totstandkoming van, het toezicht op en beroepsmogelijkheden tegen (ideologische) duidingen in binnen- en buitenland?
2. In welke situaties wordt binnen de Nederlandse strafrechtketen, jeugdbeschermingsketen, persoonsgerichte aanpak, en detentieketen aanleiding gezien om over te gaan tot (ideologische) duidingen?
3. Hoe verloopt het proces waarbinnen een (ideologische) duiding tot stand komt?
4. Op welke aspecten van welke ideologieën hebben duidingen (meestal) betrekking?

Kwaliteit

Gelet op de verscheidenheid aan partijen die zich bezighouden met de duidingssystematiek en de grote gevolgen die dergelijke duidingen kunnen hebben, is de waarborging van kwaliteit essentieel. Om deze reden onderzoeken wij of, en zo ja hoe, de kwaliteit van duidingen wordt getoetst aan bepaalde criteria.

5. Wordt de inzet en kwaliteit van (ideologische) duidingen getoetst aan de hand van bepaalde criteria?
 - 5a. Indien ja: wat zijn de criteria aan de hand waarvan de inzet en kwaliteit van (ideologische) duidingen worden getoetst?
 - 5b. Indien nee: welke criteria zouden in een toetsingskader kunnen worden gebruikt?
6. In hoeverre voldoen de inzet en kwaliteit van (ideologische) duidingen binnen de verschillende ketens aan eerdergenoemde (bestaande of voorgestelde) criteria?

Toezicht

Op basis van de eerdere inzichten rondom kwaliteit van duidingen en een breder begrip van de praktijk van duidingen, richt dit cluster zich op de mogelijkheden van toezicht op de praktijk.

7. Hoe is het toezicht op de inzet en kwaliteit van (ideologische) duidingen binnen de verschillende ketens georganiseerd?
8. In hoeverre is het volgens betrokken partijen noodzakelijk om het toezicht op de inzet en kwaliteit van (ideologische) duidingen (beter) te organiseren?
 - 8a. Indien ja: hoe ziet een adequaat mechanisme van toezicht eruit?

Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Tot slot ziet dit onderzoek op het inzichtelijk maken van welke beroepsmogelijkheden er zijn tegen de totstandkoming en consequenties van ideologische duidingen. Hierbij brengen we in kaart of en hoe betrokken partijen ideologische duidingen kunnen weerleggen of nuanceren door middel van contra-expertise, en hoe daar mee wordt omgegaan binnen de ketens.

9. Welke beroepsmogelijkheden tegen de consequenties van (ideologische) duidingen bestaan er binnen de verschillende ketens?
10. Welke mogelijkheden bestaan er binnen de verschillende ketens om contra-expertise in te zetten naar aanleiding van een (ideologische) duiding?
11. In hoeverre is het volgens betrokken partijen noodzakelijk om de beroepsmogelijkheden en contra-expertise (beter) te organiseren?

2. Wetenschappelijk kader

Binnen de wetenschap bestaat een rijke literatuur over de verschillende vormen en trajecten van radicalisering (De Graaff, De Poot & Kleemans, 2009; Nickolson, Van Bergen, Feddes, Mann & Doosje, 2021; Schmid, 2013; Thijs, Rodermond & Weerman, 2018; Wolfowicz, Litmanovitz, Weisburd & Hasisi, 2021). De wetenschappelijke literatuur maakt hierin onderscheid tussen de concepten “radicalisering”, “extremisme” en “terrorisme”. In dit wetenschappelijk kader bespreken we allereerst een aantal theoretische modellen, en daaraan gerelateerde empirische literatuur. Omdat we constateren dat het gebrek aan consensus over de definitie van centrale concepten het wetenschappelijk veld in de weg kan staan, hebben we een eigen conceptueel kader ontwikkeld waarin bovengenoemde concepten ook verder worden gedefinieerd. Dit kader, dat richting geeft aan de rest van het rapport, beschrijven we onder 2.1.

Hoewel geen eenduidige definitie bestaat van “radicalisering”, wordt algemeen erkend dat radicalisering “een groei naar extremisme” betreft. Slootman en Tillie (2006) wijzen op een kenmerkend element binnen het proces van radicalisering, namelijk “een toenemend verlies van de legitimiteit van de democratische samenleving”. Extremisme wordt vervolgens aangeduid als “fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen” (van der Heide et al., 2019). Tot slot wordt terrorisme in het kader van het door de NCTV opgestelde Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland gedefinieerd als “het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.” (NCTV, 2023). Uit deze definities blijkt direct het onderscheidende element van deze concepten, namelijk de component “ideologische motieven”. Het is de ontwikkeling van juist die extremistische motieven en ideologieën die verschillende instanties zorgen baart, en waar derhalve in verschillende ketens veel aandacht naar uit gaat. Tegelijkertijd kunnen bovenstaande concepten ook al jaren op veel wetenschappelijke aandacht rekenen, als gevolg waarvan er een rijke theoretische en empirische wetenschappelijke basis is ontstaan.

Klassieke theoretische radicaliseringsmodellen (zie bv. McCauley & Moskalenko, 2008; Moghaddam, 2005, en zie ook Doosje et al., 2016) geven weer, zoals de bovenstaande definities dat ook doen, dat radicalisering een gradueel proces is, bestaande uit verschillende fasen. De modellen visualiseren dit proces middels een piramide (McCauley & Moskalenko, 2008), een trap (Moghaddam, 2005), en, meer recent, via een dubbele piramide (McCauley & Moskalenko, 2017). Het twee-piramidenmodel maakt onderscheid tussen cognitieve en gedragsmatige radicalisering, waarbij mensen, afhankelijk van waar ze zich in de piramide bevinden, extremer zijn in hun gedachten dan wel in hun gedrag. In het eerste geval gaat het dan over een continuüm dat loopt van neutrale gedachten ten aanzien van

extremistische sentimenten via sympathie voor en het rechtvaardigen van extremisme tot aan het beschouwen van extremistische daden als een morele plicht. In het tweede geval loopt de piramide van inactief via activistische en radicale daden tot aan terroristische daden. Zoals voor vrijwel alle modellen geldt, geldt ook hier: de meerderheid van de mensen bevindt zich onderaan de piramides, en de groep wordt kleiner naarmate de ideeën en het gedrag extremer worden. De essentie van deze modellen is daarom dat er een zwakke correlatie is tussen gedrag en gedachten. Hoewel dergelijke modellen aantrekkelijk zijn vanwege hun relatieve eenvoud, zijn ze inmiddels uitgebreid bekritiseerd vanwege het rechtlijnige karakter ervan. Het model geeft weliswaar aan dat het bereiken van de top een relatieve zeldzaamheid is, maar de verklaringen hiervoor ontbreken, alsmede informatie over de tussenliggende fasen. Zoals uiteengezet door Nickolson en collega's (2021) zijn de modellen dus veel te simplistisch, en zijn ze "te beperkt in hun erkenning van mogelijke beweegredenen en trajecten van extremisten en onderbouwen ze onvoldoende waarom (en wanneer) men zich van de een naar de andere trede begeeft, of waarom juist niet" (p. 16).

Inderdaad blijkt uit de empirische literatuur dat radicalisering doorgaans het resultaat is van een complex proces waarin diverse factoren in verschillende combinaties een belangrijke rol spelen. In 2015 deden Schuurman en Eijkman onderzoek naar indicatoren die bruikbaar kunnen zijn bij het voorspellen van radicalisering en het overgaan tot terroristische activiteiten in het kader van jihadistisch geïnspireerd terrorisme. Dit onderzoek richtte zich empirisch op een kleine groep, waardoor de resultaten niet per se generaliseerbaar zijn naar een grotere groep, en dus beperkt bruikbaar is voor breder beleid. Desalniettemin geven de modellen een interessante illustratie van de formulering en categorisering van risico-indicatoren. Op basis van dit onderzoek presenteren de auteurs zeven clusters van indicatoren waarbij met name de eerste twee clusters relevant zijn voor het huidige onderzoek. Het eerste cluster biedt inzicht in indicatoren die radicalisering en extremisme kunnen meten. Het tweede cluster ziet op persoonlijke omstandigheden waarin een individu zich bevindt die een risico vormen voor radicalisering. Naast empirische voorbeelden van scherpe indicatoren, laat deze studie tevens het belang zien van deze indicatoren bij het maken van een risico-inschatting over individueel gedrag of gedachtegoed (Schuurman & Eijkman, 2015). Uit de literatuur blijkt dat scherp gedefinieerde indicatoren eerstelijnsprofessionals handvatten kunnen bieden om op een accurate en betrouwbare manier een duiding te geven en wordt voorkomen dat deze duiding gebaseerd is op subjectieve keuzes. Tegelijkertijd concluderen de auteurs ook, net als Nickolson et al., dat een lineair proces van radicalisering waarbij individuen volgens een logisch patroon tot terroristisch geweld overgaan, in de praktijk zelden voorkomt. De auteurs stellen dat er een groot verschil is tussen typen organisaties en personen, waarbij bijvoorbeeld bij leden van amateuristische en slecht georganiseerde organisaties een veel chaotischer verloop van radicalisering te zien is.

Deze bevinding van een non-lineair verloop van radicalisering vindt steun in andere studies die laten zien dat bepaalde factoren niet op iedereen een soortgelijke invloed hebben, en dat risicofactoren kunnen worden gemitigeerd door beschermende factoren (Lösel, Bender, Jugl & King, 2020). Vergani en collega's (2020) wijzen in hun systematische review van studies naar radicalisering op het onderscheid tussen *push*-, *pull*-, en persoonlijke factoren, een onderscheid dat door diverse onderzoekers wordt gemaakt om de totstandkoming en overgang van initiële radicale gedachten naar uiteindelijk betrokkenheid bij (gewelddadig) extremisme en terrorisme te beschrijven en verklaren. Relevant voor het huidige onderzoek is dat zij concluderen dat de wetenschappelijke literatuur overwegend focust op *pull*-factoren zoals propaganda, groepsdynamiek, en rekrutering, en relatief weinig op de persoonlijke factoren of de interactie tussen deze factoren. Om tot goede indicatoren voor ideologische duiding te komen zijn de persoonlijke factoren echter van essentieel belang, juist omdat er wordt gekeken naar de gedachten en gedragingen van een individu. Deze conclusie sluit aan bij andere wetenschappelijke literatuur die kritiek levert op de veronderstelde lineaire relatie tussen radicaal gedachtegoed en gedragingen. Zo geven Wolfowicz en collega's (2021) aan dat slechts een klein deel van de mensen met extremistische ideeën overgaat tot extremistische daden ("*less than 1% of those who hold radical beliefs, ideas and opinions will ever engage in acts of radical violence*" p. 4), terwijl het grootste deel van de plegers van extremistische daden wel extremistische ideeën had (Wolfowicz et al., 2021). Minstens zo belangrijk is de constatering dat risicofactoren voor cognitieve radicalisering kunnen verschillen van risicofactoren voor gedragsmatige radicalisering (Wolfowicz et al., 2021), terwijl er ook toenemend bewijs bestaat dat extremistische ideeën voorspellend zijn voor extremistische intenties ("*violent extremist intentions*"). Belangrijk om hierbij op te merken is dat dit verband afhangt van diverse persoonlijke kenmerken.

Ondanks het gebrek aan eenduidige definities of coherente modellen van radicalisering, blijft wetenschappelijk onderzoek belangrijk in de ontwikkeling van accurate en betrouwbare methoden van ideologische duidingen. Zoals verschillende auteurs aangeven (Vergani et al., 2020; Augestad Knudsen, 2018; Van de Weert & Eijkman, 2018) is het met name belangrijk om een duidelijke definitie en indicatoren van begrippen zoals radicalisering en extremisme te gebruiken en deze te verantwoorden aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Zoals Van de Weert en Eijkman (2018) concluderen, zijn duidingen nu nog te vaak afhankelijk van individuele expertise of subjectieve beslissingen. Dit geeft ruimte voor arbitraire uitkomsten en *bias*, en bemoeilijkt adequaat toezicht. Minstens zo belangrijk is de constatering dat veel onderzoek naar risicofactoren voor radicalisering beschrijvend is, met veel contrasterende bevindingen. Zoals Wolfowicz en collega's (2021) aangeven, is een meer systematische en kwantitatieve analyse nodig om te bepalen welke factoren er toe doen, en welke factoren er *meer* toe doen dan andere factoren. Zij wijzen in hun recente publicatie op het feit dat talloze risico- en beschermende factoren zijn opgenomen in risico-instrumenten en de basis vormen van interventies, terwijl de selectie van die factoren niet (volledig) gestoeld is op de wetenschappelijke empirie.

Wat dit beknopte wetenschappelijk kader laat zien is dat er tot op heden weinig consensus is over begrippen rondom en het verloop van radicalisering. Het is daarom van groot belang om stil te staan bij de definities en concepten die worden gebruikt in dit onderzoek. Om deze reden bespreken wij in wat nu volgt een uitgebreid conceptueel kader, op basis van de bestaande literatuur, met een operationalisering relevant voor dit onderzoek.

2.1 Conceptueel kader

2.1.1 Inleidende opmerkingen

Zoals eerder beschreven is er in de wetenschappelijke literatuur geen consensus over de definities van concepten zoals “ideologische duidingen”, “extremisme” of “terrorisme”. Waar bij de definities van “terrorisme” en “extremisme” een rijk academisch debat te raadplegen valt (Stampnitzky, 2013; Schmid, 2013, 2023; Schuurman, 2019), zijn concrete conceptualiseringen van “ideologische duidingen” schaars en onvoldoende toegespitst op de context van dit onderzoek.

Om deze reden zetten we in dit conceptuele deel van het rapport de definities uiteen van de sleutelbegrippen in het onderzoek. Bij elk begrip geven we een conceptuele analyse in termen van individueel noodzakelijke en tezamen voldoende voorwaarden, die we daarna kort toelichten.⁷ Noodzakelijke voorwaarden zijn voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil sprake zijn van het gedefinieerde, bijvoorbeeld van terrorisme, terwijl voldoende voorwaarden impliceren dat van het gedefinieerde, bijvoorbeeld van terrorisme, sprake is. Wij pogen condities te formuleren die niet louter accuraat zijn, maar ook informatief in de zin dat ze ons voldoende informatie geven om beter grip te krijgen op fenomenen als extremisme of terrorisme.⁸ Bij deze conceptuele analyse gaan we ook in op de relatie tussen deze kernbegrippen. Het gaat om de volgende vijf noties:

- ideologie
- duiding
- ideologische duiding
- extremisme
- terrorisme

⁷ Wat we hier doen is dus een conceptuele analyse en wel een bicondionele analyse, in het Engels weergegeven met een clause in termen van “if and only if”, in het Nederlands vaak “dan en slechts dan als”. Hierbij doen we aan conceptual engineering: we proberen begrippen te ontwikkelen die niet geheel afwijken van publiek en academisch gebruik, maar die aangepast en gepreciseerd zijn om bepaalde doelen te bereiken, in casu: nut en vruchtbaarheid in dit specifieke onderzoek. Voor conceptuele analyse, zie Cappelen, Gendler, Hawthorne, 2016, voor conceptual engineering, zie Burgess, Cappelen, Plunkett, 2020. Sommige begrippen in het domein van extreem gedrag lenen zich overigens beter voor een analyse in termen van stereotype eigenschappen (d.w.z. een family resemblance analyse), zoals een van ons deed voor “fundamentalisme” (zie Peels, 2022b); zie ook Almond, Sivan, Appleby, 1995; Almond, Appleby, Sivan, 2003. Wij menen dat voor de vijf begrippen en gegeven de doelen van deze rapportage een bicondionele analyse geschikt en voldoende is.

⁸ Voor een uiteenzetting van dergelijke desiderata voor definities in de context van fundamentalisme zie Peels, 2022b.

Men zou kunnen denken dat een goede definitie van “ideologische duiding” simpelweg volgt uit de definities van “ideologie” en “duiding”, maar we zullen hieronder zien dat dat niet het geval is.

2.1.2 Ideologie

Het eerste kernbegrip definiëren we als volgt: Van **ideologie** is sprake dan en slechts dan als een verzameling ideeën (i) door een individu, een groep, of een sociale entiteit omarmd wordt, en (ii) gewoonlijk in allerlei affecten en handelingen tot uiting komt, (iii) waar die ideeën gaan over hoe de wereld in elkaar zit, hoe de wereld in elkaar zou moeten zitten en hoe we van dat eerste (hoe de wereld in elkaar zit) bij dat tweede (hoe de wereld in elkaar zou moeten zitten) dienen te komen, en (iv) waar die ideeën altijd inherent een sociale dimensie hebben.

Een paar toelichtende opmerkingen bij deze definitie. Ten eerste benoemen we in (i) expliciet (en we zullen dat hieronder opnieuw doen voor duiding, ideologische duiding, extremisme en terrorisme) dat er drie verschillende mogelijkheden zijn voor wat betreft het subject, dat wil zeggen voor wat betreft degene die de ideologie heeft. Het kan gaan om een individu (bijv. een radicale Islamist), een groep individuen (bijv. een rechts-extremistische groep) of een sociale entiteit (bijv. een organisatie, een bedrijf, een instituut, een school of zelfs een overheid). Die laatste categorie wordt vaak over het hoofd gezien, maar is belangrijk om expliciet te benoemen omdat sociale entiteiten hun eigen dynamieken kennen. Zo kan een schoolbestuur of een overheid, zoals de Russische overheid, radicaliseren en een nationalistisch-traditionalistische ideologie omarmen zonder dat alle leden van het schoolbestuur of de Russische overheid radicaliseren of die ideologie omarmen: het is genoeg als gezaghebbenden en mensen met beslisbevoegdheid hierin bepaalde keuzes maken.⁹

Ten tweede spreken we in (i) over de “omarming” van ideeën. Dit doen we met opzet. Iemand kan namelijk een ideologie hebben ook als die persoon niet volledig *overtuigd* is van die ideeën in kwestie. Het is voldoende als deze persoon ze voor waar houdt, veronderstelt, aanvaardt, of misschien zelfs louter hoopt dat ze waar zijn. “Omarming” is een paraplu-begrip waar al deze propositionele attitudes onder vallen. Voorts spreken we over ideeën, niet over handelingen of gevoelens (affecten/emoties). We vatten ideologie dus primair cognitief op: het gaat om een verzameling ideeën. Uiteraard gaat dit gewoonlijk gepaard met allerlei emoties en regelmatig vloeien er, al dan niet gewelddadige, handelingen uit voort. Het is echter ook mogelijk ideologieën te omarmen zonder bepaalde sterke emoties en die emoties kunnen behoorlijk verschillen van persoon tot persoon. Hetzelfde geldt voor handelingen.

Ten derde vatten we “ideologie” dus op in termen van een verzameling ideeën over drie zaken: hoe de wereld in elkaar zit, hoe die in elkaar zou moeten zitten, en hoe we van het eerste naar het laatste moeten gaan. Dit betekent dat ideologieën zowel descriptieve als normatieve componenten hebben.

⁹ Deze mensen worden in de sociale epistemologie ook wel “*operative members*” genoemd; zie De Ridder, 2022; Lackey, 2020.

Ten vierde beogen we hier een neutrale, niet-normatieve (en zeker geen pejoratieve) definitie te geven van “ideologie”. Dat iets een ideologie is betekent dus niet per definitie dat die verzameling ideeën onjuist, ongefundeerd, incoherent, onredelijk of anderszins problematisch is. Dit lijkt ons het meest behulpzaam in het onderzoek dat wij verrichten. Ideologieën variëren in onze opvatting dus van neo-liberalisme tot Marxisme of socialisme, van christendom of Islam tot seculier atheïsme of naturalisme, van de ideeën van Extinction Rebellion tot het complotdenken bij radicaal rechts.

Ten vijfde en ten slotte heeft de verzameling ideeën die een ideologie vormt altijd inherent een sociale dimensie. We zien in de wereld allerlei groepen, soms groot maar soms ook klein, waarvan de leden aanhangers zijn van specifieke ideologieën die binnen die groepen met elkaar worden gedeeld, versterkt dan wel geherformuleerd. Gewoonlijk worden ideologieën dus in groepscontexten aangehangen en ontwikkeld. Daar komt bij dat ideologieën vaak een reactie zijn op maatschappelijke ontwikkelingen en de opvattingen van anderen. Ook in die zin zijn ze dus inherent sociaal. Natuurlijk zijn ook ideologieën ooit ontstaan en zelfs in enkele gevallen door enkelingen voor het eerst geformuleerd, zoals in het Marxisme. Maar als ze er eenmaal zijn, zijn ze altijd sociaal ingebed.

2.1.3 Duiding

Het tweede kernbegrip definiëren we als volgt: Van **duiding** is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) betekenis verleent aan uitingen (bijvoorbeeld kledingstijl, uitspraken, teksten) en gedragingen door te relateren, te interpreteren, te verklaren of te begrijpen, (iii) en daarmee indirect aan de individuen, groepen of sociale entiteiten wier uitingen en gedragingen dit zijn, (iv) en op basis hiervan een waaromvraag omtrent die uitingen en gedragingen beantwoordt.

Opnieuw zien we dat het subject een individu, groep of sociale entiteit is. Duiden zelf vatten wij op als een daad van betekenisverlening (conditie ii) en de beantwoording van een waaromvraag. Dan gaat het om vragen als: waarom uitte het subject zich op deze manier in bijvoorbeeld een geschreven tekst of een gesproken woord of bepaalde kleding of het aanwenden een symbool, zoals een hakenkruis? Afhankelijk van de context kan zo'n poging tot betekenisverlening ietwat verschillende gestalten aannemen: interpreteren, zoeken te begrijpen, verklaren of relateren aan een bepaalde omgeving (conditie ii).

Het is gebruikelijk om primair uitingen en gedragingen te duiden. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste hebben we vaak geen directe toegang tot iemands persoon, bijvoorbeeld tot iemands karakter of opvattingen. Die zaken dienen we af te leiden uit zijn of haar gedragingen en uitingen. Ten tweede duiden we secundair natuurlijk ook wel een persoon (of groep of organisatie), maar we duiden altijd maar een *deel van* een subject. Iemand is immers altijd meer dan bepaald gedrag, een bepaalde uiting of zelfs meer dan een opvatting of een karaktertrek.

2.1.4 Ideologische duiding

Het derde kernbegrip is ideologische duiding. Het ligt voor de hand de twee voorgaande definities eenvoudig te combineren door zoiets te zeggen als “ideologische duiding is duiding van uitingen of gedragingen met verwijzing naar ideologische motivatie”. De werkelijkheid is echter complexer. Zo is het bijvoorbeeld in de context van een strafzaak gebruikelijk ook over “ideologische duiding” te spreken als het uiteindelijke vonnis juist geen motivatie door ideologie constateert. Ook is het mogelijk dat iemand niet door ideologie wordt gemotiveerd maar zich wel om allerlei affectieve redenen¹⁰, zoals bewondering of een verlangen naar *belonging*, bij een terroristische groep aansluit die wel degelijk ideologisch is gemotiveerd. Wij komen daarom tot een wat andere definitie van “ideologische duiding”:

Van **ideologische duiding** is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) in de betekenisverlening aan bepaalde uitingen en gedragingen en de beantwoording van de waaromvraag (iii) tot een oordeel komt of poogt te komen in respons op de vraag in hoeverre die uitingen en gedragingen direct of indirect in termen van ideologie dienen te worden begrepen.

Een korte toelichting. We zien wederom dat een individu, groep of sociale entiteit het subject kan zijn (conditie i). We vatten “betekenisverlening” in (ii) op zoals hierboven onder “duiding” gedefinieerd. Verder vindt ideologische duiding plaats in reactie op een vraag, namelijk de vraag in hoeverre bepaalde gedragingen en uitingen dienen te worden begrepen in termen van ideologie, waar dat zowel direct (iemand pleegt bijvoorbeeld een terroristische aanslag uit ideologische overwegingen) als indirect kan zijn (iemand doneert bijvoorbeeld om affectieve redenen aan een terroristische organisatie die een ideologische motivatie heeft zonder dat iemand volledig dezelfde ideologie als deze organisatie omarmt). Ideologische duiding kan een eindoordeel betreffen, maar we spreken net zo goed over “ideologische duiding” op het moment dat het proces van duiding nog gaande is. Dit is belangrijk om te benoemen, omdat de vraag die aan de ideologische duiding onderligt expliciet kan worden gesteld, maar ook impliciet als doorlopende vraag kan worden beschouwd. Zo kan een ideologische duiding een reactie zijn op de vraag van het Openbaar Ministerie of iemand vanuit ideologische overwegingen een aanslag heeft gepleegd. Een ideologische duiding kan echter ook een reactie zijn op een doorlopende, niet expliciet in het hier en nu gestelde vraag of een gedetineerde mogelijk andere gedetineerden probeert te ronselen.

Graag benadrukken we nog twee zaken. Ten eerste betekent dit *niet* dat alleen van ideologische duiding sprake is als het subject, zoals een rechtbank, tot het oordeel komt dat bepaalde uitingen of gedragingen direct of indirect in termen van ideologie dienen te worden begrepen. Hiervan is net zo goed sprake als het eindoordeel negatief is. Ten tweede gebruiken we in conditie (iii) met opzet de frase “in hoeverre”. Of direct of indirect sprake is van ideologie is immers geen dichotome zaak. Zo

¹⁰ Voor die affectieve redenen kunnen we bijvoorbeeld denken aan *thrill-seeking*, verlangen naar *belonging* en liefde (McCauley & Moskalenko, 2017) of *perceived injustice* (Van den Bos, 2018).

leidde ideologische duiding in de Eindhovense terrorismezaak tot de conclusie dat bij enkele van de verdachten geen sprake was van ideologische motivatie, maar wel van risicofactoren die in de nabije toekomst een ideologische motivatie teweeg zouden kunnen brengen. Het is ook mogelijk dat iemand bijna niets weet over een bepaalde religieuze ideologie (bijvoorbeeld Salafistisch Jihadisme; een bekend voorbeeld is hier de Syrië-gangers die *Islam for Dummies* kochten vlak voor hun vertrek) maar wel bijzonder religieus is, zodat religiositeit een cruciale verklarende factor is voor zijn of haar gedrag. Religiositeit bestaat immers primair uit commitment en toewijding aan een bepaalde religieuze (veelal transcendentale) zaak, verlangen naar reinheid, bepaalde preoccupaties, etc.¹¹ Opnieuw is ideologie dan niet direct maar indirect relevant. Het is ook mogelijk dat een verdachte een combinatie vertoont van psychopathologie en ideologische opvattingen. In zulke gevallen is het goed mogelijk dat het oordeel luidt dat deels sprake is van ideologische motivatie maar deels ook niet. Het is te verwachten dat in bepaalde gevallen ideologische duidingen met een positieve uitkomst enerzijds en psychopathologische duidingen met een positieve uitkomst anderzijds uitstekend samengaan. We vatten deze resultaten in 2.1.7 samen in figuur 2.

Belangrijk ook om te vermelden is dat onze definitie zich niet beperkt tot een specifieke methode van duiden. Door het brede proces van relateren, interpreteren, verklaren of begrijpen als uitgangspunt te nemen, veronderstelt onze definitie niet a-priori met welke actoren of welke methodes het duidingsproces gebeurt. Of bepaalde actoren of methoden geschikt zijn om een goede duiding uit te voeren, staat los van de definitie van wat een ideologische duiding is. Onze conceptualisering kijkt naar de praktijk en het proces van duiden, niet naar de normatieve dimensie daaromheen.

2.1.5 Extremisme

Het vierde kernbegrip vatten wij als volgt op: Van **extremisme** is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) opvattingen, gedragingen, affecten, en/of doelen ontwikkelt die (iii) extreem zijn in een van de volgende drie betekenissen: extreme methodes worden gebruikt, er is sprake van een extreme mind-set, of in het politieke spectrum is de positie extreem, en die (iv) een bedreiging vormen voor de gebruikelijke structuren van de staat en/of de rechtsorde.

Een aantal opmerkingen bij deze definitie. We zien opnieuw dat het subject van extremisme een individu kan zijn, een groep of een sociale entiteit, zoals een organisatie of zelfs een regering. Voor onderhavig onderzoek zijn natuurlijk vooral individuen en groepen van belang. We vatten extremisme metafysisch ruim op, zoals duidelijk wordt in conditie (ii): het is niet louter een opvatting of een verzameling ideeën,¹² maar gewoonlijk een combinatie van opvattingen, gedragingen, affecten en/of doelen.

Onze definitie betekent dat wij een brede en niet-normatieve opvatting van “extremisme” hanteren.

11 Dit is de laatste jaren krachtig betoogd door Lorne Dawson; zie Dawson, 2017; 2019; 2021a; 2021b.

12 We treffen soms de opvatting aan in de literatuur dat extremisme een verzameling opvattingen is, zie bijvoorbeeld Berger, 2018.

Breed in de zin dat extremisme politiek rechts kan zijn (bijvoorbeeld radicaal en gewelddadig rechts-extremisme) maar ook links, zoals gewelddadig socialisme. Extremisme kan religieus zijn, zoals Salafistisch Jihadisme, maar kan net zo goed volkomen seculier zijn, zoals bij Rote Armee Fraktion, of een mengeling van verschillende ideologieën, zoals bij gewelddadig Hindoe etno-nationalisme zoals we dat vandaag de dag in India zien. Wij hebben geprobeerd om met een zo neutraal ofwel niet-normatief mogelijke definitie van extremisme te komen, zodat niet wordt geïmpliceerd dat het irrationeel, immoreel, of anderszins moreel of cognitief deficiënt is. Dit zou immers vruchtbaar onderzoek in de weg kunnen staan.

Affecten, gedragingen, opvattingen, etc. kunnen op meerdere wijzen extreem zijn. We onderscheiden in conditie (iii) drie wijzen waarop extremisme extreem kan zijn. Ten eerste kan sprake zijn van extreme methodes, zoals het gebruik van geweld. Ten tweede zijn extreme mind-sets mogelijk. Dan kunnen we denken aan preoccupaties, zoals het eigen ras, zuiverheid, of de eigen nationale identiteit, maar we kunnen ook denken aan complotdenken¹³ of het volkomen gebrek aan bereidheid om compromissen te sluiten. Ten derde kan extremisme positioneel extreem zijn, dus bijvoorbeeld helemaal links of helemaal rechts op het politieke spectrum. In de geleefde werkelijkheid worden deze drie wijzen van extremiteit uiteraard frequent gecombineerd.¹⁴

In conditie (iv) spreken we over “de gebruikelijke structuren van de staat en/of de rechtsorde”. In Westerse democratieën betekent dit dat extremistische bewegingen de democratische staat ondermijnen. Wij hebben hier een bredere definitie gehanteerd omdat extremisme uiteraard ook in staten voorkomt die geen democratische rechtsorde kennen. De laatste conditie, voorwaarde (iv), roept overigens ingewikkelde vragen op over het precieze onderscheid tussen extremisme en radicalisme. Martin Luther King bijvoorbeeld ontwikkelde positioneel extreme ideeën die in zekere zin een bedreiging waren van de structuren van de Amerikaanse maatschappij gebaseerd op rassensegregatie en ongelijkheid in de jaren zestig. Toch zijn veel wetenschappers geneigd in dit geval niet over extremisme te spreken, maar over activisme ten gunste van mensenrechten. Deze kwestie is te complex om hier op te lossen. Het voldoet voor de doeleinden van deze rapportage dat in huidige Westerse democratieën extremisme een bedreiging vormt voor de gebruikelijke structuren en met name de democratische rechtsorde.

Als het om Westerse maatschappijen gaat betreft extremisme natuurlijk in het bijzonder een bedreiging van de structuren die constitutief zijn voor de democratische rechtsorde, zoals ook in de literatuur wordt erkend wanneer extremisme wordt opgevat als “fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen” (van der Heide et al., 2019).

13 Zie Harambam, 2020; Uscinski en Parent, 2014. Dat gezegd hebbende is veel complotdenken (zelfs het meeste) uiteraard niet extremistisch.

14 De hier gehanteerde driedeling gaat terug op de analyse van Quassim Cassam, 2021.

2.1.6 Terrorisme

Het vijfde en laatste kernbegrip definiëren we als volgt: Van **terrorisme** is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) geweld gebruikt of daarmee dreigt (iii) in ieder geval deels direct of indirect vanuit ideologische motieven en (iv) die daarmee althans ten dele een politiek oogmerk heeft.

We zien opnieuw dat het subject van terrorisme een individu kan zijn, maar ook een groep of zelfs een organisatie. Voor wat betreft conditie (ii): terrorisme onderscheidt zich dus van extremisme onder meer hierin dat terrorisme per definitie gerelateerd is aan geweld: het gebruik van geweld of de bedreiging met geweld. Voor extremisme is dit niet noodzakelijk.

Conditie (iii) en (iv) onderscheiden gezamenlijk terrorisme van bijvoorbeeld de georganiseerde misdaad. Die heeft immers primair financieel gewin als oogmerk en niet een politiek doel, laat staan vanuit een ideologisch motief.¹⁵ Dat gezegd hebbende zijn er natuurlijk grensgevallen, waarbij het doel van crimineel geweld ook zou kunnen zijn de maatschappij (waaronder potentiële advocaten, rechters, misdadjournalisten, etc.) angst aan te jagen en wellicht hiermee zelfs politiek gezien ruimte te creëren voor de eigen criminele activiteiten, zoals bij de aanslag op Peter R. de Vries.

Dat terrorisme ideologie impliceert betekent, in combinatie met het gebruik van de extreme methode van geweld, dat terrorisme in onze definitie extremisme impliceert: alle terrorisme is extremistisch. Andersom hoeft dit natuurlijk niet: extremisme hoeft bijvoorbeeld niet gewelddadig te zijn. Deze conceptualisering komt ook overeen met empirische studies naar extremisme, zoals het onderzoek van Wolfowicz en collega's (2021) beschreven in het wetenschappelijk kader. We vatten deze resultaten samen in figuur 1 (zie onder in 2.1.7). Opnieuw kan de relatie tot ideologische motivatie direct zijn: iemand laat zich leiden door ideologische overtuigingen of doelen. Maar de relatie kan ook indirect zijn: iemand sluit zich om affectieve of praktische redenen (tot en met financieel gewin) aan bij een organisatie die een ideologisch oogmerk heeft.

Dit betekent ook dat onze definitie afwijkt van die welke we in het reeds genoemde artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht aantreffen: "Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale constructen van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen". In deze definitie ontbreken zowel de expliciete link naar geweld of de dreiging daarmee (conditie (ii)) alsook de ideologische motivatie

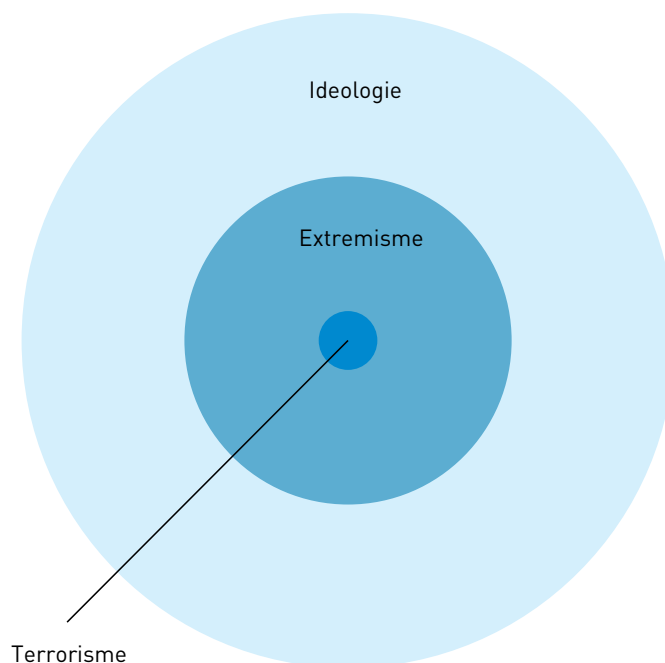
¹⁵ Dat we ideologische motivatie in terrorisme serieus moeten nemen als verklaring is betoogd door Kruglanski, Kopetz, Szumowska, 2021. Dat extreme overtuigingen (en narratieven) cruciaal zijn in de verklaring van terrorisme is ook betoogd door De Graaf en Van den Bos, 2021. Zie ook Cassam, 2018.

(conditie (iii)). Wij zijn van mening dat door de toevoeging van het verband met geweld terrorisme zich beter laat onderscheiden van extremisme. Door een ideologische motivering toe te voegen onderscheiden we terrorisme beter van niet-terroristisch crimineel geweld. Ook hebben wij niet het doel van vrees aanjagen geïnccludeerd als noodzakelijke voorwaarden, omdat andere affectieve dynamieken ook mogelijk zijn, zoals het doel om boosheid te creëren en zo bevolkingsgroepen tegen elkaar op te zetten.

Onze definitie sluit veel beter aan bij die van de NCTV, die “terrorisme”, zoals we boven reeds zagen, definieert als “het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden” (NCTV, 2023). Hier vinden we zowel de verwijzing naar geweld als die naar ideologie en is het aanjagen van vrees slechts een van de mogelijke doeleinden.

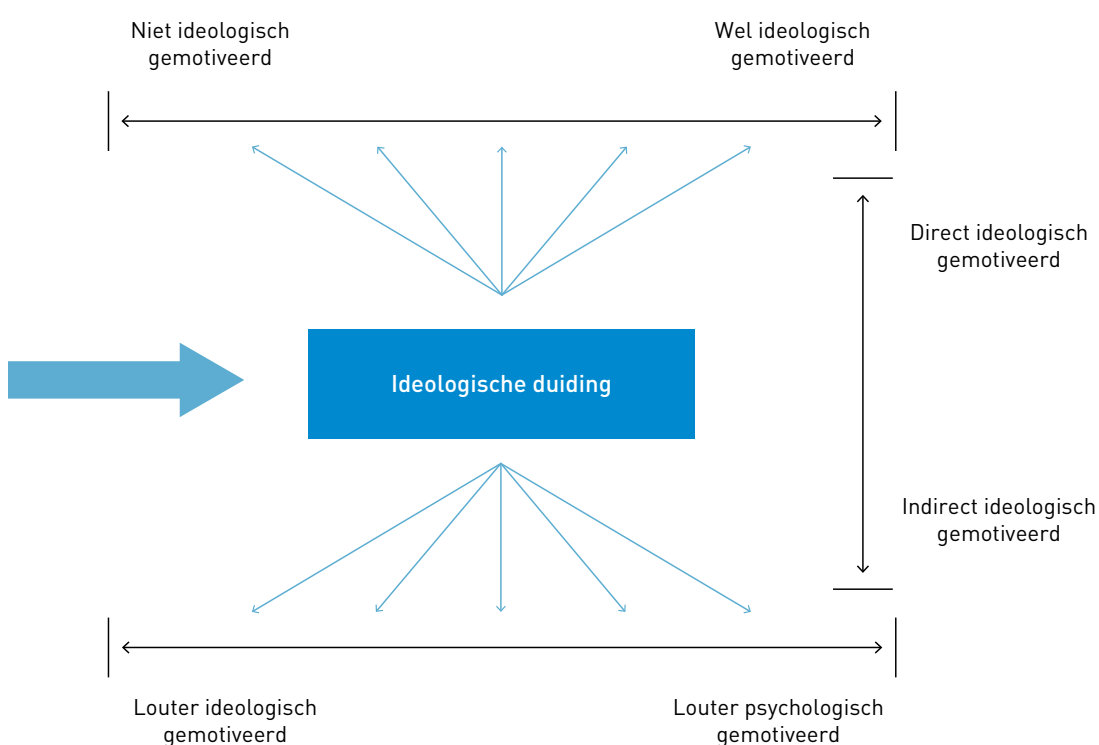
2.1.7 Onderlinge relaties tussen deze begrippen

De relaties die tussen deze vijf noties bestaan, volgen uit onze definities. We vatten die relaties graag in twee figuren samen. Figuur 1 laat zien dat ideologie een breed fenomeen is en dat extremisme per definitie ideologisch is, maar dat veel ideologie geenszins extremistisch is. Terrorisme is per definitie extremistisch en daarmee ook ideologisch, maar veel extremisme is niet terroristisch.



Figuur 1. De begrippen “ideologie”, “extremisme” en “terrorisme”.

De tweede figuur betreft “ideologische duiding”. Met deze figuur geven we weer dat ideologische duiding bedoeld is om vast te stellen in hoeverre bij bepaalde uitingen of gedragingen sprake is van directe of indirecte ideologische motivatie. We menen en brengen in de figuur tot uitdrukking dat zowel een positief als negatief antwoord op deze vraag onder “ideologische duiding” valt en dat het een zaak is die niet binair is maar in gradaties komt, van “helemaal geen ideologische motivatie” tot “primair ideologisch gemotiveerd” met alle complexe andere mogelijkheden daar tussenin. Dit zou je kunnen weergeven door ideologische duiding op te vatten als een keuze op een aantal assen, waaronder primair de as “niet ideologisch gemotiveerd” tot “wel ideologisch gemotiveerd”, maar ook de as “direct ideologisch gemotiveerd” tot “indirect ideologisch gemotiveerd”, en “louter ideologisch gemotiveerd” tot “louter psychologisch verklaard”.



Figuur 2. Het begrip “ideologische duiding”.

2.1.8 Afsluitende opmerkingen

We benadrukken dat we in bovenstaande onze eigen definities of conceptualisering van de kernbegrippen van deze rapportage hebben gegeven. We hebben elk van deze begrippen kort toegelicht, maar een substantiële discussie is in deze context niet mogelijk. De huidige uiteenzetting is echter om twee redenen onontbeerlijk. Ten eerste willen we hiermee de lezer duidelijk maken hoe wij elk van deze begrippen opvatten en hoe ze zich tot elkaar verhouden in onze visie. Ten tweede heeft het ons in het empirisch onderzoek bewust gemaakt van de overeenkomsten en verschillen tussen de wijzen waarop wij deze begrippen opvatten en de subjecten die we interviewden dat doen: rechters, advocaten, werknemers bij de politie, mensen die werkzaam zijn voor de lokale overheid, etc. Dit voorkomt allerlei misvattingen en creëert wederzijds meer begrip.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Literatuuronderzoek

Allereerst is een verkennend literatuuronderzoek uitgevoerd naar bestaande literatuur over de inhoud en totstandkoming van en procedures rond duidingen van (gewelddadige) ideologieën. Onder procedures worden tevens beroepsmogelijkheden en contra-expertise-procedures verstaan. Hiertoe is wetenschappelijke en “grijze” literatuur verzameld, alsmede evaluatiestudies uit binnen- en buitenland en beleidsdocumenten.

Om de wetenschappelijke literatuur te verzamelen, is een zoekstrategie geformuleerd, waarbij we rekening hebben gehouden met de uiteenlopende terminologie die wordt gebruikt in literatuur over duidingen. Zo hebben we gezocht naar literatuur over “duidingen”, maar ook over “signaleringen”, “risicotaxatie” en aanverwante termen. De volledige zoekstrategie is opgenomen in Bijlage 2. Na het vaststellen van de strategie zijn de zoektermen ingevoerd in de volgende databases: Google Scholar, Criminal Justice Abstracts; Sociological Abstracts, Web of Science, ERIC, NJI databank, WODC Kennisbank, PsycInfo, Medline. Na het invoeren van de zoekstrategie en het scannen van titels en abstracts is een selectie gemaakt van te includeren publicaties. Publicaties werden geïncludeerd indien deze (1) betrekking hadden op de inhoud of totstandkoming van ideologische duidingen, of op beroepsprocedures dan wel contra-expertise en (2) gericht waren op duidingen in de context van de vier in dit onderzoek onderzochte ketens, dat wil zeggen de strafrechtketen, de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen en de persoonsgerichte aanpak. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat deze ketens in andere landen wellicht een andere structuur kennen dan wel anders genoemd worden. Voor het verzamelen van relevante beleidsdocumenten zijn allereerst de referentielijsten van de wetenschappelijke publicaties gescand. Hierbij lag de focus op publicaties van onderzoek uitgevoerd in Nederland. Tevens is via Google gezocht naar relevante beleidsdocumenten.

3.2 Rechtspraakanalyse

Naast de scan van wetenschappelijke literatuur is een analyse van rechtspraak uitgevoerd. Hierbij hebben we ons gericht op strafrechtelijke en familierechtelijke zaken. Middels een systematische analyse van vonnissen is in kaart gebracht in welke zaken aanleiding is gezien om ideologische duiding aan te vragen, hoe die duiding tot stand is gekomen en op welke aspecten de duiding betrekking had. Tevens is in de rechtspraakanalyse geïncinventariseerd in hoeverre er in de onderzochte zaken gebruik is gemaakt van beroepsmogelijkheden, en hoe die beroepsmogelijkheden eruit zagen. Daarnaast is bekeken in hoeverre contra-expertise rond gedane duidingen voorkomt in de (officieel gepubliceerde) vonnissen.

Om relevante zaken te vinden is via de websites rechtspraak.nl, Kluwer Navigator en Legal Intelligence

gezocht op termen als - en aanverwante termen van - radicalisering, duiding, extremisme, ideologie, denkbeeld en gedachtegoed in combinatie met de bovengenoemde rechtsgebieden. Deze zoekstrategie leverde hoofdzakelijk strafrechtelijke zaken op waarin een jihadistisch extremistische ideologie centraal stond. Na het uitvoeren van de zoekstrategie zijn alle hits gescand op relevantie. Vonnissen zijn geïnccludeerd in de analyse indien deze melding maken van duiding van een bepaalde ideologie in relatie tot de centrale persoon in het vonnis. Daarnaast hebben wij ervoor gekozen om alleen relatief recente vonnissen mee te nemen, aangezien het doel van het onderzoek is om zicht te bieden op de huidige duidingspraktijk in Nederland. We hebben daarom vonnissen meegenomen uit de jaren 2019-2022. Een uitzondering wordt gevormd door zaken binnen het jeugdbeschermingsrecht. Omdat die zaken beperkter zijn in aantal hebben we vanuit het familierecht ook vonnissen uit de periode 2013-2014 geïnccludeerd. De volledige zoekstrategie is te vinden in Bijlage 3.

Op basis van de bovenstaande criteria zijn in totaal 69 vonnissen geïnccludeerd voor analyse. De vonnissen zijn gelezen, en vervolgens ingevoerd in het programma Atlas-TI voor kwalitatieve data-analyse. Binnen dit programma zijn de vonnissen gecodeerd aan de hand van het codeerschema opgenomen in Bijlage 4, dat is gebaseerd op onderzoeksvragen 2-4, 9 en 10 van dit onderzoek. Aanvullend zijn een aantal zaken uit penitentiaire rechtspraak globaal gescand, om een beeld te krijgen van de rol die ideologische duidingen hierin spelen. Een inherente beperking van het doen van rechtspraakanalyse op basis van openbare bronnen is de afhankelijkheid van gepubliceerde uitspraken. Dit brengt met zich mee dat we geen uitspraken kunnen doen over *hoe vaak* exact (ideologische) duidingen worden gebruikt. De gevonden rechtspraak levert echter wel een eerste indicatie op ten aanzien van de aard en frequentie van (ideologische) duidingen (en deze kennis zal worden geverifieerd door middel van interviews, zie hieronder). Na afronding van het codeerproces zijn de vonnissen op basis van de codes geanalyseerd.

3.3. Eerste expertmeeting

Na afronding van het literatuuronderzoek en de rechtspraakanalyse is een eerste expertmeeting gehouden met medewerkers uit de vier ketens en wetenschappers met expertise op relevante thema's. Het doel van deze eerste expertmeeting was het ophalen van aandachtspunten voor de interviews (zie onder 3.4). Voorafgaand aan het uitnodigen van de beoogde deelnemers is aan de diverse betrokken instanties toestemming gevraagd voor het uitvoeren van het onderzoek.¹⁶ Na het verkrijgen van toestemming is een selectie gemaakt van deelnemers, waarbij is gezorgd dat alle relevante instanties vertegenwoordigd waren. Een overzicht van de deelnemers en hun affiliaties is te vinden in Tabel 1. De deelnemers zijn per e-mail uitgenodigd voor de bijeenkomst.

¹⁶ Te weten aan Dienst Justitiële Inrichtingen, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, Reclassering Nederland, de Nationale Politie.

Gedurende de bijeenkomst zijn verschillende activiteiten verricht. Allereerst zijn de resultaten van het literatuuronderzoek en de rechtspraakanalyse als *voorlopige bevindingen* gepresenteerd. Vervolgens zijn de deelnemers in kleinere groepen in gesprek gegaan over de voorlopige bevindingen. In deze groepen hebben de deelnemers een overzicht gemaakt van de belangrijkste praktijken rondom de thema's 1) totstandkoming, 2) kwaliteit, 3) toezicht, 4) beroepsmogelijkheden. In het uiteenzetten van deze praktijk is specifiek opgehaald waar de grootste uitdagingen momenteel worden beleefd, alsmede welke inzichten urgent zijn vanuit het werkveld om dit proces te verbeteren. Uit deze discussies kwamen de volgende urgente aandachtspunten naar voren:

1. Het belang van onderzoek naar de relatie tussen ideologische duiding en psychologische duiding;
2. De spanning tussen de wens van een groter aanbod aan experts die duidingen kunnen uitvoeren, en de specialistische kennis en expertise die hiervoor nodig is;
3. De waarborging van kwaliteit van duiden en de uitdagingen die daarbij komen.
4. De mate waarin transparantie is over uitgevoerde duidingen.

De expertmeeting is plenair afgesloten met een presentatie van de uitkomsten van de groepsdiscussies en een *forward-looking* oefening. De bovengenoemde aandachtspunten zijn meegenomen in het opstellen van de topiclijsten voor de interviews.

Tabel 1: Deelnemers expertmeeting

Instantie	Functie
Advocatuur	Strafrechtadvocaat
Landelijke Eenheid	Medewerker Nationale Politie
Inlichtingendienst	Medewerker AIVD
Openbaar Ministerie	Officier van Justitie
Reclassering	Medewerker TER-Team
Wetenschap	Hoogleraar Criminologie/lid RSJ Onderzoeker Politicologie
Expert bedrijven	Medewerkers van NTA & LSE
Gemeente	Medewerker Team Veiligheid

3.4 Interviews

Om een gedetailleerd beeld te krijgen van de duidingspraktijk in Nederland zijn in de periode november 2022 - april 2023 interviews uitgevoerd met medewerkers uit de strafrechtketen, de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen en de persoonsgerichte aanpak. De resultaten van de eerste fasen van het onderzoek (de literatuurstudie en de rechtspraakanalyse) zijn meegenomen in de voorbereiding

op en het uitvoeren van de interviews. De interviews zijn specifiek bedoeld om inzicht te verkrijgen in 1) de aanleiding om over te gaan tot duiding, 2) de technieken van duiding, 3) de kwaliteit van duiding, 4) het toezicht op duiding, en 5) de mogelijkheid tot beroep en contra-expertise. Hierbij dient te worden opgemerkt dat perspectieven binnen de verschillende ketens vermoedelijk (zeer) uiteenlopen. Daarom is getracht om een verscheidenheid aan mensen te spreken. In totaal zijn er 37 professionals geïnterviewd, in 27 individuele interviews en 5 groepsinterviews met elk 2 professionals. In Tabel 2 wordt een overzicht gepresenteerd van de geïnterviewden binnen de verschillende ketens.

Tabel 2. Overzicht respondenten.

