



Vroegsignalering van radicalisering in het lokale domein

Onderzoek naar de beginfase van de Persoonsgerichte aanpak
radicalisering.

Rapport

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	10
1.1. Vroegsignalering	10
1.2. Aanleiding	11
1.3. Onderzoeksvragen	12
1.4. Onderzoeksmethodiek	12
1.5. Leeswijzer	13
2. Wettelijke context en kaders	14
2.1. Nationale Contraterrorismestrategie	14
2.2. Modelconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme	16
2.3. Wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten	18
3. Onderzoeksbevindingen	20
3.1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden	20
3.2. Samenwerking	26
3.3. Informatievoorziening	29
4. Conclusies en aanbevelingen	34
4.1. Conclusie	34
4.2. Aanbevelingen	38
Bijlagen	39
1. Lijst met afkortingen	39
2. Modelconvenant	40

Voorwoord

Dat de aanpak van radicalisering nog steeds actueel en noodzakelijk is behoeft geen uitleg. Het dreigingsniveau is na vier jaar in december 2023 door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (hierna: DTN) verhoogd van aanzienlijk (niveau 3) naar substantieel (niveau 4). De NCTV geeft aan dat door het opgelaaide conflict in Israël en de Palestijnse gebieden, koranschendingen in verschillende Europese landen en de oproepen tot aanslagen van terroristische organisaties de dreiging vanuit het jihadisme is toegenomen. Naast het jihadisme is de dreiging vanuit het rechts-extremisme en het anti-institutioneel extremisme onverminderd aanwezig, aldus de NCTV in het DTN van december 2023.

Eén van de onderdelen van de nationale aanpak van radicalisering is de multidisciplinaire Persoonsgerichte aanpak radicalisering (hierna: PGA-R). Als sprake is van radicalisering van een persoon werken lokale en landelijke organisaties samen om interventies te plegen met als doel het (verder) voorkomen van radicalisering en het bewerkstelligen van de-radicalisering. De gemeente vervult in de PGA-R een regierol. PGA-R is één van de taken die bij gemeenten is belegd, naast vele andere taken die de laatste jaren zijn gedecentraliseerd.

De Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de fase van de PGA-R waarin signalen over personen die mogelijk radicaliseren binnenkomen bij de politie, gemeente of Openbaar Ministerie en voor het eerst worden beoordeeld door deze organisaties (vroegsignalering). Deze eerste fase is cruciaal, omdat de gevolgen groot kunnen zijn als signalen worden gemist, niet worden herkend of onjuist worden beoordeeld. Deze gevolgen hebben zowel betrekking op de nationale veiligheid als op burgers waar een signaal zich op richt. Een PGA-R levert een inbreuk op de fundamentele rechten van burgers. Het is dan ook belangrijk dat de overheid zorgvuldig en weloverwogen te werk gaat. In dit rapport doet de Inspectie aanbevelingen om deze fase van de PGA-R toekomstbestendiger te maken. Hiermee hoopt de Inspectie een bijdrage te leveren aan de effectiviteit van de gehele PGA-R en een oplossing te bieden voor de knelpunten die deze effectiviteit in de weg staan.

In het onderzoek heeft de Inspectie gesproken met betrokken en professionele functionarissen. Ik dank de functionarissen voor hun medewerking en openheid in dit onderzoek. Niet alle organisaties vallen onder het toezicht van de Inspectie, maar mede dankzij hun medewerking heeft de Inspectie een compleet beeld kunnen krijgen van deze eerste fase van de PGA-R.

Esther de Kleuver

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

In dit rapport beschrijft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) de resultaten van haar onderzoek naar vroegsignalering van radicalisering bij overheidsorganisaties in het lokale domein. Aanleiding voor dit onderzoek waren onduidelijkheden en wisselende werkwijzen bij betrokken organisaties als het gaat om informatiedeling bij vroegsignalering. Het onderzoek richt zich op de vraag: *Hoe geven de politie, gemeente en het Openbaar Ministerie vorm aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en doen zich hier eventueel knelpunten bij voor?*

Vroegsignalering is een onderdeel van de Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme (hierna: PGA-R). Dit is een maatregel die voortkomt uit de nationale aanpak van terrorisme en extremisme. De PGA-R is erop gericht om radicalisering van personen te voorkomen, verminderen en te bestrijden. Dit vraagt om een aanpak op maat per persoon; een persoonsgerichte aanpak. De verantwoordelijkheid voor de PGA-R ligt bij de gemeente en meer specifiek bij de burgemeester. Iedere organisatie is vanuit haar eigen taak en rol betrokken. De gemeente, het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de politie vormen de drie zogenoemde kernpartijen in de PGA-R.

Afbakening en methodiek onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het deel van de PGA-R vanaf het moment dat een signaal binnenkomt bij de gemeente, het OM of bij de politie (de kernpartijen) tot en met de eerste beoordeling van het signaal door de weegploeg. De weegploeg is een overlegstructuur waarin de politie, het OM en de gemeente vertegenwoordigd zijn. De kernpartijen bespreken en beoordelen in dit overleg de binnengekomen signalen. In dit rapport wordt deze fase 'vroegsignalering' genoemd.

De Inspectie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken hoe het proces van vroegsignalering van radicalisering vorm krijgt in de praktijk en waar het proces kan worden verbeterd. Hierbij keek de Inspectie niet naar casuïstiek. Verbeterpunten die de Inspectie signaleert, worden teruggelegd bij de betrokken organisaties om het lerend vermogen van de organisaties te bevorderen en de bescherming van burgers tegen radicalisering, extremisme en terrorisme te optimaliseren. Er is door de Inspectie onderzoek gedaan in vier regio's op basis van de regioverdeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen. In de regio's Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuidoost, Maastricht en Drenthe heeft de Inspectie in totaal 57 interviews afgenomen. Deze interviews zijn gehouden met functionarissen van gemeenten, het OM, de politie en verschillende landelijke organisaties die een rol hebben in het proces van vroegsignalering, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: de NCTV) en het Landelijk Steunpunt Extremisme (hierna: LSE). Ook heeft de Inspectie de betrokken partijen gevraagd relevante documentatie met haar te delen. Deze documenten en de relevante kamerstukken zijn bestudeerd en geanalyseerd in het onderzoek.

Wettelijke context en kaders

Bij vroegsignalering van radicalisering staat de integrale benadering centraal. De drie kernpartijen werken met elkaar samen om signalen van radicalisering te verzamelen en relevante informatie over deze signalen samen te brengen ten behoeve van de integrale beoordeling. Deze samenwerking is onder andere verwoord in de Nationale Contraterrorismestrategie (hierna: de CT-strategie). De CT-strategie wordt opgesteld door de NCTV in samenwerking met ketenpartners. De CT-strategie beschrijft de strategische uitgangspunten en de maatregelen voor (overheids-) organisaties in het kader van de gezamenlijke terrorismebestrijding. Naast de CT-strategie heeft de NCTV, in samenwerking met de ketenpartners, het modelconvenant voor de PGA-R opgesteld. Doel van het convenant is onder andere het bevorderen van een landelijk uniforme werkwijze. Het modelconvenant beschrijft het proces van de PGA-R en dient door partijen te worden aangepast naar de lokale situatie. In dit proces is een belangrijke rol weggelegd voor de weegploeg. De weegploeg is het voorportaal van het multidisciplinaire casusoverleg. In het casusoverleg bespreken de kernpartijen, eventueel aangevuld met een vertegenwoordiger van een andere organisatie, over de multidisciplinaire aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen.

De weegploeg heeft twee taken: (i) het verzamelen van signalen vanuit de eigen organisatie of van derden en (ii) het selecteren van casuïstiek op basis van het referentiekader. Het referentiekader is het objectieve kader waarin criteria worden gegeven om te bepalen of een persoonsgerichte, integrale benadering van het subject noodzakelijk is. De beoordeling van signalen in de weegploeg kent drie mogelijke uitkomsten. Allereerst kan een signaal worden doorgezet naar het casusoverleg. Als tweede kan de weegploeg besluiten een signaal niet door te zetten of besluiten dat er onvoldoende informatie is om het signaal te beoordelen. In de laatste situatie vragen kernpartijen informatie op bij relevante overheidsorganisaties om het signaal alsnog te kunnen beoordelen. De beoordeling van het signaal dient volgens het modelconvenant plaats te vinden op basis van objectieve criteria. Ook zijn in het convenant afspraken opgenomen over het publiceren van de objectieve criteria voor de beoordeling van een signaal, afspraken over welke gegevens worden opgeslagen en over het vastleggen van de analyse van het signaal en het vastleggen van de beslissing of een persoon wel of niet wordt geagendeerd voor het casusoverleg.

Om dit proces wettelijk te verankeren en te borgen is het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en extremisme' opgesteld. Het wetsvoorstel voorziet ook in grondslagen voor de benodigde gegevensuitwisselingen. De bedoeling van het wetsvoorstel is, volgens de wetgever, het voortzetten van de huidige werkwijze. Ook beschrijft het wetsvoorstel het belang van de samenwerking en de integrale beoordeling. Zo kan volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel tunnelvisie optreden of een signaal verkeerd worden beoordeeld als een signaal alleen zou worden beoordeeld met de gegevens van één organisatie. Objectieve criteria voor het beoordelen zijn volgens het wetsvoorstel van belang om te voorkomen dat te veel informatie wordt uitgewisseld en personen onterecht worden besproken in het casusoverleg. Er zijn door de wetgever vijf criteria geformuleerd voor de beoordeling van signalen, te weten: (1) de mate waarin betrokkene bereid is geweld toe te passen of te propageren, (2) de mate waarin betrokkene vasthoudt aan extremistische denkbeelden, (3) diens sociale relaties, (4) de mate waarin betrokkene zich identificeert met een extremistische groep of ideologie, en (5) diens zelfredzaamheid.

Beantwoording onderzoeksvragen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag deed de Inspectie onderzoek naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden van organisaties binnen het proces van vroegsignalering. Daarnaast keek de Inspectie naar de samenwerking en de informatievoorziening van betrokken partijen. De Inspectie concludeert het volgende:

Rollen, taken en verantwoordelijkheden

De onderzochte regio's bevinden zich in verschillende ontwikkelingsstadia als het gaat om het vastleggen, implementeren, uitvoeren en evalueren van het proces van vroegsignalering. De mate van ervaring met casuïstiek op het gebied van radicalisering, extremisme en terrorisme liggen hieraan ten grondslag. In de regio's en gemeenten waar sprake is (geweest) van signalen en PGA-R-casuïstiek is het proces van vroegsignalering ontwikkeld en zijn organisaties bezig met het evalueren en verbeteren van dit proces. In regio's en gemeenten waar (bijna) geen signalen zijn geweest, staat het proces van vroegsignalering vaak nog in de kinderschoenen. Ook de grootte van een gemeente, de beschikbare capaciteit en bestuurlijke prioriteiten spelen hierbij een rol. Voor iedere onderzochte regio geldt dat de grootste gemeente ook de meeste kennis heeft van en ervaring heeft met de aanpak van terrorisme, extremisme en radicalisering. Deze gemeenten beschikken veelal over één of twee sleutelfunctionarissen die voor dit thema zijn vrijgemaakt. Er zijn echter ook (vooral kleinere) gemeenten met een zeer beperkte capaciteit. Medewerkers van deze gemeenten zijn niet specifiek vrijgemaakt voor het thema en zijn ook belast met andere taken (bijvoorbeeld op het gebied van de openbare orde en veiligheid). Zij moeten hun tijd en capaciteit hierdoor verdelen over meerdere taken en onderwerpen.