Interview	Respondent	Instantie
1	Respondent_OM_1	Openbaar Ministerie
2	Respondent_OM_2	Openbaar Ministerie
3	Respondent_OM_3	Openbaar Ministerie
4	Respondent_advocaat_1	Advocatuur
5	Respondent_advocaat_2	Advocatuur
6	Respondent_rechter_1	Rechtspraak
7	Respondent_rechter_2	Rechtspraak
8	Respondent_RN_1	Reclassering Nederland
9	Respondent_RN_2	Reclassering Nederland
10	Respondent_RN_3	Reclassering Nederland
11	Respondent_RN_4	Reclassering Nederland
12	Respondent_detentie_1	Dienst Justitiële Inrichtingen
13	Respondent_detentie_2	Dienst Justitiële Inrichtingen
14	Respondent_detentie_3	Dienst Justitiële Inrichtingen
15	Respondent_detentie_4	Dienst Justitiële Inrichtingen
16	Respondent_detentie_5	Dienst Justitiële Inrichtingen
17	Respondent_detentie_6	Dienst Justitiële Inrichtingen
18	Respondent_detentie_7 Respondent_detentie_8	Dienst Justitiële Inrichtingen
19	Respondent_detentie_9	Dienst Justitiële Inrichtingen
20	Respondent_PARE_1 Respondent_PARE_2	Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme van DJI (PARE)
21	Respondent_gemeente_1	Gemeente
22	Respondent_gemeente_2	Gemeente
23	Respondent_gemeente_3 Respondent_gemeente_4	Gemeente
24	Respondent_gemeente_5	Gemeente
25	Respondent_gemeente_6	Gemeente
26	Respondent_NP_1	Nationale Politie
27	Respondent_NP_2	Nationale Politie
28	Respondent_NP_3	Nationale Politie
29	Respondent_NTA_1	Nuance door Training & Advies (NTA)
30	Respondent_NTA_2	Nuance door Training & Advies (NTA)
31	Respondent_LSE_1 Respondent_LSE_2	Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE)
32	Respondent_RvdK_1 Respondent_RvdK_2	Raad voor de Kinderbescherming

Wij merken hierbij op dat in het huidige onderzoek geen interviews zijn afgenomen met geduiden zelf. Het doel van het onderzoek was het in kaart brengen van de duidingsprocedures in de vier ketens, met een focus op de ervaringen van de betrokken professionals. Hoewel deze professionals in verschillende instanties werkzaam zijn en we per instantie slechts een klein aantal interviews hebben afgenomen, geven de interviews tezamen een goed beeld van de duidingsprocedures vanuit de praktijk. Het daaraan toevoegen van enkele gesprekken met geduiden zou onvoldoende zicht bieden op de ervaringen van deze individuen, en geen recht doen aan de diversiteit aan ervaringen in de verschillende ketens. Om de ervaringen van geduiden goed op te tekenen, is een onderzoek van een vergelijkbare omvang als het huidige onderzoek noodzakelijk. De gesprekken die we in het huidige onderzoek hebben gevoerd met onder meer de vertegenwoordigers van de geduiden kunnen richting geven aan het vervolgonderzoek, waar we in het afsluitende hoofdstuk nader op ingaan.

Voorafgaand aan het uitnodigen van de beoogde respondenten is aan de diverse betrokken instanties toestemming gevraagd voor het uitvoeren van het onderzoek.¹⁷ Na het verkrijgen van toestemming is een selectie gemaakt van beoogde respondenten. Deze selectie is gemaakt op basis van de kennis en expertise van de betreffende medewerkers. Sommige respondenten zijn door het onderzoeksteam geselecteerd, bijvoorbeeld als het onderzoeksteam reeds op de hoogte was van de kennis en expertise van de betreffende respondent. In andere gevallen zijn respondenten geselecteerd door de instantie waarbinnen de respondenten werkzaam zijn.

Na deze selectie zijn de beoogde respondenten per e-mail benaderd met het verzoek om deel te nemen aan een interview. In de uitnodiging is het doel van het interview verstrekt, alsmede een aantal praktische zaken. Na toezegging van de respondent is een afspraak gemaakt voor het interview. De interviews zijn afgenomen op een locatie naar keuze van de geïnterviewde. Van de 32 interviews zijn er 22 face-to-face afgenomen. De overige interviews zijn digitaal afgenomen (via Zoom, Microsoft Teams of Webex). Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat dit geleid zou hebben tot verschillen tussen de interviews die face-to-face en digitaal zijn afgenomen. De interviews zijn, na toestemming van de respondent, opgenomen middels een digitale recorder. Na afloop van elk interview is de geluidsopname overgezet naar een beveiligde map waar alleen de betrokken onderzoekers toegang toe hadden middels een tweestapsverificatie, en verwijderd van de recorder. Gedurende de interviews is aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst gesproken over de ervaring van de geïnterviewde met duidingen (zie voorts de topiclijst in Bijlage 5). De interviews duurden gemiddeld 60 minuten, met een minimum van 25 minuten en een maximum van ruim 2 uur.

17 Te weten aan Dienst Justitiële Inrichtingen, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, de Nationale Politie.

De interviews zijn na afloop van de gesprekken intelligent verbatim getranscribeerd. Voorts zijn de interviews systematisch gecodeerd en geanalyseerd middels het eerdergenoemde programma Atlas-TI. Op basis van de gesprekken is vervolgens in kaart gebracht hoe de praktijk rond duidingen in de vier verschillende ketens eruitziet. De resultaten van de interviews zijn anoniem verwerkt.

3.5. Triangulatie

Na afronding van de drie afzonderlijke dataverzamelingen is een fase van triangulatie gestart, waarbij de verschillende resultaten in onderlinge samenhang zijn geanalyseerd. Triangulatie heeft als doel de validiteit van het onderzoek te vergroten, door informatie uit verschillende bronnen te vergelijken. Op basis van deze laatste analysefase zijn de resultaten naar voren gekomen die in hoofdstuk 4 worden beschreven, en tezamen antwoord geven op de verschillende deelvragen.

3.6 Tweede expertmeeting

De tweede expertmeeting is georganiseerd na afronding van de interviews. Het doel van deze bijeenkomst was om op basis van de resultaten te komen tot werkbare aanbevelingen voor beleid en de praktijk. Net als voor de eerste expertmeeting is ook voor deze bijeenkomst een brede mix van professionals uitgenodigd. Juist door het combineren van inzichten uit de verschillende ketens en vanuit verschillende disciplines (juridisch, criminologisch, sociologisch, theologisch) kan worden toegewerkt naar aanbevelingen die niet alleen wetenschappelijk onderbouwd zijn, maar ook praktisch uitvoerbaar met inachtneming van juridische aspecten. Met betrekking tot dit laatste is belangrijk om te benoemen dat er diverse wettelijke belemmeringen zijn om tot een andere handelswijze in de verschillende ketens te komen. In het kader van jeugdbescherming geldt bijvoorbeeld dat alle betrokken organisaties op basis van de wet eigen taken toebedeeld hebben gekregen en hieraan zijn gebonden. Zo geldt dat alleen een Gecertificeerde Instelling kindbeschermingsmaatregelen uitvoert, alleen de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek doet naar de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel en alleen Veilig Thuis onderzoek mag doen zonder dat betrokkenen hiervan al op de hoogte zijn en hierbij specifieke bevoegdheden heeft als het gaat om het uitwisselen van informatie zonder toestemming van betrokkenen (Regeer, Pittens, Erisman et al., 2020). Daarnaast geldt voor zowel de straf-, detentie- als jeugdbeschermingsketen dat het van groot belang is dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zoveel mogelijk beschermd moet worden. In dat licht zijn alle betrokken organisaties gehouden aan regels voor wat betreft privacy en gegevensuitwisseling. Het gaat hierbij om vereisten zoals voortvloeien uit internationaal recht en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Daarnaast hebben de betreffende organisaties vaak ook nog eigen regelingen om de privacy van betrokkenen te waarborgen. Deze belemmeringen en andere keten-specifieke zaken zijn gedurende deze tweede expertmeeting meegenomen bij het reflecteren op de resultaten. Tijdens de bijeenkomst zijn de resultaten van de verschillende deelstudies gepresenteerd, alsmede aanbevelingen op basis

van deze resultaten. Vervolgens hebben de deelnemers op de bevindingen gereflecteerd waarbij ze voor de thema's 1) totstandkoming, 2) kwaliteit, 3) toezicht, 4) beroepsmogelijkheden hebben besproken welke (praktische, ethische, juridische of andere) uitdagingen een rol zouden kunnen spelen bij het opvolgen van de aanbevelingen. De resultaten van deze bijeenkomst zijn vervolgens meegenomen bij de bespreking van de aanbevelingen in het concluderende hoofdstuk van dit rapport.

Tabel 3: *Deelnemers expertmeeting 2*

Instantie	Functie
Reclassering	Medewerker TER-Team
Wetenschap	Terrorisme-onderzoeker
Expert bedrijven	Medewerkers van NTA & LSE
Gemeente	Medewerker Team Veiligheid

4. Resultaten

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van het onderzoek. Allereerst beschrijven we het proces waarbinnen een ideologische duiding tot stand komt. Hierbij bespreken we achtereenvolgens de aanleiding voor en het doel van ideologische duidingen, zowel binnen de preventieve context als in het kader van rechtszaken (4.1). Vervolgens beschrijven we de verschillende duidingsmethodieken en de duiders zelf. Hierbij onderscheiden we naar officiële duidingsinstanties, individuele duiders, en gezamenlijke duiding in het kader van het casusoverleg (4.2). We vervolgen het hoofdstuk met informatie over de aspecten waarop ideologische duidingen toezien (4.3). Hierna zoomen we in op de kwaliteit van duidingen (4.4), geclusterd in thema's: zorgvuldige rapportage (4.4.1.) informatiedeling (4.4.2), kwaliteit van trainingen (4.4.3.), expertise van de duiders (4.4.4.), controlemechanismen (4.4.5.) en het toetsen van de duidingsinstrumenten (4.4.6.). We sluiten af met een paragraaf over beroepsmogelijkheden en contra-expertise (4.5).

4.1 Het proces waarbinnen een ideologische duiding tot stand komt

In de voorgaande hoofdstukken is geschetst hoe de aanpak van radicalisering vorm heeft gekregen in de vier besproken ketens. Hierbij is duidelijk geworden dat die aanpak een sterke preventieve component heeft, in de vorm van vroegsignalering, maar ook meer reactief, zoals bij de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Tegelijkertijd blijkt dat ook repressie (vervolging) een belangrijke rol speelt. Hierin ligt besloten dat ideologische duidingen in diverse contexten kunnen voorkomen. Het is daarbij aannemelijk dat de aanleiding tot en het doel van ideologische duidingen afhangen van de specifieke context waarbinnen een ideologische duiding plaatsvindt. In wat nu volgt bespreken wij eerst op welke momenten en met welk doel wordt besloten om over te gaan tot ideologische duidingen. Hierbij hanteren we het onderscheid tussen de preventieve en de repressieve context. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat we duidingen in het kader van preventie breder opvatten dan alleen vroegsignalering: ook duidingen van personen die reeds zijn veroordeeld kunnen hieronder vallen, indien die duidingen een preventief doel hebben. Dit in tegenstelling tot de repressieve context, waarin ideologische duidingen plaatsvinden in het kader van de vervolging, en welke zien op een reeds gepleegd strafbaar feit.

4.1.1 Aanleiding voor en doel van ideologische duidingen - De preventieve context

Uit de resultaten blijkt dat binnen de vier ketens verschillende aanleidingen bestaan voor ideologische duidingen vanuit een preventief oogpunt. Hierbij maken wij onderscheid tussen ad hoc ideologische duidingen in het kader van vroegsignalering van individuen die eventueel reeds in beeld zijn, duidingen die op vooraf bepaalde of vaststaande momenten plaatsvinden en duidingen in het kader van jeugdbescherming.

Duidingen in het kader van vroegsignalering en ad hoc duidingen

Met betrekking tot vroegsignalering blijkt uit de data dat bepaalde signalen zoals opgevangen door professionals in de verschillende ketens aanleiding kunnen geven om tot ideologische duiding over te gaan, dan wel een ideologische duiding aan te vragen. Deze signalen komen soms direct bij een individu vandaan, maar kunnen door diverse actoren worden doorgegeven, variërend van wijkagenten en jongerenwerkers tot aan familieleden van mogelijk radicaliserende personen. In het kader van de persoonsgerichte aanpak (PGA) wordt vrijwel altijd overgegaan tot ideologische duiding op basis van deze binnengekomen signalen. Een respondent van de gemeente schetst een dergelijke situatie:

“Bijvoorbeeld een jongerenwerker heeft zorgen over de ontwikkeling van iemand die in zijn caseload zit in [plaatsnaam]. Die denkt ‘wat moet ik daarmee?’ Dan is er een meldpunt in [plaatsnaam], daar zit een zorg- en veiligheidshuis achter, die zeggen bijvoorbeeld ‘ik heb hier [naam], laatste tijd doet hij zo’n opvallende uitspraken, zijn uiterlijk verandert, ik krijg hem moeilijk te pakken, hij begint alleen maar over anti-overheidsleuzen, hij is al een keer gesniped door de politie, volgens mij met het spuiten van graffiti met allerlei politieke boodschappen. Ik vind het toch gek, het voelt niet goed’ zegt die jongerenwerker allemaal. Dat meldt hij bij het meldpunt radicalisering, dan zal altijd de procesregisseur op dat moment contact opnemen met de jongerenwerker en het gesprek aangaan, van ‘waarom denk je dat, wat is er aan de hand?’ Doorvragen. Op dat moment zal de procesregisseur ook altijd even contact opnemen met de vertegenwoordiger van de gemeente.”

(respondent_gemeente_2)

De binnengekomen signalen worden dus onderzocht en indien de signalen of risico's zorgelijk genoeg zijn, wordt de casus door de gemeente geagendeerd op de weegtafel. In geval van twijfel wordt de casus altijd geagendeerd (respondent_gemeente_1; respondent_gemeente_2). Op de weegtafel wordt de casus normaal onderzocht door meerdere experts, waarbij informatie kan worden ingewonnen bij andere partijen. Indien er op basis van de weegtafel overleggen nog steeds zorgen zijn over de casus, wordt de casus ingebracht in de PGA. Binnen de PGA casusoverleggen kan er op verschillende momenten over worden gegaan tot ideologische duiding, afhankelijk van de behoeftes die spelen in het casusoverleg. Zo kan er over worden gegaan tot duiding als de vergaarde informatie over de persoon in kwestie niet overeenkomt met het beeld dat van de persoon naar voren komt tijdens gesprekken, of juist als de casus wat meer vastzit (respondent_gemeente_3&4).

Ook wanneer individuen reeds in beeld zijn in andere ketens vanwege radicalisering of zelfs al veroordeeld en gedetineerd zijn, kan plotseling aanleiding worden gezien om tot een (nieuwe) ideologische duiding over te gaan. Deze duidingen vinden, net als binnen de PGA, plaats naar aanleiding van bepaalde signalen zoals opgevangen door professionals. Te denken valt aan bepaalde uitspraken, gedragingen of teksten die door de persoon zijn ontvangen of verzonden. Zo beschrijft respondent_detentie_1 een situatie waarin in de communicatie tussen een gedetineerde en iemand van buiten afbeeldingen en teksten werden opgemerkt waarvan de medewerker en collega's zich afvroegen of die

een radicaal ideologische betekenis hadden. Om deze reden is een ideologische duiding aangevraagd, die door een extern bureau is uitgevoerd (zie voor de uitvoerders van duidingen 4.2).

Een dergelijk proces ontvouwt zich overigens niet alleen rond personen die al op een TA gedetineerd zijn. In het kader van het Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme (PARE) kunnen ook meldingen die worden gedaan over personen die op een reguliere afdeling gedetineerd zijn aanleiding geven om een duidingsproces in gang te zetten. Een medewerker die betrokken is bij de uitvoering van het PARE-programma geeft aan dat een dergelijk proces verschillende fasen kent, en diverse beslismomenten. Wanneer een melding binnenkomt, wordt een casus “verrijkt”, onder meer door informatie in te winnen via de inrichting waar de betreffende persoon gedetineerd is en via het GRIP. Tevens wordt soms overlegd met Reclassering Nederland en de gemeente waar de persoon woonachtig was. Na deze fase van verrijking wordt een besluit genomen op basis van de voorliggende informatie: of er wordt opgeschaald en de casus wordt ingebracht in het MAR-casusoverleg, of er wordt bepaald “dat er niet veel aan de hand is”, en dan wordt er juist afgeschaald. De betreffende medewerker benoemt dat er nog een derde optie is:

“Er is nog een tussenvariant, en die tussenvariant is: we hebben ons best gedaan, maar we weten op dit moment te weinig om een goed beeld te kunnen vormen. Dus er zijn nog te veel grijze gebieden of er is te veel onbekend, en dan ga je dat specifiek benoemen wat je dan meer aan informatie nodig hebt. Dan geef je jezelf, ons als afdeling, nog drie maanden de tijd om tot een beter beeld te komen. Gaandeweg die drie maanden houd je ook altijd ruggespraak met de inrichting om te kijken of er ontwikkelingen zijn, of met de meldende partij of daar dan ook nog ontwikkelingen vandaan komen. Na die periode van drie maanden ga je dus kijken oké nu is de rek eruit, zal ik maar zeggen, we moeten nu echt besluiten. Wordt het een MAR of gaan we afschalen?”

[respondent_PARE_2]

In de gevallen waarin op basis van signalen wordt overgegaan tot ideologische duiding staat vaak een preventief veiligheidsdoel centraal. Zo bestaat vanuit de persoonsgerichte aanpak de wens om het gedrag/de uitingen te duiden om zo (a) te kunnen bepalen of de betreffende persoon op dat specifieke moment een veiligheidsrisico oplevert en/of (b) in een aanpak dient te worden opgenomen. Dit roept de vraag op wat duidingsinstanties- en professionals verstaan onder een “veiligheidsrisico”. Aangezien het doel van de duiding bepalend is voor de legitimiteit van het duidingsproces, is het belangrijk om in kaart te brengen welke dreiging professionals precies denken dat voorkomen dient te worden en wanneer een ideologie een veiligheidsrisico vormt. Een respondent van de politie zegt hierover het volgende:

“Het is heel relevant om je af te vragen, risico op wat dan? Voor ons gaat het echt om het risico dat iemand in feite over de rand van de wet heen gaat, dus geweld, aanslagen, maar ook andere vormen van strafbare feiten. Dat vinden wij dan een hoog risico. Dat is natuurlijk ook omdat dat hoort bij de taak die wij als politie hebben. [...] Wij duiden echt met het idee om daarop te kunnen anticiperen.”

[respondent_NP_1]

Het merendeel van de geïnterviewde professionals is van mening dat er sprake is van een veiligheidsrisico indien iemand mogelijk bereid is om geweld te gebruiken (o.a. respondent_NP_1; respondent_NP_2; respondent_gemeente_1; respondent_gemeente_2; respondent_gemeente3&4; respondent_OM_3; respondent_advocaat_1; respondent_rechter_2). Er dient dan te worden ingeschat hoe hoog dit risico op extremistisch geweld is. Ideologisch duiden is daarbij vaak een onderdeel van een bredere risico-inschatting, waarbij ook gekeken wordt naar andere factoren zoals een mogelijk gewelddadig verleden van de desbetreffende persoon. Ook wanneer iemands overtuigingen niet sterk ideologisch onderbouwd zijn, kan er namelijk nog steeds sprake zijn van een risico op geweld (respondent_NP_2).

Binnen de detentieketen worden duidingen niet alleen ingezet ter preventie van het risico op geweld, maar ook om te voorkomen dat schadelijk extremistisch gedachtegoed zich verspreid binnen de PI. In het eerdergenoemde voorbeeld van het duiden van de post wordt door respondent_detentie_1 benoemd dat met deze duiding wordt beoogd om het verspreiden van radicaal gedachtegoed en het ronselen van gedetineerden tegen te gaan. Ook binnen de jeugdketen is het veiligheidsrisico breder dan geweld, hier wordt ook gekeken naar risico's die een gezonde ontwikkeling van het kind kunnen bedreigen zoals schooluitval.

Deze en andere voorbeelden tonen aan dat signalen zoals opgepikt door medewerkers uit de verschillende ketens een belangrijke rol spelen in de aanloop naar het uitvoeren van ideologische duidingen. De resultaten tonen een wisselend beeld met betrekking tot het oppikken van deze signalen. Binnen verschillende organisaties zijn gedurende het laatste jaar/de laatste jaren initiatieven ontplooid om medewerkers te trainen in het herkennen van signalen. Zo krijgen medewerkers van de TA en medewerkers van verschillende gemeenten een training die vanuit verschillende instanties worden verzorgd. NTA is een partij die vaak trainingen geeft, maar ook vanuit de overheid zelf worden deze bijeenkomsten georganiseerd. Respondenten die deze training hebben gevolgd, geven aan dat ze tijdens de training leren "op welke signalen ze alert moeten zijn". Ditzelfde geldt voor medewerkers van Reclassering Nederland, waar informatie over bepaalde signalen onderdeel uitmaakt van een bredere training in het werken met de speciale TER-doelgroep. Ook voor jeugdprofessionals zijn trainingen in het herkennen van signalen beschikbaar die onder andere worden aangeboden door het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR), Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (Platform JEP), het LSE en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit. Interessant is dat uit de interviews ook een voorbeeld naar voren komt van medewerkers van buiten de ketens die worden getraind om bepaalde signalen te herkennen. Een respondent van de gemeente benadrukt het belang van trainingen voor diverse beroepsgroepen:

"Om te zorgen dat die mensen getraind worden, dat zij in ieder geval basiskennis hebben over wat is eigenlijk radicalisering, welke vormen kennen we, wat zijn symbolen die voorkomen. Ik ga binnenkort naar een reinigingsdienst bijvoorbeeld, die loopt natuurlijk de hele dag op straat. [...] Lijkt mij heel nuttig als zij symbolen kennen van Pepe the Frog, ik noem maar even een symbool."

(respondent_gemeente_1)

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de mate waarin signalen worden opgepikt, verschilt per extremistische ideologie, een bevinding die aansluit bij eerder onderzoek onder eerstelijnsprofessionals zoals wijkagenten (Van de Weert & Eijkman, 2018) en recent onderzoek uitgevoerd in Noord-Nederland (Nanninga, de Jonge & Valk, 2022). Er lijkt meer alertheid te zijn voor jihadistisch extremisme, en bepaalde gedragingen of uiterlijke kenmerken zouden soms zelfs onterecht gezien worden als een signaal van jihadistisch extremisme. Daarentegen zou voor andere extremistische ideologieën, zoals rechts-extremisme, minder oog zijn. Signalen die kunnen wijzen op een rechtsextremistisch gedachtegoed, zouden sneller over het hoofd worden gezien. Een officier van justitie vertelt hierover het volgende:

“Laten we het even plat slaan: als iemand, zoals we dan zeggen, een baard gaat dragen en een broek gaat dragen met korte pijpen dan vinden we dat ineens heel spannend. [...] En als iemand zegt dat ‘blanke’ mensen er ook toe doen, daar vinden we dan niks mis mee. [...] Dus het zegt wel vooral veel over hoe je zoveel mogelijk mensen mee moet krijgen binnen de opsporing en binnen de hulpverlening en hoe ze dingen moeten zien. [...] Het is niet zozeer de duiding van de professionals, ik denk dat die best wel op orde is. Maar de vroegsignaleringen, dat daar wel veel nog moet worden geleerd.”

[respondent_OM_3]

Duidingen op vaste momenten

Naast ideologische duidingen die worden uitgevoerd op basis van bepaalde signalen worden er in het kader van preventie ook duidingen uitgevoerd op vooraf bepaalde momenten. Dit type duiding doet zich vooral voor binnen (de aanloop naar) een detentie-context. Drie specifieke momenten komen uit de interviews duidelijk naar voren. Allereerst wordt een ideologische duiding uitgevoerd om te bepalen op welke afdeling een (aanstaande) gedetineerde dient te worden geplaatst. Deze duiding past in het differentiatiebeleid van de TA's, dat als doel heeft om de wat meer gematigde (in termen van ideologie) gedetineerden te scheiden van de radicaal ideologische gedetineerden zodat het radicale gedachtegoed niet verder wordt verspreid binnen de PI en ongewenste netwerkvorming wordt tegengegaan (respondent_detentie_1; respondent_detentie_4; respondent_detentie_7&8). Ook wanneer een individu op het punt staat om te worden vrijgelaten, kan aanleiding worden gezien om tot een ideologische duiding over te gaan. Binnen de detentie-context kan duiding richting geven aan de periode na detentie, in termen van nazorg en monitoring, maar ook bij het toekennen van vrijheden, zoals het nemen van beslissingen over een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Waar het vreemdelingen betreft kunnen duidingen een rol spelen bij een eventuele ongewenstverklaring, deze beslissing neemt de IND na de veroordeling voor een misdrijf of als de betreffende persoon een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormt. Ook als iemand bijna wordt overgeplaatst van de TA naar een reguliere afdeling wordt een ideologische duiding uitgevoerd. Het doel van deze duiding is dan om te bezien of iemand nog een gewelddadige ideologie aanhangt, en om een inschatting te maken van het risico dat de gedetineerde zou proberen om medegedetineerden van de reguliere afdeling te radicaliseren.

Duidingen in het kader van jeugdbescherming

Een andersoortige categorie aanleidingen wordt gevonden in de jeugdbeschermingsketen. Ook binnen de jeugdbeschermingsketen komen zowel ad hoc duidingen als duidingen op vaste momenten voor. Waar het ad hoc duidingen betreft kan het zo zijn dat jeugdbeschermers signalen oppikken tijdens lopend onderzoek. Het kan hier een verscheidenheid aan onderzoeken betreffen, zoals onderzoek naar gezag en/of omgang bij complexe scheidingsproblematiek, waarbij door raadsonderzoekers signalen worden opgevangen over gedachtegoed van ouders en/of de minderjarigen, zoals het dragen van extreemrechtse symbolen of het doen van uitlatingen over bepaalde ideologieën. Ook kan het zijn dat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek start in een geval waar niet op voorhand bekend is dat er mogelijk sprake is van radicalisering. Zo is er een aantal zaken geweest waar de Raad voor de Kinderbescherming door de leerplichtambtenaar werd ingeschakeld wegens schoolverzuim, waarbij het bleek te gaan om kinderen van ouders van de Soevereiniteitsbeweging, die vanuit anti-overheidsdenken de kinderen thuishielden (respondent_RvdK_1).

Ook hier zit nog wel een uitdaging op het vlak van het herkennen van signalen. Zo zegt een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming dat je als raadsonderzoeker wel voelsprietten moet hebben om te signaleren en dat dat iets is waar de Raad voor de Kinderbescherming nog mee worstelt:

“We komen natuurlijk op huisbezoek of dat soort dingen. Dan is het zeker iets wat we in onderzoek nemen als we dat signaleren. Alleen die drempel voor het signaleren dat is nog wel een uitdaging, dus echt het ambtshalve uitbreiden van je onderzoek. Als we het zien zullen we het zeker doen, dat is volgens mij gewoon het gegeven. Alleen het zien is wel een uitdaging nog, en het juist op waarde schatten van bepaalde signalen.”

(respondent_RvdK_2)

Daarnaast kunnen duidingen zich ook binnen de jeugdbeschermingsketen voordoen op vooraf bepaalde momenten. Dit kan wederom zijn in het kader van lopend onderzoek. Zo kan in het kader van een gezag en/of omgangsonderzoek sprake zijn van een ouder, die wijst op de radicale opvattingen van de andere ouder. Zo heeft de Raad voor de kindbescherming moeten oordelen over de belasting voor de kinderen van opvattingen van een ouder over het COVID19-virus en de door de overheid getroffen maatregelen (ECLI:NL:RBZWB:2021:6942). Ook kan duiding op vaste momenten aan de orde zijn wanneer er specifieke signalen over radicalisering zijn binnengekomen, ofwel bij de Raad ofwel bij ketenpartners die vervolgens de Raad betrekken. In de afgelopen jaren betrof dit onder andere zaken waarin een of beide ouders een radicaal gedachtegoed aanhing(en) en daar al dan niet naar handelden, bijvoorbeeld door een uitreis naar Syrië of waarin de minderjarige zelf een uitreis aan het plannen of uitvoeren was. Ook in deze context wordt doorgaans op basis van signalen aanleiding gezien om tot duiding van (het gedrag van) de ouders of de minderjarige over te gaan. Bij de duiding op vaste momenten betreft het daarnaast de zaken van terugkeerders uit voormalig IS-gebied. Zo is in november 2022 een groep van twaalf vrouwen met hun 28 kinderen door Nederland opgehaald,

waarbij op voorhand vaststond dat de kinderen na aankomst werden overgedragen aan de Raad voor de Kinderbescherming die een onderzoek zou starten.

In de jeugdbeschermingsketen zijn deze duidingen bedoeld om in te schatten of er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging van het kind door mogelijke radicalisering van ouders, of dat sprake is van een ontwikkelingsbedreiging van het kind door mogelijke radicalisering van het kind zelf en of in dat kader een (verlenging van een) kindbeschermingsmaatregel nodig is. Daarmee is het dus niet zozeer de ideologie zelf die onderwerp van onderzoek is, maar is het onderzoek gericht op de vraag in hoeverre er concrete gevolgen zijn voor het kind vanwege die ideologie. Van een ontwikkelingsbedreiging voor het kind kan bijvoorbeeld sprake zijn als ouders hun kind niet meer naar school laten gaan vanwege hun ideologie of als een ouder samen met het kind dreigt uit te reizen naar een oorlogsgebied (respondent_rechter_1; respondent_rechter_2; respondent_RvdK_1&2). In onderstaand vignet 1 lichten wij een dergelijke casus uit onze rechtspraakanalyse toe:

Vignet 1: Vaststelling ontwikkelingsbedreiging door radicaal gedachtegoed

[ECLI:NL:RBGEL:2020:2851](#)

Het betreft een zaak in eerste aanleg over een verzoek tot uithuisplaatsing van een pasgeboren baby. De moeder is in 2014 uitgereisd naar IS-gebied en wilde zich samen met haar kind aansluiten bij IS. Toen het niet lukte om haar zoon mee te nemen, heeft ze hem in Nederland achtergelaten. Bij de zaak zijn verschillende instanties betrokken, waaronder het Landelijk Expertiseteam Jeugdbescherming (LET-JB). LET-JB neemt het volgende standpunt in:

“Het LET-JB heeft van de ketenpartners vernomen dat de moeder onbetrouwbaar wordt geacht in haar gedrag en beïnvloedbaar is. Door dit alles is het lastig te beoordelen of de opvoeding van [minderjarige] bij de moeder voldoende veilig is. Er bestaat te weinig inzicht in het risico op bestaande of nog toekomstige radicalisering en op het mogelijk uitreizen van de moeder, al dan niet met [minderjarige]. Onbekend is waartoe de moeder in staat is. Het is noodzakelijk dat eerst het persoonlijkheidsonderzoek in de strafzaak wordt afgewacht alsmede gesprekken van de moeder met een theologisch deskundige en met hulpverlening.”

Het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) is ook betrokken bij de casus. De gemeente, een gecertificeerde instelling en de reclassering waren hiervan op de hoogte, maar LET-JB is niet direct op de hoogte gesteld van de betrokkenheid van LSE. Volgens het LET-JB had deze informatie gedeeld moeten worden omdat het een ander licht op de zaak had kunnen werpen. De rechtbank wijst uiteindelijk het verzoek tot uithuisplaatsing van het kind af, mede omdat er geen concrete aanwijzingen zijn dat het gedachtegoed van de moeder een bedreiging zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind:

“De rechtbank onderschrijft het standpunt van het LET-JB dat over het - mogelijk radicale - gedachtegoed van de moeder weinig bekend is. De rechtbank is echter van oordeel dat radicale gedachten en geloofsovertuigingen op zichzelf geen bedreiging opleveren voor de ontwikkeling van een pasgeboren baby. Dit zou anders kunnen zijn als hiertoe concrete aanwijzingen bestaan. Het LET-JB heeft echter niet onderbouwd dat de basale fysieke en emotionele zorg van de pasgeboren baby onvoldoende zou zijn ten gevolge van het gedachtegoed van de moeder. Dat de moeder in staat zou zijn te vertrekken met of zonder de baby naar een onbekende bestemming is evenmin afdoende onderbouwd. De moeder is hiertoe wel eerder in staat gebleken nu zij in 2014 is vertrokken naar IS- gebied met achterlating van haar zoontje. Hoewel dat zeker zorgen baart en aandacht behoeft, is de toenmalige situatie niet één op één vergelijkbaar met nu. De moeder heeft ervaren wat de consequenties zijn geweest voor haarzelf en haar zoontje. Ook verblijft de moeder nu bij haar eigen moeder en is het LSE al enige tijd betrokken en heeft het LSE aangegeven vertrouwen te hebben in de thuissituatie.”

4.1.2. Aanleiding voor en doel van ideologische duidingen- in het kader van strafrechtelijke vervolging.

In het kader van te starten dan wel lopende strafzaken worden ideologische duidingen op verschillende momenten en met verschillende doelen uitgevoerd. Hoewel de strafzaak hier vanwege haar repressieve karakter apart wordt behandeld, blijkt dat ideologische duidingen ook binnen de strafzaak een preventief doel kunnen dienen. Grofweg worden ideologische duidingen binnen de context van een strafzaak namelijk om twee redenen uitgevoerd, namelijk (1) om een beeld te krijgen van de persoon van de verdachte en de rol die een ideologie heeft gespeeld in de strafbare feiten waarvan de persoon in kwestie wordt verdacht en (2) om het risico op recidive en extremistisch geweld in te schatten en in dat kader preventieve maatregelen te kunnen treffen. In het onderstaande bespreken we beide situaties.

Het beeld van de verdachte en het tenlastegelegde feit

Uit de resultaten blijkt dat binnen strafzaken gerelateerd aan extremisme en terrorisme, maar ook in zaken over eengerelateerd geweld, vaak de behoefte bestaat om de gedragingen van verdachten ideologisch te duiden. Het Openbaar Ministerie is regelmatig aanvrager van een dergelijke duiding. Vanuit de optiek van het OM is het belangrijkste doel van een ideologische duiding om te achterhalen of de persoon die in de verdachtenbank zit wegens een verdenking van een misdrijf met terroristisch oogmerk een ideologie aanhangt, en of die ideologie een rol heeft gespeeld in het tenlastegelegde feit. Respondent_advocaat_1 beaamt dit doel, en voegt daaraan toe dat ideologische duiding als doel heeft, of in elk geval zou moeten hebben, om te achterhalen of de persoon in kwestie geweld vanuit een ideologie gerechtvaardigd acht, en daarnaar zou gaan handelen dan wel heeft gehandeld. Hier wordt tevens op een spanningsveld gewezen, waarbij de respondenten benoemen dat de ideologie an sich niet als delict wordt vervolgd. Het is dus niet zozeer zaak om de ideologie zelf te onderzoeken, maar om te bepalen of en zo ja welke rol die ideologie heeft gespeeld in het gedrag van de verdachte. Een rechtbank beoordeelt in eerste instantie of er is voldaan aan een misdrijf met een terroristisch oogmerk. Het terroristisch oogmerk, zoals vastgelegd in art 83 Sr, legt de rechtbank als volgt uit: “De wetgever heeft het terroristisch oogmerk in artikel 83a Sr - kort samengevat - omschreven als een gedraging die het oogmerk heeft om (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen dan wel de overheid wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel (internationale) structuren van een land te ontwrichten of te vernietigen.” Het oogmerk is het naaste doel van de dader, het is datgene wat hij wil of waar het hem om te doen is. Het motief hiervoor kan economisch, politiek of religieus geïnspireerd zijn (ECLI:NL:RBROT:2021:11858). In een recente zaak voor de rechtbank Den Haag nuanceert de rechtbank wat de relatie is tussen een ideologische duiding en een oogmerk:

“Daarbij staat voorop dat het terroristisch oogmerk niet hetzelfde is als iemands ideologische of religieuze motief of einddoel. Het gaat erom welk effect de verdachte met een gedraging wil bereiken en dus niet om de vraag waarom de daad wordt gepleegd. Kort gezegd gaat het er dus om wat de verdachte met zijn daad wil bereiken. Het ideologische motief kan uiteraard wel een zekere rol spelen in het bewijzen van het terroristisch oogmerk. Immers, als iemand een ideologie aanhangt waarin geweld niet wordt geschuwd, zal het in de regel makkelijker zijn het terroristisch oogmerk vast te stellen.”

(ECLI:NL:RBDHA:2021:14437)

In sommige zaken wordt duidelijk dat de relatie tussen ideologie en handelen niet altijd makkelijk te beoordelen is. Wij lichten de volgende casus uit om meer diepte te geven aan de discussie rondom het terroristisch oogmerk. In deze zaak staat de verdachte terecht omdat hij met een vuurwapen de Saoedische ambassade heeft beschoten. De mate van radicalisering van de verdachte blijft onduidelijk. Op basis van een Pro Justitia rapport wordt gesteld dat zijn radicaliseringsproces “atypisch” is. Hierover wordt gesteld dat:

“Zijn gedachten en gedragingen werden in de loop der tijd steeds extremer en weken steeds meer af van de gangbare norm in zijn cultuur, wat geduid kan worden als een (atypisch) radicaliseringsproces. Onduidelijk is gebleven in hoeverre dat proces beïnvloed werd door zijn waanstoornis.”

[ECLI:NL:RBDHA:2021:14437]

De deskundigen kunnen een losstaand radicaliseringsproces niet uitsluiten, maar het blijft onduidelijk in hoeverre de verdachte handelde uit een extremistische ideologie. De rechtbank beoordeelt daartoe de verschillende componenten van het terroristisch oogmerk, om vast te stellen of deze gewelddadige daad ook een terroristisch misdrijf was. Hierbij stelt de rechtbank dat:

“Uit deze verklaringen van de verdachte kan niet worden afgeleid dat de verdachte (een deel van) de Nederlandse bevolking vrees aan wilde jagen met zijn daden. Ook de rest van het dossier biedt onvoldoende aanknopingspunten om tot dat oordeel te komen. Anders dan de officier van justitie lijkt te stellen, is het gegeven dat met het schieten op de Ambassade vrees is ontstaan bij (een deel van) de bevolking daarvoor onvoldoende. Het moet immers het doel zijn van de verdachte en niet het enkele gevolg van zijn handelen. Het gegeven dat de verdachte eerder extremistische/radicale uitlatingen heeft gedaan, zegt voorts mogelijk iets over diens ideologische gedachten maar daar kan niet zonder meer uit worden afgeleid dat zijn naastgelegen doel ‘vrees aanjagen’ is geweest.”

[ECLI:NL:RBDHA:2021:14437]

Hiermee maakt de rechtbank duidelijk dat het niet voldoende is om een extremistische ideologie vast te stellen. Het moet ook worden bewezen dat de gewelddadige handeling voortkomt uit deze ideologie en dat de verdachte handelde met het doel om vrees aan te jagen, structuren te ontwrichten, of overheden te dwingen. De aanwezigheid van een extremistische ideologie en een gewelddadige handeling is onvoldoende als er geen causale relatie tussen beiden kan worden vastgesteld. Met andere woorden, hoewel ideologie als term niet voorkomt in de definitie van een terroristisch oogmerk, noch in de Memorie van Toelichting, kan uit de praktijk worden opgemaakt dat de duiding van ideologie wordt gebruikt door de rechters als een aanwijzing voor een mogelijk terroristisch motief. Uit de interviews blijkt toch dat de aanleiding voor het doen van een ideologische duiding in het kader van strafrechtzaken wordt gevonden in de vraag of een verdachte een bepaalde ideologie heeft aangehangen, zodat vervolgens kan worden gezien in hoeverre die ideologie een rol heeft gespeeld in het tenlastegelegde feit. Een officier van justitie zegt hier verder over:

“Om te beginnen willen we graag de feiten weten. Dat gaat dan over het vaststellen van de feiten en vervolgens moeten we die kwalificeren. Dan willen we ook heel graag weten wat dit nou voor persoon is die we tegenover ons hebben, hangt die een bepaalde ideologie aan? [...] Is dit iemand die een ideologie of een bepaalde stroming aanhangt die door meerdere mensen wordt aangehangen? En voor ons is dan relevant, is dit dan iets wat vervolgbaar is of niet? [...] Wij proberen van deskundigen te horen hoe wij deze mensen moeten plaatsen in het perspectief van mogelijk gewelddadig of juist niet gewelddadig, individuen of groepen.”

[respondent_OM_1]

Een respondent van duidingsinstantie NTA (zie verder onder 4.2) beschrijft dat de door hen uitgevoerde duidingen als doel hebben om betekenis te geven aan bepaalde handelingen en uitspraken, en te achterhalen in hoeverre die in een extremistisch denkkader te plaatsen zijn. Een andere respondent van NTA vult aan dat een duiding een nader gespecificeerd doel kan hebben, afhankelijk van de specifieke duidingsopdracht die aan NTA wordt gegeven. De respondent beschrijft een voorbeeld zoals dat vanuit de rechtbank zou kunnen komen:

“De rechtbank die geeft ons dan een hele duidelijke opdrachtomschrijving, dus is de verdachte geradicaliseerd, waaruit blijkt dat de verdachte geradicaliseerd is, en kun je de verdachte duiden? En is de verdachte extreemrechts, of is de verdachte extreemlinks? [...] Zijn ze ideologisch gemotiveerd?”

[respondent_NTA_1]

Een respondent van het OM (respondent_OM_1) geeft een concreet voorbeeld van een situatie waarin een specifiek duidingsdoel wordt meegegeven aan een duidingsinstantie. In dit geval had een verdachte uitspraken gedaan over voornemens om een aanslag te plegen, vergelijkbaar met de rechtsextremistische aanslag in Christchurch. Op basis van die uitspraken is de betreffende man gearresteerd, en in zijn huis werden diverse zaken aangetroffen die pasten bij de uitspraken die de verdachte had gedaan, zoals vuurwapens, kogels, en allerlei rechts-extremistische content. Op dat moment werd besloten om een ideologische duiding te laten uitvoeren. Niet in alle terrorismezaken wordt echter een ideologische duiding aangevraagd door het OM. Een officier van justitie geeft aan dat bepaalde handelingen dusdanig voor zich spreken, dat het niet altijd noodzakelijk is om een ideologische duiding aan te vragen:

“De zaak Orem, de groep uit Arnhem, daar waren de handelingen ook wel dusdanig dat je kon zeggen zonder ideologische duiding leid ik hier al uit af dat er voorbereidingen waren voor een terroristisch oogmerk. Het kopen van grondstoffen in bepaalde hoeveelheden en in bepaalde samenstelling, het maken van plannen om een aanslag te plegen. Dus soms kun je uit de handelingen zelf wel echt afleiden dat er sprake is van terroristisch oogmerk en heb je niet altijd een ideologische duiding nodig”.

[respondent_OM_2]

Uit bovenstaande voorbeelden kan worden geconcludeerd dat het OM een ideologische duiding aanvraagt in terrorismezaken waarbij onduidelijkheid bestaat over de intenties achter de handelingen van de verdachte. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat er wel degelijk een spanningsveld bestaat waar het gaat om de precieze rol van de ideologische duiding in de bewijsvoering. Een duidingsinstantie zoals NTA duidt namelijk de ideologie van de betreffende persoon in een zaak, maar doet in principe geen uitspraken over de bewijslast. De ideologie van de persoon in kwestie speelt echter vaak wel een (belangrijke) rol in de bewijslast voor terroristisch oogmerk (respondent_OM_3; respondent_advocaat_2). Een officier van justitie legt uit hoe dit problematisch kan zijn als er een discrepantie is tussen de informatie uit het dossier en de conclusie van een duidingsrapport:

“Omdat de vraag naar het oogmerk zo belangrijk is voor het bewijs, wordt zo’n duiding dan bijna belangrijk voor het bewijs. En eigenlijk is dat niet de taak [van NTA] want op zich, de duiding doe je ook om te bepalen wat het recidiverisico is en net als de rapporten van de reclassering en het NIFP, dat wordt nooit als bewijs gebruikt. Maar nu kreeg je dus wel die vraag van in hoeverre kan je dat nog lostrekken van elkaar? [...] Hoe kun je nou juridisch onderbouwen dat er wel een oogmerk is als de deskundige zegt dat die bouwstenen die je daarvoor gebruikt niet kloppen?”

[respondent_OM_3]

Inschatten risico gewelddadig extremisme en recidive

Zoals hierboven al aangestipt worden duidingen soms ook gebruikt om te komen tot een inschatting van het (recidive)risico op gewelddadig extremisme. Deze taak is toebedeeld aan Reclassering Nederland. Reclasseringswerkers maken een inschatting van het risico dat de ideologie van de verdachte vormt. De risico-inschatting speelt een belangrijke rol in de overweging van de rechtbank over welke interventies er na afloop van het strafrechtelijke traject kunnen worden ingezet. Uit de rechtspraakanalyse blijkt dat zeer regelmatig op basis van ideologische duidingen wordt beslist over het al dan niet schorsen van de voorlopige hechtenis en over het opleggen van bepaalde maatregelen. Met betrekking tot dit laatste kan de reclassering bijvoorbeeld adviseren om de persoon in kwestie gesprekken te laten voeren met een theoloog, om een gedragsinterventie op te leggen of een contact/locatieverbod. Wanneer de rechter een misdrijf met terroristisch oogmerk bewezen acht, speelt ideologische duiding een rol bij de inschatting van het risico op recidive. Zo wordt in een zaak het volgende weergegeven:

“... Nu verdachtes ideologische opvattingen en gebrek aan zelfinzicht maken dat hij in potentie een risico vormt voor de nationale veiligheid”

[ECLI:NL:GHDHA:2022:936]

In een andere zaak wordt op basis van een ideologische duiding vastgesteld dat een verdachte zijn daden vanuit extremistische motieven heeft gepleegd, en dit wordt vervolgens gekoppeld aan het risico op recidive:

“Gelet op het gebrek aan berouw en het feit dat gebleken is dat verdachte zijn daden uit extremistische motieven heeft gepleegd, is de rechtbank van oordeel dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat verdachte wederom een dergelijk misdrijf zal begaan”

(ECLI_NL_RBAMS_2021_827)

De rechtbank Rotterdam onderbouwt het opleggen van langdurig toezicht op basis van een ideologische duiding:

“... De verdachte lijkt immers nog steeds een salafistische en gewelddadige ideologie aan te hangen, waardoor het recidiverisico op extremistisch geweld hoog is. Langdurig toezicht is nodig om dit recidiverisico te beteugelen.”

(ECLI_NL_RBROT_2021_6293)

In bovenstaande gevallen wordt de aanleiding voor de ideologische duiding gevonden in de wens om een conclusie te kunnen trekken over de risico's die van een bepaalde verdachte uitgaan, om vervolgens te bepalen welke maatregel kan worden opgelegd om die risico's te mitigeren.

4.2 Duidingsmethodieken en uitvoerende instanties

In de vorige paragrafen is weergegeven in welke situaties in verschillende contexten aanleiding wordt gezien om tot ideologische duiding over te gaan en wat het doel is van deze duidingen. De wijze van ideologische duidingen kan echter uiteenlopen. Vanuit de wetenschappelijke literatuur worden vier methoden van ideologische duiding onderscheiden: 1) *Structured Professional Judgement* (SPJ), waarbij een lijst van empirisch onderbouwde risico-indicatoren worden gebruikt door experts om een inschatting te maken, 2) *Unstructured Clinical Judgement* (UCJ), waarbij een zorgspecialist op basis van expertise en/of inschatting een duiding geeft, 3) *actuarial approach*, waarbij er een scoremodel wordt gebruikt op basis van bestaande risico-indicatoren, en 4) *self-reporting*, waarbij individuen zichzelf duiden of een inschatting maken van hun motieven (zie ook Van der Heide, Van der Zwan & Van Leyenhorst, 2019). Uit de nationale en internationale literatuur blijkt dat de eerste twee methoden het meest worden gebruikt. In wat nu volgt, geven we eerst algemene informatie over deze methodieken zoals naar voren komt uit de literatuur. Vervolgens gaan we op basis van de rechtspraakanalyse en de interviews dieper in op deze duidingsmethodieken. Daarbij bespreken we ook wie de gebruikers van deze methodieken zijn, met andere woorden: de uitvoerders van ideologische duidingen.

4.2.1 Structured Professional Judgement

De laatste jaren zijn diverse duidingsmethodieken ontwikkeld die kunnen worden geschaard onder de *Structured Professional Judgement* aanpak (hierna: SPJ). Uit de wetenschappelijke literatuur komt de SPJ naar voren als de meest veelbelovende methode om een risicotaxatie-instrument in te zetten (Hart et al., 2016; Borum, 2015; Van der Heide et al., 2019; Logan & Lloyd, 2019). Hart et al. (2016:643) definiëren SPJ als *“an analytical method used to understand and mitigate the risk for interpersonal violence posed by individual people that is discretionary in essence but relies on evidence-based guidelines*

to systematize the exercise of discretion". Hierbij bestaat het instrument al uit vastgestelde risico-indicatoren, waarbij het model uitgaat van een cumulatieve risico-analyse. Hoe meer indicatoren aanwezig zijn, hoe hoger het risico op radicalisering (van der Heide et al., 2019). De SPJ wordt gezien als een belangrijke ontwikkeling binnen de wetenschap, omdat het gebruik van vastgestelde indicatoren leidt tot een *evidence-based* praktijk, betrouwbaarheid, transparantie, en verklaarbaarheid (Logan & Lloyd, 2019). Een kritiek op de SPJ methode richt zich op de bovengenoemde assumptie dat meer risico-indicatoren tot een hoger risico leiden. Deze assumptie wordt niet unaniem bevestigd door de wetenschappelijke literatuur over radicalisering (Van der Heide et al., 2019; Schuurman & Eijkman, 2015). In de volgende sectie bespreken we enkele voorbeelden van SPJ methoden. Voor het doel van dit onderzoek hebben wij een selectie gemaakt van twee veelgebruikte SPJ methoden in Nederland (VERA-2R en IR), ter verrijking nemen we een bekend instrument uit het Verenigd Koninkrijk op (ERG-22), en een nieuw risico-instrument dat gebruik maakt van *Artificial Intelligence* in het identificeren van risico-indicatoren (PRAT).

VERA-2R

Een bekend risicotaxatie-instrument zoals ingezet in verschillende landen, waaronder Nederland, is de VERA-2R. Met behulp van de VERA-2R kan "een gestructureerd professioneel oordeel worden gegeven over het risico op gewelddadig extremisme en terrorisme" (NIFP, 2021). Hiermee volgt de VERA-2R de SPJ methodologie (Pressman & Flockton, 2012). De VERA-2R wordt breed gebruikt binnen de strafrechtketen, onder meer door Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Reclassering Nederland (RN). RN heeft de VERA-2R geïntegreerd in de RISC. De RISC is "een speciaal voor de drie reclasseringsorganisaties (3RO) ontwikkeld risicotaxatie- en adviesinstrument dat beoogt een zo compleet mogelijk beeld te genereren van de risico- en beschermende factoren van een justitiabele" (Van den Berg, Bruggeman, Houston, Joosten, & Harte, 2021). De VERA-2R kan dan worden beschouwd als "verdiepend instrument". De VERA-2R wordt afgenomen door medewerkers van het eerder beschreven TER-team van Reclassering Nederland. Op basis van het instrument wordt getracht het risico op gewelddadig extremisme in kaart te brengen. Het is belangrijk om te vermelden dat de VERA-2R niet tot harde uitspraken leidt over het risico op gewelddadig extremisme. Of, zoals RN zelf vermeldt op haar website: "De VERA-2R geeft geen cijfermatige uitkomst. Het instrument helpt de professional bij het structureren en wegen van beschikbare informatie". Hieruit blijkt dat duidingen, ook wanneer risicotaxatie-instrumenten worden gebruikt, een belangrijke rol spelen bij de te nemen besluiten over individuen en het verdere verloop in zaken.

IR46

Het IR46¹⁸-model wordt door de politie gebruikt om op basis van verschillende indicatoren “in individuele gevallen een beeld te vormen van de geweldsbereidheid van een persoon vanuit een ideologie. Het vormt een hulpmiddel voor het structureren van de menselijke waarneming en het in kaart brengen van blinde vlekken in de informatiepositie” (Ministerie J&V, 2022). Het model is dus nadrukkelijk niet bedoeld als vervanging van menselijke waarneming/interpretatie, want “naast het model is altijd nog een diepgaande analyse nodig om verdere actie te bepalen”. Het model kan hiermee worden geschaard onder de SPJ-modellen (Werkgroep KiM-Risicotaxatie, 2021).

ERG-22+

Naast voorbeelden uit de Nederlandse context, is het waardevol om te onderzoeken welke SPJ instrumenten in het buitenland worden gebruikt. In Engeland wordt naast de VERA-2R ook gebruikt gemaakt van de Extreme Risk Guidance (Hierna: ERG-22+). De ERG is oorspronkelijk ontwikkeld op basis van wetenschappelijke literatuur in combinatie met interviews met individuen die in het Verenigd Koninkrijk zijn veroordeeld (voor een deel onder de zogenaamde *Terrorist Act*). Na een eerste identificatie van risicofactoren en consulatie door een groep expert ontstond een uit 21 items bestaande tool. Deze tool is vervolgens getest onder gedetineerden en werkgestrafden, waarna een evaluatie volgde. Gedurende deze evaluatiefase gaven verschillende professionals met ervaring met extremistische daders feedback. Op basis hiervan werden verschillende items aangepast, en er werd 1 item toegevoegd (Herzog-Evans, 2018). In de huidige vorm zijn de 22 indicatoren van de ERG-22+ onderverdeeld in drie dimensies, namelijk *Engagement*, *Intent* en *Capability*. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de behoefte die een persoon heeft om zich te verdedigen tegen een bepaalde dreiging, iemands politieke/morele motivatie en mentale gezondheid (*engagement*), of er sprake is van het dehumaniseren van de vijand (*intent*), en iemands kennis, vaardigheden en criminele verleden (*capability*). Voor een compleet overzicht van de 22 indicatoren, zie bijlage 7.

Volgens de ontwikkelaars kan het instrument worden ingezet onder plegers van “*any offence committed in association with a group, cause or ideology that propagates extremist views and justifies the use of violence and other illegal conduct in pursuit of its objectives*” (Lloyd & Dean, 2011: 11). De ERG 22+ wordt gebruikt om beslissingen te maken over de risico-inschatting van een individu in de gevangenis, schorsing van hechtenis, vrijlating en interventie programma’s (Augestad Knudsen, 2018). De beoogde expert die de duiding kan doen is een getrainde forensische psycholoog of reclasseringsambtenaar. Om met deze tool te werken is een 2-daagse training vereist.

18 Uit interne stukken van de Werkgroep KiM-Risicotaxatie blijkt dat de ontwikkeling van het model “een dynamisch proces is gestuurd door recente ontwikkelingen en nieuwe wetenschappelijke inzichten.” Op dit moment wordt een nieuwe versie gebruikt, IR 2.0 (43), die drie radicaliseringsaandachtsgebieden bestrijkt, te weten islamitisch, rechts, en links. Omdat er nog geen openbare literatuur voorhanden is, is ervoor gekozen om in het huidige rapport nog te spreken over IR46.

Het instrument is, zoals omschreven, gebaseerd op de praktische kennis en expertise van professionals werkzaam in het veld, gebaseerd op gesprekken met extremistische daders zelf, alsmede wetenschappelijke inzichten. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Zo beschrijft Augestad Knudsen (2018) dat er weinig aandacht is voor het persoonlijke verleden van een individu, terwijl we nu weten hoe belangrijk dat is (zie bijvoorbeeld De Graaf, 2021). Noch wordt er expliciet aandacht besteed aan de visies voor de toekomst. Deze nauwe temporale focus richt zich dus met name op de huidige situatie waarin een individu zich bevindt, waardoor mogelijk cruciale informatie kan worden gemist. Een ander kritisch punt is dat de risico-indicatoren de sociale en politieke context buiten beschouwing laten. Dit is relevant omdat we weten dat push en pull factoren voor radicalisering juist intensief gevormd kunnen worden door sociaal-politieke context: armoede, sociale ongelijkheid, toegang tot politieke macht, zijn enkele voorbeelden uit de literatuur (Vergani et al., 2020). De ERG-22+ is specifiek ontwikkeld in de omgeving van de gevangenis, waar individuen al veroordeeld zijn voor terroristische misdrijven en waar de omgeving streng gereguleerd is. De indicatoren uit de ERG worden echter ook vaker gebruikt voor andere risico-assessments zoals de VAF, die gericht is op een veel preventievere situatie waarbij individuen nog niet zijn overgegaan tot concrete activiteiten die de wet overschrijden.

Het grootste verschil tussen de ERG 22+ en de VERA-2R is dat de ERG 22+ voornamelijk gebaseerd is op de ervaring van klinisch psychologen en hun expertise met gedetineerden, terwijl de VERA-2R zwaarder leunt op theoretische inzichten. Waar de VERA-2R focust op het risico van gewelddadige acties, wordt de ERG gebruikt als een risico-assessment van individuen die nog geen geweld hebben gebruikt maar dit mogelijk kunnen doen in de toekomst. Een overzicht van de belangrijkste verschillen tussen VERA-2R en ERG-22+ is opgenomen in bijlage 8.

PRAT

Om in te spelen op nieuwe digitale mogelijkheden en netwerken die radicalisering kunnen bevorderen, presenteert EUROPOL een nieuw risico-instrument waarmee specifiek een inschatting kan worden gedaan op basis van geschreven teksten. Deze tool moet toepasbaar zijn op individuen in verschillende contexten (*lone wolf actors*, georganiseerde groepen, *school shooters*, etc). Het programma onderscheidt zich door middel van het gebruik van technologische tools die geschreven teksten kunnen analyseren. De analyse wordt gedaan op basis van een combinatie van variabelen: psychologische variabelen, *leakages* en een cluster van risico-indicatoren die deels vaststaan en deels worden aangepast op basis van algoritmes. Op basis van deze algoritmische berekeningen kunnen profielen geanalyseerd worden die worden gebruikt om patronen te ontdekken om risico-indicatoren verder te verscherpen. Ondanks deze veelbelovende technologie, wordt in het rapport weinig duidelijk gemaakt welke indicatoren in eerste instantie zijn gebruikt om het algoritme te trainen. Daarnaast wordt ook niet vermeld welke definities worden gebruikt. Enerzijds is deze tool een mogelijkheid om indicatoren sneller en accurater te ontwikkelen, anderzijds heeft het de kans om bestaande kritiek op risico-indicatoren te reproduceren.

4.2.2 Unstructured Clinical Judgement

Zoals gezegd vindt ideologische duiding soms plaats als onderdeel van een bredere risicotaxatie, terwijl een dergelijke duiding op andere momenten meer op zichzelf staat. Ideologische duidingen die niet volgens een risicotaxatie-instrument tot stand komen, zijn doorgaans gebaseerd op verschillende bronnen, waarbij dossiers over de geduide persoon en gesprekken met de geduide persoon dan wel zijn of haar naasten de belangrijkste zijn (RadarAdvies en A.G. Advies, 2021; Van der Heide en Schuurman, 2018).

4.2.3 Duidingen in de Nederlandse praktijk

Uit het bovenstaande blijkt dat er verschillende methodieken zijn om tot een ideologische duiding te komen. De tot nu toe behandelde informatie geeft echter vooral een beschrijving van die methodieken, alsmede de uitkomsten uit (schaars) eerder onderzoek, waar de totstandkoming van ideologische duidingen slechts zijdelings werd behandeld. De interviews en de rechtspraakanalyse geven een gedetailleerder beeld van wie in de Nederlandse praktijk ideologische duidingen uitvoeren, en op welke wijze. Uit de resultaten blijkt allereerst dat ideologische duidingen worden uitgevoerd door ofwel speciale, externe duidingsinstanties, ofwel door medewerkers die al binnen de vier ketens werkzaam zijn. Deze laatste categorie kan worden uitgesplitst naar medewerkers die binnen de ketens zijn getraind in het uitvoeren van ideologische duidingen, en medewerkers die ideologisch duiden op basis van hun ervaring met de doelgroep. Uit de resultaten blijkt dat een situatie regelmatig meerdere duidingsmomenten kent, waarbij verschillende duiders betrokken zijn. Sommige van deze duidingsmomenten zijn heel herkenbaar, bijvoorbeeld als ze worden uitgevoerd door een duidingsinstantie zoals de reclassering of NTA. Andere duidingsmomenten zijn minder goed herkenbaar, en worden soms door de duiders zelf ook niet als zodanig herkend (zie onder 4.2.3.2).

In de praktijk blijkt de lijn tussen signaleren en duiden niet altijd even helder. Het doorgeven van een signalering is ook een moment waarop enigszins betekenis wordt gegeven aan een uiting of gedraging als zijnde ongewoon of potentieel verdacht. Ditzelfde geldt voor de omgekeerde situatie, waarin (na een korte reflectie en/of overleg) wordt beoordeeld dat een uiting of gedraging niet verder hoeft te worden geduid. In wat nu volgt bespreken wij eerst welke instanties ideologisch duiden in de verschillende ketens (dus de verschillende subjecten, zoals we dat benoemden in het conceptueel kader), en welke duidingsmethodieken daarvoor worden gebruikt. Vervolgens bespreken we duidingen zoals uitgevoerd door medewerkers en andere individuen, waarbij we dieper ingaan op de verschillende interpretaties over wat een duidingsmoment precies is.

4.2.3.1 Duidingsinstanties en gehanteerde methodieken

De interviews en de rechtspraakanalyse geven tezamen een eenduidig beeld van instanties die veel worden ingezet voor het uitvoeren van ideologische duidingen. Zo blijkt uit de geanalyseerde vonnissen (n = 69) dat het NIFP (27 zaken), Reclassering Nederland (25 zaken) en NTA (14 zaken) binnen deze

strafzaken regelmatig zijn ingezet als duidingsinstantie, en ook het LSE (4 zaken) is in deze zaken opgetreden als duidingsinstantie. Opvallend is dat bij de familierechtzaken slechts 1 keer gebruik is gemaakt van een externe duidingspartij, terwijl dit in het strafrecht veel vaker voorkomt. NTA en Reclassering Nederland worden daarnaast ook door respondenten genoemd als belangrijke duidingsinstantie in andere situaties. Zo wordt NTA regelmatig ingeschakeld in het kader van de persoonsgerichte aanpak, en gebruikt het gevangeniswezen duidingen uitgevoerd door de reclassering om het differentiatiebeleid uit te voeren.

VERA-2R

Kijkend naar de door de instanties uitgevoerde duidingen blijkt dat gebruik wordt gemaakt van heel verschillende instrumenten, waarbij zowel gestructureerde als niet-gestructureerde vormen van duiding worden gebruikt, al dan niet in combinatie. Een veel gebruikt gestructureerd instrument in het kader van strafzaken, toezicht en binnen het gevangeniswezen is de eerdergenoemde VERA-2R. Het instrument is geïntegreerd in het risicotaxatie- en adviesinstrument RISC van Reclassering Nederland, en wordt als “verdiepend instrument” beschouwd om het risico op gewelddadig extremisme in kaart te brengen. De VERA-2R wordt afgenomen door medewerkers van het TER-team van Reclassering Nederland, medewerkers van het NIFP, en door medewerkers van de TA's. Een belangrijke fase in het gebruik van de VERA-2R is de eindfase, waarin de medewerkers die het instrument hebben gebruikt de uitkomsten daarvan moeten interpreteren. Uit de interviews blijkt dat dit een lastige opgave is, en dat verschillende professionals tot verschillende oordelen kunnen komen op basis van de VERA-2R. Dit raakt uiteraard aan de kwaliteit van de duidingen, waar wij nader op ingaan in sectie 4.9. Hier geven wij een korte feitelijke beschrijving van de discrepantie om beter te begrijpen hoe duidingen tot stand komen. Een respondent van Reclassering Nederland benoemt een situatie waarin Reclassering Nederland op basis van de VERA-2R op een hoog risico uitkwam, en het NIFP juist op een laag risico (respondent_RN_3). Dergelijke discrepanties zijn volgens deze en andere respondenten een direct gevolg van het feit dat de gebruikers van de VERA-2R uiteindelijk zelf de informatie die ze over een individu hebben, moeten wegen, en moeten plaatsen in de bredere context. Daarbij maakt het blijkens de interviews uit of een duider al (langer) contact heeft met de geduide persoon en over aanvullende informatie beschikt, of dat de duider enkel vaart op de scores van de VERA-2R. Een medewerker van de TA zegt dat het af en toe voorkomt dat de resultaten van de VERA-2R niet overeenkomen met hoe de geduide persoon wordt ingeschat. In die gevallen wordt informatie die de duider al heeft over de te duiden persoon beargumenteerd meegenomen in het eindoordeel (respondent_detentie_4).

Dergelijke discrepanties worden ook door andere respondenten benoemd. Een respondent van het Openbaar Ministerie vertelt over een strafzaak waarin eenzelfde persoon door Reclassering Nederland en het NIFP was geduid op basis van de VERA-2R. De resultaten van de twee duidingen waren heel tegenstrijdig. Net als door de TA-respondent werd benoemd, geeft ook deze respondent aan dat dergelijke verschillen te maken hebben met de bredere kennis die bepaalde partijen hebben, kennis die de uiteindelijke duiding kan kleuren. Deze respondent zegt hierover:

“Wat je ziet is dat de Reclassering natuurlijk veel meer aan allerlei tafels zit, waar heel veel inhoud voorbij komt wat ze allemaal meewegen. [...] Kennen onze verdachten ook heel goed, het is maar een klein groepje, dus als er namen worden genoemd dan weten zij ook dat is die of dat is die.”

[respondent_OM_3]

De VERA-2R heeft dus ondanks het gebruik van vaststaande indicatoren wel degelijk een subjectief element in zich. Op de impact hiervan op de kwaliteit van de duiding gaan wij in onder sectie 4.9.

NTA & LSE

NTA en het LSE gebruiken hun eigen duidingsmethodieken. Deze methodieken zijn minder gestructureerd en cijfermatig van aard, en de kern van de methodes wordt gevormd door gesprekken met geduide personen, al worden ook overige informatiebronnen meegenomen in de duiding. De medewerkers van NTA benoemen dat methodische triangulatie centraal staat in hun methodiek. Indien NTA een duidingsopdracht krijgt vanuit de rechtbank, gaan zij het politiedossier analyseren en gesprekken voeren met de persoon in kwestie:

“We voeren triangulatie uit, methodische triangulatie, dat je verschillende bronnen gebruikt om een goede duiding te kunnen doen. En we kunnen dus de taken verdelen van één iemand begint met het lezen van het dossier en de ander begint met de gesprekken. Voordeel daarbij is dat die persoon die een gesprek voert helemaal open erin staat, “vertel maar, wie ben je? wat doe je?” En dan weten we niet eens nog de verdenking, van is iemand verdacht van terrorisme financiering of is iemand in Syrië geweest. Dan sta je er helemaal open in. En dan gaan we het andersom doen, dan leest de ander het dossier en dan gaat die ander het gesprek voeren, dus dat is gewoon kijken per casus hoe we dat precies organiseren.”

[respondent_NTA_2]

Doorgaans worden 5 tot 8 gesprekken gevoerd met de desbetreffende persoon. In de gesprekken worden zowel open als gesloten vragen gesteld. De eerste gesprekken hebben tot doel om een rapport op te bouwen en zicht te krijgen op de belevingswereld van de persoon. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre er extremistische elementen te herkennen zijn in het perspectief van de verdachte. Dit wordt getoetst aan de hand van een aantal duidingsconcepten:

“Per extreme ideologie hebben we een aantal duidingsconcepten, dus waarvan wij zeggen dat is nou typisch iemand waar iemand in deze ideologie zo over denkt, en eigenlijk alleen deze ideologie denkt er op deze manier over. En die toetsen we.”

[respondent_NTA_1]

Voor strafzaken worden de duidingsrapporten van NTA opgesteld op basis van de informatie uit het politiedossier en de gesprekken die NTA heeft gevoerd met de verdachte. In de rapporten wordt eerst

in het theoretisch kader de desbetreffende ideologie uiteengezet op basis van wetenschappelijke literatuur en wordt toegelicht hoe doorgaans vanuit de ideologie wordt geredeneerd. Vervolgens wordt de informatie uit het dossier en de gesprekken beschreven. Deze informatie wordt onderling vergeleken. Er wordt nagegaan in hoeverre de uitlatingen van verdachte tijdens de gesprekken overeenkomt met de dossierinformatie, en in hoeverre deze informatie overeenkomt met het theoretisch kader van de ideologie. Deze verschillen en overeenkomsten worden beschreven in het rapport en op basis hiervan wordt een conclusie geformuleerd over het ideologisch denkkader van de verdachte.

Binnen het LSE worden duidingen verricht in verschillende soorten contexten. Recent is onderzoek verricht naar duidingen in het kader van het Landelijk Interventieteam Vreemdelingen (LIV; zie Dijkman, 2022), dat wordt gecoördineerd door het LSE. In het rapport wordt een aantal dilemma's besproken ten aanzien van ideologisch duiden in de vreemdelingenketen, waaronder de vaak korte contactmomenten, en de mogelijkheid dat duidingsgesprekken en interventies door elkaar heen gaan lopen, met name wanneer er een grote hulpvraag bestaat bij de geduide persoon. Een uitvoerige bespreking van het rapport valt buiten de reikwijdte van het huidige onderzoek, maar duidelijk wordt wel dat LSE inmiddels een brede expertise heeft als het gaat om het uitvoeren van ideologische duidingen in diverse contexten. Uit de interviews blijkt dat LSE normaliter onderscheid maakt tussen verschillende situaties, en daar de wijze van duiding op afstemt. De eerste mogelijke situatie wordt aangeduid met "triage". Hierin komen signalen binnen bij het "front office" van LSE. Dit kunnen bijvoorbeeld signalen zijn van familieleden, scholen of de gemeente. Medewerkers van LSE duiden deze signalen om te kijken of de signalen zorgwekkend zijn, of zij de casus zelf gaan oppakken of dat de casus geschikt is voor een andere partij. De tweede context waarbinnen LSE duidingen verricht is consultatie, waarbij twee tot vijf gesprekken worden gevoerd met de persoon in kwestie. Consultatie vindt vaak plaats als samenwerkingspartners wel zicht krijgen op verschillende leefgebieden van de geduide persoon, maar niet goed in kaart kunnen brengen welke rol de (extremistische) ideologie inneemt in die leefgebieden. LSE brengt dit in kaart, en brengt daarover een advies uit. De derde en laatste context waarbinnen LSE duidingen verricht, is het traject. Hierin wordt een persoon tussen de drie maanden en twee jaar (idealiter 1 jaar tot 1,5 jaar) begeleid. Doordat medewerkers van LSE in deze "traject-context" lang en intensief contact hebben met de cliënt, is zicht op alle leefgebieden van de cliënt en kunnen ontwikkelingen met betrekking tot de ideologie van de cliënt goed waargenomen worden. In alle drie de contexten vindt dus duiding plaats, waarbij bij triage sprake is van een minimale duiding en bij traject een zo volledig mogelijke duiding (respondent_LSE_1&2).

Binnen het LSE wordt in een vast teamverband gewerkt aan traject casussen. Dit team bestaat doorgaans uit een casemanager, behandelaar, senior duider en wetenschappelijk duider. De casemanagers dragen als het ware het traject en houden zich samen met de behandelaars bezig met de leefgebied-analyse. De wetenschappelijk duiders houden zich bezig met de theorie van fenomenen op dit gebied (bv. theorie over extremistische stromingen) en ethische kaders. De senior duider fungeert als de schakel tussen theorie en praktijk.

Binnen de jeugdbescherming wordt duiding vrijwel altijd uitgevoerd door medewerkers zelf (zie hiervoor 4.2.3.2). In incidentele gevallen is het voorgekomen dat er een ideologische duiding door een externe organisatie is gevraagd door de Gecertificeerde Instelling die de kinderbeschermingsmaatregel uitvoert en dat deze duiding een rol kan spelen bij vervolgzaken door de Raad voor de Kinderbescherming. Zo werd in een zaak waarin een voorlopige ondertoezichtstelling was uitgesproken, door de Raad voor de Kinderbescherming om een uithuisplaatsing verzocht omdat dit noodzakelijk werd geacht voor het kunnen afronden van het duidingsonderzoek door het LSE (ECLI:NL:RBROT:2021:5433). Interessant is ook dat de kinderrechtster er bij verzoeken tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel rekening mee houdt dat ideologische duiding plaatsvindt in de context van een strafproces tegen de ouder. Zo noemt de rechtbank Gelderland in een zaak waar de vraag voorligt of naast een ondertoezichtstelling ook een uithuisplaatsing nodig is dat: “van groot belang is dat de moeder per 2 april 2020 in het kader van het strafproces is geschorst met strikte voorwaarden waaronder Elektronisch Toezicht en een locatiegebod alsmede het medewerken aan een persoonlijkheidsonderzoek en gesprekken met een theologisch deskundige” (ECLI:NL:RBGEL:2020:2851).

4.2.3.2 Duidingen door medewerkers uit de ketens

Naast de instanties die worden ingeschakeld om ideologische duidingen uit te voeren, blijkt dat in sommige ketens ook duidingen worden uitgevoerd door medewerkers zelf. Soms gaat het om gestructureerde duidingsmethodieken: Zo nemen bepaalde medewerkers van de TA de VERA-2R af, en medewerkers van de Landelijke Eenheid gebruiken de IR-46. Wanneer medewerkers zelf duiden, lijkt het echter ook regelmatig te gaan om niet-gestructureerde vormen van duiding.

Duidingen en signalen uit gesprekken

Een veel voorkomende niet-gestructureerde vorm van ideologische duiding zoals deze plaatsvindt in de ketens is duiding op basis van gesprekken. Een voorbeeld van een dergelijke duidingsmethode zijn de zogenaamde “spiegelgesprekken” die worden gehouden met gedetineerden op de Terroristenafdeling (TA). Uit een recent afgerond onderzoek naar deradicaliseringsprogramma’s op de TA blijkt dat een van de doelen van spiegelgesprekken is om “nadere duiding te geven aan signalen van radicalisering” (RadarAdvies en A.G. Advies, 2021). Welk doel deze duiding voorts dient wordt echter niet duidelijk. Zo wordt in het rapport uit monede van een hoofd islamitische geestelijke verzorging beschreven dat “islamitisch geestelijk verzorgers signalen van radicalisering kunnen duiden, maar niet verantwoordelijk zijn voor een risico-inschatting met betrekking tot veiligheid” (Ibid: 68).

Duidingen op basis van gesprekken vinden ook plaats binnen het eerdergenoemde TER-team. Medewerkers voeren gesprekken met cliënten over ideologische denkbeelden. Deze gesprekken zijn geïntensiveerd nadat de focus op ideologie en ideologische deradicalisering een meer prominente rol is gaan spelen binnen de aanpak van het TER-team. In een evaluatie van deze aanpak (Van der Heide

& Schuurman, 2018) schrijven de onderzoekers dat door het TER-team ook wordt ingezet op duiding door externe deskundigen, zoals (islamitische) theologen.

Ook binnen de jeugdbeschermingsketen vindt duiding op basis van gesprekken plaats¹⁹. Deze gesprekken worden uitgevoerd door raadsonderzoekers en gedragswetenschappers die werkzaam zijn bij de Raad voor de Kinderbescherming (ECLI:NL:RBGEL:2015:1690). Een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming stelt dat het voor het kunnen uitvoeren van een raadsonderzoek doorgaans niet noodzakelijk wordt geacht dat er ideologische duiding door een externe organisatie, zoals het NTA, wordt uitgevoerd (respondent_RvdK_1). De Raad voor de Kinderbescherming richt zich in een raadsonderzoek met name op de vraag in hoeverre het kind last heeft van het gedrag van de ouders en daarbij is het minder van belang op welk vlak zij radicaliseren (respondent_RvdK_1). Datzelfde geldt waar het de radicalisering van een minderjarige betreft. De Raad voor de Kinderbescherming richt zich met name op de output, dus op de vraag wat het kind uit en laat zien aan zorgelijk gedrag, en hier is minder relevant welke stroming (anti-overheid, jihadistisch, rechts-extremisme, etc.) het betreft. Het zijn raadsonderzoekers zelf die in dit kader gesprekken voeren met onder andere de ouders, het kind en bijvoorbeeld de wijkagent of school. Ook de respondent vanuit de rechtspraak benoemt dat doorgaans door de civiele kinderrechter geen aanleiding wordt gezien externe duidingsrapportages aan te vragen, omdat het nader onderzoek zoals uitgevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming voor de vraag of van een ontwikkelingsbedreiging sprake is volstaat.

Op de TA hebben de PIW'ers vooral een signaleringsfunctie, zo blijkt uit de gesprekken. Soms wordt op basis van die signalen een duiding aangevraagd, zoals eerder benoemd. Tegelijkertijd blijkt uit gevallen waarin bepaalde signalen in een hokje van "radicalisering" worden geplaatst dat medewerkers soms zelf ook al aan ideologische duiding te doen. Een respondent die werkzaam is op de TA als PIW'er benoemt dat medewerkers op basis van trainingen letten op bepaalde signalen, maar dat die signalen soms voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Als voorbeeld wordt de situatie genoemd waarin een gedetineerde plotseling het contact met een familielid heeft verbroken. Vanuit de training hebben medewerkers te horen gekregen dat dit een signaal van radicalisering kan zijn, want, zo geeft de respondent aan:

"Dat zijn ook wel dingen die je dan via trainingen leert, dat mensen als ze in zo'n proces komen, dat ze naasten afstoten of dat ze afstand nemen."

[respondent_detentie_3]

Interessant is dat respondenten heel wisselend antwoorden op de vraag of ze dergelijke betekenisverlening als ideologische duiding zien. Een aantal respondenten is heel stellig in hun oordeel dat alleen sprake is van ideologische duiding wanneer een externe gespecialiseerde instantie, al dan niet aan de hand van een gestructureerd instrument, een duiding uitvoert (wij zelf hebben het in ons

19 Aan deze paragrafen heeft Lisette Dirksen bijgedragen vanuit haar expertise met familiezaken en ideologische duidingen in het kader van onder meer uithuisplaatsingen.

conceptuele deel van dit rapport met opzet breder opgevat). Hierbij wordt vaak ook het onderscheid tussen duiden en signaleren benadrukt. In enkele gevallen zijn deze twee begrippen ook conceptueel moeilijk uit elkaar te halen. Zo stelt een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming:

“Bij duiding ga je al invulling geven, een bepaald oordeel geven. Ik denk bij signaleren, is het het feitelijk signaleren van een bepaalde uiting of gedraging, waar wij dan mogelijk in ons onderzoek aandacht aan besteden. Maar als je het gaat duiden dan ga je er een waarde aan koppelen en dat is iets wat we niet doen, maar signalen onderzoeken wel.”

(respondent_RvdK_2)

Andere respondenten wijzen echter op het feit dat een interne reactie op bepaalde signalen ook al als duiding kan gelden, zeker als die reactie gevolgen heeft voor het verdere verloop. Als voorbeeld wordt de situatie benoemd waarin op basis van bepaalde signalen al dan niet wordt besloten om de casus in te brengen in het casusoverleg. Zo stelt een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming:

“Op het moment dat je een stempel op zo'n kind plakt en de hele keten gaat ernaar kijken van “deze jongen is rechts-extremistisch”, dat is nogal wat. Dan ga je natuurlijk ook op een andere manier bekeken worden door veiligheidspartners.”

(respondent_RvdK_1)

Ook een medewerker van de politie is van mening dat een interne reactie op bepaalde signalen een vorm van ideologische duiding is. De desbetreffende medewerker illustreert in onderstaand citaat wat de gevolgen kunnen zijn van het (onterecht) plaatsen van bepaalde signalen in een hokje van “radicalisering/extremisme”:

“Dan je vraag op welke momenten doe je aan duiding, in de tijd van de corona demonstraties bijvoorbeeld, dan loopt er iemand voor zo'n demonstratie te roepen dat Rutte een klootzak is en dat hij weg moet. Dan kan het zijn dat er aan het einde van de demonstratie een collega hier in het basissysteem, wat iedereen kan lezen binnen de politie, tikt “de demonstratie werd aangevoerd door een extremist die tegen de democratische rechtsorde is”. Dat zou zomaar in ons systeem gezet kunnen worden. Op dat moment vindt er al een soort duiding plaats. Dan heeft, het systeem waarin wij werken dat heet BVH, het basissysteem basisvoorziening handhaving, heeft ook nog eens een keertje de mogelijkheid om je aantekening, je mutatie, te labelen. [...] En dat wil zeggen dat jij bijvoorbeeld, ik praat met jou over de oorlog in Oekraïne en jij zegt tegen mij “misschien ga ik wel deelnemen, vechten tegen die Russen”. Dan maak ik een mutatie dat ik gesproken heb met [naam interviewer] en dat je dit en dat hebt gezegd en dan kan ik ook nog een labeltje aan die mutatie plakken, namelijk CTER. Contraterrorisme, zo van “let op”. Als jij dan vervolgens hier in Nederland rijdt met je auto en de collega houdt je staande vanwege je achterlicht dat het niet doet, “mag ik je rijbewijs even zien?” dan kijkt hij en dan komt daaruit CTER. Dan ben jij “ene CTER-persoon” al bijna. Die collega, die gaat echt niet alles lezen dus die ziet alleen maar “CTER” dus die denkt ik heb hier te maken met een terrorist of een extremist. Zo snel gaat het. En of we nou willen of niet, maar dat is duiding al.”

(respondent_NP_1)

Van belang is dat meerdere respondenten benoemen dat intern ingezette duidingsprocessen een rol kunnen spelen in het verdere verloop van een casus. Een geïnterviewde medewerker van de politie beschrijft dat het regelmatig voorkomt dat bepaalde situaties heel complex zijn, en afhankelijk van de omstandigheden door de medewerkers zelf een “CTER-stempel” kunnen krijgen opgeplakt, iets dat door de respondent als duidingshandeling wordt bestempeld. Het komt daarbij ook voor dat, op basis van nieuwe informatie, wordt geoordeeld dat er toch geen sprake is van radicalisering of extremisme.

Gezamenlijke duiding – het casusoverleg

Eerder is al benoemd dat binnen de PGA veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het casusoverleg. Ook vanuit de TA's wordt gewerkt met dergelijke systemen, zoals het MAR (Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie) en het MDO (Multi-Disciplinair Overleg). De strekking van de verschillende modaliteiten is vergelijkbaar: Bij een dergelijk overleg zijn medewerkers van verschillende afdelingen dan wel instanties betrokken, en binnen het overleg worden individuele casussen besproken. Het PGA casusoverleg bestaat uit een aantal vaste kernpartners, te weten gemeente, Openbaar Ministerie, Nationale Politie, en vaak ook Reclassering Nederland en Raad voor de Kinderbescherming. Andere relevante instanties kunnen aanschuiven, afhankelijk van de casus en de gemeente waar het overleg plaatsvindt. Uit de interviews blijkt dat dergelijke casusoverleggen dienen om in gezamenlijkheid te bepalen hoe bepaalde signalen van individuen moeten worden geduid. Respondenten van verschillende gemeenten geven aan dat het binnen de PGA zo is dat binnen het casusoverleg wordt besproken in hoeverre bepaalde gedragingen en uitingen wijzen op een acute dreiging voor de veiligheid. In 2022 is hiertoe het Werkmodel Casusoverleg Radicalisering en Extremisme tot stand gekomen in samenwerking met verschillende gemeenten, de NP, RN, DJI, de NCTV, het OM en het LSE.¹⁹ Het model beoogt een systematische manier te bieden om de gezichtspunten van de verschillende partners samen te brengen tot een gezamenlijk beeld, om vervolgens tot consensus te komen over een plan van aanpak en het al dan niet inzetten van bepaalde interventies. Een uitkomst van het casusoverleg kan zijn dat de Raad voor de Kinderbescherming een kinderschermingsonderzoek uitvoert, maar ook kan worden gedacht aan de inzet van reclasseringsinstellingen, de inzet van strafrechtelijke sancties en maatregelen en interventies in het kader van de openbare orde taak van de burgemeester, of taken uit het sociale domein (bijvoorbeeld toe leiden naar school of werk). Ook binnen de jeugdzorg geldt dat wanneer er meldingen binnenkomen die aanleiding kunnen zijn voor een kinderscherming, deze worden besproken in multidisciplinaire overleggen, “de jeugdbeschermingstafels”, waarbij doorgaans ouders, kinderen ouder dan twaalf jaar, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming en hulpverleners aanwezig zijn. Ook nadat een beschermingsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt opgestart, wordt binnen de Raad zelf gebruik gemaakt van een multidisciplinair casusoverleg, hierbij zijn naast raadsonderzoekers ook een gedragswetenschapper en een jurist betrokken.

Aangezien bij een casusoverleg meerdere partijen betrokken zijn, die vaak vanuit verschillende invalshoeken naar eenzelfde casus kijken en niet altijd over dezelfde (hoeveelheid) informatie beschikken, komt het voor dat er niet direct consensus is over het ideologisch perspectief van de persoon in kwestie en/of de dreiging die daarvanuit gaat. Uit de interviews blijkt dat de deelnemende partijen aan het casusoverleg hier vrijwel altijd samen uitkomen en dat meningsverschillen vaak zijn te wijten aan een gebrek aan informatie. Een medewerker van de gemeente verwoordt het als volgt:

“Uiteindelijk komen we meestal wel tot consensus. Alleen je hebt wel dat je begint met “ik vind dit eigenlijk geen CTER”, en dan zegt de politie “ik vind dit eigenlijk wel”. [...] Is dan een voorbeeld. Dan ga je gewoon met elkaar in gesprek eigenlijk. Je pakt het referentiekader er nog eens bij, wat zijn de risico- of de beschermingsfactoren? Wat maakt nou dat jij vindt dat dit wel CTER is? Eigenlijk krijg je gewoon op een professionele manier een discussie over wat is hier nou precies aan de hand. Als je die discussie al hebt dus als je het oneens bent met elkaar, leidt dat vaak tot de conclusie dat we meer willen weten. Omdat eigenlijk de discussie op zichzelf zegt al, we hebben geen eenduidig beeld bij wat hier nu aan de hand is, wat zouden we nu moeten weten om toch consensus te krijgen in CTER of niet, of je moet wel een PGA in of niet?”

[respondent_gemeente_2]

Een casus wordt doorgaans bij één of twee overleggen besproken voordat er wordt besloten of een casus wordt opgenomen in de persoonsgerichte aanpak of niet. Er bestaat echter (nog) geen landelijke overeenstemming over wanneer een casus dient te worden afgeschaald. Twee medewerkers die wij hebben gesproken geven aan dat in hun gemeente wordt afgeschaald indien er geen sprake meer is van een veiligheidsrisico (als er bijvoorbeeld geen aanwijzingen (meer) zijn dat iemand de intentie heeft om geweld te gebruiken), er geen interventies vanuit de gemeente meer mogelijk zijn of als er geen zicht meer is op de casus. In een dergelijke situatie gaat de casus dan van “actief” naar “monitoring” waarbij de casus nog maximaal twee keer om de zes maanden wordt besproken (respondent_gemeente_3&4). Deze richtlijnen zijn niet hetzelfde voor elke gemeente. Volgens respondent_gemeente_2 zorgt dit voor een spanningsveld. Zodra is besloten dat een casus niet wordt opgenomen in de PGA of uit de PGA moet worden gehaald, zou de casus in principe, gelet op proportionaliteit en (privacy)wet- en regelgeving, van de “casustafel” af moeten. Anders zou er namelijk enkel sprake zijn van monitoring en dat is niet het doel van het casusoverleg (respondent_gemeente_2; ook respondent_gemeente_6). Tegelijkertijd kan het zijn dat in een casus wel sprake is van een bepaalde mate van problematiek, waardoor behoefte is om zicht te houden op de casus voordat het mogelijk opnieuw of verder escaleert.

4.3 Op welke aspecten van welke ideologieën hebben duidingen meestal betrekking?

In bovenstaande secties is uitgebreid besproken hoe duidingen tot stand komen, welke instanties betrokken zijn bij duidingen en welke methoden er worden gebruikt om te duiden. In deze sectie zullen we dieper ingaan op de aspecten waar duidingen op zien. Hierbij benaderen we “aspecten” door breder

te onderzoeken welke voorwaarden worden gesteld aan de duiding. Hierin willen wij voornamelijk de fluiditeit van ideologische duidingen bespreken: zoals we in het conceptuele deel van deze rapportage al benoemden, vinden ze plaats op een schaal van puur ideologische duidingen tot puur psychologische duidingen (met alles daar tussenin); maar ook duidingen die worden gezien als atypisch, of duidingen die over verloop van tijd verschillende beelden geven. Op deze manier proberen wij een beter beeld te schetsen van “aspecten” en laten wij zien dat duidingen niet eenvoudige of statische uitkomsten zijn van een vanzelfsprekend proces.

Uit verschillende gesprekken blijkt allereerst dat ideologische duidingen regelmatig onderdeel uitmaken van een breder beeldvormingsproces. Dit lijkt met name het geval te zijn binnen de casusoverleggen, waar op basis van de gesprekken met verschillende instanties wordt geprobeerd een breed beeld te krijgen van de geduide persoon. Onderdeel van deze bredere beeldvorming is het in kaart brengen van het sociale netwerk, de familieomstandigheden en de leefomstandigheden van een individu. Of en zo ja welke ideologie iemand aanhangt, is dan een van de aandachtsgebieden waarop wordt gefocust.

Een ideologische duiding kan op tal van aspecten betrekking hebben, blijkt uit de resultaten, en dit hangt tot op zekere hoogte af van de ideologie waar specifiek naar wordt gekeken. Uit de gesprekken komt met name een onderscheid naar voren tussen duidingen in het kader van de jihadistische ideologie en duidingen in het kader van rechts-extremisme. Dit wordt specifiek benoemd vanuit respondent_NP_1. Deze respondent vertelt dat duidingen vanuit de politie in het kader van de jihadistische ideologie met name op het sociale netwerk en de geloofsovertuiging zien, en (criminele) gedragingen die daar wel of juist niet mee stroken. Met betrekking tot dit laatste benoemt de respondent dat crimineel gedrag soms juist tot afzwakking van de ideologische risico-inschatting kan leiden, bijvoorbeeld wanneer een individu twee weken eerder feiten lijkt te hebben gepleegd die in het geheel niet stroken met een radicale geloofsopvatting. Volgens de respondent wordt in het kader van rechtsextremisme meer gekeken naar de politieke opvattingen. Dit beeld komt ook naar voren in andere interviews en vanuit de rechtspraak-analyse.

Zoals eerder benoemd wordt ideologische duiding vaak gebruikt om te bezien in hoeverre een ideologie verband houdt met gedrag (gepleegd dan wel te plegen). In het kader van een strafzitting zijn er verschillende partijen die duidingsrapportages maken voor de rechtbank. Uit de rechtspraakanalyse blijkt goed hoe deze verschillende rapporten bijdragen aan een volledig beeld van de ideologie van de verdachte. De rechtbank neemt dit mee in de strafmaat, maar ook in de overweging of er sprake is van strafbaarheid voor een terroristisch misdrijf. Het volgende voorbeeld geeft een deel van een NTA-rapport weer waarin uiteengezet wordt hoe ideologie en handelen aan elkaar gekoppeld zijn:

“Op basis van de gesprekken en de aangeleverde stukken kan er geconcludeerd worden dat er bij de verdachte sprake is van een radicaliseringsproces. Verdachte heeft het vijanddenken geïnternaliseerd, waarbij degenen die de islam, moslims en de Turkse cultuur beledigen als

vijanden worden gezien. Het radicaliseringsproces van verdachte is een uitkomst die gebaseerd is op zijn emotionaliteit, zijn trots, eergevoel en zijn persoonlijke visie op de gebeurtenissen in de wereld. Ook kan de beïnvloeding van verdachte vanuit de omgeving en de (social) media een rol hebben gespeeld bij dit radicaliseringsproces. Geconcludeerd kan worden dat verdachte zijn daad heeft gepleegd vanuit geradicaliseerde motieven. Er is sprake van een samenhang tussen de houding, het denken en de uiting van gewelddadige dreigementen richting bepaalde individuen, groepen en instanties, die veelal gezien worden als boosdoeners jegens de islam, moslims en de Turkse cultuur. De rapporteur benadrukt dat iemand kan radicaliseren zonder dat deze persoon deel uitmaakt van een extremistische groepering. Iemand kan daardoor zonder verbonden te zijn aan extremistische groeperingen een extremistische daad begaan. Dit kan ingegeven zijn door persoonlijke beweegredenen, waarbij een persoon geïnspireerd kan zijn door een terroristische groepering en/of extremistische ideologie. Ook is het noemenswaardig om te vermelden dat het mogelijk is dat vanuit psychopathologische redenen verdachte in beperkte mate kan overzien wat de gevolgen van zijn handelen is.”

[ECLI:NL:RBAMS:2021:5796]

NTA zet in haar rapport uiteen hoe de extremistische denkkaders beoordeeld worden. In bovenstaand voorbeeld zien we elementen zoals vijanddenken, een dichotoom wereldbeeld, afwijzen van democratische rechtsorde, legitimering of zelfs bereidheid tot geweld en het goedkeuren van terroristische organisaties. De NTA-deskundige concludeert echter dat de psychologische gesteldheid van de verdachte ook relevante duiding kan geven aan de motivatie tot handelen. Een psychologische duiding ligt buiten de expertise van NTA. Hiertoe neemt de rechtbank ook een Pro Justitia rapport in overweging, waarin wordt geconcludeerd dat:

“Rapporteurs zien nadrukkelijk geen concrete aanwijzingen voor radicalisering bij verdachte. Die conclusie in het duidingsonderzoek NTA is vooral op feiten gebaseerd en wat hij heeft gezegd op social media, maar vanuit gedragsdeskundig oogpunt staat de kwetsbaarheid op de voorgrond. Verdachte wordt vooral gezien als een zeer beperkte en oppervlakkige man die op een wat primitieve manier van zich afbijt als er iets gebeurt dat hij ervaart als een aanval op de islam en Turkse cultuur. Er is bij hem geen sprake van een extremistisch gedachtengoed. De kans dat verdachte zijn dreigementen om zal zetten in daden wordt als laag ingeschat.”

[ECLI:NL:RBAMS:2021:5796]

Wat hieruit blijkt is dat verschillende duidingsinstanties op sommige punten niet overeenkomen in hun analyse: waar NTA voornamelijk kijkt naar de uitingen en gedragingen vanuit een extremistische ideologie, wordt vanuit de Pro Justitia rapportage meer gekeken naar de psychische gesteldheid van de verdachte. Vanuit de rechtspraakanalyse zien wij inderdaad meerdere vonnissen waarbij de scheiding tussen ideologische motivatie of psychologische toestand niet altijd duidelijk is. Respondent_rechter_2 stelt dat het onderscheid ook eigenlijk niet te maken is: “De psychische beleving, de psychische stoornis, geeft ook een andere beleving aan je geloofssysteem. Het is met elkaar verweven, je kunt het niet lostrekken van elkaar.” Toch zien wij ook dat de twee duidingen vaak worden gepresenteerd als tegenstrijdig: iemand handelt *of* uit ideologische overtuigingen *of* uit psychologische toestand. In

het kader van een strafzaak is het uiteindelijk aan de rechtbank om te bepalen op welke aspecten duidingen worden beoordeeld voor de strafbaarheid van de delicten. In deze zaak wordt de verdachte uiteindelijk veroordeeld, maar past de rechtbank jeugdrecht toe omdat ze overtuigd is van de kwetsbaarheid van de verdachte. Dergelijke conclusies vinden wij ook in andere vonnissen, waarbij de rechtbank wel de extremistische denkkaders van de verdachte erkent, maar deze in verminderde mate toerekent (ECLI:NL:GHDHA:2021:856; ECLI:NL:RBAMS:2021:1794). Anderzijds kan het ook zo zijn dat juist vanwege de samenloop van ideologische overtuigingen en psychologische toestand het recidiverisico door de rechter hoger in wordt geschat, juist omdat de psychische gesteldheid ervoor kan zorgen dat de realiteitswaardering, die belangrijk is bij het inperken van eigen gedrag, minder is (respondent_rechter_2).

De complexiteit van de relatie tussen ideologie en psychologie wordt bevestigd in meerdere interviews (respondent_detentie_1; respondent_OM_3; respondent_detentie_5; respondent_rechter_2) en tijdens beide expertmeetings. Dat maakt dat het duiden in deze situaties ingewikkeld kan zijn. Toch moet er vaak in een vroeg stadium worden bepaald wat voor type aanpak iemand vraagt. Binnen de gemeente is er een casuoverleg voor extremisme en radicalisering en een casuoverleg dat zich richt op psychologische problematiek. Over het algemeen wordt de casus ingebracht bij het casuoverleg dat betrekking heeft op de problematiek die het meest aanwezig is bij de persoon in kwestie of waar de meeste zorgen over zijn. Dit kan echter verschillen per gemeente. Zo geeft respondent_gemeente_6 aan dat het PGA-overleg met betrekking tot radicalisering en extremisme in hun gemeente voorrang heeft:

“De integrale persoonsgerichte aanpak radicalisering heeft bij ons de prioriteit omdat dat een aanpak is die qua integraliteit van samenwerking goed is. Wij hebben de kennis en expertise op radicalisering en extremisme. En vanuit onze aanpak kunnen wij natuurlijk ook alles inzetten wat nodig is op GGZ vlak. Dus op het moment dat wij iemand hebben die én psychiatrisch patiënt is, GGZ problematiek, maar ook elementen van radicalisering en extremisme laat zien, dan is dat voor ons prioriteit in de aanpak.”

In welke PGA een casus wordt ingebracht, is echter geen definitief besluit en het betekent niet dat beide casuoverleggen afzonderlijk van elkaar opereren. Uit de interviews komt naar voren dat er geregeld overleg plaatsvindt tussen deelnemers van beide persoonsgerichte aanpakken. Mocht het nodig zijn, kan een deelnemer van “PGA radicalisering en extremisme” bovendien ook aansluiten bij het overleg over GGZ problematiek en andersom. Benoemd wordt echter ook dat dit vaker zou kunnen gebeuren, ook in geval van twijfels. Een respondent die fungeert als liaison tussen de twee overleggen zegt daarover:

“Vandaar ook dat ik aansluit bij die andere aanpak omdat ik dat echt serieus neem en ik ben daar ook welkom, dat ze blij zijn als ik daar meedenk. Ik heb ook al via die weg weer casuïstiek hier binnen kunnen brengen, omdat we dan vragen krijgen van “jij bent van radicalisering, hij zegt dit en dit en dit”. Nou dan breng ik dat hier in of ik geef ze tips mee van “kun je dat eens

vragen” of “stel die vragen eens, kijken wat daar op terugkomt”. En dan besluit je of je hem hier ook gaat bespreken en dat gebeurt ook. Dus het is zeker niet twee gescheiden groepen.”

(respondent_gemeente_1)

Waar precies de grens ligt tussen de aspecten waar ideologische duiding en waar psychologische duiding op ziet, blijft echter ingewikkeld. Enkele kenmerken die naar voren komen uit de interviews en de rechtspraakanalyse waarmee ideologie als motivatie wordt onderscheiden van psychische problematiek zijn: de consistentie van de ideologie, een langere periode waarin een persoon extreme uitingen doet, en het netwerk waar een persoon zich in bevindt.

De Raad voor de Kinderbescherming geeft aan dat het uitvoeren van ideologische duidingen niet tot haar taken behoort, maar voor de vraag of bij de kinderrechter om een kindbeschermingsmaatregel moet verzocht wordt wel gekeken naar hoe (mogelijke) radicalisering zich uit in gedrag van ouders, dan wel de minderjarige zelf, op een manier die schadelijk is voor de ontwikkeling van het kind. Uit interviews en uit de rechtspraak blijkt dat daarbij naar een verscheidenheid van aspecten wordt gekeken. Wat hierbij in ieder geval wordt betrokken zijn (familie)netwerk, geloofsovertuigingen en daarbij wordt tevens gekeken naar concrete gedragingen zoals schoolverzuim, gedragsproblemen, zorgelijk internetgedrag, onttrekking aan ouderlijk gezag of het aanvragen van een nieuw paspoort (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBGEL:2013:4112, ECLI:NL:RBDHA:2013:13964). Ook hierbij geldt dat gedragsproblemen van de minderjarige regelmatig gerelateerd worden aan psychologische problematiek, zo stelt bijvoorbeeld de rechtbank Amsterdam: “Hij vertoont gedragsproblemen die mogelijk van psychiatrische aard zijn. Verder is sprake van steeds verdergaand radicaliserend gedrag en zijn er aanwijzingen dat de minderjarige voornemens is te vertrekken naar Syrië, om daar te strijden bij een jihadistische groepering” (ECLI:NL:RBAMS:2014:565). Ook een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming benoemt dat zij regelmatig autismespectrumstoornissen tegenkomen bij jongeren die radicaliseren (respondent_RvdK_1). De respondent benoemt ook het belang om daar goed naar te kijken:

“Dat er sprake is van een onderliggende stoornis sluit niet uit dat er sprake is van radicalisering, maar het kan bepaalde keuzes van kinderen wel verklaren en daarom is het wat de Raad voor de Kinderbescherming betreft wel zeer relevant al die aspecten mee te nemen en een breder en genuanceerder beeld te vormen.”

Ontwikkeling in het radicaliseringsproces

Naast inhoudelijke duidingselementen op een bepaald moment, kunnen ideologische duidingen door de tijd heen ook zicht bieden op ofwel versterkte ofwel verzwakte ideologieën. In deze gevallen wordt een oordeel niet gebaseerd op de inhoud van een bepaalde ideologische duiding, maar wordt een ontwikkeling in het radicaliseringsproces als positief of negatief beoordeeld.

In 2022 oordeelde de rechtbank Amsterdam afwijkend over de duiding van een verdachte. In deze zaak werd de verdachte onder andere verdacht van opruiing met een terroristisch oogmerk. Uit de rapporten van de deskundigen kwam naar voren dat de ten laste gelegde feiten, indien bewezen, volledig konden worden toegerekend aan de verdachte. Ook werd door de Jeugdraad geconcludeerd dat de verdachte niet volledig afstand had gedaan van het extremistische gedachtegoed. De rechtbank komt tot een fors lagere straf dan geëist door het OM. Hierbij neemt de rechtbank het volgende in overweging:

“De rechtbank is van oordeel dat gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, met name door schending van de redelijke termijn met ruim twee jaar, er aanleiding bestaat om bij de straftoemeting fors in het voordeel van verdachte af te wijken van de vordering van de officier van justitie (...) Hij gaat naar school, hij heeft een dagbesteding in de vorm van een (bij)baan en hij heeft de trajecten van de gemeente (wat betreft de aanpak van radicalisering) positief afgerond en hij heeft (samen met zijn ouders) deelgenomen aan de gesprekken met het LSE. De deskundigen hebben geen zorgen meer over zijn ideologie en opvattingen. Ter zitting heeft verdachte gemotiveerd benadrukt dat hij zich bewust is van de verkeerde beslissingen die hij in het verleden heeft gemaakt. Mede door de ondersteuning van zijn ouders en familie is verdachte uitgegroeid tot een persoon die sterker in zijn schoenen staat. Hij is nu minder impulsief en beïnvloedbaar en hij denkt eerst na over de eventuele gevolgen van zijn gedrag. Het is daarnaast positief dat de ouders van verdachte vanaf het begin de radicale ideeën van hun zoon hebben afgekeurd en dat zij hebben deelgenomen aan de noodzakelijke trajecten om beter in contact te staan met hun zoon. Het is voor de hulpverlening duidelijk dat verdachte dit hoofdstuk wil afsluiten om de positieve stappen richting de toekomst voort te kunnen zetten. Om deze reden zal de rechtbank aan verdachte een jeugd detentie opleggen die gelijk is aan het voorarrest.”

[ECLI:NL:RBAMS:2022:1958]

Hierbij speelt in de overweging van de rechtbank mee dat de verdachte een positieve transformatie heeft doorgemaakt, en dat de oordelen van de deskundigen over de jaren heen zijn veranderd. De deskundigen van het LSE komen hierbij tot de conclusie dat er geen sprake meer is van een extremistische ideologie, anders dan de rapporten opgesteld in 2019. Een belangrijk aspect van de beoordeling van een duiding blijkt het tijdsverloop. Tevens laat dit voorbeeld zien dat duidingen niet statisch zijn, maar zich kunnen ontwikkelen in zowel positieve als negatieve zin.

4.4 Kwaliteit van duidingen

Binnen de Nederlandse context is er niet een eenduidige manier of praktijk waarmee de kwaliteit of de inzet van ideologische duidingen wordt getoetst. Uit de interviews blijkt dat binnen de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen, de politie, de gemeenten maar ook binnen de rechtspraak, geen vaststaande criteria worden gebruikt om de kwaliteit van een duiding te toetsen. Vaak is een dergelijk oordeel gebaseerd op praktische overwegingen: beantwoordt de duiding de onderliggende vraag? Andere respondenten definiëren kwaliteit aan de hand van de expertise van de duider. Ook uit de literatuur blijkt

dat het toetsen op kwaliteit bij ideologische duidingen nog in de kinderschoenen staat. Zo stelt het NIFP (2021) over het risicotaxatie-instrument VERA-2R dat er “nog weinig bekend is over de kwaliteit van de VERA-2R”. Op dit moment voert de organisatie een studie uit naar de betrouwbaarheid en validiteit van het instrument. Deze evaluatie past binnen de teneur van de meest recente nationale contraterrorisme strategie (2022-2026), waarin wordt gesteld: “Na een fase van pionieren is het nu tijd voor borging en kwaliteit.” (p.20). Waar kwaliteit precies door wordt gedefinieerd, wordt echter in de literatuur ook niet helemaal duidelijk. Hierdoor is het een uitdaging om de kwaliteit van duidingen te evalueren en te meten. Gebaseerd op de literatuur, de data uit de interviews en de data uit de rechtspraakanalyse destilleren wij zes clusters van criteria die volgens ons fundamenteel zijn voor een goede kwaliteit van ideologische duidingen, en bespreken wij in hoeverre deze criteria in de praktijk een rol spelen en worden getoetst onder toezicht. Wij bespreken hier 1) rapportage 2) informatiedeling, 3) trainingen 4) expertise, 5) controlemechanismen, en 6) toetsing van instrumenten. Wij willen benadrukken dat deze criteria elk afzonderlijk fungeren als een *conditio-sine-qua-non*. Bijvoorbeeld: Een zorgvuldige rapportage op zichzelf is geen garantie op een goede kwaliteit van de duiding, maar zonder zorgvuldige rapportage kan de kwaliteit van de duiding überhaupt niet gewaarborgd worden. Voor ieder onderwerp geven we een korte toelichting vanuit de wetenschappelijke literatuur, gevolgd door een weergave van de data-analyse op basis van de interviews en rechtspraakanalyse.