In alle regio's zijn de gemeenten sterk afhankelijk van de signalen die professionals in het werkveld aanleveren. Hierbij moet gedacht worden aan zorg- en jeugdwerkers binnen een regio. Uit de gesprekken blijkt echter dat het aantal signalen dat binnenkomt bij de gemeentelijke meldpunten

de laatste jaren erg is afgenomen. De oorzaak van deze afname is niet onderzocht door de Inspectie. Naast gemeenten ontvangt ook de politie signalen. Deze zijn meestal afkomstig van burgers en politiemedewerkers. Ook doorzoekt de politie structureel en geautomatiseerd het politiesysteem op registraties waarbij mogelijk sprake is van radicalisering. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door het zoeken op bepaalde trefwoorden. In de praktijk zijn de meeste signalen afkomstig van de politie.

Samenwerking

De samenwerking tussen de drie kernpartijen verloopt in de regio's over het algemeen goed, doordat sprake is van korte lijnen tussen de organisaties. Naast regionale samenwerking, is er ook samenwerking op landelijk niveau. Zo werken alle regio's samen met de NCTV. De NCTV heeft een coördinerende en faciliterende rol in het proces van vroegsignalering. De invulling van de taken van de NCTV is echter aan verandering onderhevig geweest. In april 2021 heeft de toenmalige minister van JenV de activiteiten die de NCTV verrichtte om individuele personen te duiden, opgeschort in afwachting van een stevigere juridische basis voor deze werkzaamheden. Dit heeft geleid tot de wet Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. In deze wet is vastgelegd dat de NCTV geen onderzoek mag doen naar personen en organisaties. De NCTV mag wel trends en fenomenen signaleren, analyseren en duiden. Uit het onderzoek blijkt dat de NCTV in de onderzochte regio's niet meer betrokken is bij het bespreken van casuïstiek en het duiden van personen in de onderzochte regio's in het proces van vroegsignalering. De functionarissen van de NCTV geven aan dat het de lokale adviseurs op dit moment lukt om zonder persoonsgegevens een relatief goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de regio's op fenomeenniveau door de goede contacten met lokale partners. Er is, volgens de functionarissen, inmiddels een weg gevonden om de samenwerking met partners zodanig in te richten dat casuïstiek niet wordt besproken. Functionarissen van de NCTV geven aan dat het van meerwaarde kan zijn als de lokale adviseur wel zou kunnen aanschuiven bij een casusoverleg, omdat de lokale adviseur dan verbanden kan leggen in verband met de coördinerende rol van de NCTV. Het hebben van goed zicht op het lokale domein is van belang om behoeften van de keten te kunnen vertalen naar beleidsinitiatieven. Naast deze specifieke samenwerking is er een aantal regio-overstijgende overleggen. Deze overleggen hebben als doel het uitwisselen van kennis op fenomeenniveau en landelijke ontwikkelingen. Voor advies over en hulp bij vroegsignalering kunnen regio's ook samenwerken met het LSE. Uit het onderzoek blijkt dat het per gemeente verschilt of deze samenwerking plaatsvindt. Dit hangt volgens functionarissen af van verschillende factoren, waaronder de grootte van de gemeente, het al dan niet hebben van ervaring(en) met casuïstiek en of het proces van de PGA-R binnen de gemeente goed is ingericht.

Informatievoorziening

Uit het onderzoek blijkt dat er een verschil in werkwijze is tussen de gemeente en de politie met betrekking tot de beschikbare informatie voor de eerste beoordeling. Zo verrijkt de politie het signaal met bijvoorbeeld informatie uit de eigen systemen en met behulp van onderzoek op internet. De mate waarin onderzoek wordt gedaan op het internet verschilt per politie-eenheid. Dit hangt af van de wijze waarop de eenheid de regels voor internetonderzoek interpreteert, maar ook van de beschikbare capaciteit voor en kennis van dit soort onderzoek. Voor de gemeenten vormen de inhoud van het signaal en de melder de belangrijkste bronnen aan informatie.

Het delen van informatie tussen kernpartijen is aan wettelijke regels gebonden. Functionarissen die zijn gesproken in dit onderzoek hebben begrip voor en zijn zich bewust van de beperkingen die de wetgeving met zich meebrengt. Ondanks deze wettelijke beperkingen en het feit dat niet altijd veel informatie aanwezig is over een signaal, geven de kernpartijen aan dat zij in staat zijn de beoordeling te maken. De kernpartijen geven wel aan dat er onduidelijkheid is over waar de grenzen precies liggen van wanneer informatie wel of niet mag worden gedeeld.

Per regio en organisatie wordt informatie over een signaal voorafgaand aan de weegploeg en tijdens de weegploeg verschillend opgeslagen. De politie maakt gebruik van de standaard politiesystemen voor het opslaan van de informatie. Gemeenten maken gebruik van diverse

systemen. Het kan gaan om systemen die specifiek zijn ingericht voor deze werkzaamheden of om een reguliere digitale kantooromgeving met mappenstructuur op een gedeelde of eigen schijf. Hierin is geen uniformiteit. Deze situatie bij de gemeenten levert risico's op, bijvoorbeeld op het gebied van autorisatiebeheer, informatiebeschikbaarheid, informatiebeveiliging en het naleven van bewaartermijnen.

Knelpunten

De Inspectie ziet op basis van haar onderzoek vijf knelpunten. De beschreven knelpunten leveren risico's op voor de uitvoering van fase van vroegsignalering van de PGA-R. Hierbij is het van belang op te merken dat de Inspectie geen onderzoek heeft gedaan of en in welke mate deze risico's zich hebben gemanifesteerd in concrete gevallen.

1. Capaciteit en afhankelijkheid sleutelfunctionarissen

Als eerste concludeert de Inspectie dat sprake is van een sterke afhankelijkheid van één of meerdere functionaris(sen) die een sleutelpositie heeft/hebben binnen een organisatie. Het borgen, inrichten en uitvoeren van het proces is voor (met name de kleinere) gemeenten erg lastig gelet op de capaciteit die dit vraagt. Bij de kleinere gemeenten is sprake van een beperkte capaciteit voor dit onderwerp. Het zeer omvangrijke takenpakket van de betreffende medewerkers en een hoog verloop van medewerkers maakt dat de borging van het proces, de kennis en de deskundigheid op het gebied van vroegsignalering lastig is voor gemeenten. De afhankelijkheid van één of twee personen per regio en de beperkte capaciteit leiden ertoe dat (doorontwikkeling van) het proces, de borging en de samenwerking fragiel zijn. Hier signaleert de Inspectie een parallel met de knelpunten zoals beschreven in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. Ook toen was de fluctuerende capaciteit problematisch.

2. Ontbreken integraliteit en objectieve criteria

Ten tweede concludeert de Inspectie dat in de praktijk onvoldoende sprake is van het gebruik objectieve criteria en een integrale beoordeling op basis van de beschikbare informatie van de drie kernpartijen. In de onderzochte regio's wordt geen éénduidige definitie gehanteerd wanneer sprake is van een signaal dat wordt besproken in de weegploeg. Zo zijn er gemeenten en politie-eenheden die alle signalen doorzetten naar de weegploeg. Er zijn echter ook gemeenten en politie-eenheden die zwaardere eisen stellen aan een signaal voordat deze wordt doorgestuurd aan de weegploeg. Bepaalde politie-eenheden zetten alleen signalen door die op basis van hun eigen proces als CTER-waardig zijn beoordeeld. Eén gemeente zet alleen signalen door als een persoon in een radicaliseringsproces zit, of als er sprake is van extremisme en/of een concreet risico op geweld. Met deze werkwijze ontstaat gelijktijdig ook als het ware een pre-weging. De beoordeling bij deze pre-weging wordt meestal niet gemaakt op basis van objectieve criteria. Deze beoordeling vindt bij gemeenten veelal plaats aan de hand van de expertise en ervaring van functionarissen of bijvoorbeeld op basis van een 'niet pluis'-gevoel bij de betrokken functionarissen. Voor de politie geldt dat in de meeste regio's de CTER-intelcellen duiden op basis van kennis en ervaring van de politiemedewerker en een model dat is ontwikkeld door de Landelijke Eenheid. Het betreft hier een politieproces dat los staat van de PGA-R op basis van de politietaak. Ook signaleert de Inspectie dat waar sprake is van criteria, deze criteria niet uniform zijn. Zo hanteren politie en de gemeente binnen één regio andere criteria en zijn ook landelijk gezien de criteria niet uniform. Hierdoor kan de beoordeling van hetzelfde signaal verschillen per regio en per organisatie. In de bestaande overleggrems wordt niet gesproken over de criteria die worden gebruikt door de verschillende regio's en kernpartijen.

Dat de politie en de gemeente een eigen pre-weging uitvoeren, heeft ook gevolgen voor de verdere informatieverzameling. In de onderzochte regio's bestaat een verschil tussen de gemeente en de politie wanneer uit de pre-weging blijkt dat er onvoldoende informatie is om een signaal niet verder te onderzoeken. De politie zet in een dergelijke situatie middelen in om informatie te verzamelen over de betreffende persoon. Zo wordt er in een aantal van de onderzochte regio's een wijkagent op pad gestuurd om informatie te verzamelen of wordt er een alertering aanmaakt in het politiesysteem om op de hoogte te blijven van nieuwe registraties over de betreffende persoon.

Deze middelen kunnen en worden niet door de gemeente ingezet. Als een melding binnenkomt bij de gemeente en er is onvoldoende informatie, dan wordt de melding afgesloten en zijn er geen vervolgacties. Ook hierdoor ontstaat een verschil in het proces dat een signaal volgt en maakt het verschil of een signaal binnenkomt bij de gemeente of bij de politie.

3. Herkennen en melden van zorgelijk gedrag

Als derde knelpunt concludeert de Inspectie dat in veel van de onderzochte regio's de professionaliteit van het meldpunt van gemeenten en de aansluiting met het lokale netwerk van professionals dient te worden verbeterd. In het verlengde hiervan signaleert de Inspectie dat het herkennen en signaleren van radicalisering zich veelal heeft gericht op (vormen van) islamitische radicalisering. Het herkennen en signaleren van andere vormen van radicalisering is nog onvoldoende. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld links- en rechtsextremisme. Alle regio's geven aan dat zij zich zorgen maken of signalen van andere fenomenen dan islamitische radicalisering wel worden herkend door de professionals in de regio. Daarnaast geven functionarissen aan het lastig te vinden om, wanneer sprake is van andere fenomenen, signalen te beoordelen als radicalisering. Zo is het bepalen van de grens tussen activisme (met geweld) en radicalisering in de praktijk een delicaat proces. Ook is het merendeel van de beoordelingskaders niet toegespitst op alle vormen van radicalisering.