4.4.1 Zorgvuldige Rapportage

Definitie & toelichting

Een zorgvuldige rapportage faciliteert de kwaliteit van de duidingen en de evaluatie van het proces van duiden. Op basis van de literatuur (Dijkman, 2021) wordt een zorgvuldige duiding en bijbehorende rapportage gekenmerkt door: duidelijke afbakening van het duidingsonderwerp en de opdracht, een weergave en verantwoording van de methodologie, de tijdsperiode van de duiding, conform privacywetgeving, weergave van de duider en diens expertise. Deze kenmerken geven kaders voor het opstellen van een duidingsrapport, maar zeggen nog weinig over wat een duidingsrapport van hoge of lage kwaliteit maakt. Waar er (relatief) makkelijk criteria kunnen worden bepaald voor het vormgeven van rapporten, zijn er blijkens de literatuur en interviews nog weinig handvatten voor het definiëren van criteria voor de inhoud van de rapportage. Op basis van het literatuuronderzoek wordt duidelijk dat er in sommige instanties weinig transparantie is omtrent de totstandkoming en toezicht op ideologische duiding en rapportages. Hierdoor is het moeilijk om de kwaliteit van duidingsrapporten te bepalen. Een voorbeeld hiervan is dat (meestal) noch de gebruikte duidingsinstrumenten noch de rapporten openbaar gedeeld kunnen worden (Cornwall & Molenkamp, 2018). Deels is dit ook onwenselijk, vanuit het oogpunt van de privacy van de geduide en de betrouwbaarheid van de duidingsinstrumenten. In wat volgt zetten we uiteen hoe rapportage is georganiseerd en welke criteria geformuleerd kunnen worden.

Rapportage in een preventieve context

In een preventieve context duiden, is een proces wat zich nog niet compleet heeft uitgekristalliseerd. Binnen de PGA zijn verschillende actoren en partijen betrokken bij zowel het signaleren als het duiden van individuen. Zoals eerder beschreven, is een eenduidige definitie van beide handelingen niet altijd te vinden in de praktijk. De verschillende partijen werken op basis van een convenant samen aan het verzamelen en delen van informatie en signalen. De rapportage wordt daarbij gestuurd door enerzijds de verschillende actoren die hun eigen duidingen uitvoeren, zoals NTA of de politie. Anderzijds wordt gebruik gemaakt van het referentiekader van de NCTV waarbij de mate van radicalisering, leefgebieden en risico- en beschermingsfactoren in kaart worden gebracht. Er wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de kwaliteit van rapportage, maar duidelijke kwaliteitscriteria zijn hierover niet op een overkoepelende manier geformuleerd. Ook verschilt het per gemeente in hoeverre er standaardisering wordt toegepast en welke modellen er worden gevolgd.

Rapportage in de detentieketen

Binnen de PI vindt rapportage plaats door middel van dagelijkse schriftelijke overdracht van de casemanagers. Waar uit de interviews wel blijkt dat medewerkers tevreden zijn over de kwaliteit van de rapportages, wordt nog niet duidelijk of daar standaard criteria aan zijn verbonden. De Inspectie Justitie en Veiligheid uit ook in haar rapport over de TA's tevredenheid over de kwaliteit van de ideologische duidingen. Echter, in het rapport wordt verder niet beschreven welke criteria de Inspectie gebruikt om de kwaliteit te meten, en wordt eigenlijk ook niet gerapporteerd over wat de huidige kwaliteit van de duiding precies is (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019). In interviews met medewerkers van een TA werd wel gewezen op recente trainingen die zijn verzorgd om het proces van rapporteren te professionaliseren en werd tevens gesproken over een toenemende aandacht voor en bewustzijn van het belang van goed rapporteren (respondent_detentie_7&8). Vanuit de interviews werd duidelijk dat in de rapportages vooral feitelijk moet worden beschreven welke ontwikkelingen er plaatsvinden (respondent_detentie_3; respondent_detentie_4; respondent_detentie_7&8). Ook moet er onderbouwd worden welke interpretatie er wordt gegeven aan deze ontwikkelingen, en hoe een medewerker tot een conclusie komt. Uit de interviews blijkt echter ook dat niet alles wat wordt besproken in de overleggen, terugkomt in de rapportages (respondent_detentie_3; ook respondent_detentie_4). Enerzijds is het belangrijk om rapportages feitelijk te houden, anderzijds worden bepaalde interpretaties van signalen dus wel degelijk gebruikt om tot een risico-afweging te komen en is dit niet altijd transparant (respondent_detentie_3).

Rapportage binnen de jeugdketen

In de jeugdbeschermingsketen is er een wettelijke verplichting voor hulpverleners om een dossier bij te houden (zie artikel 7.3.8 e.v. Jeugdwet). Voor de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's is daarnaast meer in het bijzonder vastgelegd dat zij verplicht zijn in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren (artikel 3.3 Jeugdwet). Het doel van het dossier

is met name om de kwaliteit en continuïteit in de zorg te waarborgen. In de jeugdbeschermingsketen zijn er verschillende initiatieven om de kwaliteit van het dossier te versterken en onduidelijkheden over de inhoud van het dossier weg te nemen. Zo is er in het kader van het programma Zorg voor de Jeugd²⁰ een wegwijzer opgesteld met daarin de rechten en plichten voor jongeren en ouders bij dossiervorming. Daarnaast heeft bijvoorbeeld het Nederlands Jeugdinstituut onderzoek gedaan naar verbeterpunten voor participatie, kwaliteit van feitenonderzoek en rapportage.²¹ Hierin is aandacht voor het versterken van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de wijze van rapporteren door middel van het ontwikkelen van richtlijnen of methoden voor gestructureerde besluitvorming, de inzet van risicotaxatie-instrumenten en besluitvorming in teams. Platform JEP stelt dat de jeugdprofessional in het dossier in ieder geval de signalen die in kaart zijn gebracht (inclusief de signalen die radicalisering weerspreken), de stappen die zijn gezet, de personen die zijn geraadpleegd en de adviezen die zij hebben gegeven, de uitkomst van gesprek met de minderjarige en/of de ouders en afspraken m.b.t. het delen van informatie (zie verder par. 4.5) moet vastleggen. Daarnaast geldt voor de rechter in het algemeen een motiveringsplicht (artikel 30 Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering: Rv) en is om de transparantie van OTS te vergroten, sinds 2015 in artikel 1:255 lid 4 BW de verplichting opgenomen de concrete bedreiging in de ontwikkeling van het kind op te nemen in de beschikking. Door die verplichting draagt ook het vonnis waarin een ondertoezichtstelling wordt opgelegd zelf bij aan een zorgvuldige en transparante rapportage.

In de laatste jaren is er veel aandacht voor de kwaliteit van de rapportages in de gehele jeugdketen. Zo is uit onderzoek gebleken dat rapportages in de jeugdzorg regelmatig onvolkomenheden of daadwerkelijk onjuistheden bevatten (Van der Zon & Bruning, 2022; Nederlands Jeugdinstituut, 2020; Jeugdzorg Nederland, Raad voor de Kinderbescherming et al., 2018; Huijjer, 2014; Nationale Ombudsman, 2013). Op 30 maart 2021 hebben de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming (het Toekomstscenario) aan de Tweede Kamer gezonden.²² Het Toekomstscenario beoogt het verbeteren van de gehele jeugdbeschermingsketen, mede doordat inhoudelijk de kwaliteit van de oordeels- en besluitvorming wordt verbeterd. Op diverse plekken in Nederland wordt het Toekomstscenario in zogenaamde “proeftuinen”, (deels) in de praktijk gebracht, waarbij betrokken organisaties samen werken aan verbetering van de jeugdbeschermingsketen (Lenglet, Van Boven & Bruning, 2023).

20 Een samenwerkingsverband van beroepsverenigingen samen met cliëntenorganisaties (waaronder LOC), gemeenten, jeugd(hulp) organisaties en het ministerie van VWS.

21 Voor een overzicht van het actieplan en verbeteronderzoek van de jeugdbescherming zie: <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/projecten/actieplan-verbetering-feitenonderzoek>

22 Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-79dad0a9-c043-4a8b-8d15-f65d288242d2/pdf>.

Rapportage bij strafrechtelijke vervolging

Door het gebrek aan goede formuleringen voor zorgvuldige rapportage blijft het lastig om de kwaliteit van een rapport te toetsen. Partijen die een rapport opstellen voor een strafdossier, zoals de politie, de reclassering of NTA, hebben verschillende methoden. De rapportage wordt bij NTA gedreven door hun eigen methodologie. Zij geven tevens aan hun rapportages te bewaren voor controleerbaarheid van hun conclusies (respondent_NTA_2). Over het algemeen is er consensus onder de respondenten dat deze rapportages van NTA duidelijk en overzichtelijk zijn. Naast NTA, stellen verbalisanten ook rapporten op waarin teksten of uitspraken kunnen worden geduid. Een respondent van de Nationale Politie geeft aanvullende criteria voor een zorgvuldige rapportage:

“Dus moet je heel bewust meegeven wat je eigen achtergrond is of waar je wel naar gekeken hebt, en waar niet naar gekeken hebt. Dus je moet voetnoten gebruiken, je moet iets vertellen over de methode die je ongeveer hanteert. Je moet proberen heel feitelijk te zijn waar dat mogelijk is, en ook aan te geven wanneer je dus een analyse maakt en wanneer je feiten opsomt.”

(respondent_NP_3)

Desalniettemin bestaat er bij de advocatuur een grote wens om duidingsrapporten vanuit de politie beter te structureren. Een advocaat zegt bijvoorbeeld over het onderzoek naar bestanden op gegevensdragers daarover:

“Dat zou volgens mij in principe ook moeten kunnen als je zegt het onderzoeken... het duiden van aangetroffen bestanden, wat is daar nou ons wetenschappelijk kader voor? Bijvoorbeeld dat je zegt, we willen altijd weten hoeveel bestanden er staan in totaal en hoeveel bestanden daarvan worden onderzocht. En van die onderzochte bestanden, gaan we ze allemaal even uitvoerig bespreken en gaan we ook stilstaan bij waar ze zijn aangetroffen. En we zien in die en die en die wetenschappelijke onderzoeken dat het ook relevant is dat we dit onderzoeken. Als je dat dan als kader hebt en dan kan je vervolgens in een individuele zaak volstaan met “hierbij heb ik de handleiding duiding bestanden gevolgd, zoals ontwikkeld door de Nationale Politie”. Dan mag ik als advocaat een kopie gaan vragen naar die handleiding om te checken of die klopt. En als ik daar twijfels over heb, kunnen we daar nog een deskundige over horen. Dat hoef je dan heus niet allemaal in die individuele zaken in te brengen, maar het moet wel bestaan. Je moet in ieder geval aangeven dat je hem hebt gevolgd, en dat moet je dan ook toepassen. Het moet wel kloppen.”

(respondent_advocaat_1)

Kwaliteit van rapportage toetsen blijft echter complex, omdat er geen duidelijke criteria zijn op basis waarvan rapporten van elkaar kunnen worden onderscheiden. Binnen de rechtspraakanalyse vonden wij bijvoorbeeld geen referenties naar de kwaliteit of naar kwaliteitseisen van ideologische duidingen. Noch wordt in vonnissen besproken hoe de rechtbank de kwaliteit van een duidingsrapport beoordeeld. Een officier van justitie vertelt daarover:

“Het Hof en de rechtbank mogen bepalen, al heb je zeven rapporten van NTA of zeven gelijkgestemde rapporten die allemaal hetzelfde zeggen als NTA. Stel dat ze toch niet zijn overtuigd, bijvoorbeeld door de methodologie of omdat de conclusie niet logischerwijs volgt uit het rapport, terwijl er een ander rapport is wat helemaal de hele andere kant op wijst. Dan kunnen ze toch zeggen, ondanks die zeven rapporten, daar gaan we aan voorbij, want niet logisch, methodologie deugt niet, en het andere rapport deugt wel.”

[respondent_OM_1]

Een andere officier geeft aan het voor de kwaliteit van duidingen belangrijk te vinden dat de afwegingen van deskundigen zo helder mogelijk worden verwoord in duidingsrapporten, vooral als het gaat om duidingsmethodieken op basis van gesprekken (Respondent_OM_3; ook Respondent_advocaat_1). In duidingsrapporten waarbij geen instrumenten worden gebruikt, zou duidelijker moeten worden aangegeven welk gewicht deskundigen aan bepaalde informatie toekennen. Uit de rechtspraakanalyse bleek tevens dat vonnissen niet altijd duidelijk onderbouwen welke criteria er aan methodologie of rapportage worden gesteld. In de praktijk kan dit leiden tot onduidelijkheid en gebrek aan transparantie over de wijze waarop de rechtbank kwaliteit of relevantie van duidingsrapporten beoordeelt, voornamelijk indien de conclusies van de deskundigen niet worden meegenomen. Een officier van justitie geeft daarvan een voorbeeld:

“Wat mij heel erg opviel, bijvoorbeeld in die Haagse HTM-zaak. Daar ligt dus vind ik een mooi uitstekend onderbouwd rapport ten grondslag van NTA over in welke hoek, in welk perspectief de verdachte moet worden geplaatst. Daarbij is het opmerkelijk dat noch de rechtbank, noch het Hof daar melding van maakt en daar iets mee doet.”

[respondent_OM_1]

Uit de rechtspraakanalyse en bovenstaande citaten blijkt dat de rechtspraak wel degelijk gebruikt maakt van criteria om kwaliteit te toetsen. De rechtbank maakt immers een doordachte keuze om een rapport wel of niet mee te laten wegen in het oordeel. Respondent_rechter_2 noemt dat de politiedossiers en de reclasseringsrapporten, zeker in combinatie met de eigen indruk van de geduide persoon bij een zitting, doorgaans voldoende houvast bieden, ook al heb je goede en minder goede dossiers. Wat betreft criteria voor de dossiers noemt deze respondent dat het van belang is dat er voldoende specifieke bewoordingen worden gebruikt, en dat er een zorgvuldige onderbouwing is, bijvoorbeeld door historische gebeurtenissen en gesprekken met naasten/getuigen op te nemen in het dossier. De transparantie over wat kwaliteit precies betekent, en aan welke standaarden deze moet voldoen, blijkt echter minimaal.

Subconclusie

Er is toenemende aandacht en bewustzijn voor het toetsen van kwaliteit van de duiding. Dit ziet zowel op het toetsen van de duidingsinstrumenten als op de rapportage van duidingen. Het eerstgenoemde komt later in dit hoofdstuk ter sprake. Tegelijkertijd zijn er weinig concrete eisen of criteria waaraan

kwaliteit van rapportages getoetst kunnen worden. Op dit moment zijn deze criteria onvoldoende uitgekristalliseerd of onderdeel van de dagelijkse praktijk. Uit de interviews bleek tevens dat er bij een deel van de respondenten niet een sterke wens bestond om deze criteria te formuleren: ze zouden makkelijk te rigide kunnen worden en niet aansluiten bij een veranderend werkveld waarin meerdere actoren moeten samenwerken die verschillende doelen nastreven. Tegelijkertijd concluderen wij dat uit de praktijk en literatuur er wel degelijk criteria te formuleren zijn met betrekking tot de kwaliteit van rapportages. Deze bevatten onder andere richtlijnen over de opmaak van een rapportage, zoals het vermelden van de duidingsopdracht, vermelding van gebrek aan informatie, een duidelijker onderscheid tussen feitelijkheden en interpretaties, transparantie over methodologie, het aantal gesprekken of andere data, en expertise van de duider.

4.4.2. Informatiedeling

Definitie & toelichting

Onder informatiedeling verstaan wij het delen van relevante informatie over personen, groepen of sociale entiteiten die belangrijk is om tot een ideologische duiding te komen. Uit de data blijkt dat “informatie” een breed begrip is, en kan zien op handelingen, gelezen literatuur, online gedrag, en alle andere vormen van persoonlijke data die een beeld geven van het subject van de duiding. Verschillende instanties kunnen op basis van hun relatie tot de geduide toegang hebben (gehad) tot verschillende soorten informatie. In de praktijk moeten instanties daarom hun data over het subject met elkaar delen. Toegang tot deze relevante informatie is essentieel voor een goede duiding en vraagt om een samenwerking tussen verschillende actoren. In de persoonsgerichte aanpak zijn dat bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden tussen de politie, jeugdzorg, en de gemeente. Maar ook in de strafrecht- en detentieketen moeten instanties vaak informatie delen om het duidingsplaatje zo compleet mogelijk te maken. Deze vormen van informatiedeling is gereguleerd door privacywetgeving (hierna: AVG) waardoor persoonlijke data en met name bijzondere persoonsgegevens in principe niet mogen worden gedeeld, tenzij het delen van deze data proportioneel en noodzakelijk is. In een systeem waarin data met (internationale) partners wordt gedeeld en waar weinig toezicht wordt gehouden op wat er verder met de data gebeurt, is vergroten van de macht om persoonsgegevens te delen onwenselijk. Meerdere studies in de literatuur hebben gewezen op de grote (onbedoelde) gevolgen van het delen van data in de strijd tegen terrorisme, niet alleen omdat de kwaliteit van de data niet gecontroleerd kan worden, maar ook omdat het in vele gevallen inbreuk maakt op mensenrechten (Aradau & Blanke, 2015; Bellanova & De Goede, 2022).

Informatiedeling in de preventieve context

In de persoonsgerichte aanpak wordt tijdens het casusoverleg door de betrokken partners informatie uitgewisseld over het subject van de duiding. Alle partners hebben een convenant getekend en opereren op basis van vertrouwen waarbij op een veilige manier informatie kan worden uitgewisseld (Stcrt. 2017, respondent_gemeente_1; respondent_gemeente_2). Dit wordt door meerdere partners als een

meerwaarde gezien: doordat verschillende instanties informatie kunnen uitwisselen, kan er op basis van een vollediger beeld bijvoorbeeld worden besloten welke interventie nodig is. In enkele gevallen vraagt een casus omtrent ideologische duidingen om een psychologische duiding of vice versa. Uit de data blijkt dat het niet altijd gemakkelijk is om deze informatie te delen vanwege de privacywetgeving. In zulke gevallen kan een liaison worden aangesteld die aan beide casusoverleggen deelneemt en kan beslissen of een casus relevant is voor ideologische duiding. Ondanks de belemmeringen, constateren wij dat het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens en het recht op privacy ook een voorwaarde is voor de kwaliteit van duidingen. Het delen van data, zeker in een preventief stadium, kan grote gevolgen hebben zoals een respondent uitlegt:

“Die figuur is wel salafistisch of zo maar laag-risico”. Dan delen we dat nog wel actief met hetzelfde rijtje weer, maar of ze het gaan aanpassen in hun bakken daar hebben wij geen regie over en het antwoord is eigenlijk altijd nee. Dat heeft er mee te maken met bijvoorbeeld een land als Amerika die zegt “eenmaal fout is altijd fout”. Die zijn heel risicomijdend, die zeggen “je bent ooit door de Nederlandse autoriteiten als staatsgevaarlijk geclassificeerd, nou dan hoef je nooit meer in Amerika te komen”. Dus waar lopen individuen tegenaan die ooit dat label hebben gehad, die gaan vliegen: gedoe. Die willen een VOG om een baantje te krijgen: krijgen ze niet. Want dit staat bij Justis in een systeem, Justis is niet van ons. Die willen net buiten het Schengengebied, Europol systeem: gezeik. En die mensen benaderen vaak ons, de politie zelf, maar ook wel weten ze de weg naar het veiligheidshuis te vinden. “Help mij, om hiervan af te komen.” Dat zit een beetje in de hoek van toeslagenaffaire en zo, dat kunnen wij niet.”

[respondent_NP_1]

Bij de politie worden persoonsgegevens intern maximaal 5 jaar bewaard. Echter, indien data worden gedeeld met andere partijen, en zeker buiten Nederland, is er maar beperkt toezicht op wat er gebeurt (respondent_NP_1; respondent_advocaat_2). Gezien deze grote gevolgen is het daarom van belang dat hier meer toezicht op komt, ook binnen de Nederlandse context. In het geval van het casusoverleg in de persoonsgerichte aanpak, blijkt dat deze waarborgen voor privacy niet altijd goed vastgelegd zijn. Een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming noemt in dit kader dat de opzet van het casusoverleg erg kan verschillen per gemeente. Waar het met name in de grote steden strak geregeld is, en waar doorgaans dezelfde mensen aan tafel zitten, is er bij zowel de zorg- als veiligheidspartijen veel vertrouwen om te delen. De kwaliteit en samenstelling in kleinere gemeenten is echter verschillend. Waar erg veel verschillende partijen aan tafel zitten, vormt dit voor de Raad voor de Kinderbescherming een belemmering om informatie te delen (respondent_RvdK_1). Deze terughoudendheid van de Raad vanuit het oogpunt het kind en andere bronnen te beschermen, blijkt ook uit de reactie van de Raad voor de Kinderbescherming op het voorstel voor de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten, waarin uitdrukkelijk wordt genoemd dat zij tegen een verstrekingsplicht zijn (Bijlage bij Kamerstuk 36225, nr. 3). Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) kwam met een advies waarin zij verzochten

beter te definiëren welke persoonsgegevens noodzakelijk zijn om te delen in het casusoverleg, en met welk doel deze gegevens worden gedeeld. In het casusoverleg worden partners verplicht om informatie te delen over de besproken persoon of groep in kwestie. De AP waarschuwt voor deze verplichting in de afwezigheid van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Zo beschrijft de AP in haar advies bijvoorbeeld meerdere gevallen waarbij de toelichting voor de noodzaak om informatie te delen, of de rol van de betrokken partners onvoldoende omschreven is. Dit is zorgelijk, zeker omdat de signalen met betrekking tot radicalisering ook bijzondere persoonsgegevens kunnen bevatten²³, welke in principe niet toegestaan zijn om te delen conform de AVG. Deze adviezen zijn inmiddels overgenomen in een gewijzigd voorstel van wet en in de bijbehorende MvT²⁴.

Informatiedeling in de detentieketen

Binnen de detentieketen wordt veel belang gehecht aan de mogelijkheden om informatie te delen. Zo geeft een respondent aan dat een multidisciplinair overleg niet alleen kan helpen om een gesprek vanuit verschillende expertises te laten duiden, maar dat ook uit verschillende gesprekken diverse (soms conflicterende) informatie naar voren komt. Dit is van belang voor de inschatting van de PI over het individu (Respondent_Detentie_1). Daarnaast wil de PI ook graag in het kader van re-integratie in contact blijven met verschillende actoren zoals de gemeente (Ibid). Uit de interviews blijkt dat buiten de persoonsgerichte aanpak het delen van informatie tussen verschillende partners soms lastig of zelfs onmogelijk is. Omdat conform de AVG data wordt gedeeld, ervaren sommige respondenten dat zij waardevolle details niet kunnen meegeven aan de instanties die duidingen uitvoeren, terwijl dergelijke contextinformatie wel relevant kan zijn om tot een kwalitatief goede duiding te komen. Zo geeft een respondent uit de detentieketen aan dat:

“Soms zou ik willen dat ik veel meer info heen kon sturen [aan duidingsinstantie] zodat zij ook de situatie begrijpen, de situatie van de [gedetineerde] die iets ontvangt of die iets wegstuurt. Alleen dat kan niet, want dat zijn gewoon persoonsgegevens van hun.”

[respondent_detentie_1]

Niet alleen voorafgaand aan de duiding wordt informatiedeling als een belemmering ervaren, ook na het verschijnen van het duidingsrapport wordt deze niet zomaar met instanties gedeeld. Ook in de detentieketen wees een respondent ons erop dat het duidingsrapport dat ten behoeve van een rechtszaak wordt voorbereid, niet automatisch gedeeld wordt met de PI (respondent_detentie_4; ook respondent_detentie_6). Dit terwijl hierin informatie in staat die ook voor de medewerkers van de PI relevant is. Zo zien we in het inspectierapport van het ministerie van Justitie & Veiligheid dat de PI's behoefte hebben aan meer informatie vanuit het OM. In het rapport staat dat “meerdere partijen vullen delen van de VERA-2R in op basis van informatie die niet voor iedere partij inzichtelijk is. De PI's weten

23 Voorbeelden van bijzondere persoonsgegevens zijn: religie, etniciteit, gender.

24 Het advies van de AP is inmiddels verwerkt en het wetsvoorstel staat op de agenda voor behandeling in de tweede kamer. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36225-7.html>

dat er meer informatie is over gedetineerden dan dat voor hen beschikbaar is.” (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019: 27). Omgekeerd geldt ook dat de PI’s waardevolle informatie kunnen delen over een individu op het moment dat deze persoon gaat resocialiseren, maar dat die informatieverstrekking lang niet altijd plaatsvindt, en soms zelfs niet kan plaatsvinden vanwege privacywetgeving.

Informatiedeling in de jeugdbeschermingsketen

In beginsel geldt voor alle jeugdprofessionals, zoals pedagogen en jongerenwerkers, het beroepsgeheim. Een zorgvuldige omgang met het beroepsgeheim is ook bij radicalisering van groot belang, juist omdat signalen daarvan niet of minder zouden binnenkomen op het moment dat betrokkenen zich niet meer vrijelijk durven te uiten. Voor informatiedeling binnen de jeugdzorg is een PrivacyApp ontwikkeld die informatie bevat voor jongeren, jeugdbeschermers, medewerkers in de jeugd-GGZ, jeugd- en huisartsen, medewerkers van wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin, sociaal werk en medewerkers van gemeentelijke jeugdteams.²⁵ De informatie in de PrivacyApp is in overeenstemming met de AVG en registreert zelf geen persoonsgegevens. Wat betreft nieuwe stromingen blijft het pionieren, wel is informatie vanuit de AIVD beschikbaar (ambtsberichten en inlichtingen en hebben zij bijvoorbeeld een presentatie verzorgd over salafisme en rechts-extremisme) en kan, zeker ook bij nieuwe stromingen, zoals het geval was bij de Soevereiteitsbeweging, advies worden ingewonnen bij het LSE (respondent_RvdK_1 en respondent_RvdK_2). Het uitgangspunt in de jeugdzorg is dat voor het delen van informatie de toestemming van de minderjarige en/of ouders is vereist. Wel kan er altijd anoniem een casus worden voorgelegd aan bijvoorbeeld VeiligThuis en zijn er wettelijke meldrechten vastgelegd voor het delen van informatie met Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming of gezinsvoogden. Zo stelt artikel 240 van boek 1 BW dat aan de Raad voor de Kinderbescherming zonder toestemming inlichtingen kunnen worden verstrekt, als dit noodzakelijk wordt geacht voor de uitoefening van de taken van de Raad. In andere gevallen, bijvoorbeeld wanneer een jeugdprofessional informatie wil delen met de politie of met de gemeente, moet er sprake zijn van een conflict van plichten, bijvoorbeeld als de plicht om te spreken met het oog op veiligheidsrisico’s zwaarder weegt dan de plicht te zwijgen. Of hier sprake is van is, moet in individuele gevallen beoordeeld worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer iemand concrete uitspraken doet over een plan om op zeer korte termijn een aanslag te plegen.

Informatiedeling in het kader van strafrechtelijk onderzoek

Binnen de strafrechtketen is een groot deel van de informatiewisseling gereguleerd door het strafproces. Artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bepaalt dat voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten volledig toegang kan worden gegeven tot informatie aan het OM. Op basis van dezelfde wet kan het OM ook gegevens delen met bijvoorbeeld de burgemeester over het subject van het onderzoek. Deze informatiedeling wordt ook bepaald door criteria zoals

25 Te raadplegen via <https://www.jeugdconnect.nl/privacy/>.

proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. Indien er aparte partijen worden ingeschakeld om duidingen uit te voeren, zoals NTA, wordt toegang gegeven tot het strafdossier en krijgt de duider toegang tot de verdachte om gesprekken te voeren. Omdat het strafproces bepaalt hoe het duidingsproces verloopt en welke informatie nodig is, is het moeilijk voor partijen om informatie te delen op het moment dat er geen verzoek vanuit het OM of de rechtbank komt. Een medewerker van de TA geeft daarover aan:

Maar we hebben ook echt wel een paar keer bij andere dames gehad dat we nou ook in een MAR-overleg best wel discussie hebben gehad, oké deze vrouw laat dit zien. Hoe kan het dat daar geen pro Justitia rapport ligt. Dat is blijkbaar in haar strafproces dan niet aangevraagd.

(respondent_detentie_6)

Subconclusie

Zoals eerder beschreven, is dit een complexe spanning: informatiedeling is essentieel om tot een goede duiding te komen. Respondenten van de gemeenten en de politie beschreven de samenwerking en open relaties met hun partners tijdens de casusoverleggen ook juist als een voorwaarde voor kwalitatief goede duidingen. Tegelijkertijd is het belangrijk om waakzaam te blijven op de juiste onderbouwingen voor het delen van data, de proportionaliteit goed te kunnen verantwoorden en mechanismen in te stellen om inbreuk op mensenrechtenschendingen te voorkomen.

4.4.3 Kwaliteit van trainingen

Definitie & toelichting

Een van de belangrijke factoren die de kwaliteit van ideologische duidingen bepalen zijn de trainingen die professionals volgen. Deels is al ingegaan op het onderwerp trainingen in sectie 4.1. Waar die sectie vooral zag op trainingen in het kader van de verschillende instrumenten, zal hier het belang van trainingen voor de kwaliteit van duidingen worden besproken. Trainingen zijn een essentiële factor in het beoordelen van kwaliteit; gedegen trainingen, waarvoor adequaat toezicht en evaluatiemechanismen bestaan, zorgen ervoor dat beoordelaars voldoende handvatten en kennis hebben om duidingen zo objectief mogelijk uit te voeren. Deze trainingen kunnen verschillende vormen aannemen: een of meerdere dagdelen of een cursus. Ook blijkt uit een recent onderzoek naar de VERA-2R dat professionals niet alleen behoefte hebben aan handvatten, maar dat regelmatige terugkerende trainingen om de kennis up to date te houden gewenst zijn (Overdulve et al., 2022). Het TNO-rapport "Verkenning risicotaxatie voor Contra-Terrorisme, Extremisme en Radicalisering: Kansen en uitdagingen" (Wijn & van Hemert, 2021:17) concludeert als volgt: "Een risicotaxatie-instrument dient sterk rekening te houden met deze reële consequenties, bijvoorbeeld door gebruikers hierin goed te onderwijzen en trainen".

Trainingen binnen de preventieve aanpak

Bijna alle respondenten actief in de persoonsgerichte aanpak noemden als voorwaarde voor kwaliteit dat de duiders de juiste kennis en expertise hebben om gedragingen in de juiste context te plaatsen. Dit geldt zowel voor medewerkers van de gemeente, medewerkers van de reclassering die de VERA-2R afnemen, de medewerkers van de NTA, maar ook de wijkagenten of casemanagers van de PI die zich zonder instrument richten op het opvangen van signalen. Echter, uit het onderzoek van de Weert en Eijkman (2018) blijkt dat er bij eerstelijnsprofessionals zoals jongerenwerkers geen toezicht is op de inhoud van de trainingen die worden gegeven over ideologische duidingen. Hierdoor is het moeilijk om te achterhalen hoe volledig en adequaat de training is die professionals krijgen voorafgaand aan hun werk. Een respondent van de gemeente vertelt daarover dat het wenselijk is dat bijvoorbeeld wijkagenten een training volgen:

“Dat hangt echt van de situatie af, van de inschatting van de wijkagent en daarom is het bijvoorbeeld ook belangrijk dat zo’n wijkagent dus ook training heeft gehad op dit onderwerp, ook actueel beeld heeft van wat radicalisering allemaal inhoudt. Dus niet alleen wat ze allemaal wel gehad hebben over het jihadistisch extremisme, maar ook op de hoogte zijn van wat er nu allemaal speelt. Zodat zij ook die signalen, die symbolen daar ook in ieder geval, dat het ze opvalt. Dat ze dat ook hier kunnen aangeven. Daarom is dat heel belangrijk denk ik.”

(respondent_gemeente_1)

Deze trainingen worden gegeven door instanties zoals NTA, LSE maar ook overheidsinstanties zoals de AIVD of door interne deskundigen (respondent_RN_2; respondent_gemeente_5). Door alle respondenten werden de trainingen als positief ervaren en zeer gewaardeerd (respondent_RN_2; Ondanks dat trainingen een belangrijke rol spelen in het herkennen van signalen en bijdragen aan een betere kwaliteit, is er beperkt toezicht op de trainingen. Het ROR verzorgt voor verschillende overheidsinstanties trainingen over extremisme. Hierover is gerapporteerd dat een groot deel van deze trainingen geaccrediteerd is door Stichting Kwaliteitsregister Jeugd en het Maatschappelijk registerplein (NCTV, 2022). Andere overheidstrainingen, zoals georganiseerd door Expertise Unit Sociale Stabiliteit, worden tevens uitgebreid geëvalueerd onder leiding van een extern bedrijf.²⁶ Voor overige instanties, zoals het NTA, geldt dat er voor trainingen geen (formeel) toezicht is georganiseerd. Ook hebben sommige gemeenten al te maken met bepaalde nieuwe ideologische stromingen voordat er trainingen of richtlijnen over zijn gegeven:

“Wij zitten vaak heel erg aan de voorkant. We hebben vaak, bijvoorbeeld bij het soevereine, dat wij zelf denken ‘het zou wel fijn zijn als een externe club een duidelijk duidingskader heeft hierop’, alleen negen van de tien keer komen dat soort kaders of richtlijnen echt vaak pas zeker een jaar nadat het fenomeen er is en wij moeten vaak al met het fenomeen aan de slag zodra er meldingen worden gedaan.”

(respondent_gemeente_4)

26 Belangrijk om op te merken is dat deze trainingen zich specifiek richtten op radicalisering onder individuen of groepen met een migratieachtergrond (Berenschot, 2021).

Trainingen binnen de detentieketen

Het belang van goede trainingen wordt ook gevonden in de detentieketen. In PI Vught, bijvoorbeeld, wordt geduid op basis van eigen bevindingen in de eerste 6 weken. Binnen deze keten wordt de kwaliteit van duiding gecontroleerd door de Inspectie. Ondanks dat de Inspectie positief was over de duidingen, concludeerde zij wel dat de VERA-2R onvoldoende wordt benut, en dat de PI's behoefte hebben aan meer informatie rondom duiding en differentiatie. Zo vertelt een respondent werkzaam als PIW'er dat hij pas sinds vorig jaar een training volgt rond ideologische duiding (respondent_detentie_3). Deze training wordt verzorgd door NTA. Binnen de PI's zonder een TA wordt ook in toenemende mate een opleiding of trainingstraject aangeboden (respondent_PARE_1&2). Meerdere respondenten werkzaam binnen de TA geven aan dat dergelijke training een herhaaldelijk karakter zou moeten hebben, zodat zij up-to-date blijven, en met name goed in staat zijn om verschillende ideologieën te signaleren dan wel duiden (respondent_detentie_1; respondent_detentie_3; respondent_detentie_4; respondent_detentie_9).

Trainingen binnen de jeugdzorg

Om signalen te herkennen en duiden bestaat er voor jeugdprofessionals een groot aanbod van zowel basis- als verdiepingstrainingen die worden aangeboden door onder andere Platform JEP, het LSE, het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) en het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR).²⁷ Ook bij de Raad voor de Kinderbescherming staan relevante trainingen van het ROR, maar ook van de Universiteit Leiden, bij het leeraanbod opgenomen. Deze kunnen worden gevolgd door raadsonderzoekers die zich in het bijzonder met deze thematiek bezighouden, maar ook door medewerkers met interesse in de thematiek. De respondent van de rechtspraak stelt dat het in de periode tijdens en na het IS-kalifaat relevant was voor de civiele rechter meer kennis te vergaren en in dat kader bijvoorbeeld een lezing werd verzorgd door de NCTV en werden themadagen georganiseerd, maar speelt er op dit moment in jeugdbeschermingszaken weinig (respondent_rechter_1).

Dat trainingen desalniettemin nog verbeterd c.q. uitgebreid kunnen worden blijkt uit signalen afkomstig uit de gehele breedte van jeugdzorg. Volgens het Nederlands Jeugdinstituut blijkt dat jeugdprofessionals aangeven niet over afdoende handvatten en instrumenten te beschikken om op maat te kunnen handelen als sprake is van mogelijke radicalisering bij jongeren. Het gebrek aan handvatten speelt een rol bij zowel het signaleren, duiden als het interveniëren, wat in de praktijk ook tot handelingsverlegenheid kan leiden.²⁸ Dit blijkt ook uit de evaluatie die op verzoek van de Expertise-Unit Sociale Stabiliteit is uitgevoerd van de training 'Omgaan Met Extreme Idealen', die met name gericht is op eerstelijnsprofessionals.²⁹ Ook een respondent van de Raad voor de Kinderbescherming herkent dat er zowel in het voorveld als bij henzelf vragen bestaan over wanneer je een duiding zou moeten inzetten, en dat sprake is van een mate van ondersignalering:

27 Zie voor een compleet overzicht: <https://www.platformjep.nl/trainingen-en-instrumenten/documenten/publicaties/2021/04/20/leeraanbod-polarisatie-en-radicalisering-voor-jeugdprofessionals>.

28 Zie de Knelpuntenkaart Preventie en aanpak radicalisering, via richtlijnenjeugdhulp.nl.

29 Deze training is inmiddels overgedragen aan het ROR.

“Wij zijn als Raad wel een soort reactieve organisatie, we gaan in veel gevallen pas wat doen als we een verzoek tot onderzoek krijgen, waar dus vaak al informatie staat, dus de signalen in staan van de wijkagent. Maar ja, inderdaad de mogelijkheid tot duiding die is er, maar dat is nog niet een vast onderdeel van ons werkpakket. En dat heeft wel te maken met dat we ons nog aan het ontwikkelen zijn om ons eerst intern maar eens goed in te richten op radicalisering in brede zin.”

[respondent_RvdK_2]

Uit de evaluatie en de interviews blijkt tevens dat de trainingen als positief worden ervaren. Ook een respondent van de Raad geeft aan dat de trainingen helpend en interessant zijn, maar benoemt ook dat deze niet per se noodzakelijk zijn met het oog op handelingsverlegenheid. Ook hier geldt: *“We kijken naar de ontwikkelingsbedreiging van het kind en waar die door veroorzaakt, en of dat links, rechts, milieu of whatever extremisme is, is niet zo boeiend om te komen tot een advies wat goed is voor zo'n kind.”* [respondent_RvdK_2]. Deelnemers aan de trainingen wijzen wel op het belang van herhaalde en verdiepende trainingen. Ook binnen deze keten geldt dat er geen tot weinig (externe) toezicht op trainingen is.

Trainingen binnen de strafrechtketen

Ook binnen de strafrechtketen wordt er aandacht besteed aan het verzorgen van trainingen en het actualiseren van kennis. Zo geeft een officier van justitie aan dat zij samen met NTA trainingen verzorgden voor officieren en parketsecretarissen [respondent_OM_2]. Ook deze training werd samen met NTA gegeven, waarbij NTA het duidingsgedeelte verzorgde, en de officier het juridisch gedeelte van de trainingen. Hierin werd onder andere stilgestaan bij het lezen en begrijpen van duidingsrapporten en het up-to-date houden van de kennis over ontwikkelingen binnen het veld. Deze officier vertelt daarover:

“Wat je heel erg terug hoorde van mensen die die zitting deden, of die die cursus hadden gevolgd, is dat ze zich veel bewuster werden door zo'n oefening bij de vragen die ze stelde en de impact die sommige vragen hadden.”

[respondent_OM_2]

Een andere officier vulde daarop aan dat trainingen ook gebruikt werden om intercultureel begrip en sensitiviteit te bevorderen [respondent_OM_3]. Binnen de rechtspraak worden ook trainingen verzorgd door het SSR over terrorisme, juridische kaders en verschijningsvormen van terrorisme en extremisme voor de doelgroep rechters en medewerkers van het OM. Ook worden cursussen aangeboden om je als rechter meer te bekwamen in bepaalde geloofs- en culturele achtergronden. Respondent_rechter_2 benoemt het belang van het blijven aanbieden van dergelijke cursussen en het belang van bewustzijn over het hebben van een eigen referentiekader. Wel merkt deze respondent daarbij op dat het juist de mensen zijn die het eigenlijk niet nodig hebben die geneigd zijn dergelijke

cursussen te volgen en dat inzicht uiteindelijk moeilijk op te dringen is. Vergelijkbaar met andere ketens zijn er geen georganiseerde vormen van toezicht op deze trainingen en wordt er ook niet getoetst op de kwaliteit.

Subconclusie

Uit onze analyse blijkt dat op het gebied van trainingen nog veel winst te behalen valt. Trainingen voor de verschillende actoren in de ketens zijn vaak een relatief nieuw fenomeen, waar grote behoefte aan is. In de interviews worden regelmatige en terugkerende trainingen genoemd als manier om de kwaliteit van duidingen te verbeteren. Ook wordt genoemd dat trainingen over nieuwe dreigingsbeelden of extremistische groepen gewenst is om de kennis actueel te houden. Naast inhoudelijke trainingen is er ook een groot belang bij trainingen over de juiste vorm van rapporteren, evenals het lezen en begrijpen van duidingsrapporten. Echter, een voorwaarde voor deze trainingen is dat ze worden uitgevoerd door trainers met de juiste deskundigheid. Op deze voorwaarde voor kwaliteit zullen we in de volgende paragraaf dieper ingaan.

4.4.4. Expertise

Definitie & toelichting

Over de jaren heen is binnen de verschillende ketens een waardevolle en grote mate van expertise opgebouwd. Zoals eerder beschreven, worden ideologische duidingen uitgevoerd door ofwel speciale, externe duidingsinstanties, ofwel door medewerkers die al binnen de vier ketens werkzaam zijn. Het officiële duiden van extremistisch gedrag is zoals eerder genoemd geen taak van de Raad voor de Kinderbescherming, maar de Raad voor de Kinderbescherming heeft bijvoorbeeld wel verschillende aandachtfunctionarissen radicalisering aangesteld en daarnaast is er een landelijke kerngroep met een specialisatie op het vlak van radicalisering. In die kerngroep zit een landelijke afvaardiging van medewerkers met expertise op dat vlak, die daarin zijn geschoold, en die vaak bij de casusoverleggen zitten. Ook als er casuïstiek op locaties speelt waar elementen van radicalisering een rol spelen, zullen die medewerkers daar regelmatig bij worden betrokken. Ook voor rechters geldt dat, met name in de grote en middelgrote steden, doorgaans een concentratie van kennis ontstaat bij de rechtbanken die vaker met dergelijke zaken te maken hebben, en dat doorgaans dan ook dezelfde rechters die zaken afdoen (respondent_rechter_1). In kleinere steden is dit niet per definitie het geval en gaan dergelijke zaken vaker mee in de gewone zaakstroom (respondent_rechter_2). Binnen de persoonsgerichte aanpak worden de duidingsrapporten bijvoorbeeld opgesteld door de politie, het LSE of NTA. Deze instanties kunnen worden ingeschakeld als signalen erop wijzen dat een duiding nodig is. Binnen de politie is de expertise geconcentreerd binnen het CTER-team. LSE en NTA zijn als private bedrijven zelf verantwoordelijk voor de deskundigheid binnen hun team. In dit stuk bekijken we voornamelijk de partijen die als externe experts worden ingeschakeld om duidingsrapporten op te stellen. Uit de interviews blijkt dat er niet een georganiseerde manier is om de expertise te controleren of toezicht te houden op de deskundigheid van de duiders. Om deze reden bespreken wij eerst de partijen die

als experts worden ingezet, hoe zij en eventuele externen toezicht houden op de kwaliteit van de deskundigheid. Vervolgens bespreken we apart hoe er binnen het strafrecht toezicht wordt gehouden op de expertise. Tot slot reflecteren wij op een interessante bevinding uit de data waarbij respondenten zich niet alleen bewust toonden over de bekende expertise, maar juist over blinde vlekken of gaten in de expertise.

NTA

NTA bekleedt een essentiële positie in het veld van duiden: de instantie voert zeer vaak duidingen uit voor de rechtspraak, is betrokken bij de casus overleggen in de gemeenten, en verzorgt ook de trainingen bij instanties zoals DJI en Reclassering Nederland om andere professionals te leren hoe zij signalen kunnen herkennen en eventueel duiden. De expertise van NTA wordt door alle actoren klaarblijkelijk geaccepteerd als vanzelfsprekend. Zo gaf een officier van justitie aan dat er weinig toezicht is op expertise en deskundigheid en dat NTA een van de weinige instanties is die deze expertise wel heeft:

“Je wordt ook wat mij betreft te weinig kritisch getoetst. Kijk NTA heeft zich wat mij betreft al op meerdere vlakken, links rechts, nou ja rechts vooral en islamitisch, bewezen. Ik heb eigenlijk ook, kan ik me in ieder geval niet heugen, een situatie meegemaakt waarbij de verdediging de deskundigheid van NTA onderuithaalt. Kijk NTA kwam op een andere manier in het nieuws, met andere zaken. Maar dat raakt niet de duiding.”

[respondent_OM_2]

Uit de interviews komt naar voren dat NTA wordt gezien als de instantie met de meeste expertise op het gebied van ideologische duidingen, maar duidelijk wordt ook dat het toekennen van deze expertise niet heel bewust gebeurt. Uit de data blijkt echter dat er wel degelijk manieren zijn om de expertise te controleren. Zo worden deskundigen van NTA ter zitting opgeroepen indien er twijfel bestaat over de duiding die is uitgevoerd. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de zaak over een groep jongeren uit Eindhoven, waarbij het OM twijfelde aan de totstandkoming van de conclusie en het gebruik van bronnen binnen het duidingsonderzoek [respondent_OM_3]. NTA ervaart dit zelf ook als een vorm van toezicht op de eigen expertise, en noemt daarnaast nog andere vormen van toezicht:

“Dan heb je natuurlijk ook nog extern toezicht. We kunnen natuurlijk schrijven wat we willen bij wijze van spreken, dat zou niet de bedoeling zijn. Maar we nemen de gesprekken op en die kunnen gewoon door de advocaat of de rechter of het OM opgevraagd worden en die kunnen dan het gesprek beluisteren. Sowieso onze rapporten, en helaas kan ik ze niet ter beschikking stellen voor je.”

[respondent_NTA_1]

In zekere mate is er wel degelijk transparantie over de expertise en manier van rapporteren binnen NTA, met name als deze rapporten worden opgesteld voor een strafzaak. Echter, hier controleert de rechtbank de kwaliteit van het uiteindelijk rapport, terwijl de onderliggende informatie niet wordt gecontroleerd door andere experts of inhoudelijke deskundigen (look respondent_advocaat_2). We observeren daarmee een risico dat expertise in de Nederlandse context moeilijk gecontroleerd kan worden. Zo gaf NTA in de eerste expertmeeting aan dat je gespecialiseerde kennis en expertise nodig hebt om gedegen duidingen uit te kunnen voeren. Op de vraag of zij hun expertise ook konden toetsen in een vorm van peer-review, zoals gebruikelijk in bijvoorbeeld de wetenschap, gaven zij aan dat dit in Nederland bijna niet bestaat. Uit de interviews met NTA blijkt dat zij wel andere wetenschappers raadplegen over nieuwe vraagstukken:

“Voor het theoretisch kader zijn we ook in contact met de wetenschap. We hebben contact gehad met [naam wetenschapper] en allemaal dat soort mensen om te kijken van het theoretisch kader wat we hebben vastgesteld, klopt dat nu eigenlijk?”

(respondent_NTA_1)

Hoe dit echter gebeurt, en wat er met de kennis vanuit de wetenschap wordt gedaan, is niet bekend. Wel geeft NTA aan intern wel op de naleving van expertise toe te zien, door middel van hun sollicitatieprocedures en interne mechanismen om toe te zien op de kwaliteit van de deskundigheid. Hierbij wordt expertise zowel gedefinieerd op basis van inhoudelijke kennis als op praktische vaardigheden. Hierover vertelt een medewerker:

“Het gaat niet alleen om inhoudelijke deskundigheid maar ook om deskundigheid als het gaat -en daar stellen we echt hoge eisen aan want dat is zeer belangrijk- of je ervaring hebt met gesprekstechnieken. Iedereen die bij ons duidt, heeft dus of vanuit wetenschappelijke hoek ervaring met het voeren van interviews, diepte-interviews, of ook een aantal mensen met een politieachtergrond die verhoren en zo hebben gedaan.”

(respondent_NTA_2)

Alles bij elkaar genomen blijkt uit de data een complex vraagstuk: NTA vervult meerdere rollen in het duidingsveld: zowel als uitvoerders van duidingen, als trainingsdeskundigen en adviseurs. Hierdoor bekleedt NTA een soort monopoliepositie, wat de vraag naar contra-expertise kan belemmeren (respondent_OM_2; respondent_detentie_4; respondent_PARE_1&2; respondent_detentie_5; respondent_gemeente_3&4), en in potentie weinig ruimte laat voor andere controlemechanismen. Binnen de rechtspraak bestaan er wel mechanismen om de duidingen te beoordelen. Hierbij wordt echter vooral door rechters gekeken naar het eindrapport, terwijl de duiding zelf niet wordt getoetst door een vorm van peer-review met andere experts.

LSE

Het Landelijk Steunpunt Extremisme wordt gezien als een belangrijk expertpartner specifiek voor de preventieve aanpak. Zij werken samen met instanties in de PGA, waar zij duidingen uitvoeren, begeleidingstrajecten verzorgen en advies geven. Het LSE kijkt niet alleen naar ideologische overtuigingen, maar breder naar leefgebieden van een individu. Zij maken gebruik van een multidisciplinair team waarbij zowel psychologisch als ideologisch geduid wordt. Bij elk begeleidingstraject is een wetenschappelijk duider, senior duider, casemanager en behandelaar betrokken. De wetenschappelijke duiders houden zich voornamelijk bezig met de theorie, fenomenen en trendduiding. Casemanagers en behandelaren zijn op praktijkniveau betrokken bij de casus. De senior duider fungeert als schakel tussen de wetenschappelijk duider, casemanager en behandelaar. Net zoals NTA is LSE zelf verantwoordelijk voor het toezicht op expertise binnen hun team. (respondent_LSE_1&2).

Binnen LSE merken wij ook een spanning op met betrekking tot het openbaar maken van methodologie en duidingsrapporten. Enerzijds vertelden medewerkers dat zij graag transparant opereren en veel van hun methodologie publiceren. Tegelijkertijd stelt een medewerker:

“We hebben geen geheimen, op die manier. Maar we willen wel, en dat is belangrijk, waarom gooien we niet alles op tafel naar de buitenwereld toe? Omdat wij het organische en natuurlijke proces met de cliënten willen beschermen. Want het laatste wat we willen is dat je met een cliënt zit en diegene zegt ‘ik zag op jullie website eigenlijk alles staan wat jullie met me doen. [...] Je wilt ook weer niet dat de cliënt het gevoel heeft dat wij een soort checklist afgaan van onze werkwijze.”

(respondent_LSE_2)

Reclassering Nederland: een vraagstuk over expertise

Een nieuwe ontwikkeling op het gebied van expertise is de reclassering, die naast het afnemen van de VERA-2R ook duidingsrapporten opstelt. Uit de interviews bleek dat medewerkers van de reclassering weliswaar diverse trainingen volgen om te kunnen duiden, maar desalniettemin een bepaalde mate van onzekerheid hebben over het uitvoeren van duidingen. In de gesprekken wordt gewezen op de taken van de medewerkers ten aanzien van toezicht en advies, en wordt benoemd dat het duiden van een ideologie om vergaande expertise vraagt ten aanzien van specifieke ideologieën. Een medewerker zegt hierover:

“Nou omdat ik me afvraag of wij voldoende kennis op dat gebied hebben om een gedegen duiding te kunnen doen. En daarnaast gingen wij er in eerste instantie vanuit dat, of werkte we eerst met NTA en zij maakte het duidingsrapport en kun je er dus echt vanuit gaan dat daar een expert naar gekeken heeft en die duiding gedaan heeft. Op basis daarvan gingen wij als Reclassering weer verder ook met ons eigen adviesrapport in combinatie met de VERA-2R, die legde we dan naast de duiding. Zo kwamen wij tot een gedegen en gewogen advies voor de rechtbank. En nu moeten wij op basis van onze eigen duiding stuk en onze eigen VERA-2R stuk

en ons eigen stuk van de RISC en ons onderzoek verder vanuit de Reclassering, moeten wij ons advies gaan vormen. Dus je hebt niet meer te maken met een externe expertise. Je bent zelf die expert zeg maar. En dat is mijn vraag, zijn wij daarin expert?"

[respondent_RN_2]

Ook uit interviews met andere medewerkers binnen de reclassering blijkt een bepaalde mate van onzekerheid over de eigen expertise, waarbij NTA werd gezien als een garantie voor expertise en kwaliteit van de duiding (respondent_RN_1; respondent_RN_4). Daarbij wordt meermaals benoemd dat het bundelen van verschillende rapportages, bijvoorbeeld van NTA, het NIFP, en ook van Reclassering Nederland, als meest krachtige methode wordt ervaren. Dit bewustzijn over expertise blijkt ook uit interviews buiten de reclassering, bijvoorbeeld in een interview met een medewerker van de gemeente, waarin wordt aangegeven dat:

"Dat noemen we dus per definitie geen duiding, maar weging. Omdat ik eigenlijk vind dat duiding, dat wij daar de competenties niet voor hebben, ideologische duiding dan. Dan moet je echt bijna expert zijn van die specifieke ideologie."

[respondent_gemeente_2]

Ook binnen de TA's wordt er bij het duiden van post al snel doorgeschakeld naar een externe expert om de duidingen te laten uitvoeren:

"We zetten het eigenlijk meteen door naar een deskundige. Ik denk dat dat toch het meeste voorkomt, want wij willen onze vingers er eigenlijk niet aan branden."

[respondent_detentie_8].

Eenzijds kan hier een *good practice* in worden gezien: instanties zijn zich heel erg bewust van de grenzen van hun expertise en nemen ideologische duidingen serieus als een vraagstuk voor deskundigen. Anderzijds leidt dit ook tot dilemma's, waarbij de lijnen tussen wegen en duiden zoals aangegeven door de gemeente, niet altijd duidelijk zijn. De vraag wanneer men wel voldoende expertise heeft voor een weging, blijft daarmee onbeantwoord. Ook hier voert op bepaalde punten het beeld van een pionierend veld nog de boventoon en blijkt uit de interviews dat er een versterking nodig is van begrip en deskundigheid binnen de organisaties over eigen kunnen, definities en verantwoordelijkheid.

Strafrecht

Binnen het strafrecht is de voornaamste mogelijkheid om expertise te kunnen controleren via de rechter-commissaris of via het deskundigenregister. In het deskundigenregister zijn experts opgenomen op verschillende gebieden zoals forensisch onderzoek of handschriftenonderzoek. Voor dit register is het toezicht wettelijk geregeld middels bepaalde formele criteria. Echter, uit de expertmeeting kwam naar voren dat ideologische duiders niet zijn opgenomen in dit register, en dit beeld werd in een aantal interviews bevestigd. Dit maakt het lastig om te controleren in hoeverre

duiders een bepaald niveau van expertise hebben. Zo geeft een respondent aan dat er in vergelijking met andere type rapporten, er binnen de rechtspraak toch weinig toezicht is:

“Als ik voor Pro Justitia iets schrijf, dan heb je een format. Al die dingen moeten erin staan. Er is ook een soort van richtlijn die eronder ligt, van als jij bijvoorbeeld persoonlijkheidsonderzoek doet, dan moet je minimaal aan die eisen voldoen. Daar mag je van afwijken want het is een richtlijn, maar dat moet je dan wel onderbouwd doen. Dus als jij bij de rechter komt en je vindt iets en die advocaat stelt jou een vraag en die zegt “trouwens op deze bladzijde staat dit” dat moet je wel kunnen uitleggen. En ik vind dat heel goed, want dat is heel transparant. En ik vind ook, je maakt echt mee een belangrijke beslissing, althans je geeft een advies, maar omdat dat zo zwaar weegt, vind ik dat dat ook wel echt goed gewaarborgd moet zijn. En dat vind ik met deze instanties nu niet. En ik denk NTA doet echt wel goed werk en die doen echt hun best en die zullen echt wel multidisciplinair dingen bespreken. Maar de vraag is dan nog steeds, wie onafhankelijk toetst dat? En hoe zijn mensen opgeleid en al die dingen.”

(respondent_detentie_5)

Er wordt tevens toezicht gehouden door de rechtbank zelf, via de rechtercommissaris (RC). In zulke gevallen ziet de RC toe op de benoeming en tevens op dat de verdediging nog aanvullende vragen kan stellen over expertise (respondent_OM_1). In zulke gevallen verloopt het proces als volgt:

“De RC heeft het benoemd, RC bekijkt ook naar het CV, de verdediging kan daar dus nog aanvullende vragen over stellen van ja maar hoe waarborg je dan de onafhankelijkheid? Nou die zijn dan ook allemaal beantwoord en vervolgens is hij aan de slag gegaan en heeft hij zijn rapport aan de rechter-commissaris opgeleverd. Dus het is eigenlijk een deskundige die via de rechter is benoemd. Alleen hoe is er toezicht op, ja dus via de rechter-commissaris en via de rechtbank dus uiteindelijk. Maar verder op het instituut zelf... ze moeten natuurlijk wel voldoen aan de voorwaarden anders mogen ze niet als deskundige een stuk schrijven. Maar daar ziet de rechter-commissaris dan op toe.”

(respondent_OM_1)

Echter, toen wij in het interview doorvroegen op welke voorwaarden dit dan zijn, werd opnieuw een vrij abstract beeld geschetst: *dus dat je objectief en onderbouwd advies geeft. Dus dat is meer, het zijn best wel algemene vragen hoor* (respondent_OM_1). Het is daarom interessant om op te merken dat weinig respondenten echt konden definiëren wat kwalitatief goede expertise is. Expertise lijkt op deze manier dus eerder gevormd langs de gevestigde instanties die kennis opbouwen en minder op basis van criteria die ook te toetsen zijn. Deze voorlopige conclusie wordt bevestigd door de interviews: *“je merkt wel bij de rechters dat dat toch wel... men hecht ook wel een beetje aan soort van vastigheid van de organisaties die er zijn”* (respondent_OM_1). Deze bevinding is voornamelijk relevant met oog op de mogelijkheid tot contra-expertise, waar wij later over uitweiden. Hieraan gerelateerd wezen meerdere respondenten vanuit de detentieketen, de strafrechtketen en gemeenten erop dat het wenselijk zou zijn

om ideologische duiders als deskundigen toe te voegen aan het register, en deze wens werd tijdens de expertmeetings bevestigd.

Subconclusie

Expertise is een complex vraagstuk binnen het werkveld van ideologische duidingen. Een eenduidige en gedeelde definitie van expertise ontbreekt binnen het werkveld. Er zijn enkel informele criteria geformuleerd, maar het blijft heel erg lastig om deze te formaliseren of te toetsen. Enkele instanties zoals het NTA of het LSE zijn erkend als experts en hun deskundigheid wordt ook zelden betwist. Tegelijkertijd observeren we dat het toezicht op experts wel degelijk verbeterd kan worden. Op het moment speelt de huidige situatie twee belangrijke risico's in de hand. Ten eerste is er een groot risico op monopolievorming. In de praktijk ligt namelijk de grootste verantwoordelijkheid binnen het werkveld bij NTA: niet alleen voeren zij duidingen uit in zowel de preventieve als strafrechtelijke context, zij geven ook trainingen en ondersteunen Reclassering Nederland. Zoals eerder beschreven, kan dit gevolgen hebben voor mogelijkheden tot contra-expertise. Ten tweede blijft in de afwezigheid van duidelijke criteria het onduidelijk hoe deskundigheid getoetst kan worden. Meer onderzoek is nodig naar hoe het werkveld tot een consensus kan komen over geschikte criteria voor expertise die gebruikt kunnen worden voor een vorm van toezicht.

4.4.5. Controlemechanismen

Definities & toelichting

Omdat het toezicht op ideologische duidingen niet formeel is georganiseerd, is het van belang om deze beter te definiëren. Binnen de Nederlandse context geeft Dijkman (2021) de meest volledige conceptualisering van de criteria waaraan toezicht zou moeten voldoen. Op basis van haar conceptualisering en een inductieve analyse van de interviewdata, zijn we tot de volgende principes gekomen die in deze sectie verder worden toegelicht: 1) vier-of-meer-ogen principe, 2) triangulatie, 3) bewustzijn blinde vlekken. Uit de literatuur en ook uit de interviews blijkt dat er onvoldoende toezicht of controle is op de kennis die ontbreekt. Deze kritiek op het proces van ideologisch duiden zien we ook terug in het wetenschappelijke debat rondom duidingsinstrumenten. Augestad Knudsen (2018) komt tot bijvoorbeeld tot een belangrijke conclusie op basis van haar onderzoek naar de ERG+22. Dit instrument is in een specifieke context ontwikkeld, namelijk met gevangenen die geaffilieerd waren aan Al Qaeda, waardoor definities en risico-indicatoren vooral toezien op deze context. Ook bij het gebruik van de VERA-2R geven professionals aan dat het toepassen van dit risico-instrument uitdagender is bij nieuwere vormen van extremisme. Zo concluderen Overdulve et al (2022: 15) dat *“users reported to experience difficulties with the application of VERA2R scenarios and risk management on an individual that is suspected or convicted for something else than jihadism, especially now that cases of right wing extremism are increasing”*. Mede om deze reden waarschuwt Knudsen (2018) voor het overnemen van indicatoren van risico-instrumenten zonder aandacht voor de 1) omgeving waarin de instrumenten moeten werken, 2) de beoogde beoordelaars, 3) de individuen op wie de assessment

betrekking heeft. Al deze elementen zien toe op een belangrijk criterium voor kwaliteit: *evidence-based* werken. Hoewel het toetsen van de duidingsinstrumenten ook onder deze sectie zou kunnen vallen, hebben wij ervoor gekozen om deze apart te bespreken onder 4.4.6.

Vier-of-meer-ogen-principe

Het beeld uit de interviews bevestigt dat er geen specifieke criteria worden gehanteerd om de kwaliteit van de duiding te toetsen. Uit de praktijk blijkt dat verschillende actoren wel degelijk formele en informele werkwijzen hebben die te maken hebben met de kwaliteit van de duiding. Zo geven meerdere respondenten aan te werken met een vier-ogen principe. Zo worden veel, en zeker de meer complexe raadsonderzoeken waar bij radicaliseringsproblematiek doorgaans sprake van is, uitgevoerd door twee raadsonderzoekers gezamenlijk (respondent_RvdK_1). Ook de gesprekken met ouders en minderjarigen worden gezamenlijk gevoerd. Daarnaast wordt binnen de Raad voor de Kinderbescherming gebruik gemaakt van supervisie en besluitvorming in het multidisciplinair overleg.

“Het is wel een raadsonderzoeker die het onderzoek doet, maar er zit natuurlijk wel een heel team achter wat daarover meedenkt”

(respondent_RvdK_2)

De respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming geven aan dat zij denken dat de Raadsprofessionals goed uit de voeten kunnen met hoe het nu is ingericht en er geen behoefte lijkt te bestaan aan andere kaders (respondent_RvdK_1 en respondent_RvdK_2).

Ook de VERA-2R wordt door de reclassering standaard door twee personen afgenomen (respondent_RN_2; respondent_RN_3). Dit geldt ook voor de IR-46 die door de politie wordt afgenomen, de duidingsmomenten op de TA en de duidingsrapporten die worden opgesteld door NTA. Hierbij wordt een duidingsvraag beantwoord door meerdere personen, waardoor de betrouwbaarheid van het antwoord groter is. In principe is dit systeem ook uit de literatuur een praktijk die de kwaliteit van de duidingen ten goede kan komen. Tegelijkertijd geeft een respondent ook aan dat een voorwaarde moet zijn dat er kritisch naar elkaars kennis en oordeel gekeken wordt. Deze respondent vertelt:

“Ik hoef jou niet uit te leggen wat het begrip tunnelvisie inhoudt. Er kunnen 80 mensen in onze eenheidsleiding zitten maar als ik zeg “ja deze vent joh” dan is het “o dus daar heb je geen goed gevoel bij? Nou oké dan, hup”. Die bevestigen eigenlijk alleen maar wat ik wil horen.”

(respondent_NP_1)

Het betrekken van een duidingspartner heeft dus voornamelijk effect als er binnen de afdeling ook een klimaat bestaat waarin diversiteit van kennis en opvattingen wordt gewaardeerd. Indien dit het geval is, kan het betrekken van collega's een waardevolle oefening zijn om de kwaliteit van duidingen te verhogen, en ook de betrouwbaarheid van de duidingen te vergroten. Uit de interviews blijkt dat dit in grote mate het geval is bij de bevraagde instituten. Een voorbeeld is om bewust ingewikkelde

situaties als team te duiden en deze duidingen samen te bespreken. Binnen de PI werd met ons een voorbeeld gedeeld:

“Ik heb hier recent al een aantal nieuwe collega’s binnen. Wat ik in het begin bijvoorbeeld heel bewust deed, was poststukken laten liggen voor hen waar ik van inzag dat een aantal op het randje gingen maar waar ik zelf wel kon duiden van dit zit binnen de lijntjes zeg maar, dit is prima. En dan hun gewoon even laten worstelen ermee, om te zien hoe pakken ze het op. En dan gezamenlijk letterlijk per zin gaan kijken wat staat hier nu? En er dan soms wel voor kiezen, ook al heb ik al een inschatting gemaakt, om het toch even te laten duiden, om ook een expert erover te horen.”

[respondent_detentie_1]

Het vier-ogen principe is voornamelijk relevant om duidingen te finetunen binnen instanties, om tunnelvisie te voorkomen. Vaak worden duidingen ook juist in overleg met andere ketenpartners besproken. Dit moment wordt door veel respondenten ook als een controlemechanisme voor kwaliteit gezien. Zo gaven respondenten bijvoorbeeld aan dat het MAR-overleg, het casusoverleg, of andere multidisciplinaire overleggen worden gebruikt om tot een consensus over een ideologische duiding te komen. Het gevaar van een ‘tunnelvisie’ dat eerder werd benoemd, wordt in dergelijke multidisciplinaire overleggen als minder groot gezien (respondent_gemeente_1; respondent_detentie_1; respondent_detentie_4; respondent_detentie_6; respondent_PARE_1&2; respondent_LSE_1&2; respondent_gemeente_5). Tegelijkertijd werd wel benoemd, zoals ook uit bovenstaand citaat volgt, dat deelnemers aan de casusoverleggen wel waakzaam moeten blijven voor het ontstaan van tunnelvisie, met name wanneer elke keer dezelfde deelnemers participeren.

Enkele respondenten geven daarbij aan, als oplossing voor dit mogelijke risico, dat het wenselijk zou zijn om vormen van toezicht beter te organiseren. Zo zouden externe experts, los van de partners betrokken bij de multidisciplinaire overleggen, kunnen worden ingezet om periodiek de duidingen en het proces te evalueren. Zo gaf de politie aan dat een toezichthoudende functie tot op heden ontbreekt, maar dat dit wel de kwaliteit van het proces zou verbeteren (respondent_NP_1; ook respondent_NTA_1; respondent_gemeente_1; respondent_Detentie_5; respondent_OM_3; respondent_PARE_1&2; respondent_LSE_1&2; respondent_gemeente_3&4).

Triangulatie

NTA gaf aan dat een criterium voor kwaliteit binnen het duidingsonderzoek tevens bestond uit het methodisch trianguleren, waarbij de medewerkers verschillende methoden gebruiken voor de totstandkoming van een duiding. Voorbeelden hiervan zijn dossieronderzoek en daarnaast gesprekken met het subject van duiding. Ook bij het invullen van andere instrumenten zoals de VERA-2R maken medewerkers van de reclassering gebruik van verschillende bronnen. Zo krijgen zij informatie vanuit gesprekken met de geduide, maar ook vanuit het dossier of vanuit andere ketenpartners indien mogelijk.

Triangulatie vindt tevens plaats door de multidisciplinaire overleggen die worden gevoerd, zoals binnen de PGA en het MAR overleg waar de detentieketen bij aansluit. Binnen deze overleggen worden signalen en informatie vanuit verschillende partijen naast elkaar gelegd. Respondenten gaven al eerder aan dat dit vanuit een vier-of-meer ogenprincipe wenselijk is, om tot evenwichtige duidingen te komen en bias te voorkomen. Vanuit methodologisch oogpunt heeft deze werkwijze ook meerwaarde, omdat instanties verschillende instrumenten of methoden gebruiken, die in dergelijke overleggen kunnen worden besproken en vergeleken (respondent_detentie_6; respondent_gemeente_1; respondent_detentie_1; respondenten_PARE; Respondenten_LSE)

Bewustzijn blinde vlekken

Duidingen van diverse ideologieën

In de interviews merken meerdere respondenten in de persoonsgerichte aanpak op dat zij een verschil zagen tussen verschillende ideologieën, met name tussen het duiden van jihadisme en extreemrechtse ideologieën. Deze observatie wordt gesteund door een recent rapport gepubliceerd door de universiteit Groningen (Nanninga et al., 2022). De onderzoekers concludeerden in dit rapport “Zo zijn zowel de landelijke kaders als veel lokale professionals sterk gefocust op het jihadisme, terwijl dit in Noord-Nederland gedurende de onderzoeksperiode slechts een beperkte rol heeft gespeeld. Recentere vormen van anti-overheids- en rechts-extremisme worden daarentegen vaak niet als zodanig (h) erkend.” (2022:7). Ook ander recent onderzoek bevestigt dit beeld. Zo stellen De Koning en Vlieg (2020) vast dat “een groot deel van het beleid aangaande extremisme, gericht is op ‘Jihadisme’” (p. 11). Dit fenomeen speelt zich ook buiten Nederland af, zoals wordt beschreven in internationale publicaties over rechts-extremisme (Martini, 2023; Meier, 2020), waarin onderzoekers concluderen dat rechts-extremisten minder snel als de “ander” worden gezien waardoor radicalere denkbeelden minder snel opvallen bij de autoriteiten. Een voorbeeld zoals gegeven door de respondent van de politie illustreert hoe dat in de praktijk kan gebeuren:

“Dat waren ook al signalen die we kregen van scholen bijvoorbeeld, die zeiden “die jongen was gewoon een vlotte jongen van Marokkaanse komaf en nu zit hij in een keer met een lange baard over de Koran te lullen, dat gaat niet goed”. En dat is bij rechts-extremisme, of extreemrechts, is dat lastiger. Die mensen zitten soms in keurige nette driedelige pakken of die hebben een hoge baan ergens of zo. Ik denk dat dan toch die referentiekaders soms meespelen in de zin van “dat kan haast geen foute vent zijn want die heeft gewoon een baan, en die heeft gewoon een gezin, wat is hier nou mis?” Maar dat zit ons natuurlijk in de weg, want ook daar moet je natuurlijk doorheen zien te prikken. Dat is moeilijk hoor, dat is echt heel moeilijk.”

(respondent_NP_1)

Ook door andere respondenten wordt dit beeld bevestigd (respondent_detentie_5; respondent_OM_1; respondent_OM_3; respondenten_LSE). Naast de verklaringen vanuit de literatuur over een bias voor jihadistisch extremisme, werd er in de interviews ook gewezen op de impact van het eigen

referentiekader. Waar het voorgaande citaat laat zien dat overeenkomsten tussen de duider en de geduide persoon tot valkuilen kunnen leiden in de optiek van de geïnterviewde, geven andere medewerkers aan dat een vergelijkbaar referentiekader het in hun optiek juist makkelijker maakt om te duiden. Volgens verschillende respondenten vanuit de detentieketen, reclassering, rechtspraak en gemeenten is het makkelijker om anti-overheids- en rechts-extremistische ideologieën te duiden, omdat die ideologieën “makkelijker zijn om te begrijpen”. Uit deze gesprekken blijkt dan ook dat voor deze ideologieën minder vaak een duiding door externe partijen wordt aangevraagd. Interessant is dat diverse geïnterviewden benoemen dat duidingen en duidings-instrumenten wellicht dienen te worden aangepast, afhankelijk van de definitie van ideologie en kenmerken van de geduide persoon. Daarbij wordt met name in twijfel getrokken of duidingsinstrumenten die zijn ontwikkeld op basis van kennis over religieus extremisme ook voldoende in staat zijn om rechtsextremisme goed te duiden (respondent_RN_2; respondent_RN_4; respondent_OM_1; respondent_OM_3).

In veel interviews wordt gewezen op de psychologische achtergrond van geduiden in het kader van rechtsextremisme (respondent_detentie_5; ook respondent_OM_3; respondent_RN_2; respondent_NP_2) Net zoals bij andere vormen van extremisme, is het in sommige gevallen complex om hier een goede duiding te verrichten. Een respondent spreekt echter ook de zorg uit over specifiek deze ontwikkeling:

Dat vond ik echt het meest bizar, dan is er een man die ik heel duidelijk kan identificeren als zijnde complotdenker, echt van de QAnon beweging. Duidelijk ideologisch vanuit die stroming, alles is in lijn daarmee. Maar die is dan dus gezien door het NIFP in de voorgeleiding, toen die net was aangehouden. En die stak het uit als een waanstoornis, want hij denkt dus dat er een soort van pedofiele club is en een soort lizard people, “dus dan ben je gek”. Maar dan heeft een psychiater die man gezien die daar niks van afwist, en dan zit die hier dus op de crisisafdeling psychiatrie, maar dat is het duidelijk niet. En dan denk ik, maar ook het OM heeft die man dus niet gekwalificeerd als zijnde terrorist, terwijl ik denk van als je de wet er op naleest, ik ben geen jurist, maar dan vind ik het wel een beetje gek. En zo hebben we er best wel veel gehad. [...] Binnen heel Nederland en het hele systeem, vind ik dat we echt gekke beslissingen maken. Je mag niet zeggen dat ze discrimineren maar bij moslims is het snel, “oh hij is dus terrorist”. [...] Dat wordt dan niet geduid als activisme vanuit een ideologie, ik vind dat wel dubieus.” (

respondent_detentie_5; ook respondent_OM_3)

Meer onderzoek en kennis is daarom nodig hoe risico-taxatie instrumenten en duidingspatronen kunnen worden ontwikkeld voor een bredere doelgroep. Dit wordt bevestigd door de ervaring van de reclassering met de VERA-2R:

“In die zin dat rechts-extremisten een ander fenomeen is dan de jihadististen. En ik kan niet antwoord geven op welke specifieke vragen er dan anders in de VERA-2R zouden moeten maar je hebt gewoon met een ander fenomeen te maken. Je hebt met een andere ideologie, denkbeeld te maken, wereldbeeld. Dus die VERA-2R, ik ben zelf van mening dat je de VERA-2R niet

één op één kunt gebruiken bij de jihadisten en de extremisten. Daar moet wat onderscheid in komen. Maar wat voor onderscheid dat is een hele goede vraag.”

(respondent_RN_2; ook respondent_RN_4; respondent_OM_1; respondent_OM_3)

De respondenten bleken verdeeld over de vraag in hoeverre er meerdere versies van de VERA-2R moesten zijn met specifieke aandacht voor verschillende ideologieën, of een instrument wat op alle ideologieën van toepassing moest zijn. Samenvattend blijkt uit de interviews dat zowel in de instrumenten als in de kennis van de betrokken medewerkers in de verschillende ketens, nog onvoldoende kennis en focus is over extremistische ideologieën die niet onder jihadisme vallen. Meer onderzoek is daarom nodig naar de manier waarop instrumenten aangepast kunnen worden voor een bredere toepassing. Wat we voornamelijk observeren, ook in de interviews, is een bewustzijn van deze beperkingen en een grote openheid om te leren. Een medewerker van de PI in Zwolle zegt daarover heel duidelijk:

“Ik zou het een gigantisch risico vinden als je zegt we morgen vijf rechtsextremistische vrouwen oppakken, dan zetten we ze niet op de TA want dan doe je volgens mij aan racisme. Daar zijn we nu niet voor opgeleid, hebben we ook geen ervaring mee, heeft Vught wel een beetje ervaring mee maar dat zouden we helemaal in de kern moeten gaan leren.

(respondent_detentie_7)

In overeenstemming met bovenstaande analyse, zien wij in de rechtspraakanalyse dat het aantal zaken met betrekking tot rechtsextremisme vrij laag is. In het kader van jeugdbescherming zien wij zaken hierover zelfs in het geheel niet terug en ook een respondent van de rechtspraak stelt dat het niet speelt en dat zij hierover in de dossiers nog niets terugvinden (respondent_rechter_1). Een officier van justitie merkt het volgende op:

“Ik constateer alleen dat daar niet de link wordt gelegd, terwijl wij daar wel om gevraagd hebben van is dit nou niet echt een extreemrechtse aanslag of een extreemrechtse bedreiging? In die zaken die ik voorbij heb zien komen, is dat niet als zodanig gelabeld en dat vind ik apart. [...] Ik observeer dat in die zaken met extreemrechts, waar extreemrechts aan de orde lijkt te zijn, die ik voorbij heb zien komen, dat die duiding nog niet zo prominent is, dat het niet zo prominent is als bij de jihadisten.

(respondent_OM_1)

De mate van objectiviteit wordt wel degelijk beïnvloed door verschillende factoren, inclusief referentiekader, afstand tot de geduide en de doelgroep waarop kennis voornamelijk wordt gebaseerd. Voor kwaliteit staat centraal dat de risico-indicatoren, de conclusies en de uiteindelijke duidingen, gebaseerd zijn op getoetste en transparante definities en typologieën die gestaafd worden door wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast is het van belang dat er een mechanisme komt om zulke (onbedoelde) blinde vlekken aan te kaarten en daarop te handelen. Echter, omdat de praktijk tot op heden vaak meer casuïstiek gedreven wordt, is er nog weinig onderzoek gedaan naar de

generaliseerbaarheid, interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en andere kwaliteitscriteria van de duidingsinstrumenten. Onder 4.4.6 zullen wij daar dieper op ingaan.

Duiden van mannen en vrouwen

Ook ten aanzien van het duiden van mannen versus vrouwen komen verschillende onzekerheden naar voren. In diverse interviews wordt benoemd dat het duiden van vrouwen om andere kennis vraagt dan het duiden van mannen, en onder professionals leeft de vraag in hoeverre de duidingssysteem voldoende is toegerust om ook vrouwen goed te duiden. Medewerkers van de PI in Zwolle wijzen er bijvoorbeeld op dat de instrumenten doorgaans ontwikkeld zijn op basis van het gedrag van mannelijke gedetineerden en dat bepaalde signalen niet per se generaliseerbaar zijn naar vrouwelijke gedetineerden.

“Ik vind het lastig om daar als leek ten aanzien van deze duidingen of iets over te zeggen, maar dat is in het algemeen wel zo. Dat alles wat eerder op papier is gezet of is bedacht rondom deze doelgroep, bedacht is voor mannen.”

[respondent_detentie_7]

Gedurende de gesprekken worden verschillende uitingen en gedragingen genoemd die mogelijk anders moeten worden geïdentificeerd, afhankelijk van de sekse van de betreffende persoon, en tevens wordt er meermaals op gewezen dat vrouwen hun ideologie anders beleven en uiten. Medewerkers van de TA in Zwolle, die op dagelijkse basis met de vrouwen werken, geven aan dat ze soms niet goed weten hoe ze die uitingen moeten wegen. Soms bestaat er twijfel over het gedrag van vrouwen, en in hoeverre dat gedrag als “zorgelijk” moet worden beschouwd. Dergelijke twijfels spelen bijvoorbeeld als er sprake is van bepaalde religieuze uitingen, die normaliter niet zouden opvallen, maar in deze context wel worden opgemerkt en genoteerd. Ook deze context wel wordt opgemerkt en genoteerd.

“Maar omdat er natuurlijk wel een vergrootglas ligt omdat deze vrouwen dan hier zijn, hebben we wel met elkaar de neiging om dat goed te onderzoeken en te analyseren.”

[respondent_detentie_6]

Hoewel medewerkers van de TA's aangeven dat ze een training hebben gekregen om verschillen in uitingen die mogelijk wijzen op radicalisering tussen mannen en vrouwen te herkennen, benoemen ze nog altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Het multidisciplinair overleg en het kunnen inschakelen van externe instanties om een duiding uit te voeren wordt hier als uitkomst genoemd:

“Dat we met de keten kunnen analyseren van he maar wat betekent dit nu? En dan is bijvoorbeeld de Reclassering of NTA daarin natuurlijk heel belangrijk om dan met ons mee te kijken van wat ligt hierachter. Ik zou dat zelf namelijk persoonlijk heel lastig vinden.”

[respondent_detentie_6]

Tegelijkertijd benoemen dezelfde medewerkers dat de eerder genoemde focus op mannen ook merkbaar is bij de externe instanties met wie zij samenwerken, en dat ze denken dat deze instanties ook “nog een stap zouden kunnen maken ten behoeve van hun eigen analyses”. In de gesprekken met de duidingsinstanties zelf komt met name naar voren dat de medewerkers zich bewust zijn van een eventuele bias ten aanzien van vrouwen, en dat het belangrijk is om die bias niet te laten doorwerken in de duiding. Een medewerker zegt hierover:

“Kijk, wat ik ook altijd heel interessant vind, is wanneer is er sprake van bias. Als het om dat thema gaat is er heel vaak sprake van een bias, bijvoorbeeld bij de teruggekeerde IS-vrouwen. Dat de nadruk heel erg komt te liggen op dat ze getraumatiseerd zijn, sociale omstandigheden en slachtoffers. Nou die hele beeldvorming komt door in duidingen. Terwijl die vrouwen net zo goed een hele duidelijke rol kunnen hebben gespeeld in zo’n cultuur als rekruteerde of iemand die propaganda produceert, dat soort zaken.”

(respondent_NTA_2)

Naast de relatieve onbekendheid met de betekenis van bepaalde uitingen en gedragingen, benoemen respondenten dat vrouwen meer in het algemeen een andere manier van hulpverlening, zorg en bejegening nodig hebben, en dat dit ook van belang is in de duidingen die worden uitgevoerd onder vrouwen (respondent_detentie_6; ook respondent_detentie_1; respondent_PARE_1&2; respondent_LSE_1&2). In dit kader wordt specifiek gewezen op de eerder benoemde complexe situaties waarin zowel sprake lijkt te zijn van een ideologie als persoonlijkheidsproblematiek. Medewerkers geven aan dat deze complexe mengelmoes zich wellicht anders vertaalt in de uitingen van vrouwen, maar dat hier nog weinig over bekend is. Vanuit het werkveld bestaat er een behoefte om hier meer zicht op te krijgen. Tot slot komt uit de gesprekken naar voren dat de vrouwen, hoewel ze vaak als “een groep” worden gezien, onderling ook sterk verschillen in hun uitingen en gedrag. Hoewel de groep relatief klein is, is de groep wel heterogeen, wat het duiden ingewikkeld maakt.

De bovenstaande resultaten komen met name voort uit gesprekken met professionals die werken met vrouwen op de TA. In de preventieve context lijkt nog minder ervaring te zijn met het duiden van vrouwen. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat vrijwel alle casusoverleggen zijn gericht op mannelijke individuen (respondent_gemeente_5).

Subconclusie

Uit bovenstaande stukken blijkt dat de controlemechanismen wel degelijk georganiseerd zijn binnen de ketens, maar ook op ketenoverstijgend niveau. Zo gebruiken alle instanties het vier-of-meer-ogen principe, waarbij duidingen tot stand komen door meerdere duiders en overlegmomenten. Daarnaast zijn er multidisciplinaire overleggen georganiseerd, waarbij instanties bijeenkomen om duidingen en casi te bespreken. Deze overleggen worden door de respondenten ervaren als belangrijke momenten van toezicht en controle op de kwaliteit van duidingen. In sommige interviews werd ook

het unieke karakter van deze multidisciplinaire overleggen benadrukt, in vergelijking met praktijken buiten Nederland. Duidingsinstanties gaven ook aan veel waarde te hechten aan het trianguleren van methoden: zo worden vaak meerdere gesprekken gevoerd naast dossieronderzoek. Ook voor triangulatie van informatie speelt het multidisciplinair overleg een belangrijke rol. Tot slot onderzochten wij de toezicht op blinde vlekken, of kennis die nog onvoldoende ontwikkeld is binnen het veld. Hierbij merken wij op dat veel respondenten waarschuwen voor een verschil tussen jihadistisch extremisme en andere vormen van extremisme. Omdat de casuïstiek zich afgelopen jaren sterk heeft gericht op deze eerste vorm, lijkt er een blinde vlek te zijn ontstaan voor andere vormen van extremisme, zowel in de theorie als in de praktijk. Op deze tendens zou meer toezicht moeten en kunnen worden georganiseerd. Een vergelijkbaar vervolg zou moeten worden gegeven aan het verschil tussen mannen en vrouwen, waarbij wij observeren dat de methodiek en theorie zich voornamelijk heeft gericht op mannelijke geduiden, en er onder de respondenten een behoefte bestaat aan meer inzicht, training en handvatten.

4.4.6 Toetsen van de instrumenten

Definities & toelichting

In een recent onderzoek vergeleken Logan en Lloyd (2019) vier verschillende risicotaxatie-instrumenten, waaronder de VERA-2R en de ERG+22, met elkaar op 1) begrip van risico, 2) training nodig om het instrument te gebruiken, 3) *target population*, 4) uitkomst van het instrument en 5) of het instrument onafhankelijk geëvalueerd is. De onderzoekers concluderen dat in de context van gewelddadig extremisme betere definities en standaarden essentieel zijn voor integriteit van de duiding en om verschillen tussen professionals te voorkomen. Op basis van hun onderzoek waarschuwen de auteurs voor een willekeur aan definities en duidingen, en doen zij aanbevelingen voor gedetailleerde definities en processen van evaluatie door experts.

Toetsing van VERA-2R

Wij constateren op basis van het huidige onderzoek dat er veelbelovende initiatieven zijn om de duidingsinstrumenten te toetsen. Een voorbeeld is het onderzoek naar de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de VERA-2R, uitgevoerd door het NIFP in 2020. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is een belangrijk kenmerk van kwaliteit (zie ook Logan & Lloyd, 2019). Het uitvoeren van dergelijk onderzoek naar de betrouwbaarheid en validiteit van de risico-instrumenten is een voorwaarde voor goed toezicht en controle op de kwaliteit van de duidingen (Augestad Knudsen, 2018; Monahan, 2015). Uit het onderzoek bleek dat deze methodologie over het algemeen een goede tot zelfs uitstekende interbeoordelaarsbetrouwbaarheid heeft. Dit betekent dat verschillende beoordelaars de indicatoren op dezelfde manier interpreteren en scoren. Tegelijkertijd merkt de inspectie ook op dat de PI's onderling verschillend denken over de VERA-2R. Zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk, bleek dat bij het invullen van de VERA-2R door verschillende medewerkers er juist hele verschillende uitkomsten kwamen. In wat nu volgt leggen we deze casus in meer detail uit en bespreken we implicaties voor kwaliteit. Zo legt een medewerker uit dat:

“Alhoewel ik [datum] een rechtszitting heb gehad waarin wij als Reclassering een rapportage hebben opgesteld, psycholoog van het NIFP en psychiater. En daar zaten behoorlijke verschillen tussen de uitkomsten van de VERA. [...] NIFP had een laag risico en wij hadden een hoog risico. Dan krijg je natuurlijk vanuit de rechtbank vragen van hoe komt dat? Ja hoe komt dat, ik denk dat dat in die zaak specifiek kwam door de wijze waarop informatie gewogen is. Je hebt een deel van de informatie voordat iemand is aangehouden, dus je hebt tapverslagen, gegevensdragers zijn uitgelezen en gecontroleerd. Nou daar komt heel veel informatie uit. Vervolgens wordt iemand aangehouden, en hetgeen wat die dan gaat vertellen en verklaren, weegt in mijn optiek op het moment dat iemand ontkend een stuk minder zwaar dan hetgeen wat bij hem gevonden is op het moment dat die niet wist dat die in de gaten werd gehouden.”

[respondent_RN_3]

Vanuit het OM werd ook een suggestie gedaan over hoe dergelijke discrepanties verklaard kunnen worden:

“Het is best bijzonder. Daar heb ik toen ook wel, los van de zaak, ook wel afspraken over gehad met het NIFP en de reclassering van hoe kan dat nou? Wat je ziet is dat de reclassering zit natuurlijk veel meer aan allerlei tafels waar heel veel inhoud voorbijkomt wat ze allemaal meewegen. Ze zijn ook iets meer streetwise dan de psychologen en de psychiater denk ik, de reclassering. Kennen onze verdachte ook heel goed.”

[respondent_OM_3]

De scores op de VERA-2R mogen dan misschien vergelijkbaar zijn, maar zoals eerder beschreven leidt de VERA-2R niet tot een kant-en-klaar oordeel. Er moet vervolgens nog echt geduid worden en medewerkers kunnen beargumenteren dat bepaalde elementen zwaarder of minder zwaar wegen voor het uiteindelijke oordeel. Uit de interviews blijkt dat hier discrepanties kunnen ontstaan, zoals in bovenstaande citaten wordt geïllustreerd. Gesteld kan worden dat er nog winst te behalen valt waar het gaat om de uniformiteit binnen het proces van afronding van de VERA-2R tot aan uiteindelijke duiding/interpretatie van de VERA-2R. Daarnaast wijst de data op het belang van toetsen van de betrouwbaarheid wanneer verschillende instanties de duiding uitvoeren, en wat de invloed is van de nabijheid tot het subject van de duiding. Tijdens de expert meeting werd hier tegen ingebracht dat er altijd een mate van subjectiviteit aanwezig zal blijven; instrumenten moeten namelijk ook niet te rigide worden voor een complexe praktijk. Echter, meer onderzoek naar het vergroten van de betrouwbaarheid zou hier meer inzicht in kunnen geven.

Toetsing overige duidingsinstrumenten

Ook het gebruik van verschillende risico-instrumenten door dezelfde instantie kan leiden tot verschillende scores. Zo vertelde een medewerker van de politie over een poging om te duiden volgens de IR-46 en de TRAPP:

“Daar hebben we mee geëxperimenteerd. Op een gegeven moment hebben we onze eigen duiding... parallel daaraan hebben we twee mensen gevraagd, uit mijn eigen team, zouden jullie dezelfde casussen via die TRAPP willen duiden? Kijken waar je dan op uitkomt. En die kwamen echt tot andere uitkomsten, tot mijn grote teleurstelling. Ik had stilletjes gehoopt dat je dan een soort onderbouwing van je eigen gelijk krijgt, maar nee niks is minder waar.”

(respondent_NP_1)

Deze medewerker noemt ook het belang van periodiek wetenschappelijke review van de gebruikte instrumenten: *“We deden ook niks, doen nog steeds niks, aan een soort van review. Dat we af en toe eens kijken, doen we het nog wel goed? Of is de wetenschappelijke waarde van dit verhaal nog wel... Dat is logisch, we zijn geen wetenschappelijk instituut, we zijn een uitvoeringsorganisatie.”*

Voor duidingsinstrumenten die niet openbaar zijn, of die niet volgens een vaststaande methode verlopen, is het moeilijker om de instrumenten te toetsen. Uit onze interviews blijkt ook dat dit in de praktijk niet gebeurt. Met uitzondering van het controlemechanisme zoals hierboven beschreven, is er geen toetsing van de instrumenten of methoden door onafhankelijke experts of onderzoekers. Een medewerker van de gemeente zegt hierover het volgende:

“Dat is nu dus eigenlijk compleet iets tussen bijvoorbeeld NTA en partners maar er zijn natuurlijk ook gemeenten met andere duidingsinstrumenten. Dan ben je best wel afhankelijk van de makers van het instrument en wat zij meegeven. Wat daar volgens mij een hele grote verbetermogelijkheid is, is met name op rijksniveau inhoudelijke kennis om dat soort instrumenten en ook nieuwe ideologieën die erin worden toegevoegd, te toetsen.”

(respondent_gemeente_3)

NTA beschrijft hierover:

“In onze methodiek zijn we ook bezig met een externe evaluatie. Dat is het spanningsveld, de methodiek is natuurlijk een intern iets. Als het op straat komt dan is het eigenlijk al bijna niet meer bruikbaar. Het is wel een product wat in samenwerking met andere partijen in het veld tot stand komt.”

(respondent_NTA_2; ook respondent_LSE_1&2)

Zoals besproken, is er toenemende aandacht voor het belang van toetsing van instrumenten en het vergroten van de betrouwbaarheid tussen de beoordelaars. Tegelijkertijd observeren we dat er nog vraagstukken zijn die niet subject zijn van onderzoek of controle. Het is daarom van belang dat deze periodieke reviews en onderzoeken in de toekomst meer aandacht krijgen. Daarnaast lijkt het ook van belang dat methodieken die niet openbaar kunnen worden gemaakt wel kunnen worden onderzocht door externe deskundigen.

4.5 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Tot slot ziet dit onderzoek op het inzichtelijk maken van welke beroepsmogelijkheden er zijn tegen de totstandkoming en consequenties van ideologische duidingen. We kunnen concluderen op basis van de interviews, de rechtspraakanalyse en de literatuur dat ondanks de aanwezigheid van verschillende klachten- en bezwaarprocedures, er zelden echt in beroep wordt gegaan tegen een duiding. Dit heeft diverse oorzaken, waaronder onbekendheid met de mogelijkheden, en een beperkt aanbod aan duiders. In de volgende paragrafen zetten wij uiteen welke mogelijkheden er zijn en weiden we uit over enkele bijzondere gevallen waarin wel contra-expertise is gezocht. Daarnaast bespreken we een aantal knelpunten.

4.5.1 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de persoonsgerichte aanpak

Geduide personen worden genotificeerd als ze zijn opgenomen in de PGA maar kunnen niet in beroep gaan tegen het feit dat ze in de aanpak zijn opgenomen. Wel is er de mogelijkheid om een AVG-inzageverzoek te doen (Woo-verzoek), een wissingsverzoek, of om een klacht in te dienen over de conclusies van het rapport. Een respondent van de gemeente geeft aan dat de betreffende persoon van deze mogelijkheden op de hoogte wordt gesteld in de notificatiebrief:

“Dat hebben wij op een gegeven moment ook expliciet als bijlage toegevoegd aan die notificatiebrief. Ook wij hebben geleerd, en die AVG bestaat ook nog niet zo lang [...] wij hebben het inmiddels allemaal zo geregeld, dat iemand echt goed gewezen wordt op z’n rechten en z’n mogelijkheden, vanwege die inbreuk op de privacy die wij uitvoeren”

[respondent_gemeente_6]

Het is niet duidelijk in hoeverre er landelijke overeenstemming is over het informeren van geduide personen over hun beklag- en beroepsmogelijkheden. De analyse van de interviews suggereert dat bestaande klachtenprocedures in de praktijk niet vaak worden benut door geduiden. Tevens blijkt dat er weinig concreets mee wordt gedaan indien een geduide het oneens is met de duiding. Sommige respondenten geven aan dat er ook nadelen zitten aan het opnieuw duiden van subjecten. Zo beschreef de reclassering:

“Ik vraag me af inderdaad in hoeverre het praktisch haalbaar is. En ik denk bij sommige duidingsvragen, sommige vragen kun je ook maar één keer stellen. [...] Als je een bepaalde kant op wilt met vragen of als je bijvoorbeeld uitvraagt wat... als je hebt gezien welke predikers iemand volgde of dat soort dingen, als je dan dingen uit gaat vragen. Uiteindelijk heeft iemand met wie je in gesprek bent ook wel een beetje door waar je naar op zoek bent. Als die eenmaal door heeft waar je naar op zoek bent, de volgende [instantie] is daar ook naar op zoek.”

[respondent_RN_3]

In de praktijk is er dus nog weinig bekend over wanneer het nuttig, noodzakelijk of zelfs contra-productief is om over te gaan tot contra-expertise. De enige concrete plek waar duidingen uitgedaagd worden is tijdens de rechtspraak. Om deze reden lichten wij twee vignetten uit met verschillende vormen van contra-expertise onder 4.5.3 (beroepsmogelijkheden binnen de detentieketen) en 4.5.3. (Beroepsmogelijkheden binnen de strafrechtketen) .

4.5.2 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de detentieketen

Binnen de detentieketen zijn er ook specifieke mogelijkheden om tegen een duiding in beroep te gaan. De beslissingen op basis van een duiding kunnen bijvoorbeeld worden aangevochten met een klachtenprocedure. Deze duidingen betreffen bijvoorbeeld de ingaande of uitgaande post van een gedetineerde. Een respondent werkzaam binnen detentie geeft aan dat een poststuk bijvoorbeeld kan worden geweigerd als de afzender hoog op een CTER-lijst staat en om die reden als schadelijk wordt beschouwd voor de gedetineerde in kwestie (respondent_detentie_7). Onderstaande uitwisseling geeft een illustratie van een dergelijke klachtenprocedure:

Respondent_detentie_1: Die [gedetineerde] vult een formulier in en gaat in beklag tegen het besluit van de directie. Die wordt dan gehoord, evenals de directie. En die moet het dan weer verklaren. Dan neemt de beklagcommissie een besluit.

Interviewer: Oké, en je zei net dat als een andere duider misschien zegt van het is toch wat gematigder. Is dat dan een andere duider?

Respondent_detentie_1: Nou dat gaat er meer om dat de beklagcommissie op dat moment ook ziet wie de eerste duider is geweest. [...] Dan willen ze er nog onder vier ogen zeg maar even overheen laten gaan.

Uit de interviews komt naar voren dat binnen detentie niet vaak beklag wordt gedaan tegen duidingen. Dit zou verschillende redenen kunnen hebben volgens de gesproken medewerkers binnen detentie. Zo zouden gedetineerden over het algemeen goed op de hoogte zijn van wat wel en niet mag, en wanneer bepaalde poststukken dus tegengehouden kunnen worden. Daarnaast zou ook de fase van het strafproces een rol spelen. Wanneer een gedetineerde nog niet onherroepelijk veroordeeld is, zou diegene minder snel beklag doen om zichzelf in zo'n goed mogelijk daglicht te stellen (respondent_detentie_7).

Wel gaan gedetineerden geregeld in beroep tegen het beperken of niet toestaan van vrijheden op basis van (ideologische) duidingen, zo blijkt uit penitentiaire rechtspraak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Ideologische duidingen kunnen als (deel van een) reden worden aangewend om bijvoorbeeld een verzoek tot overplaatsing van de TA naar een reguliere afdeling te weigeren, het aantal verlofuren te beperken of überhaupt geen verlof te verlenen, of om een gedetineerde te plaatsen op een GVM-lijst (gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico). Over de inhoud van de duiding wordt echter doorgaans beperkt informatie verschaft. Zo wordt in

een zaak over opgelegde GVM-maatregelen en de TA-status van een gedetineerde enkel het volgende vermeld over de inhoud van de duiding:

“Uit de informatie van de TA bleek voldoende dat het risico tot radicalisering/werving nog steeds gold. In combinatie met de informatie van het OO [Operationeel Overleg] waren de opgelegde maatregelen noodzakelijk.”

(RSJ R-20/5801/GA)

4.5.3 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise in de jeugdbeschermingsketen

In de jeugdbeschermingsketen wordt algemeen toezicht uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd maar daar waar het gaat om jeugddetentie of andere strafrechtelijke beslissingen is de Inspectie Justitie en Veiligheid (vastgelegd in de artikelen 9.1 en 9.2 van de Jeugdwet) de aangewezen dienst. Deze inspecties hebben onder andere tot taak het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van jeugdhulpaanbieders, de Gecertificeerde instelling, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming (Antonides, Grijsbach & Hilbers, 2023).

Respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming geven aan dat ouders in beginsel volledige inzage krijgen in het dossier, ditzelfde geldt voor minderjarigen ouder dan 16 jaar (respondent_RvdK_1 en respondent_RvdK_2). Minderjarigen jonger dan 16 krijgen inzicht in hun eigen gespreksverslagen. Ouders en minderjarigen hebben de gelegenheid te controleren op feitelijke onjuistheden die dan uit de rapportage worden verwijderd. Indien zij het er inhoudelijk niet mee eens zijn, kunnen zij dit zowel mondeling als schriftelijk aangeven. In het geval dat zij dit schriftelijk doen, wordt dit als bijlage aan het dossier toegevoegd en komt op die manier ook bij de kinderrechter terecht. Uitzonderingen op het delen van de (volledige) rapportage kunnen erin zijn gelegen dat inzage in het hele dossier voor de minderjarige te belastend zou zijn, en waar het beperking van inzage aan ouders betreft, kan dit zijn gelegen in veiligheidsoverwegingen. In gevallen waarin het delen van informatie een direct gevaar oplevert voor het kind kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om wel bepaalde informatie te delen met de kinderrechter, maar niet met de ouders. Als dergelijke situaties spelen wordt altijd in het multidisciplinair overleg besproken hoe daarmee om wordt gegaan (respondent_RvdK_1).

Niet alleen voor de RvdK, maar voor alle organisaties in de jeugdzorg geldt dat zij op grond van de Jeugdwet verplicht zijn een klachtprocedure en een onafhankelijke klachtencommissie te hebben waar klachten over de uitvoering van het onderzoek en de bejegening van de medewerker van de instelling door de betrokkenen neergelegd kunnen worden. Ook kan de gang naar het tuchtrecht worden gemaakt en onder voorwaarden kan er ook gebruik worden gemaakt van een second opinion of het recht op contra-expertise. Het recht op een second opinion bij het bieden van jeugdhulp is niet wettelijk vastgelegd, waarover bij de invoering van de Jeugdwet wel discussie is geweest (Kamerstukken II 2013/2014, 33 684, nr. 45, p. 12 en Kamerstukken II 2013/2014, nr. 10, p. 119). In plaats daarvan kunnen gemeenten er zelf voor kiezen om een second opinion aan te bieden. Een respondent van de Raad

voor Kinderbescherming geeft aan dat in gevallen van een raadsonderzoek een second opinion niet voor de hand ligt, aangezien de organisatie hetzelfde onderzoek niet nog een keer zal laten uitvoeren door een andere raadsonderzoeker. Een klachtenprocedure zal daarom meer voor de hand liggen (respondent_RvdK_2).

Het recht op contra-expertise volgt uit artikel 810a lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Ouders hebben op grond van dat artikel de mogelijkheid om in zaken over de ondertoezichtstelling aan de rechter een deskundigenonderzoek te verzoeken. De Hoge Raad heeft bepaald dat dit recht evenzeer geldt bij uithuisplaatsingen (ECLI:NL:HR:2019:575, ECLI:NL:HR:2020:961). Een contra-expertise zal veelal gaan om tegenonderzoeken van onderzoek dat is gedaan door de Raad voor de Kinderbescherming of een Gecertificeerde Instelling, maar soms kan ook om een contra-expertise worden gevraagd als er nog geen onderzoek vanuit Jeugdzorg ligt (ECLI:NL:HR:2020:961). De rechter kan het verzoek om contra-expertise afwijzen, maar mag dit niet doen op de enkele grond dat de rechter daar geen nieuwe inzichten van verwacht (ECLI:NL:HR:2021:887). In gevallen waarin een kindbeschermingsmaatregel is opgelegd, geldt dat ouders doorgaans tegen die beslissing in beroep kunnen bij een hogere rechter.

Uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheden van extra onderzoek of contra-expertise in de praktijk erg weinig worden benut. De oorzaak hiervoor is meervoudig, zo kan dit gelegen zijn aan het ontbreken van financiële middelen maar kan dit ook gelegen zijn in de opvatting dat een vertraging in de besluitvorming als gevolg van aanvullend onderzoek niet in het belang van het kind wordt geacht (Van den Bosch & Rijbroek, 2020). Wat betreft klachtprocedures blijkt dat jeugdigen nauwelijks klachten indienen, dit komt onder andere doordat zij onbekend zijn met de procedures maar ook doordat de procedures versnipperd zijn, zo kunnen klachten worden ingediend bij de gemeente, kan dit op grond van de Jeugdwet (bij de instellingen zelf) of op grond van de wet maatschappelijke ondersteuning (Jeugdbudsmans Den Haag, 2022). Een respondent uit de rechtspraak, die zowel ervaring heeft binnen jeugd- en familierecht als strafrecht, geeft de volgende verklaring voor het feit dat er weinig in beroep wordt gegaan tegen duidingen binnen de jeugdbeschermingsketen:

“Ik denk dat de strijd zich concentreert niet zo zeer op de duiding maar dat de strijd zich concentreert op het verschil van inzicht over hoe je met kinderen om zou moeten gaan [...] Ik denk dat binnen het strafrecht je veel meer ook belang hebt bij het aanvechten van een duiding omdat die duiding zo sterk van invloed is op welke kwalificatie er gegeven wordt aan jouw gedrag.”