De Nationale Contraterrorismestrategie benadrukt het belang van het tijdig signaleren van zorgelijk gedrag en het melden van dergelijke signalen voor een effectieve bestrijding van extremisme en terrorisme. Deze fase is immers de basis voor de verdere inzet in de aanpak van extremisme en terrorisme. In meerdere regio's geven de functionarissen aan dat de signalen die gemeenten via een meldpunt ontvangen sterk zijn afgenomen. Het is van fundamenteel belang dat een meldpunt zichtbaar is en adequaat functioneert en dat professionals voldoende zijn toegerust om signalen van radicalisering te herkennen. Dit is nog niet in alle regio's het geval. Signalen van mogelijke radicalisering kunnen hierdoor worden gemist. Hierbij merkt de Inspectie op dat in veel regio's wel reeds aandacht is voor het verbeteren van het meldpunt en de aansluiting van de professionals.

4. Gebrekkige implementatie modelconvenant

De Inspectie concludeert als vierde knelpunt dat de praktijk niet altijd aansluit bij de vastgelegde afspraken in de convenanten. De toegevoegde waarde van een convenant ontbreekt als het proces op papier afwijkt van het proces in de praktijk. In veel van de onderzochte regio's is het convenant niet aangepast naar de lokale situatie of niet juist ingevuld. Uit het onderzoek blijkt dat in veel van de onderzochte organisaties het convenant als grondslag wordt gezien om gegevens uit te wisselen. Dit is echter niet juist. De Inspectie concludeert dan ook dat voor veel van de onderzochte regio's het onvoldoende duidelijk is geweest (en nog steeds is) op welke wijze zij om moesten gaan met de modelconvenanten.

5. Blijvende onduidelijkheid informatiedeling

Het laatste knelpunt betreft de constatering dat het modelconvenant niet heeft geleid tot voldoende duidelijkheid over het uitwisselen van gegevens. Functionarissen in de onderzochte regio's missen goede handvatten als het gaat om de uitleg van de wettelijke kaders voor het delen van gegevens. Ondanks dat de NCTV, het Rijksopleidingsinstituut tegengaan radicalisering en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit handvatten bieden, is dit nog onvoldoende om de vragen die in de praktijk leven weg te nemen. De onzekerheid of gegevens wel of niet mogen worden gedeeld, zorgt in de praktijk voor (mogelijk onterechte) terughoudendheid in de informatiedeling. Dit kan bijdragen aan het risico op een onjuiste, eenzijdige of ongelijke beoordeling van signalen.

Risico's die voortvloeien uit de knelpunten

De huidige werkwijze in de regio's kan als gevolg hebben dat signalen onjuist, eenzijdig en vanuit de tunnelvisie van één organisatie worden beoordeeld. Daarnaast kan het ontbreken van uniforme (zowel in de regio als landelijk) en objectieve criteria ertoe leiden dat signalen ongelijk worden beoordeeld. Ook kan door het ontbreken van integraliteit de situatie ontstaan dat belangrijke waarborgen voor de burger zoals transparantie en vastlegging van de besluitvorming in het proces

onvoldoende aanwezig zijn. Een onjuiste of ongelijke beoordeling van signalen levert risico's op voor de nationale veiligheid, omdat signalen van radicalisering mogelijk niet (tijdig) worden herkend. Daarnaast bestaat ook het risico dat een persoon onterecht wordt gezien als mogelijk geradicaliseerd. Een PGA-R grijpt in op de persoonlijke levenssfeer en kan vergaande gevolgen hebben voor de privacy en bewegingsvrijheid van een persoon. Overheidsorganisaties kunnen in het geval van een PGA-R op grond van geldende wetgeving namelijk bevoegdheden inzetten. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de paspoortmaatregel (onder andere het laten vervallen van het paspoort), contactverboden, herhuisvesting of zorgmaatregelen. Het is dan ook belangrijk dat sprake is van zorgvuldig overheidshandelen.

Afsluitend

De Inspectie heeft haar twijfels of het haalbaar is dat alle gemeenten een effectief en voldoende geborgd proces voor vroegsignalering inrichten. Dit gelet op de beperkte capaciteit in de, met name kleinere, gemeenten en gelet op de specifieke kennis die dit onderwerp vraagt. Zowel in de Nationale Contraterrorismestrategie, het modelconvenant, de regionale convenanten en in het wetsvoorstel wordt het belang van de samenwerking benadrukt; samenwerking in het delen van informatie over een signaal en samenwerking in de beoordeling van het signaal. De Inspectie ziet dat in verschillende regio's stappen worden gezet om meer samen te werken, kennis en capaciteit te bundelen en uniformiteit te realiseren door het opzetten van regionale of provinciale samenwerkingen. Hierdoor wordt het proces minder kwetsbaar en wordt het doel van het modelconvenant behaald om een landelijk uniforme werkwijze met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme te bevorderen. De Inspectie wijst hierbij nadrukkelijk ook op de faciliterende en coördinerende rol die de NCTV heeft en op de reeds bestaande overleggremia. Het wetsvoorstel gaat in op de ruimte die het voorstel biedt voor gemeenten om ondersteuning te zoeken in de ervaring en faciliteiten van de Zorg- en Veiligheidshuizen, waaronder het ICT-systeem van het Zorg- en Veiligheidshuis.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen:

Aan de minister:

- Schep éénduidige kaders voor het proces van het brengen van een signaal in de weegploeg. Creëer hierbij in ieder geval eenduidige, objectieve en landelijke normen wanneer sprake is van een signaal dat dient te worden besproken in de weegploeg. Betrek hierbij ook de relatie tussen (het doel van) de integrale beoordeling van de weegploeg en het interne proces (en de eigen taakstelling) van de politie.

Aan alle kernpartijen:

- Breng de huidige werkwijze in alle regio's in lijn met het proces zoals beschreven in het modelconvenant. Dit betekent dat de eerste beoordeling integraal dient plaats te vinden en te worden vastgelegd, op basis van alle informatie en op grond van objectieve en uniforme criteria. Hierbij dient vanzelfsprekend rekening te worden gehouden met de voortgang van het wetsvoorstel en de beoogde landelijke uniformiteit;
- Onderzoek of een aparte lokale aanpak en structuur voor CTER noodzakelijk is of dat gebruik kan worden gemaakt van bestaande overlegstructuren op het gebied van zorg en veiligheid, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van deze (ICT-)voorzieningen voor het verwerken van gegevens.

Aan de gemeenten:

- Verbeter de zichtbaarheid, de inrichting en de werking van de meldpunten;
- Verbeter de aansluiting en de toerusting van het netwerk van de professionals.

Aan de NCTV :

- Coördineer en faciliteer de opvolging van de hierboven beschreven verbeterpunten. Breng capaciteit, kennis, ervaring en de *best practices* samen. Voorkomen dient te worden dat de verschillende regio's afzonderlijk van elkaar hetzelfde wiel gaan uitvinden;
- Draag zorg voor het realiseren van landelijke uniformiteit in werkwijze en in het gebruik van objectieve criteria;
- Coördineer en faciliteer de totstandkoming van meer handvatten voor informatiedeling in de fase voorafgaand aan het casusoverleg.

1. Inleiding

In dit rapport beschrijft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) de resultaten van haar onderzoek naar vroegsignalering van radicalisering bij overheidsorganisaties in het lokale domein. Het onderzoek richt zich op de vraag:

Hoe geven de politie, gemeente en het Openbaar Ministerie vorm aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en doen zich hier eventueel knelpunten bij voor?

De Inspectie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken hoe het proces van vroegsignalering van radicalisering vorm krijgt in de praktijk en waar het proces kan worden verbeterd. Hierbij keek de Inspectie niet naar casuïstiek. Verbeterpunten die de Inspectie signaleert, worden teruggelegd bij de betrokken organisaties om het lerend vermogen van de organisaties te bevorderen en daarnaast de bescherming van burgers tegen radicalisering, extremisme en terrorisme te optimaliseren. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag deed de Inspectie onderzoek in vier regio's, te weten: regio Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuidoost, Maastricht en Drenthe.¹ In deze regio's zijn gesprekken gevoerd met gemeenten, het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de politie.² Ook heeft de Inspectie voor het onderzoek gesproken met landelijke overheidsorganisaties, zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) en het Landelijk Steunpunt Extremisme (hierna: LSE).

1.1. Vroegsignalering

Vroegsignalering is een onderdeel van de Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme (hierna: de PGA-R). De PGA-R is een maatregel die voortkomt uit de nationale aanpak van terrorisme en extremisme. In de PGA-R werken landelijke en lokale overheidsorganisaties intensief samen om radicalisering te voorkomen en te herkennen. Als er sprake is van radicalisering van een persoon, dan is de samenwerking gericht op het voorkomen, verminderen en bestrijden van radicalisering. Dit vraagt om een aanpak op maat; een persoonsgerichte aanpak. De PGA-R is een lokale verantwoordelijkheid, waarbij iedere organisatie vanuit een eigen taak en rol betrokken is.

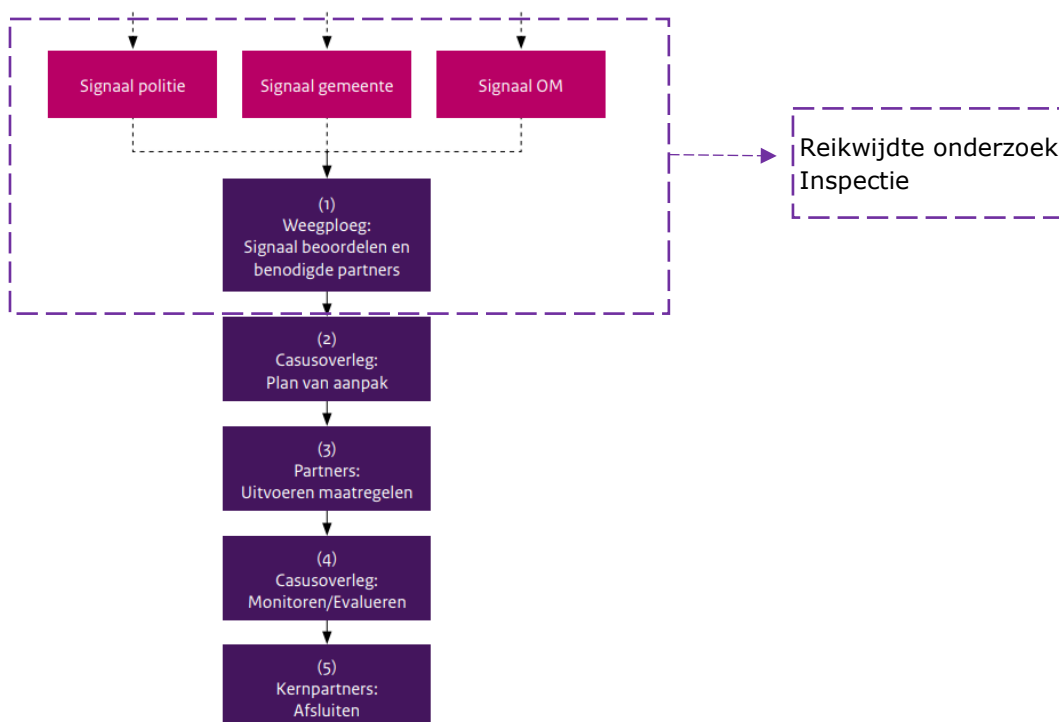
De gemeente, de politie en het OM hebben een centrale rol in de beginfase van een PGA-R. Zij zijn zogenoemde kernpartijen. Bij deze partijen komen signalen binnen en vindt een eerste beoordeling plaats van het signaal. Deze eerste beoordeling van het signaal is cruciaal. Een onjuiste beoordeling kan immers grote gevolgen hebben. Signalen kunnen onterecht worden beoordeeld als niet-zorgwekkend, waardoor gevaren ontstaan voor de nationale veiligheid. Ook kan een onjuiste beoordeling leiden tot de onwenselijke situatie waarin een persoon onterecht als mogelijk radicaal wordt gezien. Als een persoon wordt opgenomen in de PGA-R heeft dit, vanwege de betrokkenheid en eventuele interventies van diverse overheidsorganisaties, grote impact op het leven van deze persoon. Overheidsorganisaties kunnen in het geval van een PGA-R vergaande bevoegdheden inzetten op grond van geldende wetgeving, zoals de paspoortmaatregel (onder andere het laten vervallen van het paspoort), contactverboden, herhuisvesting of zorgmaatregelen.