(respondent_rechter_2)

In onderstaand vignet werken wij een voorbeeld uit van een zaak waarin gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om contra-expertise te vragen door een andere deskundige op te roepen die handelingen of gedachten kan duiden.

Vignet 2: Beroep tegen duiding en contra-expertise

ECLI:PHR:2022:470

Het betreft een zaak over een verzoek om vaststelling van een omgangsregeling tussen een vader en zijn, ten tijde van de behandeling bij het hof, achtjarige zoon. Moeder en zoon zijn opgenomen in een justitieel beschermingsprogramma omdat de vader zijn zoon in het verleden tot tweemaal toe heeft ontvoerd naar het buitenland en de moeder heeft mishandeld. Deskundigen hebben geconstateerd dat er nog steeds een hoog dreigingsrisico is voor eengerelateerd geweld. De vader is het echter niet eens met deze duidingen, waardoor een beroep wordt gedaan op contra-expertise. In het vonnis wordt uitgeweid over een onafhankelijk onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Veiligheidshuis Arnhem. Dit rapport is tevens opgenomen in het expertiserapport van NTA:

‘De vader stelt dat er geen concrete feiten en omstandigheden zijn die rechtvaardigen dat hij geen contact met zijn jongste [de jongste zoon] kan hebben. Hij is bereid de omgang gefaseerd en onder begeleiding te starten. Hij geeft verder aan dat onder meer het Veiligheidshuis Arnhem de omgang wil begeleiden. De vader stelt verder dat hij geen informatie krijgt van de politie en de hoofdofficier van justitie. Hij wijst er op dat de bevindingen van de reclassering, Jeugdzorg en Kairos lijnrecht tegenover het standpunt van de politie en de hoofdofficier staan. Om die reden heeft - na lang aandringen - in opdracht van het Veiligheidshuis Arnhem een onderzoek plaatsgevonden door een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat gespecialiseerd is in onder meer mogelijke eerwraakrisico's. De uitkomst van dat onderzoek is opgenomen in NTA- rapport en de vader geeft aan dat hij geen inzage in dit rapport heeft gekregen.’

Daarnaast is volgens de vader sprake van gedateerde duidingen die niet overeenkomen met de huidige situatie tussen hem en zijn zoon en ex-partner.

‘De vader betwist met klem dat hij zich heeft schuldig gemaakt aan fysiek geweld en eerwraak jegens de moeder. De rapportages van het LEC uit 2017 en 2018 zijn louter opgesteld vanuit een algemeen cultureel perspectief, zijn gedateerd en bieden geen grondslag voor deze beschuldigingen. Sinds de uitkomst van die rapporten is er bovendien veel veranderd in deze casus. Desondanks handhaaft de officier van justitie zonder motivering de risico-inschatting.’

Uiteindelijk wordt het verzoek van de vader om een omgangsregeling met zijn zoon afgewezen. Het hof zou immers, in tegenstelling tot wat de vader beweert, zijn uitgegaan van actuele feiten en omstandigheden waaruit kan worden geconcludeerd dat er nog steeds grote veiligheidsrisico's bestaan voor moeder en zoon. De vader zou de echtscheiding namelijk nog altijd niet accepteren en nog steeds uit zijn op informatie over de moeder.

4.5.4 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise binnen de strafrechtketen

Binnen de strafrechtketen bestaat uiteraard de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een uitspraak van de rechtbank. Als een geduide het oneens is met een rapport, bijvoorbeeld van de reclassering, staat het hem of haar vrij om via de verdediging de rechtbank te verzoeken om een andere duiding uit te laten voeren. De reclassering neemt ook op in haar rapport dat de geduide contra-expertise heeft verzocht (respondent_RN_2). Het is dan aan de rechtbank om dergelijke verzoeken te beoordelen. Indien de verdediging of het OM het oneens is met een duiding of daar aanvullende vragen over hebben, kunnen zij de deskundige oproepen ter ondervraging, of kunnen zij een andere deskundige oproepen om contra-expertise te geven. In een recente strafzaak waarbij meerdere verdachten werden berecht voor deelname aan een terroristische organisatie, stelde NTA in het duidingsrapport dat de handelingen van deze verdachten niet uit een ideologische motivatie voortkwamen. Volgens de NTA-deskundige was er bij enkele verdachten een verhoogd risico op radicale ideeën, maar was er geen concreet bewijs dat zij handelden uit een extremistisch wereldbeeld. Op basis hiervan werd de deskundige gehoord ter zitting, en door het OM ondervraagd over hoe de duidingen en conclusies tot stand waren gekomen. Interessant om op te merken is dat het OM in deze zaak vrijspraak vroeg tegen de meerderheid van de verdachten, en toch genoeg bewijs zag om een veroordeling te vragen voor twee verdachten, tegen het duidingsrapport in (veldwerknootities Justitieel Complex Schiphol, December 2022). Uit de interviews blijkt ook dat het OM en de verdediging zelden de conclusies van de deskundigen in twijfel trekken, of hiertegen in beroep gaan (respondent_OM_1 & respondent_NTA_2). Wel wordt NTA soms ingeschakeld om contra-expertise te geven na een duiding van andere instanties:

“Dus je hebt ook een duiding van het NIFP bijvoorbeeld of van de politie. Soms worden wij ook gebruikt als contra-expertise. Dus dan ligt er een duiding en dan moeten wij er nog eens naar kijken.”

(respondent_NTA_2)

Uit de rechtspraakanalyse en interviews blijkt dat er in de praktijk niet vaak in beroep wordt gegaan tegen ideologische duidingen. Het feit dat dit weinig gebeurt, hoeft niet direct te betekenen dat verdachten het altijd eens zijn met een duiding. Er zijn verschillende redenen waarom geduide personen niet in beroep gaan, ondanks dat zij het niet eens zijn met een duiding. Een advocaat licht dit toe met een voorbeeld:

“Als het dan tot een veroordeling komt, zullen wij dan in ieder geval willen betogen voor een voorwaardelijke straf met voorwaarden. Stel een duidingsdeskundige ziet daar mogelijkheden voor, dan gaan wij niet zeggen “we vinden het persoonlijk onzin wat die duidingsdeskundige zegt want volgens ons heeft cliënt helemaal niet een ideologie en heeft ze ook helemaal geen begeleiding nodig”. Want dan ga je naar een onvoorwaardelijke straf toe, dat is het zure.”

(respondent_advocaat_1)

Vignet 3: discussie over expertise in de rechtbank

[ECLI:NL:GHDHA:2023:130](#)

Het betreft een hoger beroep waarbij de verdachte zich schuldig zou hebben gemaakt aan het opruien tot een strafbaar feit (vrouwenbesnijdenis). Uit een interview met het OM blijkt dat vanuit de verdediging de wens bestond om de content van het lesmateriaal te duiden door een deskundige. Hierover ontstond een discussie zoals beschreven door de Officier van Justitie:

En ze kwamen met twee namen, waaronder met [naam duider]. En [naam duider] is ook als zodanig benoemd. Waar we overigens daar bezwaar tegen, maar toch benoemd. Wat er dan gebeurt is, als we het niet eens worden met elkaar dan krijgen we een soort debat bij het Hof in dit geval over of het wel of niet een deskundige is. Nou wij vonden dat je daaraan kon twijfelen om allerlei redenen, waaronder ook hoe die gefinancierd wordt. Het is een leerstoel in [stad] waar die professor in is, maar ze hebben hem toch toegestaan en toegelaten. Die heeft ook nu zelf een rapport geschreven en zo'n duiding gegeven van hoe je dit moet zien.

Het hof staat de duiding door de deskundige toe, en mede door deze duiding komt zij tot de volgende conclusie:

Het hof overweegt vervolgens ten aanzien van de context als volgt. De door de raadsheer-commissaris benoemde deskundige [naam duider] heeft op verzoek van het hof onderzoek verricht. De deskundige heeft ter terechtzitting in hoger beroep uitgelegd dat het in de traditie van het Islamitisch onderwijs niet noodzakelijk is om bij het uiten van een op zich afkeurenswaardige aanbeveling, hier zelf expliciet afstand van te nemen. "Dit is niet inherent aan de logica van het theologisch betoog."

Desgevraagd heeft de deskundige ter terechtzitting toegevoegd dat toehoorders begrijpen dat niet de eigen opvatting van de docent wordt weergegeven en dat de woorden 'vrouwenbesnijdenis is aanbevolen' voor de toehoorders niet impliceren dat deze aanbeveling opgevolgd moet worden.

Het hof komt tot een vrijspraak van de tenlastegelegde feiten, in tegenstelling tot wat de rechtbank in eerste aanleg besloot. Wat interessant is aan dit vignet, is dat het beschrijft dat er geen consensus is over wat expertise is, en dat dit een nog betwiste vorm van kennis is. Ook hier zien we, in overeenstemming met onze analyse, dat expertise wordt bevraagd in institutionele termen (waar iemand werkt, hoe iemand wordt betaald) en minder op basis van een inhoudelijke reputatie over deskundigheid of staat van dienst.

Ook wordt er in de praktijk zelden contra-expertise aangevraagd, omdat dit vaak niet opportuun is. Zo ontvangen advocaten de duidingsrapporten geregeld pas kort voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling, waardoor het aanvragen van contra-expertise zou betekenen dat de zaak wordt opgehouden. Verdachten zitten vaak al langere tijd vast en willen zo snel mogelijk van de strafzaak af zijn, waardoor niet wordt overgegaan tot contra-expertise (respondent_advocaat_1; respondent_advocaat_2). Een ander obstakel ten aanzien van contra-expertise, is het gebrek aan verscheidenheid van instanties met expertise op dit gebied. Een deelnemer aan de expertmeeting gaf aan dat het voor de verdediging lastig is om een andere duidingsinstantie te vinden met hetzelfde niveau van expertise als NTA. Tijdens de interviews wordt ook ingegaan op de gevolgen hiervan voor goede contra-expertise:

“In theorie kan dat want de rechtspraak wordt ook wel als een soort van recht op contra-expertise gezien. Alleen contra-expertise lijkt me nog best wel ingewikkeld, want het aantal mensen dat belast is met duiding of het aantal mensen dat zich min of meer expert mag noemen op dit terrein, daar zijn er niet ontzettend veel van te vinden. Dus ik denk dat het dan best ingewikkeld wordt om contra-expertise vorm te geven op dit gebied.”

(respondent_OM_2; ook respondent_detentie_5)

In het vignet op de vorige pagina lichten wij nogmaals een interessante casus uit onze rechtspraak-analyse toe.

4.6 Samenvatting resultaten per keten

4.6.1 Samenvatting PGA

Hoe komen duidingen tot stand?

Binnen de PGA zijn veel professionals actief om op preventieve wijze signalen van radicalisering en extremisme te duiden. Het is interessant om op te merken dat er onder deze actoren geen consensus bestaat over wat precies een duiding is. Uit de interviews blijkt dat deze definitie kan variëren van het interpreteren van symboliek tot het uitvoeren van een duiding met behulp van een duidingsinstrument. Binnen de PGA kunnen signalen die aanleiding geven tot zorg door deelnemende instanties worden ingebracht bij het casusoverleg, geleid door de gemeente. Tijdens het weegmoment wordt in overleg tussen meerdere professionals bepaald of de casus geïncludeerd wordt. Vanaf dat moment wordt de casus in het casusoverleg besproken. Bij twijfel wordt een casus altijd ingebracht. Het casusoverleg is een multidisciplinair overleg waarbij een aantal vaste partners - gemeente, politie en OM - en een aantal casusafhankelijke partners betrokken zijn, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland. Daarnaast kunnen er ook meer incidentele partners betrokken worden bij een casusoverleg, zoals instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg, jongerenwerk, daklozenloketten of jeugdzorginstellingen. Deze partijen dragen bij aan het overleg vanuit hun eigen informatiepositie en expertise. Het casusoverleg wordt door alle geïnterviewde actoren ervaren als een waardevolle infrastructuur om informatie te delen, op multidisciplinaire wijze naar een vraagstuk te kijken en

samen te werken. Indien uit het casusoverleg blijkt dat er nadere helderheid nodig is om vast te stellen of gedragingen voortkomen uit een ideologisch motief, kan er een duidingsrapport worden aangevraagd door partijen binnen en buiten het casusoverleg. Externe duidingen worden meestal gedaan door NTA, in sommige gevallen ook door het LSE, afhankelijk van de mate waarin de visie van deze instanties aansluit bij die van de gemeente of reeds bestaande contacten tussen partijen. Op basis van een dergelijk rapport wordt in samenspraak besloten over een passende interventie. Het exacte verloop van de duidingen en de aangewezen instantie om te duiden, verschilt per gemeente. Er is nationaal geen eenduidige procedure. Tevens blijkt dat ook binnen het casusoverleg soms wordt geworsteld met de vraag of een casus wel of niet moet worden opgeschaald, of juist afgeschaald. Een vastomlijnde beslisboom om deze keuze te maken lijkt veelal te ontbreken.

Wat is het doel van de duiding?

In de gevallen waarin op basis van signalen wordt overgegaan tot ideologische duiding staat een preventief veiligheidsdoel centraal. Vanuit de persoonsgerichte aanpak bestaat de wens om het gedrag/ de uitingen te duiden om zo (a) te kunnen bepalen of de betreffende persoon op dat specifieke moment een veiligheidsrisico oplevert (bijvoorbeeld een geweldsdreiging) en/of (b) in de aanpak dient te worden opgenomen. Ook binnen de politie staat een dreigingsinschatting op basis van een risicoclassificatie centraal, waarbij het voornaamste doel van de ideologische duiding is om in te schatten of er een risico is dat de persoon in kwestie de wet zal overtreden, al dan niet middels het plegen van geweld.

Welke kwaliteitscriteria worden er gebruikt?

Binnen de PGA bestaan er geen vaststaande criteria waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Op basis van de data en literatuur hebben wij voorwaarden voor kwaliteitscriteria geformuleerd. Het is niet het doel van dit rapport om de kwaliteit van duidingen te controleren, maar om handvatten te bieden om die kwaliteit te waarborgen.

Zorgvuldige rapportage

Vanwege de diversiteit aan actoren zijn er verscheidene rapportages die worden gebruikt binnen de PGA. Instanties zoals het NTA en LSE hebben een eigen vaststaande structuur van rapporteren. Bij de fase van signaleren is er geen standaard van rapporteren. Er wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan rapportages, waarin ook het verschil tussen signaleren, interpreteren en duiden meer aandacht krijgt. In de praktijk is dit echter nog volop in ontwikkeling. Daarnaast verschilt het per gemeente in hoeverre er standaardisering wordt toegepast en welke modellen er worden gevolgd.

Informatiedeling

Het delen van informatie is een essentiële factor in het duidingsproces: een gebrek aan informatie vormt een barrière voor een kwalitatief goede duiding. In vergelijking met omringende landen, is de informatiedeling tussen betrokken actoren door middel van multidisciplinaire overleggen relatief goed

georganiseerd. Respondenten geven aan dat dergelijke overleggen een vertrouwensband stimuleren en dat de informatiedeling via korte lijntjes verloopt. Dergelijke praktijken worden daarom regelmatig als best practice genoemd. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de verbetering van de wettelijke basis om conform AVG data te delen en het voorkomen van mensenrechtenschendingen naast het recht op privacy. Respondenten uit verschillende ketens zijn zich ervan bewust dat in deze preventieve fase het delen van data nog meer zorg en aandacht nodig heeft. De autoriteit persoonsgegevens heeft over het casuoverleg aanbevolen om de noodzaak en proportionaliteit van de informatiedeling beter te onderbouwen. Momenteel ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om dit proces te verbeteren.

Kwaliteit van trainingen

Bijna alle respondenten actief in de persoonsgerichte aanpak noemden als voorwaarde voor kwaliteit dat de duiders de juiste kennis en expertise hebben om uitingen en gedragingen in de juiste context te plaatsen. Binnen de PGA wordt er actief ingezet op trainingen om eerstelijnsprofessionals kennis bij te brengen over symbolen, gedragingen en extremistische ideologieën. Deze trainingen worden verzorgd door instanties zoals het NTA, LSE, maar ook door overheidsinstanties. Het toezicht op deze trainingen is echter in beperkte mate georganiseerd. De door overheidsinstanties verzorgde trainingen zijn in de laatste jaren geaccrediteerd, maar dit geldt niet voor trainingen door externe (commerciële) partijen. Hierdoor is het moeilijk om de kwaliteit van de trainingen te controleren. Daarnaast observeren wij dat er door de trainingen een risico ontstaat op rolverwarring onder de eerstelijnsprofessionals. In de afwezigheid van duidelijke definities omtrent duidingen en signaleren is het cruciaal dat in trainingen aandacht wordt besteed aan de verantwoordelijkheden van degenen die worden getraind, en de bijbehorende vaardigheden.

Expertise

Het casuoverleg brengt verschillende vormen van expertise bij elkaar, en zorgt voor een balans tussen de verschillende partijen en hun respectievelijke deskundigheid. Binnen de PGA worden duidingspartijen zoals NTA, LSE gezien als experts op het gebied van duidingen. Er is een grote mate van bewustzijn over de grenzen van de expertise van de betrokken partijen. Tegelijkertijd observeren wij dat door de casuïstiek, de expertise binnen de PGA zich voornamelijk heeft ontwikkeld met betrekking tot jihadistisch extremisme, en dat er behoefte is aan een bredere blik op ideologie en duiding. Het duiden van andere vormen van ideologieën lijkt nog veel meer in de kinderschoenen te staan, en soms worden deze ideologieën in het geheel over het hoofd gezien. Respondenten hebben de behoefte om hun expertise uit te breiden.

De interviews tonen een hoge mate van reflectie over de complexiteit van het duiden. Binnen de preventieve aanpak, lijkt er echter nog een duidelijke scheiding tussen de expertise op het gebied van ideologie en psychologie. Hoewel er in toenemende mate aandacht is voor de overlap tussen deze twee gebieden, en daarmee de behoefte aan interdisciplinaire expertise, blijft deskundigheid voornamelijk georganiseerd langs reeds bestaande instituten en structuren.

Op welke manier is toezicht georganiseerd?

De PGA heeft in toenemende mate aandacht voor toezicht en controle. Zoals eerder genoemd, wordt het multidisciplinaire karakter van het casusoverleg ervaren als een manier van toezicht houden. Partijen die in dit kader een duiding uitvoeren (NTA, LSE, de politie) hanteren daarnaast intern een vier-ogen-principe, waarbij het instrument altijd door meerdere collega's wordt ingevuld. Tegelijkertijd constateren ook de gemeenten dat er geen externe manier van toezicht is georganiseerd. Oplossingen zoals werken met intervisies zijn wel verkend, maar hebben nog geen structurele vorm gekregen. Gezien de preventieve fase waarin geduiden zich bevinden, is dergelijke intervisie wel wenselijk. Een andere factor in het verbeteren van controlemechanismen ziet op het voorkomen van blinde vlekken in het behandelen van de casuïstiek. Meerdere respondenten gaven aan dat zij een verschil observeerden in het behandelen van casuïstiek omtrent jihadistisch extremisme en rechts-extremisme, waarbij de laatste vorm van extremisme minder snel werd herkend of eerder genormaliseerd. De noodzaak om in deze casussen een diepgaande duiding uit te (laten) voeren wordt blijkens de interviews veel minder vaak gezien.

Wat zijn de mogelijkheden voor contra-expertise?

Geduide personen worden genotificeerd als ze zijn opgenomen in de PGA maar kunnen niet in beroep gaan tegen het feit dat ze in de aanpak zijn opgenomen. Wel is er de mogelijkheid om een AVG-inzageverzoek te doen (Woo-verzoek), een wissingsverzoek, of om een klacht in te dienen over de conclusies van het rapport. Het is niet duidelijk in hoeverre er landelijke overeenstemming is over het informeren van geduide personen over hun beklag- en beroepsmogelijkheden. De analyse van de interviews suggereert dat bestaande klachtenprocedures in de praktijk niet vaak worden benut door geduiden. Het blijft echter nog onduidelijk hoe dit verklaard kan worden.

4.6.2 Samenvatting detentieketen

Hoe komen duidingen tot stand?

Binnen de detentieketen zijn er verschillende momenten en manieren om te duiden, en de duidingen hebben betrekking op zowel TA-gedetineerden als gedetineerden die op andere afdelingen gedetineerd zijn. In het kader van het Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme (PARE) kunnen meldingen die worden gedaan over personen die op een reguliere afdeling gedetineerd zijn aanleiding geven om een duidingsproces in gang te zetten. Wanneer een melding binnenkomt, wordt een casus "verrijkt", onder meer door informatie in te winnen via de inrichting waar de betreffende persoon gedetineerd is en via het GRIP. Na deze fase van verrijking wordt een besluit genomen: of er wordt opgeschaald en de casus wordt ingebracht in het MAR-casusoverleg, of er wordt afgeschaald.

Binnen de TA's worden op verschillende momenten duidingen uitgevoerd. Er is soms sprake van ad hoc duidingen, op basis van signalen die zijn opgevangen door medewerkers zoals PIW'ers. Deze signalen komen veelal bij bureau inlichtingen en veiligheid terecht. De signalen hebben soms betrekking op uitingen van gedetineerden, maar kunnen ook betrekking hebben op bijvoorbeeld poststukken.

Deze duidingen worden vaak uitgevoerd binnen het casusoverleg. Soms wordt er een externe partij ingeschakeld, bijvoorbeeld als er onduidelijkheid is over uitingen of binnengekomen materiaal. Binnen de TA's wordt ook op vaste momenten geduid, in elk geval voordat een gedetineerde binnenkomt, wordt overgeplaatst, een verlofaanvraag doet, of wordt vrijgelaten. Bij deze officiële duidingen wordt gebruik gemaakt van de VERA-2R. Daarnaast blijkt dat er in de praktijk ook door individuele medewerkers op een meer informele wijze wordt geduid. Hoewel dit door de betreffende medewerkers niet als zodanig wordt herkend, blijkt uit de gesprekken dat door diverse medewerkers betekenis wordt gegeven aan bepaalde signalen. Daarnaast wordt duidelijk dat er in de afronding van de VERA-2R een bepaalde mate van subjectiviteit speelt. Medewerkers die de geduide personen al goed kennen, nemen die kennis mee in de uiteindelijke duiding, waarbij de uitkomst van de VERA-2R (de risico-inschatting) kan worden aangepast.

Wat is het doel van deze duidingen?

Allereerst wordt een ideologische duiding uitgevoerd om te bepalen op welke TA-afdeling een (aanstaande) gedetineerde dient te worden geplaatst. Deze duiding past in het differentiatiebeleid van de TA's, dat als doel heeft om de wat meer gematigde (in termen van ideologie) gedetineerden te scheiden van de radicaal ideologische gedetineerden. Ook wanneer een individu op het punt staat om te worden vrijgelaten van de TA, kan aanleiding worden gezien om tot een ideologische duiding over te gaan. Binnen de detentie-context kan duiding richting geven aan de periode na detentie, bijvoorbeeld in termen van nazorg en monitoring, maar ook bij het toekennen van vrijheden, zoals het nemen van beslissingen over een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Ook als iemand bijna wordt overgeplaatst van de TA naar een reguliere afdeling wordt een ideologische duiding uitgevoerd. Het doel van deze duiding is dan om te bezien of iemand nog een gewelddadige ideologie aanhangt, en om een inschatting te maken van het risico dat de gedetineerde zou proberen om medegedetineerden van de reguliere afdeling te radicaliseren. Andersom kan het zoals gezegd ook voorkomen dat een gedetineerde op een reguliere afdeling wordt geduid. Het doel van deze duiding is het in kaart brengen van eventuele radicalisering van de betreffende gedetineerde, pogingen om radicale ideeën te verspreiden, en, hieraan gerelateerd en in het uiterste geval, om te bepalen of de gedetineerde dient te worden overgeplaatst naar een TA. Het analyseren van communicatie heeft tot slot als doel om verspreiding van extremistische ideologieën onder gedetineerden tegen te gaan.

Welke kwaliteitscriteria worden er gebruikt?

Binnen de detentieketen bestaan er geen vaststaande criteria waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Op basis van de data en literatuur hebben wij voorwaarden voor kwaliteitscriteria geformuleerd. Het is niet het doel van dit rapport om de kwaliteit van duidingen te controleren, maar om handvatten te bieden om die kwaliteit te waarborgen.

Zorgvuldige rapportage

Binnen de PI vindt rapportage plaats door middel van dagelijkse schriftelijke overdracht van de casemanagers. Binnen de PI's zijn tevens recente trainingen verzorgd om het proces van rapporteren te professionaliseren en werd tevens gesproken over een toenemende aandacht voor en bewustzijn van het belang van goed rapporteren. Waar uit de interviews wel blijkt dat medewerkers tevreden zijn over de kwaliteit van de rapportages, wordt nog niet duidelijk of daar standaard criteria aan zijn verbonden.

Informatiedeling

In vergelijking met andere ketens, blijkt uit de interviews dat de PI's een niet-optimale informatiepositie hebben. Omdat conform de AVG data worden gedeeld, ervaren sommige respondenten dat zij waardevolle details niet kunnen meegeven aan externe instanties die duidingen uitvoeren, terwijl dergelijke contextinformatie wel relevant kan zijn om tot een kwalitatief goede duiding te komen. Tegelijkertijd zouden de PI's zelf graag informatie ontvangen over de personen die zij binnen krijgen, maar blijkt dit in de realiteit niet altijd goed haalbaar. Ook na een extern uitgevoerde duiding ontvangt een PI niet direct het duidingsrapport. Omgekeerd geldt ook dat de PI's waardevolle informatie hebben over een individu op het moment dat deze persoon gaat resocialiseren, maar deze informatie niet altijd delen. De informatiepositie van de PI's zou conform de AVG verbeterd kunnen worden om de kwaliteit van duidingen te verbeteren. Ook hier geldt dat ongelimiteerd delen van informatie niet wenselijk is, maar dat hier kritisch onderzocht moet worden hoe dit op rechtvaardige en proportionele manier kan gebeuren.

Kwaliteit van trainingen

Uit de interviews met medewerkers van de PI blijkt dat er grote waardering is voor het organiseren van trainingen. Deze trainingen betreffen kennis over ideologische uitingen, maar ook zorgvuldig rapporteren. Meerdere respondenten binnen de PI geven aan dat zo'n training een herhalend karakter zou moeten hebben, zodat zij up-to-date blijven, en met name goed in staat zijn om verschillende ideologieën te signaleren. Vergelijkbaar met de PGA is er echter lang niet op alle trainingen toezicht. Eveneens observeren wij dat trainingen in sommige gevallen leiden tot rolverwarring. Doordat medewerkers worden geïnformeerd over gedragingen die mogelijk een uiting zijn van radicalisering, bemerken wij dat medewerkers die gedragingen vaker al zelf gaan duiden, en op basis daarvan besluiten of een signaal wel of niet moet worden doorgegeven. Hoewel dit spanningsveld lastig te voorkomen is, vraagt het wel om een duidelijker handelingskader.

Expertise

Vergelijkbaar met de PGA zijn er geen vaststaande criteria voor expertise of deskundigheid, maar wordt dit gezien als een "gegeven" van bestaande instanties zoals Reclassering Nederland en NTA. Binnen de TA's worden duidingen van communicatie daarom voornamelijk overgelaten aan externe partijen. Echter, het opvangen van signalen en het wegen van deze signalen wordt wel uitgevoerd door

medewerkers van de TA. Ook hier voert op bepaalde punten het beeld van een pionierend veld nog de boventoon en blijkt uit de interviews dat er een versterking nodig is van begrip en deskundigheid binnen de organisaties over eigen kunnen, definities en verantwoordelijkheid. Vergelijkbaar met de PGA is ook in deze keten een zorg over de blinde vlekken in de huidige expertise. Zo blijkt uit de interviews dat rechts-extremisme minder goed wordt opgemerkt, of dat dit gedachtegoed zelfs niet als extremistisch wordt gezien. Daarnaast observeren de medewerkers van de TA Zwolle dat expertise voornamelijk gebaseerd is op mannelijke individuen, terwijl vrouwen zich anders uiten, andere zorg behoeven en er wellicht andere indicatoren voor duidingen nodig zijn. Er bestaat een sterke behoefte aan meer handvatten bij het duiden van vrouwen.

Op welke manier is toezicht georganiseerd?

Omdat er geen vaststaande criteria zijn gedefinieerd voor kwaliteit of deskundigheid, is er ook geen georganiseerde manier van toezicht op de detentieketen als geheel. Medewerkers werken veelal met een vier-ogen-principe, waardoor er een vorm van toezicht op de duidingen bestaat. Daarnaast worden overleggen zoals het MAR-overleg of het MDO-overleg gezien als momenten van toezicht in een multidisciplinair kader.

Toetsing van de instrumenten

Zoals beschreven worden er binnen de detentieketen verschillende instrumenten gebruikt, zowel gestructureerde als niet-gestructureerde methoden. Hoewel er tot op heden een gebrek is aan toetsing van duidingsmethodieken, is er recent wel een onderzoek uitgevoerd naar de validiteit van de VERA2-R. Uit onderzoek van het NIFP bleek dat deze methodologie over het algemeen een goede tot zelfs uitstekende interbeoordelaarsbetrouwbaarheid heeft. Dit betekent dat verschillende beoordelaars de indicatoren op dezelfde manier interpreteren en scoren. Tegelijkertijd merkt de inspectie ook op dat de PI's onderling verschillend denken over de VERA-2R. Uit de interviews, zowel binnen als buiten de TA's, bleek dat het voorkomt dat verschillende partijen de VERA-2R afnemen met een bepaald individu, en dan op een heel ander eindoordeel uitkomen. De scores op de VERA-2R mogen dan misschien vergelijkbaar zijn, maar zoals eerder beschreven leidt de VERA-2R niet tot een kant-en-klaar oordeel. Er moet vervolgens nog echt geduid worden en medewerkers kunnen beargumenteren dat bepaalde elementen zwaarder of minder zwaar wegen voor het uiteindelijke oordeel. Gesteld kan worden dat er nog winst te behalen valt waar het gaat om de uniformiteit binnen het proces van afronding van de VERA-2R tot aan de uiteindelijke duiding/interpretatie van de VERA-2R. Daarnaast wijzen de resultaten op het belang van toetsen van de betrouwbaarheid wanneer verschillende instanties de duiding uitvoeren, en wat de invloed is van de nabijheid tot het subject van de duiding. Tenslotte bleek ook uit de interviews dat niet alle medewerkers die de VERA-2R uitvoeren, dit instrument geschikt vinden voor ideologieën zoals rechts-extremisme. Dit sluit aan bij onze bevindingen over "blinde vlekken" en wijst op een noodzaak voor vervolgonderzoek.

Wat zijn de mogelijkheden voor contra-expertise en beroep?

De TA's kennen een klachtenprocedure waar gedetineerden hun beklag kunnen doen over een beslissing op basis van een duiding, bijvoorbeeld tegen een afwijzing van een verzoek tot overplaatsing van de TA naar een reguliere afdeling. Volgens de geïnterviewde respondenten zou hier niet vaak gebruik van worden gemaakt door gedetineerden. Verklaringen die hiervoor worden gegeven zijn veelal dat gedetineerden deze afweging maken in het kader van hun strafzaak, of dat het in hun beleving niet zinvol is. Wel gaan gedetineerden geregeld in beroep tegen het beperken of niet toestaan van vrijheden op basis van (ideologische) duidingen, zo blijkt uit penitentiaire rechtspraak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

4.6.3 Samenvatting jeugdbeschermingsketen

Hoe komen duidingen tot stand?

Binnen de jeugdbeschermingsketen komen, net als binnen de detentieketen, zowel ad hoc duidingen als duidingen op vaste momenten voor. Waar het ad hoc duidingen betreft kan het zo zijn dat jeugdbeschermers signalen oppikken tijdens lopend onderzoek. Het kan hier een verscheidenheid aan onderzoeken betreffen, zoals onderzoek naar gezag en/of omgang bij complexe scheidingsproblematiek of schoolverzuim, waarbij door raadsonderzoekers signalen worden opgevangen over gedachtegoed van ouders en/of de minderjarigen. Ook kan het zijn dat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek start in een geval waar niet op voorhand bekend is dat er mogelijk sprake is van radicalisering. Daarnaast kunnen duidingen zich ook voordoen op vooraf bepaalde momenten. Zo kan in het kader van een gezag en/of omgangsonderzoek sprake zijn van een ouder, die wijst op de radicale opvattingen van de andere ouder. Ook kan duiding op vaste momenten aan de orde zijn wanneer er specifieke signalen over radicalisering zijn binnengekomen, ofwel bij de Raad ofwel bij ketenpartners die vervolgens de Raad betrekken. In de afgelopen jaren betrof dit onder andere zaken waarin een of beide ouders een radicaal gedachtegoed aanhing(en) en daar al dan niet naar handelden, bijvoorbeeld door een uitreis naar Syrië of waarin de minderjarige zelf een uitreis aan het plannen of uitvoeren was. Bij de duiding op vaste momenten betreft het daarnaast de zaken van terugkeerders uit voormalig IS-gebied. Zo is in november 2022 een groep van twaalf vrouwen met hun 28 kinderen door Nederland opgehaald, waarbij op voorhand vaststond dat de kinderen na aankomst werden overgedragen aan de Raad voor de Kinderbescherming die een onderzoek zou starten.

Wat is het doel van deze duidingen?

In de jeugdbeschermingsketen wordt met deze duidingen beoogd om in te schatten of er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging van het kind door mogelijke radicalisering van ouders, of dat sprake is van een ontwikkelingsbedreiging van het kind door mogelijke radicalisering van het kind zelf en of in dat kader een (verlenging van een) kindbeschermingsmaatregel nodig is. Anders dan in de andere drie ketens is het daarmee dus niet zozeer de ideologie zelf die onderwerp van onderzoek is, maar is het onderzoek gericht op de vraag in hoeverre er concrete gevolgen zijn voor het kind vanwege die ideologie.

Welke kwaliteitscriteria worden er gebruikt?

Binnen de jeugdketen bestaan er, buiten het wettelijke kader waarbinnen gehandeld wordt, geen vaststaande criteria waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Op basis van de data en literatuur hebben wij voorwaarden voor kwaliteitscriteria geformuleerd. Het is niet het doel van dit rapport om de kwaliteit van duidingen te controleren, maar om handvatten te bieden om die kwaliteit te waarborgen.

Zorgvuldige rapportage

In de jeugdbeschermingsketen is er een wettelijke verplichting voor hulpverleners om een dossier bij te houden (zie artikel 7.3.8 e.v. Jeugdwet). Om ouders en kinderen inzicht te bieden in hun rechten en plichten bij dossiervorming is er in het kader van het programma Zorg voor de Jeugd een wegwijzer opgesteld met daarin de rechten en plichten voor jongeren en ouders bij dossiervorming. Platform JEP stelt dat de jeugdprofessional in het dossier in ieder geval de signalen die in kaart zijn gebracht (inclusief de signalen die radicalisering weerspreken), de stappen die zijn gezet, de personen die zijn geraadpleegd en de adviezen die zij hebben gegeven, de uitkomst van gesprek met de minderjarige en/of de ouders en afspraken met betrekking tot het delen van informatie moet vastleggen. Tegelijkertijd blijft er veel aandacht voor de kwaliteit van de rapportages in de gehele jeugdketen, omdat tevens uit onderzoek is gebleken dat rapportages in de jeugdzorg regelmatig onvolkomenheden of onjuistheden bevatten. Door middel van verbeterplannen en samenwerkingen met actoren uit de keten wordt voortdurend gewerkt aan betere kwaliteitscriteria voor rapportage.

Informatiedeling

Voor informatiedeling binnen de jeugdzorg geldt dat deze zijn vastgelegd in een breed scala aan verschillende wet- en regelgeving. Daarom is een PrivacyApp ontwikkeld die informatie bevat voor jongeren, jeugdbeschermers, medewerkers in de jeugd-GGZ, jeugd- en huisartsen, medewerkers van wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin, sociaal werk en medewerkers van gemeentelijke jeugdteams. De informatie in de PrivacyApp is in overeenstemming met de AVG en registreert zelf geen persoonsgegevens. Het uitgangspunt in de jeugdzorg is dat het beroepsgeheim geldt en dat voor het delen van informatie de toestemming van de minderjarige en/of ouders is vereist. Wel kan er altijd anoniem een casus worden voorgelegd aan bijvoorbeeld VeiligThuis en zijn er wettelijke meldrechten vastgelegd voor het delen van informatie met Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming of gezinsvoogden.

Kwaliteit van trainingen

In overeenstemming met de bevindingen in de andere ketens, blijkt ook dat er binnen de jeugdketen een grote waardering en behoefte is aan trainingen over ideologieën en duidingen. Op dit moment bestaat er voor jeugdprofessionals een groot aanbod van zowel basis- als verdiepingstrainingen die worden aangeboden door onder andere Platform JEP, het LSE, het Kennisplatform Integratie &

Samenleving (KIS) en het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR). Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat medewerkers in de jeugdbescherming weinig handvatten hebben waarmee zij signalen kunnen melden of onderzoeken. Met name in het geval van ideologieën zoals extreemrechts, wordt signaleren of duiden nog beschreven als “pionieren”. Deelnemers aan de trainingen wijzen wel op het belang van herhaal- en verdiepende trainingen.

Expertise

Het officiële duiden van extremistisch gedrag is zoals eerder genoemd geen taak van de Raad voor de Kinderbescherming, maar de Raad voor de Kinderbescherming heeft bijvoorbeeld wel verschillende aandachtfunctionarissen radicalisering aangesteld en daarnaast is er een landelijke kerngroep met een specialisatie op het vlak van radicalisering. In die kerngroep zit een landelijke afvaardiging van medewerkers met expertise op dat vlak, die daarin zijn geschoold, en die vaak bij de casusoverleggen zitten. Ook als er casuïstiek op locaties speelt waar elementen van radicalisering een rol spelen, zullen die medewerkers daar regelmatig bij worden betrokken. Echter, is er ook in deze keten geen overeenstemming welke criteria er zouden gelden voor expertise.

Op welke manier is toezicht georganiseerd?

Toezicht in de jeugdbeschermingsketen is met name georganiseerd middels het vier-of-meer-ogen-principe. De meer complexe raadsonderzoeken, waar bij radicaliseringsproblematiek doorgaans sprake van is, worden uitgevoerd door twee raadsonderzoekers gezamenlijk. Daarnaast wordt binnen de Raad voor de Kinderbescherming gebruik gemaakt van supervisie en besluitvorming in het multidisciplinair overleg, waarbij ook verschillende expertise aanwezig is (pedagogisch, gedragswetenschappelijk en juridisch). Daarnaast bestaat toezicht uiteindelijk ook in de vorm van een rechtszaak, met daarbij beroepsmogelijkheden.

Wat zijn de mogelijkheden voor contra-expertise?

In de jeugdbeschermingsketen wordt algemeen toezicht uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Respondenten van de Raad voor de Kinderbescherming geven aan dat ouders in beginsel volledige inzage krijgen in het dossier, ditzelfde geldt voor minderjarigen ouder dan 16 jaar. Minderjarigen jonger dan 16 krijgen inzicht in hun eigen gespreksverslagen. Ouders en minderjarigen hebben de gelegenheid te controleren op feitelijke onjuistheden die dan uit de rapportage worden verwijderd. Indien zij het er inhoudelijk niet mee eens zijn, kunnen zij dit zowel mondeling als schriftelijk aangeven. In het geval dat zij dit schriftelijk doen, wordt dit als bijlage aan het dossier toegevoegd en komt op die manier ook bij de kinderrechter terecht. Niet alleen voor de RvdK, maar voor alle organisaties in de jeugdzorg geldt dat zij op grond van de Jeugdwet verplicht zijn een klachtprocedure en een onafhankelijke klachtencommissie te hebben waar klachten over de uitvoering van het onderzoek en de bejegening van de medewerker van de instelling door de betrokkenen neergelegd kunnen worden. Ook kan de gang naar het tuchtrecht worden gemaakt en onder voorwaarden kan er ook gebruik

worden gemaakt van een second opinion of het recht op contra-expertise. Uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheden van extra onderzoek of contra-expertise in de praktijk erg weinig worden benut. De oorzaak hiervoor is meervoudig, zo kan dit gelegen zijn aan het ontbreken van financiële middelen maar kan dit ook gelegen zijn in de opvatting dat een vertraging in de besluitvorming als gevolg van aanvullend onderzoek niet in het belang van het kind wordt geacht. Wat betreft klachtprocedures blijkt dat jeugdigen nauwelijks klachten indienen, dit komt onder andere doordat zij onbekend zijn met de procedures maar ook doordat de procedures versnipperd zijn, zo kunnen klachten worden ingediend bij de gemeente, kan dit op grond van de Jeugdwet (bij de instellingen zelf) of op grond van de wet maatschappelijke ondersteuning.

4.6.4 Samenvatting strafrechterketen

Hoe komen duidingen tot stand?

Binnen een strafzaak kan er op meerdere manieren en om meerdere redenen een duiding worden gedaan. Om te onderzoeken in hoeverre een handeling voortkomt uit een extremistische ideologie, wordt vaak NTA ingeschakeld om de verdachte te duiden. Tevens wordt door de reclassering de VERA-2R afgenomen om een duiding te geven van de ideologie en risicofactoren op gewelddadig extremisme. Binnen het opsporingsonderzoek kunnen ook duidingen voorkomen van de politie, die bijvoorbeeld uitingen op sociale media of aangetroffen bestanden op gegevensdragers duiden.

Wat is het doel van deze duidingen?

Binnen het strafrecht is het belangrijkste doel van een ideologische duiding om te achterhalen of de persoon die in de verdachtenbank zit wegens een verdenking van een misdrijf met terroristisch oogmerk heeft gehandeld vanuit een ideologische overtuiging. Vanuit de analyse van de rechtspraak wordt duidelijk dat de relatie tussen ideologie en handelen niet altijd makkelijk te beoordelen is. Hoewel ideologie als term niet voorkomt in de definitie van een terroristisch oogmerk zoals omschreven in art. 83a Sr, noch in de Memorie van Toelichting, kan uit de praktijk worden opgemaakt dat de aanleiding voor het doen van een ideologische duiding in het kader van strafrechtzaken wordt gevonden in de vraag of een verdachte een bepaalde ideologie heeft aangehangen, en of de strafbare gedraging ook daadwerkelijk voortkwam uit deze ideologie. In deze doelstelling zit een zekere spanning: een duidingsrapport doet in principe geen uitspraak over of het tenlastegelegde feit bewezen kan worden. Tegelijkertijd is het rapport over de ideologie van de persoon in kwestie die wordt geduid, vaak wel een (belangrijk) element in de bewijslast voor terroristisch oogmerk.

Welke kwaliteitscriteria worden er gebruikt?

Binnen de strafrechterketen bestaan er geen vaststaande criteria waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Op basis van de data en literatuur hebben wij voorwaarden voor kwaliteitscriteria geformuleerd. Het is niet het doel van dit rapport om de kwaliteit van duidingen te controleren, maar om handvatten te bieden om die kwaliteit te waarborgen.

Zorgvuldige rapportage

Kwaliteit van rapportage toetsen blijft een complex vraagstuk, omdat er geen duidelijke criteria zijn op basis waarvan rapporten van elkaar kunnen worden onderscheiden in termen van kwaliteit. Binnen de rechtspraakanalyse vonden wij bijvoorbeeld geen referenties naar de kwaliteit of naar kwaliteitseisen van ideologische duidingen. Noch wordt in vonnissen besproken hoe de rechtbank de kwaliteit van een duidingsrapport beoordeelt. Over het algemeen is er consensus onder de respondenten dat de rapportages van NTA duidelijk en overzichtelijk zijn. Naast NTA, stellen verbalisanten ook rapporten op waarin teksten of uitspraken kunnen worden geduid. Over deze rapportages geeft de advocatuur aan dat hier meer details kunnen worden gegeven, en een standaardformat kan worden aangehouden om de transparantie en kwaliteit van rapporteren te vergroten.

Informatiedeling

Binnen de strafrechtketen is een groot deel van de informatiewisseling gereguleerd door het strafproces. Artikel 39 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bepaalt dat voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten volledig toegang kan worden gegeven tot informatie aan het OM. Op basis van dezelfde wet kan het OM ook gegevens delen met bijvoorbeeld de Burgemeester over het subject van het onderzoek. Deze informatiedeling wordt ook bepaald door criteria zoals proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. Omdat deze informatiedeling al langer en duidelijker gereguleerd is, observeren wij hier geen grote vraagstukken voor kwaliteit.

Kwaliteit van Trainingen

Binnen de strafrechtketen wordt er aandacht besteed aan het verzorgen van trainingen en het actualiseren van kennis. Zo worden er trainingen verzorgd over ideologische duidingen in samenwerking met NTA, interculturele trainingen, en organiseert het SSR opleidingen over terrorisme en verschijningsvormen van extremisme. Vergelijkbaar met andere ketens worden deze trainingen zeer gewaardeerd, maar bestaat er wel een behoefte aan structurele vormen van toezicht en accreditatie.

Expertise

Binnen de strafrechtketen is expertise georganiseerd binnen verschillende instanties. Binnen de politie is de expertise geconcentreerd binnen het CTER-team. De expertise bij het OM is voornamelijk geclusterd binnen het landelijk parket. Bij een opsporingsonderzoek wordt door het CTER-team bijvoorbeeld gekeken naar de bestanden aangetroffen op gegevensdragers, die vervolgens in een proces-verbaal kunnen worden geduid. Daarnaast worden er ten behoeve van het strafproces duidingen aangevraagd bij bijvoorbeeld Reclassering Nederland, NTA, of het NIFP. Deze instanties duiden vanuit hun eigen expertise en met hun eigen instrumenten. Waar het NTA meer ziet op het in kaart brengen van een ideologie, richt de VERA-2R zich meer op een risico-inschatting. Uit de rechtspraakanalyse bleek dat er wel degelijk verschillen kunnen zitten in de uitkomst van duidingsrapporten, die mede

verklaard kunnen worden door de expertise binnen de instantie waar geduid wordt. Het NTA duidt bijvoorbeeld alleen op ideologische basis, maar kan geen uitspraken doen over psychologische factoren. Het betrekken van psychologen bij ideologische duidingen, maakt in sommige gevallen wel degelijk verschil, zo blijkt uit de rechtspraakanalyse. Naast een verschil in expertise, blijkt ook dat de mate van nabijheid tussen de verdachte en de duider een rol speelt: duiders die een verdachte langere tijd kennen en spreken, hebben vaak veel meer informatie over een geduide en komen ook tot andere conclusies dan duiders die de verdachte slechts oppervlakkig of niet kennen. Uit de interviews en de rechtspraakanalyse blijkt dat er weinig transparantie of consensus is binnen de keten over wat kwalitatief goede expertise is en op welke wijze criteria voor kwaliteit worden gedefinieerd. Expertise lijkt op deze manier dus eerder gevormd langs de gevestigde instanties die kennis opbouwen. Daarnaast is er weinig transparantie over criteria voor expertise en in hoeverre deze ook worden toegepast bij de beoordeling van een duiding.

Op welke manier is toezicht georganiseerd?

Binnen het strafrecht is de voornaamste mogelijkheid om expertise van deskundigen te kunnen controleren, georganiseerd door de rechter-commissaris. Bij een ideologische duiding door een expert ziet de RC toe op de benoeming en tevens op de mogelijkheid voor de verdediging om aanvullende vragen te stellen over expertise. Het strafrecht kent een andere manier van toezicht via het deskundigenregister. In het deskundigenregister zijn experts opgenomen op verschillende gebieden zoals forensisch onderzoek of handschriftenonderzoek. Voor dit register is het toezicht wettelijk geregeld middels bepaalde formele criteria. Voor ideologische duidingen en experts is dit echter niet het geval. Tot slot kan een duider ook ter zitting worden opgeroepen als getuige-deskundige en worden ondervraagd over het duidingsproces en de conclusies.

Toetsen van instrumenten

Er wordt binnen de rechtspraak op verschillende manieren toezicht gehouden op de gebruikte instrumenten. De rechter-commissaris houdt toezicht op de benoeming van de deskundige en ziet op de informatievoorziening en toegang tot het dossier. Via de rechter-commissaris kunnen ook aanvullende vragen worden gesteld over de methodologie, rapportage en deskundigheid. Ook bij de actoren onderling zijn er vormen van toezicht georganiseerd. Zo is er recent een terugkerend overleg tussen de Reclassering, het NIFP en het OM over (de uitvoer van) duidingen ingesteld. Instanties zoals Reclassering Nederland, het NIFP en NTA zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het toetsen van de instrumenten die zij gebruiken in het kader van een strafzaak. Toch bleek vanuit interviews met zowel het OM als de advocatuur dat meer transparantie over hoe een instrument tot stand komt (op basis van welke wetenschappelijke inzichten), hoe het wordt gebruikt, en hoe de gebruiker tot een bepaalde conclusie komt gewenst en noodzakelijk is.

Wat zijn de mogelijkheden voor contra-expertise?

De strafrechtketen is de keten waar de vraag naar contra-expertise het meeste voorkomt. Zo kunnen procespartijen in het kader van de strafzaak contra-expertise aanvragen om een verdachte, een uiting, handeling, of mediabestand te duiden. Dit kan via de rechter worden aangevraagd en toegewezen. In de praktijk blijkt echter dat het in deze keten ook lastig is om daadwerkelijk contra-expertise aan te vragen. Een aantal verklaringen hiervoor worden in de interviews genoemd. Zoals eerder beschreven is er geen eenduidige definitie over deskundigheid op dit gebied. In tegenstelling tot andere vormen van expertise, bestaat er geen deskundigenregister van experts die ideologisch kunnen duiden. In de praktijk worden duidingen uitgevoerd door bestaande en bekende instanties zoals NTA, het NIFP, de reclassering en het LSE. Buiten deze instanties om, is het aanbod van erkende experts beperkt. Tevens zijn alleen NTA en LSE breed inzetbaar (breed in de zin dat de instantie door iedereen kan worden ingeschakeld, wat bijvoorbeeld niet geldt voor Reclassering Nederland). Hierdoor is het lastig om contra-expertise aan te vragen. Een andere verklaring ligt dichterbij praktische overwegingen aan de kant van de verdediging. Het aanvragen van een nieuwe duiding kan het proces vertragen. Verdachten zitten vaak al langere tijd vast en willen zo snel mogelijk van de strafzaak af zijn, waardoor niet wordt overgegaan tot contra-expertise. Hoewel er dus maar in weinig zaken wordt overgegaan tot contra-expertise, betekent dat niet dat partijen het inhoudelijk altijd eens zijn met de conclusies van het duidingsrapport.

5. Slothoofdstuk

Sinds de implementatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014) spelen ideologische duidingen een belangrijke rol in verschillende ketens. In reactie op aanslagen in West-Europa werd een stevig ingebedde integrale aanpak van belang geacht, waarbij werd aangenomen dat ideologische duidingen vooral in de preventieve context van meerwaarde zouden kunnen zijn bij het tegengaan van radicalisering en om de destijds als “substantieel” ingeschatte dreiging vanuit met name jihadistische groeperingen te beperken (Inspectie J&V, 2017). Hoewel het gebruik van dergelijke duidingen sindsdien een vlucht heeft genomen, is tot op heden onduidelijk hoe dergelijke (ideologische) duidingen tot stand komen.

Dit rapport ziet op de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en de beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen. Het onderzoek is gericht op vier ketens, te weten de persoonsgerichte aanpak (PGA), de detentieketen, de strafrechtketen en de jeugdbeschermingsketen. Om inzicht te krijgen in de duidingspraktijk binnen deze vier ketens, zijn onderzoeksvragen verdeeld in vier thema’s opgesteld:

1. Beschrijving: In welke situaties is ideologische duiding belangrijk en hoe verloopt het proces waarbinnen ideologische duidingen tot stand komen?
2. Kwaliteit van duidingen: In hoeverre wordt de kwaliteit van duidingen getoetst aan bepaalde criteria?
3. Toezicht op duidingsprocedures: Hoe is het toezicht op de inzet en kwaliteit van ideologische duidingen binnen de verschillende ketens georganiseerd?
4. Beroepsmogelijkheden en contra-expertise: Welke beroepsmogelijkheden zijn er tegen de totstandkoming en consequenties van ideologische duidingen?

Voor alle thema’s zijn tevens de overkoepelende vragen gesteld in hoeverre er een noodzaak is om bestaande procedures te verbeteren en hoe die verbeterde procedures eruit zouden moeten zien. Een overzicht van alle onderzoeksvragen is terug te vinden in paragraaf 1.3.