Dit onderzoek richt zich op het proces van de PGA-R vanaf het moment dat een signaal binnenkomt bij één van de drie kernpartijen in het lokale domein (gemeente, de politie of het OM) tot en met de eerste beoordeling van het signaal. Hierbij is het modelconvenant zoals dit is beschreven door

¹ Voor de regioverdeling is gebruik gemaakt van de regioverdeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Deze verdeling is te vinden op <https://www.regioatlas.nl/regioindelingen>.

² De Inspectie heeft geen wettelijke taak ten aanzien van toezicht op het OM. Het OM is één van de drie kernpartijen en hierdoor relevant voor dit onderzoek zodat zicht kan worden verkregen op het gehele proces van vroegsignalering.

de NCTV in samenwerking met de ketenpartners gebruikt als uitgangspunt.³ De eerste beoordeling is het moment dat de weegploeg adviseert een signaal wel of niet voor te dragen voor het casusoverleg.⁴ De weegploeg is een overlegstructuur waarin de politie, OM en de gemeente vertegenwoordigd zijn. De kernpartijen bespreken en beoordelen in dit overleg de binnengekomen signalen. In dit rapport wordt deze fase de 'vroegsignalering' genoemd.⁵



Figuur 1: schematische weergave van het proces van de PGA-R. Bron: Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners

1.2. Aanleiding

De Inspectie startte dit onderzoek naar aanleiding van signalen die de Inspectie heeft ontvangen over mogelijke onduidelijkheden rondom de samenwerking en informatiedeling bij vroegsignalering. Op basis hiervan heeft de Inspectie een oriëntatie gestart. Uit deze oriëntatie bleek dat informatiedeling ten behoeve van vroegsignalering mogelijk nog onvoldoende was beschreven en geregeld. Dit leidde ertoe dat de betrokken overheidsorganisaties hier op een eigen manier en op basis van eigen ervaring invulling aan hebben gegeven. Ook was niet voor alle organisaties helder welke informatie in welk stadium wel en niet kon worden gedeeld. Gelet op de mogelijke risico's die in de oriëntatie naar voren zijn gekomen en voornoemde belangen, is de Inspectie overgegaan tot het uitvoeren van een verdiepend onderzoek.

³ Het modelconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en de bijbehorende handleiding. Zie verder 2.2.

⁴ Het casusoverleg is een multidisciplinair overleg waarin afstemming plaatsvindt over maatregelen jegens personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten.

⁵ De Inspectie geeft hiermee geen algemene definitie van 'vroegsignalering'. Dit begrip wordt ook niet gehanteerd in het modelconvenant. Het dient slechts ter afbakening van dit onderzoek.

1.3. Onderzoeksvragen

Dit rapport geeft antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe geven de politie, gemeente en het Openbaar Ministerie vorm aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en doen zich hier eventueel knelpunten bij voor?

De Inspectie beantwoordt deze onderzoeksvraag aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het proces van vroegsignalering van radicalisering en hoe worden deze in de praktijk ingevuld?
2. Hoe werken de betrokken organisaties samen in het proces van vroegsignalering van radicalisering?
3. Hoe verloopt de informatievoorziening in het proces van vroegsignalering van radicalisering bij de betrokken organisaties en hoe verhoudt dit zich tot wet- en regelgeving?

1.4. Onderzoeksmethodiek

In de PGA-R hebben de gemeente, de politie en het OM een centrale rol. Het onderzoek van de Inspectie richtte zich dan ook op deze drie organisaties. Op deze manier heeft de Inspectie inzicht gekregen in de verschillende lokale situaties en werkwijzen. Het onderzoek vond plaats in de vier eerdergenoemde regio's; regio Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuidoost, Maastricht en Drenthe. Per regio is onderzoek gedaan bij drie gemeenten, de politie en het OM. Het onderzoek betreft interviews met relevante functionarissen. In totaal heeft de Inspectie 57 interviews afgenomen. Ook heeft de Inspectie de betrokken partijen gevraagd relevante documentatie te versturen. Deze documenten en de relevante kamerstukken zijn bestudeerd in dit onderzoek.

Gemeenten

Bij het maken van de keuze voor gemeenten hield de Inspectie rekening met de geografische spreiding en grootte. Voor dit onderzoek sprak de Inspectie met functionarissen die een taak hebben in de uitvoering van de vroegsignalering. In totaal sprak de Inspectie met 18 gemeentelijke functionarissen. Het gaat om onderstaande gemeenten:

- Regio Amsterdam-Amstelland: gemeenten Amsterdam, Amstelveen en Uithoorn.
- Regio Brabant-Zuidoost: gemeenten Eindhoven, Helmond en Valkenswaard.
- Regio Maastricht: gemeenten Maastricht, Eijsden-Margraten en Valkenburg.
- Regio Drenthe: gemeenten Assen, Meppel en Emmen.

Politie

De Inspectie sprak voor dit onderzoek met 13 functionarissen uit de volgende politie-eenheden: Amsterdam-Amstelland, Oost-Brabant, Limburg, Noord-Nederland en de Landelijke Eenheid (hierna: LE).

OM

De Inspectie voerde gesprekken met negen functionarissen van het OM. Deze functionarissen werken bij de arrondissementsparketten Amsterdam, Oost-Brabant, Limburg en Noord-Nederland.

Overige partijen

De Inspectie hield ook interviews met een aantal overheidsorganisaties op landelijk niveau. Deze organisaties hebben vanwege hun rol en taak zicht op en kennis over de PGA-R (en daarmee ook op vroegsignalering). De Inspectie heeft met deze gesprekken een beter beeld gekregen van de verbinding tussen overheidsorganisaties op landelijk en lokaal niveau. Het gaat om de volgende organisaties: de NCTV, het LSE, het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (hierna: ROR), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (hierna: ESS).

1.5. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de wettelijke context en de beleidskaders. Het hoofdstuk gaat in op de Nationale Contraterrorismestrategie, het modelconvenant voor de PGA-R en het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten'. In hoofdstuk 3 komen de onderzoeksbevindingen aan bod. In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie eerst de bevindingen van de praktijk op de drie deelvragen. Per deelvraag volgt een korte analyse. In hoofdstuk 4 worden de conclusies van de Inspectie beschreven op de hoofdvraag, alsook de aanbevelingen. Het rapport heeft twee bijlagen. In bijlage 1 worden de gehanteerde afkortingen uitgelegd en in bijlage 2 is het modelconvenant van de NCTV toegevoegd.

2. Wettelijke context en kaders

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op een aantal richtinggevende juridische- en/of beleidsteksten. Deze bieden context en kaders om de bevindingen uit het onderzoek van de Inspectie aan te toetsen. Als eerste beschrijft de Inspectie relevante onderdelen van de Nationale Contraterrorismestrategie (hierna: de CT-strategie). De PGA-R is namelijk onderdeel van de nationale aanpak van terrorisme en extremisme die wordt beschreven in deze strategie. In de CT-strategie staan uitgangspunten voor onder andere de PGA-R beschreven. Als tweede gaat de Inspectie in op het modelconvenant van de NCTV en de bijbehorende handleiding. Ook hierin staan uitgangspunten voor de PGA-R. Tot slot gaat de Inspectie kort in op het wetsvoorstel voor de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (hierna: wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel vormt waarschijnlijk in de toekomst het wettelijk kader van de PGA-R.

2.1. Nationale Contraterrorismestrategie

De NCTV heeft sinds januari 2005 een coördinerende taak bij terrorismebestrijding. Vanaf 2011 stelt de NCTV, in samenwerking met de ketenpartners, de Nationale Contraterrorismestrategie op. De PGA-R is onderdeel van deze strategie. De CT-strategie beschrijft de strategische uitgangspunten voor (overheids)organisaties in het kader van de gezamenlijke terrorismebestrijding. De CT-strategie beschrijft ook maatregelen bedoeld ter bescherming van de nationale veiligheid, de Nederlandse democratie en de rechtsstaat. Deze maatregelen moeten altijd een wettelijke basis hebben, proportioneel zijn en in balans zijn met de vrije uitoefening van grondrechten. Daarnaast draagt de CT-strategie bij aan het verder vergroten van de samenhang in de Nederlandse terrorismebestrijding in brede zin.⁶ De eerste strategie besloeg de periode 2011-2015, waarna de CT-strategie van 2016-2020 volgde. De laatste strategie beslaat de periode 2022-2026.

Patronen

De CT-strategie van 2016-2020 bouwde voort op de CT-strategie 2011-2015 en de evaluatie van deze laatstgenoemde CT-strategie. In deze evaluatie zijn vijf patronen benoemd die het interventievermogen van de overheid negatief hebben beïnvloed, namelijk:

1. De brede oriëntatie van de CT-strategie biedt onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht;
2. Sociale en veiligheidspartners drijven van elkaar weg, vooral in tijden van verminderde aandacht;
3. De capaciteit van landelijke partners fluctueert sterk wanneer de dreiging minder zichtbaar is;
4. De integrale lokale aanpak is in potentie krachtig, maar ook de capaciteit van lokale partners heeft gefluctueerd;
5. De coördinatie vanuit de NCTV wordt gewaardeerd, maar rolconflicten (o.a. tussen politiek en uitvoering) blijven terugkomen.

Deze vijf patronen zijn meegenomen als aandachtspunten en onderdeel van de strategische uitgangspunten van de CT-strategie 2016-2020.

Interventiegebieden

De CT-strategie 2016-2020 beschrijft vijf interventiegebieden; verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen. In de CT-strategie van 2022-2026 beschrijft de NCTV vier

⁶ Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015, pagina 20.

interventiegebieden: verwerken, voorkomen, voorbereiden en vervolgen. Voor vroegsignalering zijn met name de interventiegebieden 'verwerven/verwerken' en 'voorkomen' relevant.

In beide strategieën wordt 'verwerven/verwerken' beschreven als de basis voor verdere inzet. Het vergaren van informatie en inlichtingen is van belang om zicht te krijgen op en duiding te geven aan de aard en omvang van dreigingen tegen de nationale veiligheid. Het interventiegebied 'voorkomen' ziet, zoals de naam al zegt, op het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen.

In beide strategieën wordt voor het interventiegebied verwerven/verwerken het belang benadrukt van het delen van informatie en het samenwerken. Zo wordt geschreven in de CT-strategie 2016-2020: *"Iedereen moet beseffen dat zijn informatie van betekenis kan zijn voor een ander. Alleen met dit bewustzijn houden we de integrale lokale aanpak effectief en maken we vroegtijdige interventies in radicaliseringsprocessen mogelijk".*⁷ Er moet volgens de CT-strategie sprake zijn van directe informatieverwerving door CT-partners, zoals informatie over de kwetsbaarheid van personen voor radicalisering of informatie over het ronselen voor extremistische of terroristische groeperingen. Daarnaast moet er sprake zijn van indirecte informatieverwerving afkomstig van buiten het veiligheidsdomein. Hierbij kan worden gedacht aan informatie uit het lokale netwerk van de geestelijke gezondheidszorg (hierna: GGZ), het onderwijs, sociale zaken, de zorg of de vreemdelingenketen. Ook de CT-strategie 2022-2026 gaat in op de samenwerking en het belang van informatie, zo wordt geschreven: *"Nationaal wordt de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en andere domeinen versterkt voor het optimaliseren van signalering van personen van wie een (mogelijke) dreiging uitgaat. Hierbij hoort het op orde houden van de kennis over fenomenen en risico-indicatoren en het melden van zorgelijke signalen. Uitdaging bij verwerving is hoe tijdig de juiste informatie op de juiste plek te krijgen, met zorgvuldige aandacht voor wettelijke grondslagen en proportionaliteit".*⁸

In de CT-strategie 2016-2020 benadrukt de NCTV dat voor het voorkomen van extremisme, terrorisme en aanslagen het van belang is dat sprake dient te zijn van inzet op maat en integraliteit van beleid en uitvoering. Daarbij is één van de doelen dat nieuwe aanwas van extremisten en terroristen wordt voorkomen. Dit gebeurt volgens de CT-strategie door: *"onze kennis en expertise over radicalisering [in te zetten] om zorgwekkend gedrag bij individuen op tijd te signaleren en aan te pakken. Het delen van kennis, informatie en best practices met nationale en lokale partners is cruciaal. Onderwijsinstellingen, instanties, verenigingen, maatschappelijke groepen en professionals hebben de kennis en expertise in huis om zorgwekkend gedrag en radicalisering tijdig te signaleren en tegen te gaan".*⁹ Tevens wordt beschreven dat de multidisciplinaire setting ervoor zorgt dat de juiste kennis en expertise aan tafel zit.

Ook in de CT-strategie van 2022-2026 wordt ingegaan op de rol van de PGA-R in het kader van het interventiegebied voorkomen: *"Mensen die zorgelijke signalen van radicalisering richting terrorisme en gewelddadig extremisme vertonen, komen terecht in een persoonsgerichte aanpak (PGA). Het lokaal bestuur heeft hier de regie. Lokale partners uit bijvoorbeeld het sociale en zorgdomein en nationale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en reclassering spelen een belangrijke rol. In zogeheten casusoverleggen wordt gezamenlijk de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen besproken. Doel is duiding van veiligheidsrisico's en afgestemde inzet van interventies. De wettelijke basis van die casusoverleggen wordt verstevigd".*¹⁰ Het LSE wordt genoemd als partij die de lokale partners adviseert bij het voeren van gesprekken over ideologie, versterking van zelfredzaamheid of psychologische/psychiatrische behandeling. Het LSE kan ook zelf personen in begeleiding nemen.

⁷ Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020, pagina 11.

⁸ Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026, pagina 11.

⁹ Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020, pagina 13.

¹⁰ Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026, pagina 13.

Rol NCTV

De strategieën geven ook context en kaders voor de rol van de NCTV. In de CT-strategie 2016-2020 wordt uitgebreider ingegaan op de rol van de NCTV, dan in de CT-strategie 2022-2026. Zo staat in de CT-strategie van 2016-2020 beschreven: *"We koppelen gemeenten met veel ervaring met de integrale lokale aanpak aan minder ervaren gemeenten. Zo werken we aan de overdracht van kennis, werkwijzen en expertise. We gaan altijd uit van gerichte informatie over dreigingen en trends in bepaalde gebieden of regio's. De NCTV speelt een belangrijke rol als kennis en ervaringsmakelaar. We versterken de integrale lokale aanpak de komende jaren door te investeren in kennis over alle vormen van extremisme, structurele samenwerkingsafspraken te maken en duidelijkheid te creëren over privacyaspecten".* In de CT-strategie van 2022-2026 wordt beschreven: *"de NCTV faciliteert de beleidsmatige samenwerking en bewaakt de samenhang van de aanpak".*

2.2. Modelconvenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme

In 2017 introduceerde de NCTV ten behoeve van de verwerking van persoonsgegevens in het (multidisciplinaire) casusoverleg het modelconvenant "Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme" (hierna: convenant of modelconvenant). Dit convenant is opgesteld met de ketenpartners en biedt meer duidelijkheid over het wettelijk kader waarbinnen partijen tijdens het casusoverleg informatie over personen die (mogelijk) radicaliseren mogen uitwisselen. Ook heeft het modelconvenant als doel het bevorderen van een landelijk uniforme werkwijze met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.¹¹ Het modelconvenant dient als voorbeeld en kan worden aangevuld met lokale werkwijzen en afspraken op onderwerpen als informatiebeveiliging, de wijze waarop informatie wordt gedeeld en de wijze waarop informatie wordt verwerkt. Het convenant ziet op de gehele persoonsgerichte aanpak.

Taken en rollen

Het convenant kent zogenoemde kernpartijen, casuspartijen en externe casuspartijen. De kernpartijen zijn de gemeente, het OM en de politie. De casuspartijen bestaan uit de Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland. Daarnaast zijn er ook andere partners (de externe casuspartners) die volgens het convenant een belangrijke rol kunnen spelen in het opstellen, uitvoeren en monitoren van een plan van aanpak binnen de PGA-R. Hierbij kan gedacht worden aan zorginstanties. Deze partijen zijn echter niet bij elke casus nodig en zijn geen partij bij het convenant. Deze partijen kunnen wel deelnemen aan een casusoverleg, met inachtneming van de randvoorwaarden die in het convenant zijn beschreven.

Taak weegploeg

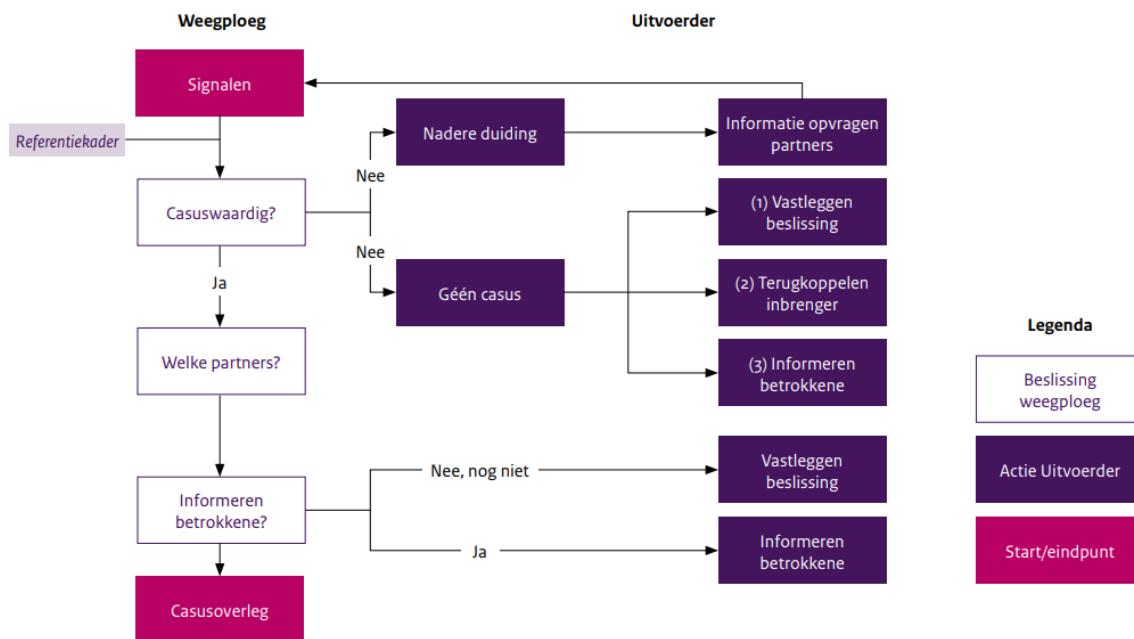
Startpunt van het proces is volgens het modelconvenant een gezamenlijke analyse en beoordeling door de kernpartijen van signalen ten aanzien van een persoon die kunnen duiden op radicalisering of extremisme. Een signaal wordt in de handleiding gedefinieerd als: een feitelijke gedraging die mogelijkwijds duidt op radicalisering, extremisme, uitreizen, of terugkeer van een natuurlijk persoon. Het gezamenlijke analyseren en beoordelen van een signaal gebeurt in de weegploeg. De weegploeg bestaat uit vertegenwoordigers van de kernpartijen en is het voorportaal van het multidisciplinaire casusoverleg. De weegploeg heeft twee taken: (i) het verzamelen van signalen vanuit de eigen organisatie of van derden en (ii) het selecteren van casuïstiek op basis van het referentiekader. Het referentiekader is het objectieve kader waarin criteria worden gegeven om te bepalen of een persoonsgerichte, integrale benadering van het subject noodzakelijk is. De weegploeg bepaalt daarmee of voor een persoon een persoonsgerichte, integrale benadering noodzakelijk is en welke partijen en externe casuspartners hierbij betrokken dienen te worden. Het modelconvenant beschrijft de werkwijze van de weegploeg. Zo wordt altijd, door tussenkomst van

¹¹ Handleiding Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, pag. 3.

één van de kernpartijen, een signaal ingebracht in de weegploeg. De weegploeg analyseert dit signaal aan de hand van het referentiekader (zie hierna). De weegploeg beoordeelt vervolgens welke opvolging nodig is. Er zijn drie mogelijke uitkomsten, namelijk:

- Er is een casusoverleg nodig. De weegploeg bepaalt welke partijen worden uitgenodigd voor dit overleg;
- Er is géén casusoverleg nodig;
- Er is nadere duiding nodig van het signaal. In dit geval verzamelt de organisatie waar het signaal binnen is gekomen informatie bij relevante overheidsorganisaties die noodzakelijk is voor de weegploeg om een nieuwe afweging te kunnen maken. Het signaal wordt opnieuw besproken in de weegploeg voor een nieuwe beoordeling.

Schematische weergegeven ziet het proces van de weegploeg er als volgt uit:



Figuur 2: schematische weergave van het proces van de PGA-R. Bron: Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners.