In dit slothoofdstuk wordt eerst een korte samenvatting gegeven van de achtergrond van het onderzoek, het conceptuele kader, en de onderzoeksmethode. Vervolgens bespreken we de belangrijkste onderzoeksresultaten. Daarna wordt ingegaan op de beperkingen van dit onderzoek. Tot slot formuleren we een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek en voor praktijk en beleid.

5.1 Achtergrond en conceptueel kader

Het werkveld rondom radicalisering heeft zich in de afgelopen twee decennia sterk ontwikkeld. In een fase die veelal wordt omschreven als een periode van “pionieren” zijn diverse aanpakken en interventies ontwikkeld, waarbij op basis van nationale en internationale ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten voortdurend moest worden geschakeld. De jaren rond 2013/2014 worden beschouwd als een belangrijke periode in de aanpak van radicalisering. Zorgen om uitreizigers en terugkeerders, maar ook zorgen om potentieel radicale eenlingen hebben er mede voor gezorgd dat ideologische duidingen een prominentere rol hebben gekregen in het radicaliseringsbeleid en in de preventie van extremistische en terroristische activiteiten. Dit komt met name doordat het beleid zich niet alleen op het tegengaan van concrete terroristische activiteiten richtte, maar ook op het preventief monitoren en opsporen van radicale uitingen. Hieruit volgt direct dat ideologische duidingen op verschillende momenten, binnen verschillende ketens, en met verschillende doelen worden uitgevoerd. Grofweg kan hierbij een onderscheid worden gemaakt in vier ketens, te weten de persoonsgerichte aanpak (PGA), de detentieketen, de strafrechtketen, en de jeugdbeschermingsketen. Hoewel deze vier ketens zeer divers zijn, spelen ze allemaal een rol bij het voorkomen van radicalisering, extremisme en terrorisme.

Binnen de PGA zijn diverse partners verenigd in een “multidisciplinair casusoverleg”. Binnen het multidisciplinaire casusoverleg komen verschillende professionals bijeen om individuele gevallen van mogelijke radicalisering te bespreken en beoordelen. Ideologische duiding vormt hier een belangrijk onderdeel. Dit geldt ook voor de detentieketen. Sinds de inwerkstelling van de Terroristenafdelingen (TA) in 2006 is het omgaan met en het toezicht op extremistische gedetineerden aan ontwikkeling onderhevig. Ideologische duidingen spelen op verschillende momenten een rol, en niet zelden heeft de duiding gevolgen voor de gedetineerde, bijvoorbeeld ten aanzien van waar hij of zij wordt geplaatst. Binnen het strafrecht neemt ideologische duiding een afwijkende rol in, daar het strafrecht wordt gekenmerkt door haar reactieve karakter. In dit kader zijn met name zaken relevant waar de rechtbank moet beoordelen of verdachten zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf met terroristisch oogmerk zoals uitgelegd in artikel 83a van het Wetboek van Strafrecht. Hoewel noch in de tekst van de wet, noch in de memorie van toelichting wordt gesproken over “ideologie”, beoordeelt de rechtbank in de praktijk wel degelijk of er sprake is van een ideologische overtuiging van waaruit de verdachte zou hebben gehandeld. Hieruit volgt ook voor deze keten het belang van ideologische duidingen. Tot slot staat binnen de jeugdbeschermingsketen de vraag centraal of bepaalde omstandigheden een ontwikkelingsbedreiging voor het kind vormen. Ideologische duidingen spelen binnen deze keten een rol in die gevallen waarin jeugdprofessionals of andere personen in nabijheid van het kind het idee hebben dat radicalisering van ofwel naasten van het kind ofwel van het kind zelf mogelijkwijs een ontwikkelingsbedreiging vormt. In die situaties kan worden besloten over te gaan tot ideologische duiding, op basis waarvan verdere stappen kunnen worden gezet.

Uit het bovenstaande blijkt dat ideologische duidingen in zeer diverse contexten plaatsvinden, en ook heel diverse gevolgen kunnen hebben. Conceptuele helderheid ten aanzien van het begrip “ideologische duidingen” lijkt daarbij cruciaal. Opvallend is echter dat concrete conceptualisering van “ideologische duidingen” schaars zijn. Ten behoeve van het huidige onderzoek is een conceptuele analyse uitgevoerd, op basis waarvan de volgende definitie van “ideologische duiding” tot stand is gekomen:

“Van ideologische duiding is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) in de betekenisverlening aan bepaalde uitingen en gedragingen en de beantwoording van de waaromvraag (iii) tot een oordeel komt of poogt te komen in respons op de vraag in hoeverre die uitingen en gedragingen direct of indirect in termen van ideologie dienen te worden begrepen.”

Deze definitie, alsmede definities van andere centrale concepten, te weten ideologie, duiding, extremisme en terrorisme en de relatie van deze concepten met heersende definities van onder meer de NCTV, zijn in hoofdstuk 2 uiteengezet. Tezamen hebben de definities richting gegeven aan het empirische deel van het onderzoek, waar we nu dieper op ingaan.

5.2 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn diverse bronnen en methoden gebruikt. Allereerst is een verkennende literatuurstudie uitgevoerd naar bestaande literatuur over de inhoud en totstandkoming van en procedures rond duidingen van (gewelddadige) ideologieën. Hiertoe is wetenschappelijke en ‘grijze’ literatuur verzameld, alsmede evaluatiestudies uit binnen- en buitenland en beleidsdocumenten. Daarnaast is een rechtspraakanalyse uitgevoerd om een eerste inzicht te krijgen in de duidingspraktijk. Op verschillende websites is gezocht naar strafrechtelijke en familierechtelijke vonnissen waarin melding wordt gemaakt van ideologische duidingen. Uiteindelijk zijn 59 strafrechtelijke en familierechtelijke vonnissen geïncludeerd uit de periode 2019-2022, en 10 extra vonnissen vanuit het familierecht over de periode 2013-2014. Deze vonnissen zijn op basis van de onderzoeksvragen gecodeerd met behulp van Atlas-TI, een programma voor kwalitatieve data-analyse (codeerschema in bijlage 4). Daarnaast is een aantal zaken uit penitentiaire rechtspraak globaal gescand, om een beeld te krijgen van de rol die ideologische duidingen hierin spelen. Vervolgens is een eerste expertmeeting gehouden met medewerkers uit de vier ketens en wetenschappers met expertise op relevante thema’s, met als doel het ophalen van aandachtspunten voor de interviews. Op basis van bovenstaande methoden is een topiclijst opgesteld voor de interviews met medewerkers uit de vier ketens. Tijdens de interviews kwamen de volgende thema’s aan bod: 1) de aanleiding om over te gaan tot duiding, 2) de technieken van duiding, 3) de kwaliteit van duiding, 4) het toezicht op duiding, en 5) de mogelijkheid tot beroep en contra-expertise (topiclijst in bijlage 5). Er zijn in totaal 37 professionals geïnterviewd (overzicht respondenten in Tabel 2). De interviews zijn getranscribeerd en geanalyseerd met behulp van Atlas-TI (codeerschema in bijlage 6). Ten slotte is na afloop van de interviewperiode een tweede expertmeeting georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst zijn de resultaten van het onderzoek gepresenteerd, alsmede de aanbevelingen op basis van deze resultaten. Met de deelnemers is gereflecteerd op zowel de

resultaten als de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, en is besproken in hoeverre de aanbevelingen werkbaar zijn. De resultaten van deze expertmeeting zijn gebruikt om de aanbevelingen, waar nodig, nog verder aan te scherpen.

5.3 Belangrijkste bevindingen

5.3.1 Duidingsproces – aanleiding voor en doel van de duiding

Uit de resultaten blijkt dat er verschillende aanleidingen kunnen bestaan om tot ideologische duiding over te gaan. Hierbij valt onderscheid te maken tussen duidingen in de preventieve context, en duidingen in het kader van een strafzaak. Het doel van de duidingen is (logischerwijs) context-afhankelijk. Duidingen in een preventieve context komen met name voor in de persoonsgerichte aanpak en in de jeugdbeschermingsketen, maar komen ook voor in de detentieketen. In deze gevallen wordt de aanleiding voor ideologische duidingen doorgaans gevonden in binnengekomen signalen zoals opgepikt door professionals of individuen in de directe omgeving van een persoon. Deze signalen kunnen betrekking hebben op uitingen van een persoon, maar ook op zaken zoals binnengekomen post (in het geval van de detentieketen). Wanneer op basis van signalen wordt overgegaan tot ideologische duiding, staat een preventief veiligheidsdoel centraal. De wens bestaat dan om op basis van een ideologische duiding (a) te kunnen bepalen of de betreffende persoon op dat specifieke moment een acuut veiligheidsrisico oplevert (waarbij onder een “veiligheidsrisico” doorgaans wordt verstaan de mogelijkheid dat iemand tot geweld zal overgaan en/of (b) in een bepaalde aanpak dient te worden opgenomen. Binnen de detentieketen en de jeugdbeschermingsketen worden ook regelmatig duidingen uitgevoerd op vooraf bepaalde momenten, waarbij signalen soms wel, maar regelmatig ook geen rol spelen. Vaak gaan deze duidingen vooraf aan een bepaalde beslissing, of een verandering in situatie. Zo worden gedetineerden altijd geduid voordat ze worden overgeplaatst van de TA naar een reguliere afdeling. In het kader van jeugdbescherming vindt altijd duiding plaats wanneer er een gezag en/of omgangsonderzoek loopt, met zorgen over radicale opvattingen van de ouder.

Duidingen in het kader van een strafzaak kennen doorgaans een andersoortige aanleiding. Hier worden duidingen met name uitgevoerd om te bepalen in hoeverre een verdachte een bepaalde ideologie aanhangt, en zo ja, welke rol die ideologie speelde in het tenlastegelegde feit. Hier kan een zekere spanning in worden gevonden. Hoewel noch in de tekst van de wet, noch in de memorie van toelichting wordt gesproken over “ideologie”, beoordeelt de rechtbank in de praktijk wel degelijk of er sprake is van een ideologische overtuiging van waaruit de verdachte zou hebben gehandeld. Uit de resultaten blijkt dat duidingen binnen de strafrechtketen ook een preventief doel kunnen hebben; duidingen worden namelijk ook uitgevoerd om het risico op recidive en extremistisch geweld in te schatten en in dat kader preventieve maatregelen te treffen, bijvoorbeeld in beslissingen over het schorsen van de voorlopige hechtenis.

5.3.2 Duidingsmethodieken en uitvoerende instanties

Vanuit de wetenschappelijke literatuur kunnen vier methoden van ideologische duiding worden onderscheiden, te weten 1) *Structured Professional Judgement* (SPJ), waarbij een lijst van empirisch onderbouwde risico-indicatoren worden gebruikt door experts om een inschatting te maken, 2) *Unstructured Clinical Judgement*, waarbij een zorgspecialist op basis van expertise en/of inschatting een duiding geeft, 3) *actuarial approach*, waarbij er een scoremodel wordt gebruikt op basis van bestaande risico-indicatoren, en 4) *self-reporting*, waarbij individuen zichzelf duiden of een inschatting maken van hun motieven. De interviews in combinatie met de rechtspraakanalyse geven weer wie in de Nederlandse praktijk ideologische duidingen uitvoeren, en op welke wijze. Uit de resultaten blijkt dat ideologische duidingen worden uitgevoerd door ofwel speciale, externe duidingsinstanties, ofwel door medewerkers die al binnen de vier ketens werkzaam zijn. Deze laatste categorie kan worden uitgesplitst naar medewerkers die binnen de ketens worden getraind in het uitvoeren van ideologische duidingen, en medewerkers die ideologisch duiden op basis van hun ervaring met de doelgroep.

Instanties die regelmatig ideologische duidingen uitvoeren zijn NTA, het NIFP, Reclassering Nederland en het LSE. Het verschilt per keten welke instantie veel wordt ingezet. Binnen de PGA is NTA een belangrijke duidingsinstantie, en ook LSE wordt in dit kader ingezet. Binnen de detentieketen wordt gebruik gemaakt van duidingen door Reclassering Nederland, maar wordt ook NTA ingezet. In het strafrecht spelen duidingen van NTA, LSE, Reclassering Nederland en het NIFP een rol. Binnen de jeugdbescherming worden de duidingen vrijwel nooit uitgevoerd door externe instanties, is dit wel het geval dan betreft dit het LSE.

Kijkend naar de door de instanties uitgevoerde duidingen blijkt dat gebruik wordt gemaakt van heel verschillende instrumenten, waarbij zowel gestructureerde als niet-gestructureerde vormen van duiding worden gebruikt, al dan niet in combinatie. Reclassering Nederland en het NIFP gebruiken de VERA-2R, een instrument dat is ontwikkeld om het risico op gewelddadig extremisme in kaart te brengen. Het instrument levert geen “kant- en klare duiding” op; medewerkers dienen de uitkomsten van de VERA-2R zelf te interpreteren, en de ideologische duiding is dan het eindresultaat (zie verder onder 5.3.4, kwaliteit van duidingen). NTA en LSE gebruiken hun eigen duidingsmethodieken. Deze bestaan in de eerste plaats uit meerdere gesprekken met de geduide personen, en daarnaast worden andere bronnen, zoals politiedossiers, indien beschikbaar meegenomen in de analyse. Op basis van de verkregen informatie wordt een conclusie geformuleerd over het ideologisch denkkader van de persoon in kwestie.

Naast de instanties die worden ingeschakeld om ideologische duidingen uit te voeren, blijkt dat binnen sommige ketens ook duidingen worden uitgevoerd door medewerkers zelf. Hierbij dient vooraf te worden opgemerkt dat onder de respondenten wisselend wordt gedacht over wanneer sprake is van ideologische duiding. Meerdere respondenten zijn van mening dat alleen dan sprake is van ideologische duiding wanneer een externe gespecialiseerde organisatie een duiding uitvoert. Andere respondenten

geven echter aan dat een interne reactie op bepaalde signalen ook al als duiding kan gelden, wanneer er betekenis wordt gegeven aan een dergelijk signaal, op basis waarvan een actie wordt ondernomen (of juist niet). Binnen de detentieketen zijn er verschillende medewerkers die de VERA-2R afnemen, en dus zelf duiden, zoals casemanagers en de psycholoog van de TA. Medewerkers van de Landelijke Eenheid gebruiken de IR46, een ander gestructureerd duidingsinstrument. Binnen alle vier de ketens komen met enige regelmaat niet-gestructureerde vormen van duiding voor. Dit gebeurt vaak op basis van gesprekken met individuen, maar ook op basis van onderzoeken. In het eerste geval valt te denken aan “spiegelgesprekken” met TA-gedetineerden, gesprekken door raadsonderzoekers, gedragswetenschappers werkzaam bij de Raad voor de Kinderbescherming, en medewerkers van de gemeente. In het tweede geval wordt bijvoorbeeld in de woning van een verdachte materiaal verzameld dat zou kunnen wijzen op een bepaalde ideologie. Waar sommige medewerkers aangeven hier slechts te signaleren, constateren wij dat de betreffende professionals ook betekenis geven aan signalen op basis van de gesprekken en het aangetroffen materiaal, bijvoorbeeld door individuen zelf al weg te zetten als “ideologisch gedreven”, of door juist te concluderen dat er geen sprake is van ideologisch gedreven handelen.

Tot slot blijkt uit de resultaten dat binnen de duidingsprocessen een belangrijke rol is weggelegd voor het casusoverleg, dat als methodiek an sich kan worden beschouwd. Het casusoverleg vindt plaats binnen de PGA, de detentieketen en de jeugdbeschermingsketen, waarbij geldt dat jeugdbescherming ook regelmatig deel uitmaakt van het casusoverleg binnen de PGA. Bij een dergelijk overleg zijn medewerkers van verschillende instanties betrokken, en binnen het overleg worden individuele casussen besproken. Uit de interviews blijkt dat dergelijke casusoverleggen dienen om in gezamenlijkheid te bepalen hoe bepaalde signalen van individuen moeten worden geïdentificeerd. Soms geeft het overleg aanleiding om alsnog een externe duiding aan te vragen.

5.3.3 Duidingsaspecten

Een ideologische duiding kan op tal van aspecten betrekking hebben, blijkt uit de resultaten, afhankelijk van de ideologie waarnaar wordt gekeken, de instantie die de duiding uitvoert, en de context. Binnen dit onderzoek hebben wij voornamelijk gekeken naar de fluiditeit van ideologische duidingen: duidingen op de grens tussen ideologische duidingen of psychologische duidingen; maar ook duidingen die worden gezien als atypisch, of duidingen die over verloop van tijd verschillende beelden geven. Hierbij concluderen wij dat er op het gebied van psychologische of ideologische duidingen in sommige gevallen een belangrijke overlap is. Er is in toenemende mate een bewustzijn van het feit dat deze twee duidingen niet binair zijn, en een complexe samenhang kunnen hebben. Uit de rechtspraakanalyse blijkt tevens dat dit tijdens rechtszaken een ingewikkeld vraagstuk kan zijn, zeker als verschillende instanties op basis van hun eigen expertise tot verschillende conclusies komen over de mate van extremistisch gedachtegoed bij een individu en de veiligheidsrisico's die een dergelijk gedachtegoed kan opleveren. Meer gecombineerde expertise op deze twee aspecten is daarom wenselijk. Daarnaast observeren wij

dat duidingen vaak onderdeel uitmaken van een breder beeldvormingsproces, zowel in de preventieve aanpak als in de rechtspraak. Hierbij kijken deskundigen niet alleen naar verschillende leefomgevingen, uitingen en gedragingen, maar worden ook ontwikkelingen over tijd meegenomen.

5.3.4 Kwaliteit van duidingen

Binnen de Nederlandse context is er geen eenduidige manier of praktijk waarmee de kwaliteit of de inzet van ideologische duidingen wordt getoetst. Een bemoeilijkende factor in dit opzicht is dat er geen vastomlijnde definitie van kwaliteit lijkt te bestaan. Op basis van de literatuur kan echter worden gesteld dat de volgende criteria in elk geval moeten worden beschouwd om tot een oordeel over kwaliteit te kunnen komen, namelijk (1) rapportage, (2) informatiedeling, (3) trainingen, (4) expertise, (5) controlemechanismen en (6) toetsing van instrumenten. Deze criteria fungeren als een *conditio-sine-qua-non*. Een zorgvuldige rapportage bijvoorbeeld is op zichzelf geen garantie voor een goede kwaliteit van de duiding, maar zonder zorgvuldige rapportage kan de kwaliteit van de duiding überhaupt niet gewaarborgd worden. Op basis van deze criteria concluderen wij dat er op informele wijze al veel wordt gedaan aan de waarborging van kwaliteit rondom duidingen, maar dat dit op structurele wijze verbeterd kan worden. In het kader van rapportage, merken wij op dat de kwaliteit daarvan sterk per instantie en per duidingsmoment verschilt. Vaststaande criteria hiervoor ontwikkelen is echter onwenselijk, omdat duidingen zeer diverse doeleinden kunnen hebben. Tegelijkertijd concluderen wij dat op basis van de praktijk en bestaande literatuur wel degelijk handvatten te formuleren zijn met betrekking tot de kwaliteit van rapportages. Deze bevatten onder andere richtlijnen over de opmaak van een rapportage, zoals het vermelden van de duidingsopdracht, duidelijke vermelding van gebrek aan informatie, een duidelijker onderscheid tussen feitelijkheden en interpretaties, transparantie over methodologie, het aantal gesprekken of andere data, en expertise van de duider. De kwaliteit van duidingen is mede-afhankelijk van de toegang tot informatie over een individu. De aanwezigheid van multidisciplinaire overleggen waarbij instanties informatie kunnen aanvullen indien nodig kan dan worden gezien als *good practice*. Uit onze analyse blijkt dat deze infrastructuren het meest ontwikkeld zijn binnen de PGA, de detentieketen en de jeugdbeschermingsketen. De detentieketen lijkt in vergelijking een minder sterke informatiepositie te hebben. Tegelijkertijd merken wij op dat duidelijkere kaders voor, en scherper toezicht op, informatiedeling essentieel zijn.

Uit de interviews blijkt dat het aanbod aan trainingen volop in ontwikkeling is in alle ketens. Ook blijkt dat het krijgen van structurele trainingen zeer gewenst is door medewerkers uit de ketens. De trainingen zouden vooral gefocust moeten zijn op nieuwe ontwikkelingen, kwaliteit van rapporteren, rolverdeling en verantwoordelijkheden. Ondanks de toenemende mate waarin trainingen worden aangeboden, is er tot op heden slechts beperkt toezicht op de kwaliteit van de trainingen. Hoewel een aantal trainingen in de afgelopen jaren is geaccrediteerd, zijn trainingen verzorgd door een aantal specialistische (commerciële) organisaties niet geaccrediteerd of beoordeeld door een onafhankelijke actor. Nauw verbonden aan de vraag rondom trainingen is de kwestie rondom expertise. Tot op heden

zijn er weinig structurele manieren om expertise te toetsen of controleren. Binnen het huidige werkveld lijkt expertise vooral gevormd te zijn langs bestaande instituten, zoals het NTA of het LSE, en minder op basis van helder geformuleerde criteria. Deze praktijk kan makkelijk leiden tot monopolievorming van expertise, wat weer gevolgen heeft voor de mogelijkheden tot contra-expertise. Daarnaast brengt het tevens een risico met zich mee als het gaat om begrip en deskundigheid binnen de organisaties over eigen kunnen, definities en verantwoordelijkheid.

Om de kwaliteit van duidingen te waarborgen, hebben instanties vaak wel controlemechanismen ontwikkeld. Zo blijkt dat de duidingsrapporten door NTA, LSE, en op basis van de VERA-2R altijd door minimaal twee personen worden opgesteld en/of gelezen. Dit vier-of-meer-ogen principe wordt georganiseerd binnen instanties, maar ook op overkoepelende wijze middels de multidisciplinaire overleggen zoals het MAR of het casusoverleg in de PGA. De respondenten geven aan dat dit een belangrijk moment van toezicht en controle op kwaliteit is. Daarnaast wordt op verschillende manieren triangulatie toegepast, zowel binnen instanties, zoals bij NTA, als binnen de rechtspraak. Op basis van de data blijkt echter dat er geen structurele manieren van toezicht of controle zijn georganiseerd. Hierbij merken wij op dat, in overeenstemming met de recente literatuur, uit de interviews naar voren komt dat in de praktijk sprake is van een blinde vlek omtrent ideologische duidingen buiten jihadistisch extremisme. Ideologieën rond rechts-extremisme en anti-institutioneel extremisme worden minder vaak (h)erkend en geduid. Ook is er discussie in hoeverre de huidige instrumenten en expertise toepasbaar zijn op een bredere/andere doelgroep. Deze observaties sluiten niet alleen aan bij recente publicaties over rechts-extremistische en andere dreigingen (zie bijvoorbeeld De Koning & Vliek, 2020; Nanninga et al., 2022), maar dergelijke risico's werden al in 2009 gesignaleerd door wetenschappers (Boone, 2009). Vergelijkbaar met deze blinde vlek, lijken de theorie en de praktijk zich met name te richten op mannelijke geduiden, en de procedures zijn gebaseerd op kennis over mannen. Uit de interviews blijkt dat vrouwen andere signalen laten zien, en meer in het algemeen een andere aanpak en bejegening behoeven. Professionals geven daarbij aan een bepaalde mate van onzekerheid te ervaren over deze aanpak, en behoefte te hebben aan meer handvatten. Uit de data spreekt een hoge mate van bewustzijn van en reflectie op deze *biases* en lacunes. Tegelijkertijd is er nog geen structurele manier van begeleiding, training, onderzoek en/of toezicht georganiseerd om deze te adresseren.

Tot slot hebben wij onderzocht hoe de kwaliteit van de gebruikte instrumenten wordt getoetst. Ook hier is, in overeenstemming met de andere criteria, een toenemend bewustzijn over kwaliteitseisen en toezicht, maar is dit nog beperkt georganiseerd. Zo blijkt dat er nog winst te behalen valt bij het verhogen van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de VERA-2R door onderzoek te doen naar de momenten van subjectiviteit bij het afnemen, en de invloed van de afstand tussen de duider en de geduide. Samenvattend concluderen wij dat er in toenemende mate aandacht is voor kwaliteitseisen en controlemechanismen, maar dat dit tot op heden beperkt en voornamelijk binnen instanties wordt

georganiseerd. Op een overkoepelend niveau is er geen toezicht op of toetsing van vooraf bepaalde kwaliteitscriteria, noch is er een aangewezen onafhankelijk orgaan dat dit organiseert.

5.3.5 Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Tot slot is in kaart gebracht welke beroeps- en contra-expertise mogelijkheden er zijn. Uit de resultaten blijkt dat er binnen de ketens op papier verschillende mogelijkheden zijn, maar dat deze in de praktijk om verschillende redenen maar zelden worden benut. Binnen de vier ketens bestaan verschillende klachten- en beroepsprocedures. In alle vier de ketens bestaat minimaal de mogelijkheid om het duidingsrapport in te zien. Binnen de PGA en de detentieketen kunnen geduide individuen bezwaar aantekenen tegen dan wel een klacht laten noteren bij de conclusies van een duidingsrapport. Daarnaast maken gedetineerden soms gebruik van een beroepsprocedure bij de RSJ. Ook binnen de jeugdbeschermingsketen bestaat een dergelijke mogelijkheid, waarbij geduiden (vaak de ouder(s)) kunnen aangeven dat ze het inhoudelijk niet eens zijn met de duidingsrapportage. Binnen de strafrechtketen verloopt contra-expertise volgens het strafprocesrecht. Hierbij kan het OM of de verdediging een verzoek doen tot contra-expertise. In de praktijk komt contra-expertise niet vaak voor, een conclusie die geldt voor alle ketens. Hierbij zijn meerdere factoren van belang, zoals de moeilijkheid om geschikte expertise te vinden, financiële overwegingen, en overwegingen ten aanzien van de doorlooptijd van een dergelijke procedure.

5.4 Beperkingen

Het hier besproken onderzoek kent een aantal beperkingen, die deels eerder al werden aangestipt. Deze beperkingen dienen in het achterhoofd te worden gehouden en onderstrepen dat de resultaten voorzichtig geïnterpreteerd dienen te worden.

Allereerst hebben wij per keten slechts een beperkt aantal medewerkers gesproken. Zoals gezegd heeft dit onderzoek betrekking op een pionierend veld, en het ligt voor de hand dat ervaringen met ideologische duidingen sterk kunnen variëren tussen medewerkers. Om deze reden hebben we in de analyse van de resultaten voornamelijk de focus gelegd op de onderdelen die breed gedragen lijken te worden door verschillende respondenten in de verschillende ketens. Toch kan het zijn dat bepaalde ervaringen en processen context-afhankelijk zijn (en bijvoorbeeld anders zijn in een specifieke gemeente, of in een ander casuoverleg). De resultaten uit de interviews kunnen dus niet als algemene afspiegeling van de algehele opvattingen en ervaringen van de medewerkers uit de vier onderzochte ketens worden gezien.

Een tweede belangrijke beperking is dat het perspectief van geduide individuen zelf in dit rapport niet wordt behandeld. Zoals eerder genoemd was het doel van het onderzoek het in kaart brengen van de duidingsprocedures in de vier ketens, met een focus op de ervaringen van de betrokken professionals.

Het daaraan toevoegen van enkele gesprekken met geduiden zou onvoldoende zicht bieden op de ervaringen van deze individuen, en geen recht doen aan de diversiteit aan ervaringen met duidingen in de verschillende ketens. Een onderzoek van een vergelijkbare omvang als het huidige onderzoek is noodzakelijk om de ervaringen van geduiden goed op te tekenen, en daarmee zicht te krijgen op hoe de geduiden de processen beleven en waar de processen kunnen worden verbeterd vanuit hun optiek, rekening houdend met alle spelende belangen en individuele rechten.

5.5 Aanbevelingen

Uit de in dit rapport beschreven resultaten en beperkingen vloeit een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek voort, alsmede aanbevelingen voor de praktijk en voor beleid.

5.5.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Allereerst verdient het aanbeveling om de verschillende duidingsmethodieken te evalueren. Voor een aantal methodieken geldt dat een dergelijke evaluatie recent heeft plaatsgevonden dan wel momenteel plaatsvindt, maar voor andere methodieken is dit niet het geval. In vervolgonderzoek zou aandacht uit moeten gaan naar de onderliggende *evidence-base* en de betrouwbaarheid van de gebruikte instrumenten, de mate van subjectiviteit van ideologische duidingen, en naar manieren waarop duidingen zo kunnen worden uitgevoerd dat de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk en mate van subjectiviteit zo laag mogelijk is.

Hieraan gerelateerd lijkt het op basis van de resultaten belangrijk om nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre de huidige duidingsprocedures en -instrumenten die ontwikkeld zijn voor jihadistisch extremisme, vertaalbaar zijn naar verschillende ideologieën. Dergelijk onderzoek zou in elk geval op basis van de wetenschappelijke literatuur in kaart moeten brengen wat tot nu toe bekend is over signalen van uiteenlopende ideologieën, maar ook over wat er bekend is over de relatie tussen die signalen en daadwerkelijke gedragingen. De bevinding dat niet-jihadistische ideologieën nog altijd minder goed worden (h)erkend of in elk geval anders worden afgedaan vraagt om vervolgonderzoek naar hoe de diverse actoren in de vier onderzochte ketens kijken naar en omgaan met verschillende ideologieën. Dergelijk onderzoek zou op verschillende manieren kunnen worden uitgevoerd, en het verdient aanbeveling om hierbij niet alleen interviews af te nemen, maar om bijvoorbeeld ook met vignetten te werken. Tevens dient vervolgonderzoek zich te richten op verschillen in het duiden van mannen versus vrouwen, alsmede de behoefte in termen van aanpak en bejegening. Het is hierbij belangrijk om denkbeelden van professionals in de verschillende ketens ten aanzien van vrouwelijke extremisten en terroristen, en mogelijke stereotypering hieromtrent, in kaart te brengen.

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van een ingewikkeld spanningsveld als het gaat om personen die zowel ideologisch als psychologisch worden geduid. Er is nog veel onbekend over de volgorde van de duidingsprocessen, en de samenwerking tussen verschillende instanties. Wetenschappelijk

gezien is er nog veel onduidelijkheid over hoe ideologische en psychologische factoren op elkaar inwerken. Vervolgonderzoek zou deze relaties nader moeten bestuderen, op basis waarvan de duidingspraktijk in deze complexe gevallen kan worden verbeterd.

Zoals gezegd zijn in het huidige onderzoek de ervaringen van geduiden niet meegenomen. Vervolgonderzoek zou deze ervaringen wel in kaart moeten brengen, om de beleving van de duidingen en de consequenties daarvan in kaart te brengen. Dergelijk onderzoek zou ook licht kunnen werpen op overwegingen om al dan geen gebruik te maken van beroepsmogelijkheden, en praktische en andersoortige obstakels die daarbij een rol spelen.

5.5.2 Aanbevelingen voor de praktijk en voor beleid

De resultaten uit het onderzoek leiden ook tot een aantal aanbevelingen voor de praktijk en voor beleid. We onderscheiden hierbij naar ketenoverstijgende en ketenspecifieke aanbevelingen. In wat nu volgt, bespreken we eerst de ketenoverstijgende aanbevelingen, en vervolgens de aanbevelingen per keten.

Ketenoverstijgende aanbevelingen

Duidingen

Allereerst blijkt dat er in de verschillende ketens verschillend wordt gedacht over wat een ideologische duiding precies inhoudt. Professionals lijken zich lang niet altijd bewust te zijn van het feit dat zij niet alleen signaleren, maar ook betekenis geven aan signalen, en op basis daarvan beslissingen nemen. Hoewel die beslissing soms betekent dat alsnog een “officiële” duiding wordt aangevraagd, is dit lang niet altijd het geval. De in het onderzoek opgetekende toegenomen aandacht voor het belang van signaleren en een toename in het aantal trainingen lijken als neveneffect te hebben dat meer professionals het idee hebben dat ze in staat zijn om bepaalde signalen zelfstandig te duiden. Hierdoor ligt rolverwarring op de loer. Het is dan ook van belang dat binnen de verschillende ketens aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen signaleren en duiden, en aan de processen die op beide fenomenen dienen te volgen. Daarbij moet expliciete aandacht zijn voor het doel van de duiding en in welke fase er wordt geduid. Hierbij is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de rollen zijn en wie de verantwoordelijken zijn in de verschillende processen.

Kwaliteit & controle

Zorgvuldige rapportage

Vanwege de diversiteit aan actoren zijn er verscheidene rapportages die worden gebruikt binnen de vier ketens. Instanties zoals NTA, LSE, de politie en de uitvoerders van de VERA-2R hebben een eigen vaststaande structuur van rapporteren. In de fase van signaleren is er geen standaard van rapporteren. Er wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan rapportages, waarin ook het verschil tussen

signaleren, interpreteren en duiden meer aandacht krijgt. In de praktijk is dit echter nog volop in ontwikkeling. Wij adviseren om te onderzoeken hoe de manier van rapporteren kan worden verbeterd. Hierbij nemen wij de suggesties van onze respondenten over om niet toe te werken naar een rigide format, omdat er oog moet blijven voor de complexe en veranderende werkelijkheid. Tegelijkertijd observeren wij dat er wel degelijk ruimte is om nog beter te rapporteren, ook binnen de instanties die al redelijk vaststaande structuren hebben. Dit format zou onder andere richtlijnen kunnen bevatten over de opmaak en inhoud van een rapportage, zoals het vermelden van de duidingsopdracht, vermelding van gebrek aan informatie of juist informatie over een persoon die al voorafgaand aan de officiële duiding bekend was bij de duider, een duidelijker onderscheid tussen feitelijkheden en interpretaties, transparantie over methodologie, het aantal gesprekken of andere data, en expertise van de duider. Op basis van het huidige onderzoek kan worden gesteld dat deze inhoud tenminste nodig is om van een zorgvuldige rapportage te kunnen spreken, waarbij tevens wordt gewonnen aan transparantie ten aanzien van procedures en expertise.

Informatiedeling

Informatiedeling is essentieel voor het verloop van de duiding. Sommige respondenten gaven aan veel belemmeringen te ervaren in hun dagelijkse praktijk, waarbij zij waardevolle data hadden maar niet konden delen, of andersom, geen toegang hadden tot informatie die zij wel nodig achtten. Wij merken hierbij op dat met name de informatiepositie van de detentieketen verbeterd kan worden. Niet alleen hebben professionals van buiten de detentieketen soms waardevolle informatie over gedetineerden die van belang is voor duidingen, ook geven medewerkers uit de detentieketen aan dat een terugkoppeling na een duiding, uitgevoerd ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek, soms ontbreekt. Wij raden aan om te onderzoeken hoe de positie kan worden verbeterd conform de AVG. Tegelijkertijd is het belangrijk om waakzaam te blijven op de juiste onderbouwingen voor het delen van data, de proportionaliteit goed te kunnen verantwoorden en mechanismen in te stellen om inbreuk op mensenrechtenschendingen te voorkomen. Wij pleiten daarom niet voor ongelimiteerde uitbreiding van mogelijkheden om informatie te delen. In overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens kan verder worden onderzocht hoe dit conform de AVG verbeterd kan worden.

Trainingen

Uit het onderzoek blijkt dat op het gebied van trainingen nog veel winst te behalen valt. De specifieke thema's die worden behandeld in de trainingen is voor de verschillende actoren in de ketens vaak relatief nieuw, en er is grote behoefte aan inzicht in verschillende ideologieën en gerelateerde radicaliseringsprocessen. Wij raden aan om trainingen in alle ketens een structureel en herhalend karakter te geven. Daarbij zijn de volgende zaken van belang. Respondenten gaven aan dat het nu soms voorkomt dat uitingen niet worden geduid, omdat ze dicht liggen bij het referentiekader van de professional, of bij stereotype denkbeelden ten aanzien van mannen en vrouwen. In de trainingen dient daarom meer aandacht te worden besteed aan nieuwe dreigingsbeelden en het duiden van

mannen versus het duiden van vrouwen. Om ervoor te zorgen dat het eigen referentiekader niet ook tijdens de trainingen in de weg blijft staan, wordt aanbevolen om nieuwe technieken toe te passen bij deze trainingen. In andere contexten hebben trainingen met gebruik van technologieën als simulatie en *Virtual Reality* veelbelovende resultaten laten zien. Het verdient aanbeveling om te verkennen of dergelijke technologieën ook kunnen worden ingezet bij het trainen van duiders.

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat de volgende onderwerpen onderdeel zouden kunnen zijn van de trainingen: 1) kwaliteit van de duidingen definiëren en verbeteren en 2) de juiste vorm van rapporteren, maar ook het lezen en begrijpen van duidingsrapporten. Echter, wij plaatsen ook twee belangrijke voorwaarden bij het instellen van deze trainingen. Ten eerste dat trainingen ook onder een vorm van toezicht of evaluatie komen te staan, om de relevantie en deskundigheid te kunnen waarborgen. Trainingen van het ROR worden bijvoorbeeld geaccrediteerd door Stichting Kwaliteitsregister Jeugd en het Maatschappelijk registerplein. Wij menen dat een dergelijk accreditatie systeem, of uitgebreide en transparante evaluatie, verder ontwikkeld kan worden voor alle trainingen die worden gegeven binnen het werkveld. Ten tweede, dat de trainingen duidelijkheid moeten scheppen over rollen en verantwoordelijkheden. Hiermee moet worden voorkomen dat er rolverwarring ontstaat of dat professionals gaan over-signaleren.

Expertise

De resultaten van het onderzoek wijzen op het risico van monopolievorming binnen het duidingssysteem in Nederland. In dit verband merken wij op dat NTA de enige instantie is die als commerciële partij kan worden ingeschakeld voor het uitvoeren van duidingen, die tegelijkertijd ook trainingen verzorgt in een aantal van de ketens, en een belangrijke rol speelt in een groot deel van de strafzaken. Het verdient aanbeveling dit monopolie op te heffen. Hoewel wij niet pleiten voor een wildgroei aan duidingsinstanties, dient er in elk geval een aantal duiders bij te komen of bestaande experts op te nemen als duiders. In de afwezigheid van duidelijke criteria, blijft het onduidelijk hoe deskundigheid getoetst kan worden. Meer onderzoek is nodig naar hoe het werkveld tot een consensus kan komen over geschikte criteria voor expertise die gebruikt kunnen worden voor het doorbreken van dit mogelijke monopolie en het organiseren van een vorm van toezicht. Om expertise te kunnen garanderen, verdient het aanbeveling om een deskundigenregister te creëren, iets dat ook gebruikelijk is bij andere vormen van expertise. Gelet op de bevinding dat expertise ook nog veelal geconcentreerd is rond jihadistisch extremisme, wordt hierbij aanbevolen dat binnen het deskundigenregister een uitsplitsing wordt gemaakt naar type ideologieën. Daarnaast merken wij op dat er binnen alle ketens meer expertise nodig is over de overlap tussen ideologische en psychologische duidingen. Ook hier is een multidisciplinaire aanpak om de duidingen aan te scherpen gewenst. Waar bestaande casusoverleggen rond ideologische en psychologische duidingen nog teveel gescheiden zijn, of nog geen professionals hebben die aan beide overleggen deelnemen, wordt geadviseerd om de overleggen beter te integreren.

Controlemechanismen

Tevens blijkt uit het onderzoek dat de zogenaamde casusoverleggen door alle betrokken partijen als waardevol worden ervaren. Het casusoverleg dient op zichzelf als duidingsinstrument, waarbij het feit dat meerdere personen en instanties betrokken zijn, kan worden beschouwd als ingebouwd controlemechanisme. Op basis van de resultaten wordt aanbevolen om ook daar waar nog geen gebruik wordt gemaakt van casusoverleggen, een dergelijke structuur wel in te bedden. De casusoverleggen zijn niet alleen belangrijk voor het delen van informatie, maar tevens essentieel in het filteren van signalen die binnenkomen om zowel *false positives* als *false negatives* te voorkomen.

Tegelijkertijd wordt in de interviews aangegeven dat casusoverleggen, wanneer daar altijd dezelfde personen bij betrokken zijn, naast voordelen (goed op elkaar ingespeeld zijn, een vertrouwensband creëren) ook nadelen kunnen hebben, daar ze kunnen leiden tot een bepaalde mate van tunnelvisie. Het lijkt daarom van belang om in de samenstelling van de casusoverleggen ruimte te laten voor nieuwe inbreng en expertise. Tevens werd erop gewezen dat er in de huidige opzet geen vorm van toezicht is georganiseerd op het casusoverleg, noch op een ander ketenoverstijgend niveau. Het werkveld geeft aan hier wel behoefte aan te hebben. Verschillende vormen van toezicht zijn mogelijk, in de vorm van intervisie of een raad van toezicht. Vanuit het werkveld zou hier verder invulling aan kunnen worden gegeven.

Toetsing van instrumenten

Zoals beschreven in het slothoofdstuk is er op het gebied van duidingsinstrumenten een toenemend bewustzijn van kwaliteitseisen en toezicht. In de praktijk is dit nog beperkt georganiseerd. Op basis van ons onderzoek raden wij aan om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de VERA-2R te verhogen door onderzoek te doen naar de momenten van subjectiviteit bij het afnemen, en de invloed van de afstand tussen de duider en de geduide. Op een overkoepelend niveau is er geen toezicht op of toetsing van vooraf bepaalde kwaliteitscriteria, noch is er een aangewezen orgaan dat dit organiseert. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheid voor een dergelijk orgaan of een dergelijke commissie wel te onderzoeken. Hierbij kan worden gedacht aan experts uit het werkveld en de wetenschap die dergelijke onderzoeken kunnen leiden, intervisies kunnen organiseren en andere manieren van toetsing kunnen voorstellen. Tot slot is het belangrijk dat de toegepaste duidingsmethodieken op regelmatige basis worden getoetst aan de actuele wetenschappelijke kennis, met name ten aanzien van "nieuwe" ideologieën.

Beroepsmogelijkheden en (contra-)expertise

Tot slot reflecteren wij op de aanbevelingen rondom contra-expertise en beroepsmogelijkheden. In navolging van onze aanbeveling om de diversiteit van experts te vergroten en expertise beter te definiëren, zien wij dat het aannemelijk is dat hierdoor de mogelijkheden om contra-expertise aan te kunnen vragen zal toenemen. Hierbij bevelen wij aan dat er in overleg met het werkveld

toegewerkt wordt naar een consensus over definities omtrent expertise en kwaliteit van duiding, die ook door een onafhankelijk orgaan getoetst kunnen worden. De duiders zelf zouden vervolgens in een deskundigenregister dienen te worden opgenomen, zoals ook gebruikelijk is voor andere beroepsgroepen. Met betrekking tot een georganiseerde vorm van toezicht, willen wij benadrukken dat het uitgangspunt moet zijn om te werken naar een consensus over kwaliteitsstandaarden en criteria voor deskundigheid, **niet** vanuit een positie van controle over de professionals. De bevinding dat er in de praktijk zeer weinig gebruik wordt gemaakt van beroepsmogelijkheden leidt tot slot tot de aanbeveling om ketenoverstijgende richtlijnen te formuleren voor het informeren van geduiden over hun beroepsmogelijkheden.

Aanbevelingen Persoonsgerichte aanpak

Verschillende professionals hebben verschillende opvattingen over wat een duiding precies is. Scherpere definities van “duiden” en “signaleren” zijn daarom nodig, waarbij voor alle partijen duidelijker wordt wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn. Trainingen voor betrokken partijen zoals wijkagenten, jongerenwerkers en andere betrokkenen in de PGA zijn gewenst vanuit deze keten. In dergelijke trainingen kunnen eerdergenoemde definities beter worden uitgelegd en de manier van rapporteren worden besproken. Hierbij willen we benadrukken dat we juist niet aanbevelen om een grote groep te trainen om duidingen te kunnen uitvoeren, maar juist meer gerichte trainingen voor verschillende doelgroepen zodat rolverwarring voorkomen kan worden. Tevens observeren wij dat er binnen de PGA behoefte is aan duidelijkere richtlijnen omtrent definities van signalen, duidingen, trainingen, en rapportage. Hiermee wordt de kwaliteit van het duidingsproces verhoogd en kan rolverwarring worden voorkomen. Trainingen, simulaties, en intervisies zijn mogelijke vormen die verder kunnen worden uitgedacht om dit proces te verbeteren.

Het multidisciplinaire karakter van het casusoverleg wordt door de keten als een *best practice* ervaren. Wij onderschrijven de genoemde voordelen, waarbij wij vooral benadrukken dat het belangrijk is dat de partijen elkaar kunnen aanvullen in informatie (conform AVG), scherp kunnen houden en elkaar kunnen versterken. Een inclusieve en veilige sfeer is daarom essentieel in dergelijke multidisciplinaire overleggen en daarbij helderheid over wie aan tafel zitten. Daarnaast is het van belang dat de uitwisseling van informatie, zeker in deze preventieve fase, op zorgvuldige wijze gebeurt. Om dit conform de AVG te laten verlopen is op dit moment een wetsvoorstel in de maak. Wij benadrukken het belang van deze wettelijke basis, niet alleen vanwege privacy overwegingen, maar ook vanwege de kwaliteit van het duidingsproces.

Op basis van de data constateren wij dat er een groeiend besef is van de complexe wisselwerking tussen ideologische en psychologische factoren binnen het proces van radicalisering en de totstandkoming van extremisme. Tegelijkertijd blijkt dat in de praktijk verbetering kan worden aangebracht door meer onderzoek te verrichten en de infrastructuur voor samenwerking tussen de twee casusoverleggen

te verbeteren. Hieraan gerelateerd kan ook voor de PGA worden geadviseerd om de diversiteit van experts en expertise te verbreden. Het is belangrijk om de samenstelling van de casusoverleggen met enige regelmaat te laten variëren om tunnelvisie te voorkomen en kennis *up-to-date* te houden over nieuwe dreigingsbeelden en groepen.

Aanbevelingen detentieketen

Voortbouwend op onze aanbeveling voor de PGA, zien wij binnen de detentieketen dezelfde uitdagingen omtrent signaleren en duidingen. Ook binnen deze keten is het van belang om scherpere definities te formuleren en het verschil tussen feitelijk rapporteren en duiden beter in de praktijk brengen. Tevens moet duidelijker in kaart worden gebracht wat de verantwoordelijkheid is van de verschillende medewerkers binnen deze keten ten aanzien van signaleren en duiden.

Ook binnen de detentieketen werd het multidisciplinair overleg ervaren als een *best practice*. Overleggen zoals het MAR-overleg of het MDO worden gezien als momenten van toezicht op de duidingen. Echter, los van deze overleggen zijn er geen structurele vormen van kwaliteitsmeting of toezicht georganiseerd. Wij adviseren te onderzoeken hoe dit in de praktijk beter kan worden georganiseerd en hoe de kwaliteit van zowel de VERA-2R als de gesprekken kan worden gewaarborgd en/of verbeterd. Wij willen hier nogmaals benadrukken dat dit toezicht niet moet fungeren als een controle op de medewerkers, maar als een mogelijkheid om vanuit de expertise in het werkveld te komen tot duidelijk geformuleerde standaarden en structuren.

Binnen de detentieketen werd in meerdere interviews gewezen op het belang van trainingen, met name om de kwaliteit van rapportage te verbeteren en om kennis op te doen over een breed scala aan ideologieën. Deze kennis heeft zich tot op heden met name geconcentreerd rond jihadistisch extremisme en mannelijke gedetineerden. Dit brengt een risico op bias met zich mee ten opzichte van andere ideologieën en genders. Wij raden aan om deze kennis uit te breiden middels trainingen, en om deze trainingen een structureel karakter te geven. Hierbij lijkt het vooral belangrijk dat medewerkers bekend raken met ideologieën die dichterbij het eigen referentiekader liggen, om blinde vlekken ten aanzien van potentieel risicovolle ideologieën te voorkomen. Ten aanzien van rapporteren wordt geadviseerd om met name het laatste deel van de duidingsrapportage, wanneer de resultaten van de VERA-2R tot de uiteindelijke duiding worden verwerkt, te standaardiseren, zodat in elk geval altijd duidelijk wordt in hoeverre en welke voorkennis over het geduide individu een rol speelt in de uiteindelijke duiding, zeker wanneer het "eendoordeel" afwijkt van hetgeen uit het VERA-2R instrument komt.

Aanbevelingen strafrechterketen

Hoewel ideologie als term niet voorkomt in de definitie van een terroristisch oogmerk, kan uit de praktijk worden opgemaakt dat ideologische duidingen een belangrijke rol spelen in de beoordeling van het oogmerk. Hier vloeit een spanning uit voort: een duidingsrapport doet geen uitspraak over of het tenlastegelegde feit bewezen kan worden. Tegelijkertijd vormt het rapport over de ideologie van de persoon in kwestie die wordt geduid, vaak wel een (belangrijk) element in de bewijslast voor terroristisch oogmerk. Vanwege deze spanning, adviseren wij meer transparantie rondom de weging en beoordeling van duidingen in het strafproces. Uit de rechtspraakanalyse blijkt dat uit de vonnissen vaak niet duidelijk wordt of en zo ja op welke wijze de rechtbank een ideologische duiding meeneemt in de beoordeling van de zaak. Meer transparantie is gewenst over welke rol duidingen precies spelen in het vonnis en welke standaarden voor kwaliteit worden gebruikt door de rechtbank. Uit de interviews blijkt dat het niet in alle gevallen duidelijk is waar een duiding precies op wordt gebaseerd. Indien een rapport wordt opgesteld door een externe partij, zoals het NTA, wordt een helder rapport opgesteld, maar ontbreekt soms relevante informatie over hoe de duiding precies tot stand is gekomen. Ook in sommige dossierstukken, zoals stukken die duidingen door de politie of andere professionals bevatten, is meer transparantie en betere standaardisering van rapportage gewenst om beter zicht te krijgen op hoe een duiding tot stand is gekomen. Hoewel opstellers van duidingen kunnen worden opgeroepen om ter zitting nadere toelichting te geven op de totstandkoming van de duiding, is het in het kader van transparantie noodzakelijk dat deze totstandkoming ook schriftelijk gedetailleerd wordt vastgelegd.

Op basis van de data blijkt dat monopolievorming van expertise een risico vormt binnen de strafrechterketen, aangezien mogelijkheden tot contra-expertise hierdoor worden belemmerd. Tevens bestaat het gevaar dat expertise hiermee onvoldoende wordt getoetst. Mogelijke oplossingen kunnen worden gevonden in het opleiden van meer experts, en het creëren van een deskundigenregister, iets wat ook gebruikelijk is voor andere vormen van expertise. Hierbij past ook de aanbeveling om binnen het strafrecht meer onderzoek te doen en expertise te vergroten op het snijvlak van ideologische duidingen en psychologische duidingen. Middels deze aanbeveling pleiten wij niet voor een wildgroei aan experts. Desalniettemin observeren wij dat er een wens en behoefte is om criteria voor expertise te verduidelijken en het spectrum van experts te verbreden.

Aanbevelingen jeugdbeschermingsketen

Ook binnen de jeugdbeschermingsketen bestaan uitdagingen op het vlak van signaleren en duiden. Aansluitend bij de aanbeveling voor wat betreft de PGA en de detentieketen geldt hier dat er meerwaarde zit in scherpere definities en een duidelijk onderscheid tussen duiden en feitelijke rapportages. Bij het signaleren/duiden en rapporteren ligt er een grote verantwoordelijkheid bij individuele raadsonderzoekers, die vaak als eerste zicht krijgen op een bepaalde situatie waar mogelijk sprake is van radicalisering. Hoewel het niet haalbaar en wenselijk is om trainingen voor alle medewerkers te verzorgen, is het wel van groot belang de informatievoorziening (afkomstig van AIVD, NCTV maar ook van raadonderzoekers zelf), zeker ook bij nieuwe ontwikkelingen, binnen de raad voor de kinderbescherming breed toegankelijk en up-to-date te houden. Hier kan ook een meer structurele samenwerking met relevante organisaties zoals NCTV en AIVD opgezocht worden. Aandacht moet daarnaast ook worden besteed aan de vraag hoe de kwaliteit van rapportages gewaarborgd kan worden en blijven.

In het verlengde daarvan is het opvallend dat er geen familievonnissen zijn die betrekking hebben op rechts-extremisme of nieuwe stromingen zoals anti-institutioneel extremisme, wat gezien de maatschappelijke ontwikkelingen wel verwacht zou kunnen worden. Het is daarom van belang binnen deze keten goed zicht te krijgen op de vraag in hoeverre ondersignalering hier mogelijk een rol speelt. Ook hier lijkt het nodig om binnen bepaalde teams structurele en verdiepende trainingen aan te bieden waarbij duiden en signaleren beter wordt gedefinieerd, en waarin aandacht bestaat voor het verbeteren van de huidige kennis en het voorkomen van blinde vlekken. Met de ontwikkelingen ten aanzien van rechts-extremisme en anti-institutioneel extremisme, en daarmee soms gepaard gaande acties zoals het van school halen van kinderen, kan het zijn dat het herkennen van andere vormen van ideologieën binnen de jeugdbeschermingsketen in de komende jaren een belangrijkere rol gaan innemen.