Referentiekader

In het modelconvenant is beschreven dat het signaal wordt beoordeeld op basis van een referentiekader. Het referentiekader dient volgens het modelconvenant als bijlage te worden toegevoegd aan het convenant en te worden gepubliceerd. Het referentiekader dient objectieve criteria te bevatten aan de hand waarvan de weegploeg kan bepalen of een persoonsgerichte, integrale benadering van een persoon noodzakelijk is. In de handleiding horende bij het convenant zijn negen ontwikkelgebieden opgesomd. Er is geen nadere invulling gegeven aan deze ontwikkelgebieden en de wijze waarop informatie over het betreffende ontwikkelgebied dient te worden beoordeeld.¹²

Vastleggen gegevens

De gegevens die worden verwerkt ten behoeve van de weegploeg moeten volgens het modelconvenant worden opgeslagen in een digitaal bestand. In het modelconvenant hebben de

¹² De negen ontwikkelgebieden zijn: 1. Opvallende contacten 2. Gedrag 3. Ideologie en overtuiging 4. Geweld en criminaliteit 5. Onvrede 6. Propaganda 7. Internationale contacten en bewegingen 8. Sociale zorgen 9. Training.

partijen afgesproken welke gegevens worden opgeslagen ten behoeve van de weegploeg. Zo moeten de kernpartijen vastleggen over wie het signaal gaat en wie het signaal heeft afgegeven. Ook de analyse van het signaal op basis van het referentiekader en de beslissing over het al dan niet agenderen van een persoon voor het casusoverleg worden vastgelegd. Daarnaast is beschreven dat de kernpartijen gegevens moeten controleren op juistheid en volledigheid en dat de gegevens worden gekopieerd als de betreffende persoon wordt besproken in het casusoverleg. De gegevens dienen alleen toegankelijk te zijn voor kernpartijen.

2.3. Wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten

Op 15 oktober 2022 heeft de minister van JenV het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is in april 2024 aangenomen door de Tweede Kamer. De memorie van toelichting gaat in op het doel van het wetsvoorstel: "het verstevigen van de wettelijke basis onder de inspanningen van het lokaal bestuur ter voorkoming en bestrijding van radicalisering en terroristische activiteiten. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om een wettelijke taak en een wettelijke mogelijkheid voor de burgemeester: het organiseren van casusoverleggen waarin de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen kan worden besproken. (...) Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke verankering hiervan om buiten iedere twijfel te stellen dat de daarmee gepaard gaande gegevensuitwisseling rechtmatig is."

Weegploeg

Net zoals in het modelconvenant is vastgelegd, blijft de weegploeg bestaan uit de gemeente, het OM en de politie. Ook de twee taken zoals beschreven in het modelconvenant blijven hetzelfde. Het wetsvoorstel beschrijft dat in de weegploeg een gezamenlijke inschatting moet plaatsvinden van het signaal over de aanwezigheid, aard en ernst van radicalisering. Ook moet worden beoordeeld dat, als een signaal wordt opgepakt, dit in overeenstemming is met het doel van het wetsvoorstel (het voorkomen en bestrijden van radicalisering en terroristische activiteiten). De weegploeg dient gebruik te maken van objectieve criteria voor het beoordelen van signalen. Er zijn vijf criteria door de wetgever geformuleerd, te weten: (1) de mate waarin betrokkene bereid is geweld toe te passen of te propageren, (2) de mate waarin betrokkene vasthoudt aan extremistische denkbbeelden, (3) diens sociale relaties, (4) de mate waarin betrokkene zich identificeert met een extremistische groep of ideologie, en (5) diens zelfredzaamheid.

De belangrijkste vraag die met de criteria beantwoord moet worden, is of een persoon een (potentieel) gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of de samenleving. Aan de hand van de criteria wordt in de weegploeg dus geduid of iemand vanuit een bepaalde extremistische ideologie over kan gaan tot extremistische of terroristische activiteiten. Het gebruik van objectieve criteria minimaliseert, volgens het wetsvoorstel, de kans op willekeur en verduidelijkt in wat voor gevallen gegevensverwerking in het casusoverleg is toegestaan. Ook moeten objectieve criteria voorkomen dat personen onterecht in het casusoverleg worden besproken. Gelet op de rechtszekerheid vereist het wetsvoorstel dat de weegploeg tot een eensluidende beoordeling moet komen over de vraag of een casus bespreekwaardig is. Dit betekent dat de politie, het openbaar ministerie en de burgemeester in unanimititeit beslissen het casusoverleg al dan niet te houden.

Belang van samenwerking en informatiedeling

Het wetsvoorstel gaat een aantal keer in op het belang van de samenwerking en informatiedeling. Zo is op pagina 31 van de memorie van toelichting beschreven: *"Er is echter wel een grote meerwaarde van de multidisciplinaire persoonsgerichte aanpak vanwege het bijeenbrengen van alle partijen die over informatie beschikken over een persoon in relatie tot het tegengaan van radicalisering. Indien deze informatie niet bij elkaar wordt gebracht kan er geen goede weging plaatsvinden en kan de beschikbare informatie mogelijk niet op waarde worden geschat. Juist door de gezamenlijke weging van informatie kan er bepaald worden welke interventies zouden kunnen*

bijdragen aan het mitigeren van de dreiging die van een persoon uitgaat". Pagina 42 gaat ook in op het belang van informatiedeling, namelijk: "Immers, indien de leden van de weegploeg een signaal alleen zouden mogen beoordelen aan de hand van de gegevens uit hun eigen «domein», kan onvolledigheid van informatie of een tunnelvisie optreden, en zou de situatie daardoor fout kunnen worden ingeschat."

Als het gaat om de inrichting van het proces van de persoonsgerichte aanpak, beschrijft het wetsvoorstel ook de mogelijkheid voor samenwerking tussen (kleinere) gemeentes en grotere gemeentes en/of regionale Zorg- en Veiligheidshuizen. Kleinere gemeentes kunnen ondersteuning zoeken voor de ervaring en de faciliteiten van deze organisaties.

Wettelijke borging gegevensuitwisseling

Met de wettelijke verankering van de praktijk van de persoonsgerichte aanpak wil de wetgever ook de gegevensuitwisseling ten behoeve van het doel van het wetsvoorstel buiten ieder twijfel stellen. Zo zijn de deelnemers van de weegploeg op grond van het wetsvoorstel bevoegd om informatie te ontvangen over een signaal om deze te kunnen analyseren en te kunnen beoordelen. Ook mogen zij informatie opvragen bij andere overheidsorganisaties als zij te weinig informatie hebben om het signaal te kunnen duiden. Er is in het wetsvoorstel gekozen voor een verstrekingsplicht voor gegevens die noodzakelijk zijn voor het doel van het casusoverleg.

3. Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar bevindingen aan de hand van de drie deelvragen over (i) de taken, rollen en bevoegdheden, (ii) de wijze van samenwerken door de betrokken organisaties en (iii) de informatievoorziening in het proces van vroegsignalering. Daarvoor beschrijft de Inspectie eerst de deelvraag, waarna zij ingaat op de bevindingen. Iedere paragraaf sluit af met een analyse.

3.1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de bevindingen op de eerste deelvraag. Deze deelvraag luidt: *Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het proces van vroegsignalering van radicalisering en hoe worden deze in de praktijk ingevuld?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag onderzocht de Inspectie welke taken, rollen en bevoegdheden partijen hebben in het proces van vroegsignalering. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, keek de Inspectie naar de inrichting van het proces (het hebben van eenduidig, vastgelegd beleid en afspraken) en de capaciteit (personele sterkte en toerusting). Tot slot bekeek de Inspectie de uitvoeringspraktijk van de rollen, taken en verantwoordelijkheden door het proces van vroegsignalering in kaart te brengen.

3.1.1. Praktijk

Het modelconvenant dat is opgesteld door de NCTV dient als leidraad of voorbeeld voor lokale samenwerking op het gebied van vroegsignalering.¹³ Dit betekent dat de kernpartijen in de verschillende regio's de vrijheid hebben om het modelconvenant aan te passen naar de lokale situatie. Het onderzoek door de Inspectie toont dat het merendeel van de onderzochte regio's het modelconvenant 1-op-1 heeft overgenomen. Eén regio heeft het modelconvenant geheel aangepast naar de lokale situatie. Uit de documentanalyse blijkt verder dat niet alle regio's een getekende versie hebben van het convenant, of er blijkt dat bijvoorbeeld een ingangsdatum mist. Naast het modelconvenant werken de meeste regio's ook met de handleiding die de NCTV bij het modelconvenant heeft gemaakt. Eén regio gebruikt een soortgelijke procesbeschrijving, waarin het gehele proces van de PGA-R is beschreven. De regio met het naar de lokale situatie omgezette convenant, heeft een eigen bijbehorend beleidsdocument opgesteld. Behalve in deze regio is er echter geen sprake van onderliggende documenten waarin het beleid en de handleiding nader zijn uitgewerkt. Hierbij kan worden gedacht aan specifieke werkinstructies voor de verschillende werkzaamheden die zijn beschreven in de handleiding van de NCTV en in het beleid van de eerdergenoemde regio.

In het merendeel van de convenanten is beschreven dat, in het belang van de transparantie over de PGA-R, zowel het convenant als de bijlagen (inclusief het referentiekader) worden gepubliceerd in de Staatscourant. De Inspectie heeft in haar onderzoek geen convenanten en bijlagen kunnen terugvinden in de Staatscourant. Voor de vier regio's geldt daarmee dat het referentiekader (en hiermee de criteria op basis waarvan een signaal wordt beoordeeld) niet openbaar is.

Voor de grotere gemeenten in het merendeel van de onderzochte regio's geldt dat het proces van vroegsignalering is ingebed in de organisatie, en dat het proces bekend is bij de betrokken medewerkers. In deze regio's is veelal een (sleutel)functionaris aangesteld specifiek voor de PGA-R. In één regio is het proces van vroegsignalering in de grotere gemeenten nog niet uitgewerkt en

¹³ Zie voor meer informatie over het modelconvenant hoofdstuk 2.2 van dit rapport.

ingebod in de organisatie. Er wordt wel gewerkt aan verbetering door middel van samenwerking met andere gemeenten in deze regio. In verschillende regio's staat bij een aantal kleinere gemeenten het uitwerken en het inbedden van het proces echter nog in de kinderschoenen. Zo is één regio bijvoorbeeld nog bezig met het opzetten van de basis van het proces en het inrichten van een meldpunt. Ook is nog niet in alle onderzochte regio's sprake van een weegploeg.

Bij de politie zijn de werkzaamheden in het kader van vroegsignalering belegd bij de CTER-intelcel, waarbij CTER staat voor Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering. Iedere regionale eenheid van de politie beschikt over een dergelijk specialistisch team dat informatie verzamelt over een signaal dat mogelijk betrekking heeft op terrorisme, extremisme of radicalisering. Deze intelcellen pakken signalen op, op basis van de plaats van gebeurtenis. De werkwijze van de CTER-intelcellen is landelijk vastgelegd in het Nationaal Terrorisme Beeld (hierna: NTB). Het doel van het NTB is onder meer om informatie vanuit de eenheden samen te brengen en signalen tijdig en effectiever te kunnen onderkennen, duiden, beoordelen en op basis daarvan te kijken welke aanpak dient te worden toegepast. Naast de CTER-intelcel van de regionale eenheden, beoordeelt de CTER-intelcel van de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies signalen over personen zonder vaste woon- of verblijfplaats of wanneer deze persoon woonachtig is in het buitenland (tenzij sprake is van sociaal of economische binding met een regio). Afhankelijk van de omstandigheden kan in overleg worden besloten de verantwoordelijkheid voor een signaal te verplaatsen naar een regionale eenheid. Het werkproces van de LE is, volgens functionarissen, vergelijkbaar met de regionale eenheden, met uitzondering van de aanwezigheid van of deelname aan een casusoverleg. Immers, de personen die onder de LE vallen zijn niet gekoppeld aan een gemeente.

Capaciteit en kennis

Voor iedere onderzochte regio geldt dat de grootste gemeente ook de meeste kennis van en ervaring heeft met de aanpak van terrorisme, extremisme en radicalisering. Vaak heeft dit te maken met het feit dat er binnen de grotere gemeenten sprake is geweest van (veel) casuïstiek. Deze gemeenten beschikken veelal over één of twee medewerkers die voor dit thema zijn vrijgemaakt. Er zijn echter ook (vooral kleinere) gemeenten met een zeer beperkte capaciteit. Medewerkers van deze gemeenten zijn niet specifiek vrijgemaakt voor het thema, en belast met andere taken (bijvoorbeeld op het gebied van de openbare orde en veiligheid). Zij moeten hun tijd en capaciteit verdelen over meerdere taken en onderwerpen.

In één regio is sprake van een regionaal samenwerkingsverband, waarbij de grootste gemeente het proces van vroegsignalering ook namens de kleinere gemeenten heeft ingebod in de organisatiestructuur. Een andere regio heeft ervoor gekozen om te werken in een bovenprovinciaal samenwerkingsverband, waarin drie provincies zijn vertegenwoordigd. Hiervoor is een regionaal coördinator aangesteld. Voor het vergroten van kennis en aandacht op zowel bestuurlijk als ambtelijk en uitvoerend niveau is een wetenschappelijke analyse verricht om de regionale problematiek op het gebied van radicalisering, extremisme en terrorisme in kaart te brengen. Naast borging van de persoonsgerichte aanpak, ligt de focus in deze regio op deskundigheidsbevordering (door trainingen en bijblijven met fenomenen) en het creëren van bestuurlijk draagvlak. Een derde regio werkt toe naar een provinciale samenwerking, vanwege de zeer beperkte capaciteit, kennis en ervaring (van met name de vele kleinere gemeenten). Op deze wijze kunnen krachten (kennis en capaciteit) worden gebundeld tussen grotere gemeenten en kleinere, omliggende gemeenten. Hierbij worden zij ondersteund door de lokale adviseurs van de NCTV. Deze adviseurs voorzien alle regio's van advies over landelijk beleid en strategieën, een relevant netwerk en informatie over algemene fenomenen.

In verschillende regio's geven functionarissen aan dat het niveau van kennis over radicalisering en extremisme niet in elke gemeente toereikend is. Dit is vooral het geval bij de kleinere en middelgrote gemeenten, waar zoals gezegd medewerkers een uitgebreid takenpakket hebben naast hun verantwoordelijkheid voor het proces van vroegsignalering binnen de PGA-R. Er is bovendien veel verloop van medewerkers bij gemeenten, waardoor borging van kennis en deskundigheid in de uitvoeringspraktijk lastig is.

Medewerkers van zowel de politie als van gemeenten volgen opleidingen en trainingen die zijn gericht op het herkennen van radicalisering. Er zijn hiervoor trainingen die worden aangeboden door het ROR. De rol van het ROR bij vroegsignalering is het bewustmaken van professionals in het herkennen van radicalisering. Het ROR biedt (veelal eendaagse) trainingen aan voor eerste- en tweedelijns professionals die werkzaam zijn bij lokale overheidsinstanties en bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. De training die het meest wordt afgenomen is de basistraining Radicalisering en extremisme.¹⁴ Daarnaast worden trainingen aangeboden over verschillende verschijningsvormen van extremisme. Ook biedt het ROR andersoortige trainingen aan (doelgroep- en vaardigheidstrainingen). Naast de trainingen van het ROR kunnen functionarissen duidingscursussen volgen voor rechts- en linksextremisme bij een particuliere instantie. De politie maakt gebruik van de trainingen die via de gemeenten worden aangeboden bij het ROR en heeft ook eigen opleidingsmogelijkheden om meer kennis te vergaren over het radicaliseringsdomein. Voor het volgen van opleidingen en trainingen op het gebied van radicalisering en extremisme maken de regio's gebruik van de versterkingsgelden van de NCTV.¹⁵ Als laatste worden trainingen gevolgd die worden aangeboden door het LSE.

Proces van vroegsignalering

Binnenkomst signalen

Het proces van vroegsignalering start zodra een signaal binnenkomt bij één van de drie kernpartijen; politie, OM en/of de gemeente. Gemeenten maken vaak gebruik van een meldpunt waar signalen van radicalisering of extremisme binnenkomen. Deze signalen zijn afkomstig van gemeentefunctionarissen en andere professionals (zoals zorgfunctionarissen of jeugdwerkers) die werkzaam zijn in de betreffende gemeente. De inrichting van het meldpunt verschilt per gemeente. Voor de grotere gemeente geldt dat er een centraal meldpunt is ingericht, met een bijbehorend e-mailadres of telefoonnummer. In andere gevallen is er geen specifiek meldpunt, maar zijn er bijvoorbeeld alleen algemene contactgegevens van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid beschikbaar. Ook komt het voor dat er wel een specifiek e-mailadres beschikbaar is waar professionals terecht kunnen met signalen, maar wordt de mailbox niet uitgelezen of functioneert deze niet goed. Uit de interviews met de gemeentefunctionarissen blijkt dat het meldpunt ook niet altijd bekend is onder de professionals. Naast dat signalen binnenkomen bij het meldpunt, kan een signaal ook binnenkomen bij de burgemeester. De burgemeester kan een ambtsbericht ontvangen van de inlichtingendiensten. De informatie uit dit bericht kan leiden tot het besluit de casus te agenderen in de weegploeg.

Signalen kunnen ook door doorverwijzing vanuit het LSE bij gemeenten terechtkomen. Het LSE biedt hulp en advies aan burgers en professionals in de omgang met radicalisering en extremisme.¹⁶ Het LSE krijgt signalen binnen over radicalisering en extremisme, maar is geen meldpunt. Als een signaal van een burger of professional binnenkomt (al dan niet anoniem), dan kijkt het LSE of sprake is van radicalisering richting extremisme. Als dit onduidelijk is, dan wordt het signaal verder verrijkt, dat wil zeggen dat nadere informatie wordt opgevraagd bij de melder van het signaal. Als het signaal zorgelijk is, dan wordt de melder doorverwezen naar de politie of de gemeente van de desbetreffende regio en kan het LSE handvatten geven voor verdere gespreksvoering of concrete aanknopingspunten meegeven. Het LSE maakt gebruik van standaardformulieren en vragenlijsten, die functionarissen bij de intake invullen.

In meerdere regio's geven de functionarissen aan dat de signalen die gemeenten via een meldpunt ontvangen sterk zijn afgenomen. Ook worden er nauwelijks tot geen signalen gemeld door burgers bij deze meldpunten. Een aantal regio's geeft aan dat dit ook niet de bedoeling is en ook niet op deze wijze wordt gecommuniceerd. Burgers worden verwezen naar de politie om signalen te

¹⁴ Sinds 2024 heet deze training 'Basistraining radicalisering'.

¹⁵ Gemeenten ontvangen jaarlijks financiële steun voor hun lokale integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. De minister van Justitie en Veiligheid stelt, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een bedrag beschikbaar aan gemeenten om hun aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme te versterken.

¹⁶ <https://www.landelijksteunpunttextremisme.nl/over-het-lse/>

melden. Het meldpunt is bedoeld voor de professional in de regio. Eén regio is bezig met een evaluatie van het meldpunt om zo een verbeterslag te maken in de signalering door de professionals. Dit wil de regio doen door kennis over radicalisering te verbeteren en borgen, en door het aantal professionals verder uit te breiden en beter te bestendigen. Daarnaast zien meerdere functionarissen het belang van aansluiting door scholen in het proces van vroegsignalering, vanuit mogelijke radicaliseringsproblematiek onder jeugdigen. Deze aansluiting wordt ten tijde van het onderzoek als onvoldoende ervaren.

De politie ontvangt signalen van burgers en politiemedewerkers. Daarnaast onderzoekt de politie structureel en geautomatiseerd het politiesysteem op registraties waarbij mogelijk sprake is van radicalisering. Als een politiemedewerker een registratie maakt in het systeem Basisvoorziening Handhaving (hierna: BVH), kan de betreffende medewerker een zogenoemde projectcode CTER toevoegen aan een registratie als er zorgen of signalen zijn dat mogelijke sprake is van radicalisering. Hierbij kan gedacht worden aan aangiftes, meldingen van burgers en informatie uit surveillance. Hierdoor zijn signalen van mogelijke radicalisering en extremisme herkenbaar in BVH. Deze registraties worden periodiek en structureel uit BVH verzameld om te onderzoeken door de CTER-intelcel. Naast het registreren met de projectcode CTER, onderzoekt de politie het systeem ook op structurele en geautomatiseerde wijze op vooraf gedefinieerde trefwoorden die relateren aan mogelijke radicalisering. Een overzicht van deze signalen komt op structurele basis terecht bij de CTER-intelcellen in de politie-eenheden. Deze afdeling onderzoekt de signalen verder. In sommige regio's zoekt de politie daarnaast naar nieuwe signalen door het verrichten van onderzoek op het internet. Politiefunctionarissen bij diverse eenheden geven aan dat sociale media ook een belangrijke bron is om signalen van radicalisering op te halen.

Ook kan een signaal bij de politie worden aangedragen door binnenlandse en buitenlandse opsporings- of inlichtingendiensten.

Ook signalen van het OM gaan eerst naar de CTER-intelcel. Een signaal komt meestal niet via het OM binnen. Dit is wel mogelijk, bijvoorbeeld als er bij de voorbereiding van een strafzaak zorgen zijn of als er gedurende een opsporingsonderzoek signalen aan het licht komen. De betrokkenheid en rol van het OM bestaat uit het bekijken van een signaal op een lijst van de politie en de beoordeling of er (zwaarwegende) redenen zijn om geen verder onderzoek te doen naar een signaal. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als sprake is van een strafrechtelijk onderzoek.

Eerste beoordeling van een signaal

In de convenanten is beschreven dat een signaal direct wordt doorgezet naar de weegploeg, zodat de weegploeg een eerste beoordeling van een signaal kan maken. Dit is in de praktijk echter maar in een beperkt aantal regio's het geval. Veel gemeenten en politie-eenheden maken zelf een eerste beoordeling van een signaal. De meeste regio's doen daarmee als het ware een 'pre-weging'. De regio's waar geen sprake is van een pre-weging, zetten alle signalen door.