Tot slot en in overeenstemming met de andere ketens, zijn er op papier meerdere beroepsmogelijkheden binnen de jeugdbeschermingsketen. Deze worden in de praktijk zelden benut. Om deze reden is het gewenst om te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan voor het indienen van klachten tegen duidingsprocedures of verzoeken om contra-expertise, en waar nodig deze op laagdrempelige manier te versterken.

Tot slot

De in de inleiding beschreven casus van de groep mannen uit Eindhoven toont het belang van goede ideologische duidingen aan. Enerzijds zijn ideologische duidingen essentieel in het werk van professionals die veiligheidsrisico's moeten voorkomen of mitigeren en die strafbare feiten moeten vervolgen. Anderzijds blijkt dat ideologische duidingen kunnen leiden tot beslissingen die raken aan de vrijheid en persoonlijke levens van geduiden en hun naasten. Gedegen en objectieve duidingen op basis van wetenschappelijke kennis en grondig duidingsonderzoek zijn dan essentieel voor het behouden van de veiligheid in onze samenleving alsmede het waarborgen van rechten en vrijheden van individuen in diezelfde samenleving.

Gezien dit grote belang is het van meerwaarde om op basis van de literatuur en de voor dit onderzoek verzamelde data te (blijven) reflecteren op de belangrijkste dilemma's rondom het proces van ideologisch duiden. Zoals we hebben beschreven worden de begrippen "extremisme", "terrorisme" en zelfs de cruciale notie "ideologische duidingen" en bijbehorende kwaliteitscriteria verschillend opgevat in de literatuur en in de praktijk. Naast de professionaliseringsslag die de ketens hebben doorgemaakt sinds 2014, blijken er nog verschillende knelpunten en blinde vlekken te bestaan. Dit leidt tot risico's die niet alleen potentieel aan de veiligheid raken, maar zeker ook aan de belangen en rechten van de geduide individuen. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat het werkveld over het algemeen zeer betrokken is, en daarnaast gemotiveerd om de huidige praktijk te verbeteren. De in dit onderzoek opgedane inzichten kunnen, in combinatie met inzichten uit het voorgestelde vervolgonderzoek en de inzet van de vele professionals, hopelijk bijdragen aan de verdere professionalisering van de duidingspraktijk in Nederland.

Summary

Background and research questions

In the Netherlands, assessments of extremist ideologies take on a central role in both preventive and repressive contexts. In four domains, including the preventive person-centered approach (Persoonsgerichte aanpak; PGA), the prison system, the criminal law system, and the child protection system, professionals have been conducting ideological assessments in the context of preventing and countering radicalization and extremism. These “ideological assessments”³⁰ can include risk assessments to determine the risk of violent extremism, but also take the shape of interpreting signals, or assessing expressions. Usually, signaling can be done by a wide range of professionals, while assessments are carried out by qualified experts. Such assessments are used for various purposes depending on whether they are made in, for example, a preventive context, or during criminal prosecution. As these assessments can have far-reaching consequences for individual lives, careers and families, it is pivotal that they are accurate, and that assessment procedures are being dealt with carefully. To date, however, it remains largely unclear why and how ideological assessments are conducted, by whom, and whether there are possibilities for contra-expertise and appeal.

The present study aims to fill these knowledge gaps by answering several research questions within the following overarching themes:

1. Description: In which situations are ideological assessments (deemed) important and how and by whom are these ideological assessments conducted?
2. Quality: To what extent is the quality of ideological assessments examined against specific criteria?
3. Supervision: How is supervision on the use and quality of ideological assessments organized within the various institutions?
4. Contra-expertise and appeal: What are the possibilities for contra-expertise and appeal against ideological assessment procedures and/or the consequences thereof?

Method

This research is based on different research methods. First, a scan of the relevant literature on ideological assessments was conducted, resulting in a comprehensive overview of relevant scientific research as well as policy documents. Moreover, as the term “ideological assessment” can be defined in different ways and can point to a wide range of activities (e.g. interpreting, giving meaning to, assessing), a conceptual analysis of the term has preceded data collection and analyses. After the conceptual phase, we conducted a systematic case law analysis during which we examined a total of

³⁰ It is important to note that the Dutch verb and practice “*duiding*” is not easily translatable in English, but that its meaning can vary from assessing to interpreting. For clarity and consistency, we use “ideological assessment” throughout this summary.

69 criminal law and family law cases in which ideological assessments were legally significant in the verdict. In addition, we scanned case law from the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles (RSJ), to get an impression of the role that ideological assessments play in these cases. Moreover, we conducted a total of 37 semi-structured interviews with professionals working in the four different domains (person-centered approach, prison system, criminal law system and child protection system). Lastly, two expert-meetings with professionals and researchers were held. The first meeting focused on structuring the interview topics, while the second meeting was used to reflect on the final recommendations.

Results

The assessment procedure

Instances

There are two instances in which professionals start an ideological assessment procedure. In the first instance, certain signals of radicalization or (possible future) extremism are noticed by professionals or others (e.g. family-members) and considered serious enough to start a procedure. Oftentimes, these procedures have a preventive aim and they are dependent on the type of signals received. In addition to these often spontaneous processes, ideological assessments can also take place at fixed times. This second instance is characterized by fixed moments which occur mainly in the child protection system, the criminal justice system, and the prison system, for example in the context of an ongoing custody investigation, or prior to the transfer of a prisoner from the terrorist wing to a regular wing. Within the criminal justice system, assessments are also conducted at a fixed time to determine the relationship between the criminal act and an extremist ideology. While it is a common assumption that signals are substantially different from assessments, the latter being conducted by experts and qualified professionals while the former can be picked up by various actors, in practice this separation is not at all clear.

Objectives

Ideological assessments can serve different objectives, depending on the context in which they are executed. In the case of the prison system and PGA, they often have a security objective to determine the level of radicalization or likelihood of extremist acts among individuals or groups. Assessments can also serve as a risk assessment to determine procedures around resocialization (in case of detainees) or the level of appropriate surveillance. In the child protection system, the objective is to avert a threat to the development of the child. For criminal procedures, the objective of an assessment can be quite complicated. It is important to note that ideology itself is not assessed during criminal procedures. The Dutch penal code does not criminalize ideologies per se, but requires proof that the defendant acted with terrorist intentions. This means that the mere presence of an extremist ideology at the time of acting is insufficient. The court examines whether the defendant also acted out of that ideology, which

can then result in proving terrorist intent. In practice, however, the separation between proving the existence of a particular extremist ideology and terrorist intent is very difficult. In other words, while the ideological assessment itself is not regarded as criminal evidence, in practice it does severely impact the court's decision on terrorist intent.

Assessment methods

Looking at the assessment procedures themselves, the following two methods appear to occur most often: assessments based on Structured Professional Judgement (SPJ), and assessments based on Unstructured Clinical Judgement (UCJ). In the first case, a specific risk assessment instrument is used, which helps the professional to weigh and interpret the available information about a person. In the Netherlands, professionals often rely on the VERA-2R and the IR-46. In the second case, assessment takes place on the basis of conversations with the person who is assessed. Where available, this information is complemented with data from other sources such as police files. Which of the two methods is used, depends on the institution doing the assessment. Assessments are conducted by private expert companies (NTA and LSE are the biggest companies in the Netherlands), or governmental organizations (the Dutch Probation Service, NIFP) and designated experts working within the four domains.

The Dutch Probation Service and the NIFP, both organizations that function mainly in the criminal justice system and the prison system, use the VERA-2R. In addition, individual employees of the TER-team of the probation service (team Terrorism, Extremism and Radicalization) also conduct assessment interviews with clients. This method takes the shape of a more standardized risk assessment tool. NTA and LSE as private companies have developed their own instrument, the core of which is conducting multiple interviews with individuals. The information from these conversations is linked to information from other sources, such as police files (when available). Ultimately the combination of this information results in an answer to the question of whether an individual has an extremist worldview, and to what extent an individual acts or could act from that worldview.

Lastly, ideological assessments are also carried out in a more preventive context, where specific individual cases are being discussed by fixed multidisciplinary teams of professionals (employees working at e.g. the municipalities, prison system, the police, the child protection system). Here, assessment procedures are started based on incoming signals, as described above. The advantage of such multidisciplinary teams is the exchange of data that different institutions have, as well as the diversity of expertise that exists within the group. Results of our study show that especially in this preventive context, the definition of an ideological assessment remains unclear. Employees are sometimes not aware of the fact that they are giving meaning to certain signals and taking action on that basis (or, conversely, deciding that no action is necessary), thereby conducting assessments themselves.

Quality of assessments

Prior to the study, we found no preformulated criteria in the literature to measure the quality of ideological assessments. Similarly, the interviews also showed that there are different views among practitioners about the quality of assessments and how quality can be measured. Based on the data and existing literature, six separate but interrelated criteria for quality can be distinguished: 1) careful reporting, 2) information sharing, 3) expertise, 4) training, 5) control mechanisms, and 6) instrument testing. The results show that there is no consensus on quality criteria, definitions of expertise or supervision at the governance level that transcends the four domains. This brings with it specific risks, mainly with regard to monopoly formation of expertise, the emergence of blind spots with regard to right-wing extremism and other types of (new) ideologies, gender differences and the evaluation of instruments. We explain four risks in more detail.

First of all, respondents from all four domains appear to be less attentive to, and deal differently with, non-jihadist ideologies. There are also doubts about the applicability of the current instruments to ideologies such as right-wing extremism or other extremist worldviews. Regarding the gender aspects, professionals indicate that women show different signals and ask for a different (overall) approach, whereas most instruments are developed on the basis of knowledge on men. As such, professionals point at the potential need for adjusted instruments and assessment procedures, and, relatedly, more training to deal with diverse groups. Secondly, the various professionals state that assessments are carried out by people who may not have the right expertise for this. Yet, in the absence of clear definitions and criteria on expertise, it is currently difficult to test and select appropriate expert knowledge. Thirdly, even if more structured instruments are used, which are supposedly more objective, it appears that the outcome of assessments can vary, depending, among other things, on the degree of foreknowledge about and proximity to the persons who are assessed, as well as the weight attached to certain characteristics. More research around the reliability of structured instruments is therefore needed. Fourth, it appears that due to the lack of concrete definitions, expertise remains concentrated in the hands of a select group of experts. This creates a big risk on monopolizing expertise, with limited possibilities to challenge or peer-review expert knowledge.

At the same time, we observe a number of best practices. Despite formal criteria, the institutions and the multidisciplinary teams who are involved in assessing do implement practices to safeguard the quality of assessments. Examples of such practices are the four-or-more-eyes principle and triangulating methods to arrive at a reliable assessment. The multidisciplinary approach also makes information sharing processes easier, which seems to reduce the risk of blind spots and a lack of expertise in certain cases. In recent years, more and more training courses have been organized, which should also lead to better knowledge on signaling extremist expressions or behavior outside the multidisciplinary approach. However, this does create a tension, because although these training courses are appreciated by professionals and can counteract under-recognition and shyness to act, they also entail the risk of role confusion, with professionals who are not qualified themselves, consciously

or unconsciously, taking on the role of assessor. Finally, various organizations have recently started to evaluate their procedures and/or instruments, on the basis of which the processes can be further professionalized.

Contra-expertise and appeal

There are different complaint- and appeal procedures within the four domains. Overall, it is possible for those who are assessed to view the assessment report. Within the PGA and the prison system, individuals can object to or have a complaint noted when the report is finalized. Also, prisoners can file an appeal at the RSJ. Within the child protection system, persons who have been assessed (often the parent(s)) can indicate that they do not agree with the content of the file. Within the criminal justice process, it is possible for both the defense and the Public Prosecution Service to request counter-expertise through the court. On paper, there are various appeal options within the four domains, but these are rarely used in practice for various reasons. Explanations for this vary from practical considerations about the duration of such a process and financial aspects to a lack of expertise within the Netherlands as mentioned before. In addition, there are also substantive concerns about the repeated use of one or more interpretation instruments. The possibilities to request contra-expertise are limited, due to the scarcity of external organizations that conduct ideological assessments. In practice, individuals (or their representatives) often refrain from requesting contra-expertise, because the assessment organization, often NTA, has already provided the initial assessment, and no alternative is available. This problem seems to be particularly relevant within criminal law proceeding, but is also mentioned within the other domains.

Conclusion and recommendations

The above-mentioned results form the basis for the following recommendations for policy and practice. First of all, an evaluation of the different assessment methods is warranted. In follow-up research, attention should be paid to the reliability and degree of subjectivity of ideological assessments, and to ways in which these assessments can be carried out in such a way that the reliability is as high as possible and the degree of subjectivity is as low as possible. Related to this, on the basis of the results, it seems important to conduct further research into the extent to which often-used instruments can be translated to a broad range of ideologies, moving away from the current focus on jihadi-extremism. Further research should also examine in more detail what is needed to come to accurate gender-sensitive assessment procedures. Finally, future research should focus on the complex relationship between ideological and psychological assessments, and how ideology and psychological factors interact.

With regard to policy and practice, the study leads to the following recommendations. To prevent role confusion as identified in this study, it is important that attention is paid to the distinction between signaling on the one hand and assessing on the other hand. It is important to clarify the different roles, responsibilities, and required knowledge. Although the various courses that are offered are deemed valuable by the professionals, these courses sometimes lead professionals to take on the role of assessor, while they have insufficient expertise for this. It is therefore important to streamline the signaling-process better.

The multidisciplinary meetings are valued highly by all organizations. Based on the results, it is recommended to embed such a structure where it has not been implemented yet. Special attention should be paid to the inclusion of various expertise in order to counteract the blind spots that have been identified. With regard to these blind spots, it is recommended to create awareness for this within the four domains. It still regularly happens that individuals are not assessed because their ideologies are close(r) to the professionals' own frame of reference. To prevent tunnel vision and unequal treatment, more attention should be paid within the four domains to ideologies other than Islamic extremism and the interpretation thereof.

Finally, the field should work towards establishing consensus on definitions of expertise and quality of assessments, which should be examined by an independent body. Related to this, it is recommended to increase the number of organizations that can be entrusted with conducting ideological assessments, and to create an expert register for professionals who are part of these organizations. This will not only contribute to further professionalization and transparency, but will also offer better opportunities for contra-expertise, thereby improving the legal position of those involved.

Dankwoord

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, die ons heeft voorzien van uitstekende en constructieve feedback, suggesties en commentaar. Wij waarderen de tijd die de leden hebben genomen om de stukken te lezen en de interessante discussies die wij met hen hebben gevoerd over dit complexe thema. Bijzondere dank gaat uit naar de voorzitter van de commissie, prof. Jean Tillie en drs. Olivier Hendriks vanuit het WODC.

Wij hebben veel waardering voor onze onderzoeksassistenten Esmee Scheeringa en Renee van de Beurcht, die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de dataverwerking. We danken hen daarvoor. Ook Lisette Dirksen heeft op basis van haar expertise een waardevolle bijdrage geleverd aan de analyse van de familierechtzaken en wij danken haar voor haar inzet en bijdrage.

Tot slot zijn we veel dank verschuldigd aan de respondenten van deze studie, die tijd hebben vrijgemaakt om hun kennis en ervaringen met ons te delen. In het bijzonder willen wij hen bedanken voor de openhartige en reflectieve wijze waarop zij met ons over deze ingewikkelde praktijk hebben gesproken. Wij hopen dat dit rapport hen verder sterkt in hun dagelijkse werk. Tot deze groep behoren ook de deelnemers aan de expert meetings, die ons hebben geholpen met het aanscherpen van de onderzoeksfocus en van wie de reflecties op onze resultaten heel belangrijk waren bij het komen tot werkbare aanbevelingen voor de praktijk waarbinnen zij zelf ook werkzaam zijn.

Referenties

- AIVD. (2023). *AIVD Jaarverslag 2022*. Geraadpleegd van <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2023/04/17/aivd-jaarverslag-2022>
- Akrami, N., Shrestha, A., Berggren, M., Kaati, L., Obaidi, M., & Cohen, K. (2018) *Assessment of Risk in Written Communication: Introducing the Profile Risk Assessment Tool (PRAT)*. Europol. Geraadpleegd van https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/assessment_of_risk_in_written_communication.pdf
- Almond, G. A., E. Sivan, and R. S. Appleby. 1995. Explaining fundamentalisms. In *Fundamentalisms comprehended*, edited by M. E. Marty and R. S. Appleby, 425-444. Chicago: University of Chicago Press.
- Almond, G. A., Appleby, R. S., & Sivan, E. (2003). *Strong Religion: The Rise of Fundamentalisms around the World*. University of Chicago Press.
- Antonides, L., Grijsbach, M., & Hilbers, G. (2023). De kwaliteit van de jeugdhulp en het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. In M. Sombroek, T. Liefwaard, V. Dörenberg, M. Grijsbach, G. Hilbers, M. Bruning, M. van der Mersch, L. Antonides, M. Janssen-Witteveen (Reds.), *De jeugd, de zorg en het recht: Preadvies 2023*. Boom Juridisch.
- Aradau, C., & Blanke, T. (2015). The (Big) Data-security assemblage: Knowledge and critique. *Big Data & Society*, 2(2), 1-12. <https://doi.org/10.1177/2053951715609066>
- Augestad Knudsen, R. (2020). Measuring radicalisation: Risk assessment conceptualisations and practice in England and Wales. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 12(1), 37-54.
- Bellanova, R., & Goede, M. de (2022). The algorithmic regulation of security: An infrastructural perspective. *Regulation & Governance*, 16(1), 102-118. DOI:10.1111/regg.12338
- Berenschot. (2021). *Evaluatie van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en Platform JEP*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/08/evaluatie-van-de-expertise-unit-sociale-stabiliteit-en-platform-jep>
- Berger, J. M. (2018). *Extremism*. MIT Press.
- Bianchi, S., Ladu, M., & Bianchi S. (2020). Investigating radicalization trends. In B. Akhgar, D. Wells, J. Blanco (Reds.), *Security Informatics and Law Enforcement*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-25436-0_8
- Borum, R. (2015). Assessing risk for terrorism involvement. *Journal of Threat Assessment and Management*, 2(2), 63-87. <https://doi.org/10.1037/tam0000043>
- Boone, M. (2009). Er zitten hier alleen moslims. Een bijzondere afdeling voor 'terroristen': Mag het? Werkt het? In: C. Brants & S. van de Poel (red), *Diverse kwesties. Liber amicorum prof. dr Frank Bovenkerk*, BJU, Den Haag: 45-61.
- Burgess, A., Cappelen, H., & Plunkett, D. (2020). *Conceptual engineering and conceptual ethics*. Oxford University Press.
- Cappelen, H., Gendler, T., & Hawthorne, J. P. (Eds.). (2016). *The Oxford handbook of philosophical methodology*. Oxford University Press.

- Cassam, Q. (2021). *Extremism: A philosophical analysis*. Routledge.
- Cornwall, S., & Molenkamp, M. (2018). *Developing, implementing and using risk assessment for violent extremist and terrorist offenders, Ex Post Paper*. Radicalisation Awareness Network. Geraadpleegd van https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-09/ran_pp_developing_implementing_using_risk_assessment_brussels_09-10_07_2018_en.pdf
- Daly, C. (2010). *Introduction to philosophical methods*. Broadview Press.
- Dawson, L. (2017). Sketch of a social ecology model for explaining homegrown terrorist radicalisation. *International Centre for Counter-Terrorism*, 8(1), 3-14.
- Dawson, L. (2019). Clarifying the explanatory context for developing theories of radicalization: Five basic considerations. *Journal for Deradicalization*, 18(1), 146-184.
- Dawson, L. (2021a). Bringing religiosity back In. *Perspectives on Terrorism*, 15(2), 2-22.
- Dawson, L. (2021b). Granting Efficacy to the Religious Motives of Terrorists. *Perspectives on Terrorism*, 15(6), 90-96.
- De Graaf, B. (2021). *Radicale verlossing: Wat terroristen geloven*. Prometheus.
- De Graaf, B. A., & Van den Bos, K. (2021). Religious radicalization: Social appraisals and finding radical redemption in extreme beliefs. *Current Opinion in Psychology*, 40(1), 56-60.
- De Graaff, B., de Poot, C., & Kleemans, E. (2009). Radicalisering en radicale groepen in vogelvlucht. *Tijdschrift voor criminologie*, 51(4), 331-344.
- De Jong, M. P. (2014). Minderjarige jihadreizigers: Nut en noodzaak van plaatsing in gesloten jeugdzorg. *Ars Aequi*, 63(10), 727-731.
- De Koning, M., & Vlieg, M. (2020). *Beleidsinstrumenten en extremistische wereldbeelden: Een verkennend rapport*. WODC. Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3020>
- De Ridder, J. (2022). Group belief reconceived. *Synthese*, 200(2), 143-164.
- Dienst Justitiële Inrichtingen. (2022). Factsheet Terroristenafdeling. Geraadpleegd van <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2022/09/05/factsheet-terroristenafdeling>
- Dijkman, A. (2021). *'De radicaliseringsindustrie': Van pionieren naar professionaliseren*. Amsterdam University Press.
- Dijkman, A. (2022). *Vreemdeling in de keten. Inventariserend casuïstiekonderzoek CTER (contra- terrorisme, extremisme en radicalisering) casuïstiek Landelijk Interventieteam Vreemdelingenketen*. Landelijk Steunpunt Extremisme. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/03/tk-bijlage-eindrapport-vreemdeling-in-de-keten-liv>
- Dijkman, A., & Gielen, A-J. (2021) Pionieren in veranderende complexiteit: Evaluatie van de persoonsgerichte aanpak CTER gemeente Den Haag. Gemeente Den Haag. Geraadpleegd van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10570876/1/RIS310030_Bijlage_Eindrapport_Pionieren_in_veranderende_complexiteit_pdf

- Doosje, B., Moghaddam, F. M., Kruglanski, A. W., de Wolf, A., Mann, L., & Feddes, A. R. (2016). Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*, 11(1), 79–84.
- Fernandez, C., & De Lasala, F. (2017). *Risk assessment in prison*. Radicalisation Awareness Network.
Geraadpleegd van
https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-04/ran_cons_overv_pap_risk_assessment_in_prison_20210210_en.pdf
- Harambam, J. (2020). *De/politisering van de Waarheid. Complottheorieën, alternatieve feiten en nepnieuws in het tijdperk van de post-waarheid*. Essay Staatsrechtconferentie 2020.
- Hart, S. D., Douglas, K. S., & Guy, L. S. (2016). The structured professional judgement approach to violence risk assessment: Origins, nature, and advances. *The Wiley handbook on the theories, assessment and treatment of sexual offending*, 2(1), 643–666.
- Helmich, W. (2021). Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. Geraadpleegd van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/tk-bijlage-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming>
- Herzog-Evans, M. (2018). A comparison of two structured professional judgment tools for violent extremism and their relevance in the French context. *European Journal of Probation*, 10(1), 3– 27.
- Huijter, J. (2014). Waarheidsvinding in de jeugdbescherming. Een juridisch perspectief', *Nederlands Juristenblad* 2014/673, afl. 13, 672-718.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid. (2022). *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*. Geraadpleegd van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/05/13/j-1028816-d-factsheet-stand-van-zaken-jeugdbeschermingsketen>
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2017). Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Geraadpleegd van
<https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/09/06/evaluatie-van-het-actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *De terroristen afdelingen in Nederland*. Geraadpleegd van
<https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/09/16/de-terroristen-afdelingen-in-nederland>
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2021). *Vervolgonderzoek naar de terroristenafdelingen in Nederland*. Geraadpleegd van
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/21/tk-bijlage-1-definitief-verslag-vervolgonderzoek-naar-de-terroristenafdelingen-in-nederland>
- Jeugdzorg Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, LOC Zeggenschap in zorg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid.(2018). Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen. Respect voor kind, ouder en professional 2018-2021. Geraadpleegd van
<https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/projecten/actieplan-verbetering-feitenonderzoek>

- Kamerstuk 36225 (19 oktober 2022). *Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten (Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten)*. Memorie van Toelichting, nr. 3.
Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36225-3.html>
- Kinderombudsman. (2013). *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*. Geraadpleegd van <https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/rapport-is-de-zorg-gegrond>
- Kruglanski, A.W., Szumowska, E., Kopetz, C. (2021). The call of the wild: How extremism happens. *Current Directions in Psychological Science*, 30(2), 181-185.
- Lackey, I. J. (2020, July). Group belief: lessons from lies and bullshit. In *Aristotelian Society Supplementary Volume* (Vol. 94, No. 1, pp. 185-208). Oxford University Press.
- Lenglet, M.J.E., Van Boven, H.J. en Bruning, M.R. (2023). *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-privaatrecht/jeugdrecht/rapport-definitief-2023.pdf>
- Lloyd, M., & Dean, C. (2011). *ERG 22+ structured professional guidelines for assessing risk of extremist offending*. Ministry of Justice. National Offender Management Service. Offender Services and Interventions Group.
- Lloyd, M., & Dean, C. (2015). The development of structured guidelines for assessing risk in extremist offenders. *Journal of Threat Assessment and Management*, 2(1), 40-52.
- Logan, C., & Lloyd, M. (2019). Violent extremism: A comparison of approaches to assessing and managing risk. *Legal and Criminological Psychology*, 24(1), 141-161.
- Lösel, F., Bender, D., Jugl, I., & King, S. (2020). Resilience against political and religious extremism, radicalization, and related violence: A systematic review of studies on protective factors. In D. Weisburd, E. U. Savona, B. Hasisi & F. Calderoni (Eds.), *Understanding recruitment to organized crime and terrorism* (pp. 55-84). Springer Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-36639-1>
- Martini, A. (2023). Global silences as privilege: The international community's white silence on far-right terrorism. *Security Dialogue*, 1-20.
- McCauley, C., & Moskalenko, S. (2008). Mechanisms of political radicalization: Pathways toward terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 20(3), 415-433.
- McCauley, C., & Moskalenko, S. (2017). Understanding political radicalization: The two-pyramids model. *American Psychologist*, 72(3), 205-2016.
- Meier, A. A. (2020). The idea of terror: Institutional reproduction in government responses to political violence. *International Studies Quarterly*, 64(3), 499-509.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2007). *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29754-103-b1.pdf>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2017). *Modelconvenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*. Staatscourant, 41324. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-41324.html>

- Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme: Overzicht maatregelen en acties*. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-34fd2206-62da-446e-90b0-1fe2743cba8e/pdf>
- Moghaddam, F. M. (2005). The staircase to terrorism: A psychological exploration. *American psychologist*, 60(2), 161-169.
- Monahan, J. (2016). The individual risk assessment of terrorism: Recent developments. In Lafree, G. & Freilich, J. (Eds.), *The Handbook of the Criminology of Terrorism* (pp. 520-534). Wiley-Blackwell.
- Nanninga, P., de Jonge, L., & Valk, F. (2022). *Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van <https://www.rug.nl/about-ug/latest-news/news/archief2022/nieuwsberichten/1125-extremisme-fenomeenanalyse.pdf>
- Nass, Y. (2022). *De weg kwijt in een oerwoud van klachtregelingen. Praktijkonderzoek naar de toegang tot en behandeling van jeugdklachten in de gemeente Den Haag*. Jeugdbondsman Den Haag. Geraadpleegd van <https://jeugdbondsman.denhaag.nl/wp-content/uploads/2022/06/Jeugdbondsman-rapport-De-weg-kwijt-in-een-oerwoud-van-klachtregelingen.pdf>
- NCTV (2021) Rapportage Integrale Aanpak Terrorisme. Geraadpleegd van: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-819a77bbff97c085e8faa067fb53b685e3019b16/pdf>
- NCTV. (2022). Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026: Het voorkomen en aanpakken van terrorisme en gewelddadig extremisme. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/05/20/nationale-contraterrorisme-strategie-ncts-2022-2026>
- NCTV. (2023). *Definities gebruikt in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn#:~:text= Terrorisme%20%E2%80%93%20Het%20uit%20ideologische%20motieven,of%20politieke%20besluitvorming%20te%20be%C3%AFnvloeden>.
- Nelson, L. (1994). *Socratische gespreksmethode*. Boom.
- Nickolson, L., Van Bergen, N., Feddes, A., Mann, L., & Doosje, B. (2021). *Extremistisch denken en doen: Een systematische studie van empirische bevindingen over het radicaliseringsproces*. Universiteit van Amsterdam & WODC. Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3063>
- NIFP. (2021). *Betrouwbaarheid en validiteit VERA-2R*. Geraadpleegd van <https://www.nifp.nl/onderwerpen/betrouwbaarheid-en-validiteit-vera-2r>
- Overdulve, C., Duits, N., Kempes, M. (2022) *Evaluating risk analysis in practice: user validation of the Vera-2R*. NIFP. Geraadpleegd van <https://www.vera-2r.nl/latest/news/2022/09/15/report-evaluating-risk-analysis-in-practice-user-validation-of-the-vera-2r>
- Pearson, E., Winterbotham, E., & Brown, K. E. (2021). *Countering violent extremism: Making gender matter*. Springer Nature.
- Peels, R. (2022a). Introduction: The philosophical foundations of the study of extremism—A symposium on Quassim Cassam's Extremism. *Critical Studies on Terrorism*, 15(4), 1023-1025.

- Peels, R. (2022b). Normativity in analysing extremism and fundamentalism: A reply to Quassim Cassam's Extremism. *Critical Studies on Terrorism*, 15(4), 1038-1043.
- Pressman, D. E., & Flockton, J. (2012). Calibrating risk for violent political extremists and terrorists: The VERA 2 structured assessment. *The British Journal of Forensic Practice*, 14(4), 237-251.
- Radar Advies & A.G. Advies. (2021) *Evaluatieonderzoek: Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen*. DJI. Geraadpleegd van <https://www.radaradvies.nl/wp-content/uploads/sites/1/tk-bijlage-rapportage-evaluatieonderzoek-interventies-voor-deradicalisering-en-disengagement->
- Reclassering Nederland. (2022). *RISC: Gestructureerde basis voor reclasseringsadviezen*. Geraadpleegd van <https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/risc>
- Regeer, B., Pittens, C. A. C. M., Erisman, J., Van der Mark, E., & Bunders, A. E. (2020). Een lerende evaluatie van 6 pilots jeugdbescherming: Zoektochten in beeld. VU & Athena Institute. Geraadpleegd van https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/156320512/VU_athena_eeen_lerende_evaluatie_van_6_pilots_jeugdbescherming_opgemaakt_v01.pdf
- Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*, 97(1), 1-97.
- Schmid, A.P. (2023). Defining Terrorism. ICCT Report, March 2023. DOI: 10.19165/2023.3.01
- 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. (2019). 3 Pathways to home-grown jihadism in the Netherlands: The Hofstadgroup. *Biographies of Radicalization: Hidden Messages of Social Change*, 25.
- Skeem, J. L., & Monahan, J. (2011). Current directions in violence risk assessment. *Current directions in psychological science*, 20(1), 38-42.
- Slootman, M. W., & Tillie, J. N. (2006). *Processen van radicalisering: waarom sommige Amsterdamse Moslims radicaal worden*. Gemeente Amsterdam/IMES. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identificer=2df1c5c6-b1da-4e6b-983e-1032e5887372>
- Stampnitzky, L. (2013). *Disciplining terror: How experts invented 'terrorism'*. Cambridge University Press.
- Thijs, F., Rodermond, E., & Weerman, F. (2018). Verdachten van terrorisme in beeld: Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten. (Politie & Wetenschap; Vol. 102, No. 30.5). NSCR/ Politie & Wetenschap.
- TK Advies G4 wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak radicalisering. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/13/tk-advies-g4-wetsvoorstel-persoonsgerichte-aanpak-radicalisering>
- Uscinski, J. E., & Parent, J. M. (2014). *American conspiracy theories*. Oxford University Press.
- Van Cappelleveen, N.U. (2019). 'De aanpak van radicaliserende jongeren'. FJR 2019, afl. 7/8, p. 171-175.
- Van de Weert, A., & Eijkman, Q. (2018). *Vroegsignalering van extremisme? De lokale veiligheidsprofessional over risico's en duiding bij jongeren*. Hogeschool Utrecht. Geraadpleegd van <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/vroegsignalering-van-extremisme-de-lokale-veiligheidsprofessional-over-risicos-en-duiding-bij-jonger>

- Van den Berg, C., Bruggeman, M., Houston, R., Joosten, A., & Harte, J. M. (2021). *Validatiestudie risico-en beschermende factoren van de RISC: Een evaluatieonderzoek naar de leefgebieden van het risicotaxatie en adviesinstrument van de 3RO*. Vrije Universiteit Amsterdam. Geraadpleegd van <https://research.vu.nl/en/publications/validatiestudie-risico-en-beschermende-factoren-van-de-risc-een-e>
- Van den Bos, K. (2018). *Why people radicalize: How unfairness judgments are used to fuel radical beliefs, extremist behaviors, and terrorism*. Oxford University Press.
- Van den Bosch, H., & Rijbroek, B. (2020). De wettelijke kaders van de jeugdbescherming: *Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*. Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd van <https://www.nji.nl/publicaties/de-wettelijke-kaders-van-de-jeugdbescherming>
- Van der Heide, L., & Schuurman, B. (2018). *Re-Integratie Van Delinquenten Met Een Extremistische Achtergrond: Evaluatie Van De Nederlands Aanpak*. Universiteit Leiden. Geraadpleegd van <https://rsiv.nl/kennisbank/cter/documentatie-cter/#:~:text=Re%2Dintegratie%20van%20delinquenten%20met,delinquenten%20met%20een%20extremistische%20achtergrond>.
- Van der Heide, L., Van der Zwan, M., & Van Leyenhorst, M. (2019). *The Practitioner's guide to the galaxy: a comparison of risk assessment tools for violent extremism*. International Centre for Counter-Terrorism. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleiden.nl/en/research/research-output/governance-and-global-affairs/the-practitioners-guide-to-the-galaxy>
- Van der Zon, K.A.M., & Bruning, M.R. (2022), Staatsontvoeringen in Nederland? Wat is er aan de hand in de juridische uithuisplaatsingspraktijk? *Ars Aequi*, 71(9), 649-657.
- Van Gestel, B., & De Poot, C. J. (2014). *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*. WODC. Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/137>
- Van Spaendonck, R. (2016). To School or to Syria? The foreign fighter phenomenon from a children's rights perspective. *Utrecht Law Review*, 12(2), 41-62. Veldhuis, T. M., Gordijn, E. H., Lindenberg, S. M., & Veenstra, R. (2010). *Terroristen in detentie: Evaluatie van de terroristenafdeling*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1842/volledige-tekst_tcm28-71208.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Veldhuis, T. M., Gordijn, E. H., Lindenberg, S. M., & Veenstra, R. (2010). *Terroristen in detentie: Evaluatie van de terroristenafdeling*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/1842/volledige-tekst_tcm28-71208.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Vergani, M., Iqbal, M., Ilbahar, E., & Barton, G. (2020). The three P's of radicalization: Push, pull and personal. A systematic scoping review of the scientific evidence about radicalization into violent extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 43(10), 854-854.
- Weggemans, D. J., & De Graaf, B. A. (2015). *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden*. Reed Business.
- Wijn, R., & van Hemert, D. (2021). *Verkenning risicotaxatie voor Contra-Terrorisme, Extremisme en Radicalisering: Kansen en uitdagingen*. TNO. Geraadpleegd van <https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid%3A4b93f861-cae5-4c82-9a05-b295e16d51c6>
- Wolfowicz, M., Litmanovitz, Y., Weisburd, D., & Hasisi, B. (2021). Cognitive and behavioral radicalization: A systematic review of the putative risk and protective factors. *Campbell Systematic Reviews*, 17(3), 1-90.

Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. J.N. (Jean) Tillie; Universiteit van Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam

Leden

Prof. mr. dr. M.M. (Miranda) Boone; Universiteit Leiden

Drs. O.L. (Olivier) Hendriks; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Mr. dr. B.B. (Bram) Sizoo; ORCAT

Drs. A. (Annemarie) van de Weert; Hogeschool Utrecht

Medewerker Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

Bijlage 2. Zoekstrategie literatuurstudie

Database	Google Scholar, Criminal Justice Abstracts, Sociological Abstracts, Web of Science, ERIC, NJI databank, WODC Kennisbank, PsycInfo, Medline
Zoektermen	'Duiding*' OF 'signal*' OF 'risicotaxatie' OF 'indicat*' EN 'ideolog*' OF 'radicalis*' OF 'gewelddadig extremisme' OF 'terrorisme' OF 'terreur' OF 'terroristisch oogmerk' 'Detection' OR 'detecting' OR 'signal*' OR 'risk assessment' OR 'screening' OR 'indicat*' AND 'ideolog*' OR 'radicalis*' OR 'violent extremism' OR 'terrorism' OR 'terrorist intent'

Bijlage 3. Zoekstrategie rechtspraakanalyse

Database	Rechtspraak.nl Kluwer Navigator Legal Intelligence
Rechtsgebieden	Strafrecht Civielrecht (personen- en familierecht)
Zoektermen	'ideologi*', 'radical*', 'gedachte(n)goed', 'duiding*', 'signalen', 'denkbeeld', 'rechts-extremis*', 'links-extremis*
Zoekperiode	Strafrecht: 1 januari 2019 – 31 december 2022 Civielrecht: 1 januari september 2019 – 31 december 2022 en 1 januari 2013 – 31 december 2014
Aantal hits	189
Aantal geïnccludeerde zaken	69

Bijlage 4. Codeerschema rechtspraakanalyse

Type zaken	
Rechtsgebied	Strafrecht of personen- en familierecht?
Inhoudsindicatie	Korte samenvatting van het vonnis
Geslacht	Met welk geslacht wordt de centrale persoon in het vonnis aangeduid?
Leeftijd	Was de persoon in kwestie minderjarig of meerderjarig ten tijde van de rechtsvraag?
Context	Aanloop naar vonnis. Hoe kwam persoon in beeld? Wat is eraan voorafgegaan?
Bijzondere kenmerken	Bv. eerste aanleg – enkelvoudig/meervoudig, hoger beroep, beschikking etc.
Locatie parket	Bv. Gerechtshof Amsterdam, rechtbank Rotterdam etc.
Uitkomst vonnis	Bv. Gevangenisstraf, TBS, vrijspraak, uithuisplaatsing etc.
Duidingsproces	
Duidingspartijen	Personen of instanties die in het vonnis de ideologie van de persoon in kwestie duiden.
Standpunt duidingspartijen	Is er volgens de duider sprake van ideologische denkbeelden (die kunnen zorgen voor een bepaalde mate van risico) of juist niet?
Duidingsmethode	Bv. risicotaxatie-instrument of op basis van gesprekken.
Beoordeling rechter	Is er volgens de rechter sprake van ideologische denkbeelden (die kunnen zorgen voor een bepaalde mate van risico)?
Aandacht voor duiding in motivering	Wordt er in de motivering van de rechter ingegaan op de duiding? Op wat voor manier?
Discrepancie standpunt OM & rechter	Rechter neemt het standpunt van het OM niet over, waarom niet?
Tijdsbestek	Hoeveel tijd zit er tussen rapporten van duidingsinstanties en de uitspraak van de rechter? Is er sprake van een overschrijding van de redelijke termijn?
Inhoud duidingen	
Ideologie	Op welke ideologie hebben de duidingen betrekking? Met welke termen wordt de ideologie aangeduid in het vonnis?
Inhoud duiding	Waarom is er volgens de duider sprake van een (extremistische) ideologie?
Criteria duiding	Waarvoor moet een duiding voldoen?
Relatie psychiatrische duiding	Is er een relatie of overlap tussen psychiatrische- en ideologische duiding? Wat wordt hierover gezegd?
Verleden ideologie	Is de persoon in kwestie eerder geduid? Wordt er verwezen naar (duidingen van) de ideologie van de persoon in het verleden?
Beroep en contraexpertise	
Standpunt verdediging	Wat is het standpunt van de verdediging met betrekking tot de ideologie van de persoon in kwestie?
Bezwaar tegen duiding	Wordt er door de persoon in kwestie bezwaar gemaakt tegen de duiding? Wordt er gebruik gemaakt van contra-expertise?
Overig	
Overig	Overige relevante informatie die niet valt onder bovenstaande codes

Bijlage 5. Topiclijst interviews

Introductie

- Voorstellen
- Inhoud functie
- Jaren ervaring & eerdere ervaring
- Wat verstaat u onder 'duiding', 'ideologie' en 'ideologische duiding'?
- Welk doel hebben de duidingen die binnen uw organisatie worden verricht?
- Op wat voor wijze heeft u binnen uw functie te maken met duiding?

Beschrijving

- Op welke momenten wordt er aanleiding gezien tot duiding binnen uw organisatie?
- In welke situaties wordt geen aanleiding tot duiding gezien?
- Hoe verloopt het duidingsproces?
 - Wie voeren de duidingen uit?
 - In geval van instanties: Welke instanties zijn bij duidingen betrokken? Hoe raken die instanties betrokken? Wie bepaalt welke instantie de duiding uitvoert? Hoeveel instanties zijn er om duidingen uit te voeren?
 - Welke methoden worden gebruikt om tot een (gezamenlijke) duiding te komen?
 - [Met methode wordt bedoeld: welk instrument] Bijvoorbeeld: gebruikt u een tool, of op basis van gesprekken?
 - [Indien dit uit het vorige antwoord nog niet volledig blijkt]: Welke informatie wordt verzameld/gebruikt voor duidingen? (bv. gesprekken; online gedrag; rapportages)
 - Wordt iemand zelf gehoord in het duidingsproces? In welke gevallen wel/niet? Hoe verloopt dit proces? Hoe vaak wordt iemand gehoord?
 - Hoeveel tijd neemt het duidingsproces doorgaans in beslag? Zijn hier verschillen in per casus?
- Op welke aspecten kan duiding betrekking hebben?
 - In hoeverre ziet duiding op gedrag? Kunt u een voorbeeld geven van een duiding die ziet op gedrag?
 - In hoeverre ziet duiding op denkbeelden/ideeën? Kunt u een voorbeeld geven van een duiding die ziet op denkbeelden/ideeën?
 - Welke ideologieën komt u tegen in uw werk? Welke ideologieën komt u vaker/minder vaak tegen? Ziet u daar de laatste jaren verschuivingen in en zo ja, op wat voor manier?
 - In hoeverre maken motivaties, omstandigheden, etc. van de persoon in kwestie onderdeel uit van de duiding?
 - Hoe vaak komt het voor dat er samenhang/overlag is met psychologische duidingen? Hoe gaat u daarmee om?

- Wat gebeurt er na het uitvoeren van een duiding?
 - Wat wordt er met de inhoud van een duiding gedaan?
 - Welke consequenties kunnen er aan een duiding zitten, voor wie?
 - Hoe vaak komen deze consequenties voor?

Kwaliteit en toezicht

- Bestaat binnen uw organisatie aandacht voor de kwaliteit van duiding? Worden de duidingen bijvoorbeeld getoetst a.d.h.v. bepaalde criteria?
 - Zo ja: welke criteria?
 - Zo nee: welke criteria zouden volgens u gebruikt kunnen worden?
 - Wie houdt zich bezig met deze toets? Hoe verloopt deze toets?
- [Indien dit nog niet in het vorige antwoord naar voren kwam] In hoeverre vindt u dat duidingen voldoen aan (bestaande of voorgestelde) criteria? Hoe wordt dit vastgesteld?
- Vindt u dat een duiding objectief kan zijn? Welke kenmerken van een functie of een werknemer zouden invloed kunnen hebben op een duiding (bv. Opleiding, ervaring, achtergrond etc.)
- Is er toezicht op de duidingen die binnen uw organisatie worden verricht en zo ja, hoe is dit georganiseerd?
- In hoeverre en waar ziet u mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van het toezicht op duidingen?
 - Zo ja: hoe zou een adequaat mechanisme er volgens u uitzien?
 - Op welke momenten in het duidingsproces zou volgens u toezicht belangrijk zijn en waarom?

Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

- Kan het voorkomen dat een duiding wordt bijgesteld of veranderd? [Doorvragen]: Zo ja, wanneer, op wiens initiatief, hoe vaak en hoe?
- In hoeverre kan een geduid persoon in beroep gaan tegen de duiding? Vindt u dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
- Bestaan er voor de geduid persoon mogelijkheden tot contra-expertise? Vindt u dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
- In hoeverre wordt een geduid persoon geïnformeerd over de duiding en mogelijkheden tot beroep en contra-expertise? Vindt u dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
- In wat voor situaties komt het voor dat iemand in beroep gaat of contra-expertise inschakelt? Hoe vaak komt dit voor?
- Hoe worden persoonsgegevens van een geduid persoon opgeslagen/gearchiveerd of verwerkt?
- In geval van meerdere duidingsinstanties/duiders: komt het voor dat duidingen niet overeenkomen? Wat gebeurt er indien de verschillende duidingen niet overeenkomen?
- In hoeverre is het volgens u noodzakelijk om beroepsmogelijkheden en contra-expertise (beter) te organiseren? Hoe zou dit (beter) georganiseerd kunnen worden?

Algemeen afsluitende vragen

- Hoe denkt u dat het systeem van duidingen over het algemeen functioneert?
 - Belang van praktijkkennis en ervaring
 - Good/best practices: welke ontwikkelingen zijn er?
 - Eventuele uitdagingen en hoe deze kunnen worden aangepakt
 - Hoe omgaan met opkomst van andere/nieuwe ideologische stromingen zoals anti-overheidsdenken?

Bijlage 6. Codeerschema interviews

Introductie	
Functie & achtergrond	Huidige functie respondent & ervaring
Definitie (ideologische) duiding/duiders	Wat verstaat respondent onder 'duiding', 'ideologie' en 'ideologische duiding'? Wie zijn volgens de respondent ideologische duiders?
Doel duiding	Welk doel hebben de duidingen die binnen [instantie/keten] worden verricht?
Duidingsproces	
Aanleiding Duidingsmomenten Niet overgaan tot duiding	Op welke momenten wordt er aanleiding gezien tot duiding binnen [instantie/keten]? In welke situaties wordt geen aanleiding tot duiding gezien?
Betrokken deskundigen Duidingspartijen Overlegpartners	Wie voeren de duidingen uit? [In geval van instanties:] Welke instanties zijn bij duidingsprocessen betrokken? Hoe raken instanties betrokken? Wat is hun rol? Wie bepaalt welke instantie de duiding uitvoert? Hoeveel instanties zijn er om duidingen uit te voeren?
Casusoverleg	Wie zijn betrokken bij het casusoverleg? Wat is het doel van het casusoverleg? Hoe verlopen casusoverleggen doorgaans? Hoe ervaart respondent casusoverleggen?
Duidingsmethoden Instrumenten (VERA-2R, IR46, TRAPP etc.) Gesprekken Informatie	Welke methoden worden gebruikt om tot een (gezamenlijke) duiding te komen? Bijvoorbeeld een tool, of op basis van gesprekken? Welke informatie wordt verzameld/gebruikt voor duidingen?
Discrepantie duidingen	Komt het wel eens voor dat verschillende deskundigen dezelfde casus anders duiden? Zo ja, hoe komt dat? Hoe wordt daarmee omgegaan?
Tijdsbestek	Hoeveel tijd neemt het duidingsproces doorgaans in beslag?
Duidingsaspecten	Op welke aspecten kan duiding betrekking hebben? (gedrag, denkbeelden/ ideeën etc.)
Ideologieën Jihadistisch extremisme Rechts-extremisme Anti-overheidsdenken Links-extremisme	Welke ideologieën komt respondent tegen in zijn/haar werk? Welke vaak/ minder vaak? Ziet respondent daar verschuivingen in laatste jaren en zo ja, op wat voor manier?
Rol motivaties/omstandigheden	In hoeverre maken motivaties, omstandigheden etc. van de persoon in kwestie onderdeel uit van de duiding?
Relatie psychologische duiding	Hoe vaak komt het voor dat er samenhang/overlap is met psychologische duidingen? Hoe wordt daarmee omgegaan?
Consequenties duiding	Wat wordt er met de inhoud van een duiding gedaan? Welke consequenties kunnen er aan een duiding zitten, voor wie? Hoe vaak komen deze consequenties voor?
Kwaliteit en toezicht	
Kwaliteit duiding	Op wat voor manier bestaan binnen instantie/keten aandacht voor de kwaliteit van duiding?

(Mogelijke) criteria	Worden de duidingen getoetst a.d.h.v. bepaalde criteria? Zo ja, welke criteria? Zo nee, welke criteria zouden volgens u gebruikt kunnen worden? Wie houdt zich bezig met deze toets? Hoe verloopt deze toets? In hoeverre vindt respondent dat duidingen voldoen aan (bestaande of voorgestelde) criteria? Hoe wordt dit vastgesteld?
Training	Worden er trainingen of cursussen gegeven m.b.t. ideologische duiding? Wat voor trainingen? Aan wie? Hoe ervaart respondent de trainingen?
Mate van objectiviteit	Vindt respondent dat een duiding objectief kan zijn? Welke kenmerken van een functie of een werknemer zouden invloed kunnen hebben op een duiding? (bv. Opleiding, ervaring etc.)
Toezicht duiding	Is er toezicht op de duidingen die binnen organisatie/keten worden verricht en zo ja, hoe is dit georganiseerd? In hoeverre en waar ziet respondent mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van het toezicht op duidingen? Zo ja: hoe zou een adequaat mechanisme er volgens respondent uitzien? Op welke momenten in het duidingsproces zou volgens respondent toezicht belangrijk zijn en waarom?
Beroepsmogelijkheden en contra-expertise	
Bijstellen/veranderen duiding	Kan het voorkomen dat een duiding wordt bijgesteld of veranderd? Zo ja, wanneer, op wiens initiatief, hoe vaak en hoe?
Beroepsmogelijkheden	In hoeverre kan een geduid persoon in beroep gaan tegen de duiding? Vindt respondent dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
Contra-expertise	Bestaan er voor de geduid persoon mogelijkheden tot contra-expertise? Vindt respondent dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
Situaties beroep/contra-expertise	In wat voor situaties komt het voor dat iemand in beroep gaat of contra-expertise inschakelt? Hoe vaak komt dit voor?
Informatievoorziening geduide persoon	In hoeverre wordt een geduid persoon geïnformeerd over de duiding en mogelijkheden tot beroep en contra-expertise? Vindt u dat dit noodzakelijk is? Waarom wel/niet?
Verwerking persoonsgegevens	Hoe worden persoonsgegevens van een geduid persoon opgeslagen/gearchiveerd of verwerkt?
Afsluitende vragen	
Algemeen oordeel duidingsproces	Hoe denkt respondent dat het systeem van duidingen over het algemeen functioneert?
Good practices	Wat gaat er goed in duidingsproces? Welke positieve ontwikkelingen zijn er?
Uitdagingen/obstakels	Eventuele uitdagingen en hoe deze kunnen worden aangepakt
Opkomst nieuwe ideologieën	Hoe moet er volgens respondent omgegaan worden met de opkomst van andere/nieuwe ideologische stromingen zoals anti-overheidsdenken?
Overig	
Overig	Interessante aspecten die uit de analyse naar voren komen maar niet zijn te scharen onder bovenstaande codes → later opdelen in nieuwe codes

Bijlage 7. Indicatoren ERG-22+

Engagement

1. **Need to redress injustice and express grievance**
2. **Need to defend against threat**
3. **Need for identity, meaning, belonging**
4. **Need for status**
5. **Need for excitement, comradeship or adventure**
6. **Need for dominance**
7. **Susceptibility to indoctrination**
8. **Political/moral motivation**
9. **Opportunistic involvement**
10. **Family or friends support extremist offending**
11. **Transitional periods**
12. **Group influence and control**
13. **Mental health**

Intent

1. **Over-identification with a group or cause**
2. **Us and Them thinking**
3. **Dehumanisation of the enemy**
4. **Attitudes that justify offending**
5. **Harmful means to an end**
6. **Harmful end objectives**

Capability

1. **Individual knowledge, skills and competencies**
2. **Access to networks, funding and equipment**
3. **Criminal history**
- + **Any other factor**

Bron: Lloyd & Dean, 2015, p. 46

Bijlage 8. Belangrijkste verschillen tussen VERA-2R en ERG-22+

ERG 22+	Vera 2-R
Engagement	Beliefs
Intent	Context-Intent
(Included in intent and engagement)	Commitment and motivation
Capability	History and capacity
(considered as being the positive side of risk factors)	Protective items

Bron: Bianchi et al. (2020)