Deze pre-weging vindt bij gemeenten veelal plaats op basis van de expertise en ervaring van functionarissen. Dit gebeurt niet op basis uniforme, eenduidige en objectieve criteria, maar bijvoorbeeld op basis van een 'niet pluis'-gevoel bij de betrokken functionarissen. In de regio waar sprake is van een convenant dat is vertaald naar de lokale situatie, weegt de gemeente het signaal eerst in een triageoverleg dat voorafgaat aan de weegploeg. Hierbij maakt de betreffende gemeente gebruik van vaste criteria. De gemeente beoordeelt of een persoon in een radicaliseringsproces zit, of dat er sprake is van extremisme en/of een concreet risico op geweld. De criteria zijn geformuleerd op de onderwerpen 'intenties', 'capaciteiten' en 'activiteiten'. Om vast te stellen of een persoon voldoet aan de criteria, is een groot aantal vragen opgesteld, dat vaak deels beantwoord wordt. Het uitgangspunt is dat antwoorden altijd onderbouwd worden met feiten. Als er zorgen zijn die niet onderbouwd kunnen worden met feiten, wordt het signaal niet ingebracht in de weegploeg. Er wordt dan wel gekeken of het signaal dient te worden doorgezet naar een andere organisatie, zoals de AIVD of een zorginstantie.

Voor de politie geldt dat een signaal meestal eerst wordt verrijkt, voordat het signaal wordt beoordeeld. Functionarissen geven aan dat de meeste signalen door de CTER-intelcel worden beoordeeld als niet-CTER waardig. Deze signalen zet de CTER-intelcel niet door naar de weegploeg. De politie hanteert hierbij de eigen definitie van CTER-waardig en volgt hierbij zijn eigen proces. Dit proces staat los van de PGA-R en wordt uitgevoerd op basis van de politietaak. In de meeste regio's duiden de CTER-intelcellen op basis van persoonlijke kennis en ervaring en een model dat is ontwikkeld door de Landelijke Eenheid. Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van het vier-ogenprincipe ter controle. In een aantal regio's geven functionarissen aan behoefte te hebben aan vaste criteria voor de beoordeling.

In alle regio's overlegt de politie, na een eerste duiding van het signaal door de CTER-intelcel, met het OM (vaak het afstemmingsoverleg genoemd). Het afstemmingsoverleg is een regulier overleg op basis van de eigen wettelijke taak van OM en politie. Het signaal en de rapportage over het signaal vanuit de CTER-intelcel wordt besproken en de partijen besluiten of een signaal wordt doorgezet naar de weegploeg. De informatie en duiding door de CTER-intelcel is hierbij leidend. Een tweetal regio's bespreekt alle signalen die zijn besproken door politie en OM in het afstemmingsoverleg, ook met de weegploeg.

Weegploeg

Voor alle regio's geldt dat de meeste signalen worden aangeleverd door de politie. Ook hebben drie van de vier regio's een weegploeg ingericht. Voor twee regio's geldt dat de weegploeg op regionaal of provinciaal niveau is ingeregeld. Eén regio heeft geen weegploeg, maar beoordeelt signalen binnen de gezagsdriehoek. In de driehoek zijn wel de drie kernpartijen vertegenwoordigd. In het convenant van deze regio is beschreven dat zij werken met een weegploeg.

Het proces van de weegploeg verschilt per regio, evenals de instrumenten die worden gebruikt om een signaal te beoordelen. Ook zitten er verschillen in de regio zelf. Zo maakt één regio gebruik van een open gesprek in plaats van eenduidige criteria. Er wordt gekeken naar de acties, gedragingen, uitingen, het verleden, kwetsbaarheden en informatie die beschikbaar is bij de politie. Het zwaartepunt voor de duiding ligt in deze regio bij de CTER-intelcel van de politie en het OM. In de tweede onderzochte regio zijn er verschillen tussen de gemeenten. Zo is er één gemeente in deze regio die gebruik maakt van het referentiekader en dit verder wil ontwikkelen. Hiervoor willen zij gebruik gaan maken van een particuliere partij. Door andere gemeenten in deze regio wordt geen gebruik gemaakt van een duidingsinstrument. Voor één gemeente geldt dat zij nog geen casuïstiek hebben gehad. In de derde regio wordt voornamelijk gewerkt met een duidingsinstrument van een particuliere partij. De laatste regio stelt voorafgaand aan de weegploeg een kant-en-klaar advies op dat samen met een volledige duiding aan de weegploeg wordt aangeboden voor akkoord. Hiervoor gebruiken zij een eigen beoordelingskader. In deze regio wordt beoordeeld of iemand in een radicaliseringsproces zit of dat er sprake is van extremisme en/of een risico op geweld. De weegploeg kan besluiten af te wijken van dit advies.

Voor gemeenten geldt dat als een persoon waarover een signaal bestaat verhuist, er in de praktijk een nieuw signaal wordt aangemaakt en een nieuwe beoordeling wordt gemaakt. Functionarissen geven aan dat het kan zijn dat deze tweede beoordeling een andere uitkomst heeft dan de eerste beoordeling.

Herkennen en duiden vormen radicalisering

Functionarissen van alle regio's en organisaties geven aan dat het herkennen van signalen van vormen van radicalisering, anders dan Islamitische radicalisering, verbetering nodig heeft. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld links- en rechtsextremisme. Alle regio's geven aan dat zij zich zorgen maken of signalen van andere fenomenen dan Islamitische radicalisering wel worden herkend door professionals in de regio. Zij geven aan dat het belangrijk is om de bestaande kennis van politiemedewerkers op straat en andere professionals over de andere fenomenen te vergroten. Veel regio's zijn al bezig met verbeterstappen door bijvoorbeeld het aanbieden van opleidingen en trainingen. Hierbij wordt door de functionarissen wel aangegeven dat het lastig is om andere vormen

van radicalisering goed te herkennen, omdat wordt ervaren dat deze vormen minder duidelijke kenmerken kennen.

Daarnaast geven functionarissen aan het lastig te vinden om in het geval van andere fenomenen signalen te beoordelen als radicalisering, zo is het bepalen van de grens tussen activisme (met geweld) en radicalisering in de praktijk een delicaat proces. Ook is het merendeel van de beoordelingskaders niet toegespitst op alle andere vormen van radicalisering.

3.1.2. Deelanalyse

De Inspectie ziet dat de verschillende regio's zich in een ander ontwikkelingsstadium bevinden als het gaat om het vastleggen, implementeren, uitvoeren en evalueren van het proces van vroegsignalering. De verschillen tussen de regio's en binnen de regio's komen voort uit de hoeveelheid ervaring met casuïstiek op het gebied van radicalisering, extremisme en terrorisme. Regio's en gemeenten waar sprake is (geweest) van signalen en PGA-R-casuïstiek zijn verder in de ontwikkeling van de aanpak. Het proces van regio's en gemeenten waar (bijna) geen signalen zijn geweest, staat vaak in de kinderschoenen. Ook de grootte van een gemeente, de beschikbare capaciteit en bestuurlijke prioriteiten spelen hierbij een rol. De gemeenten die verder zijn in de ontwikkeling van processen, beleid en de praktijk van vroegsignalering hebben vaak een specifiek daarvoor aangestelde (sleutel)functionaris die ook een aanjagende rol heeft in de organisatie, in de regio('s) of in de provincie.

In alle regio's zijn de gemeenten sterk afhankelijk van de signalen die professionals in het werkveld aanleveren. Uit de gesprekken blijkt echter dat het aantal signalen de laatste jaren erg is afgenomen. De oorzaak van deze afname is niet onderzocht door de Inspectie. De politie doorzoekt structureel en geautomatiseerd het politiesysteem naar registraties waarbij mogelijk sprake is van radicalisering. In de praktijk betekent dit dat deze signalen voornamelijk afkomstig zijn van politiemedewerkers op straat of van een wijkagent en dat de politie het merendeel van signalen aanlevert. De Inspectie acht het aannemelijk dat er daarnaast meer professionals zijn die over relevante informatie beschikken en signalen van zorgelijk gedrag zien tijdens hun werkzaamheden. In de meest recente Nationale Contraterrorismestrategie is het belang beschreven van het melden van zorgelijke signalen voor het interventiegebied verwerven/verwerken.

In de praktijk zijn in alle regio's convenanten aanwezig voor de PGA-R. Hierbij valt op dat niet alle convenanten getekend zijn, volledig zijn ingevuld of dat in de praktijk niet wordt gewerkt volgens de afspraken zoals die zijn vastgelegd in een convenant. Dit lijkt erop te wijzen dat de implementatie van de convenanten niet overal voldoende aandacht heeft gehad. Het convenant legt de gezamenlijke afspraken vast, biedt transparantie en waarborgen voor burgers en voor de betrokken organisaties. Denk hierbij aan de afspraak dat organisaties de analyse en de beoordeling van een signaal vastleggen en de wijze waarop zij omgaan met gegevens. Het is dan ook van belang dat in de praktijk wordt gewerkt volgens het convenant. Dit is in veel regio's echter niet het geval. Uit de hierboven beschreven bevindingen van de praktijk blijkt dat niet alle signalen integraal worden besproken in de weegploeg, zoals dit is beschreven in de convenanten. In alle regio's maken de gemeente en/of de politie zelf een eerste beoordeling van een signaal. Het OM en politie hebben ook in elke regio een regulier afstemmingsoverleg, waarin besproken kan worden of een signaal wel of niet wordt doorgezet naar de weegploeg.

Daarnaast ziet de Inspectie dat de beoordeling van het signaal in de fase van vroegsignalering niet altijd wordt gedaan op basis van vaste en objectieve criteria. Ook zijn de criteria per organisatie en per regio verschillend. Er is dus geen sprake van (landelijke) uniforme criteria voor de beoordeling van signalen van radicalisering. In de praktijk betekent dit dat als een signaal binnenkomt bij de gemeente en bij de politie (in dezelfde regio), de eerste beoordeling en de uitkomst van deze beoordeling kan afwijken van elkaar. Ook kan de beoordeling van hetzelfde signaal per regio verschillen.

Opvallend is dat gemeentefunctionarissen in diverse regio's aangeven dat de politie en het OM beschikken over de meeste kennis en ervaring om in te kunnen schatten of er sprake is van een signaal van radicalisering of extremisme. Dit kan betekenen dat een gemeente, ondanks de eigen zorgen, een signaal over radicalisering of extremisme al voor de integrale weegploeg laat vallen, omdat er bij de politie (nog) geen informatie over de persoon in kwestie in de systemen beschikbaar is.

In het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten wordt het werkproces beschreven. Het wetsvoorstel beschrijft onder meer een integrale beoordeling van een binnengekomen signaal door de weegploeg op basis van objectieve criteria.¹⁷ Dit betekent dat als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Eerste Kamer en in werking treedt, meerdere van de onderzochte regio's hun praktijk dienen aan te passen aan de nieuwe wet.

3.2. Samenwerking

In deze paragraaf bespreekt de Inspectie de bevindingen op de tweede deelvraag. Deze vraag luidt: *Hoe werken de betrokken organisaties samen in het proces van vroegsignalering van radicalisering?*

Voor deze deelvraag onderzocht de Inspectie de kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende partijen in het proces vroegsignalering van radicalisering. Om dit te kunnen beoordelen keek de Inspectie naar een aantal aspecten, zoals het maken van formele afspraken zodat de samenwerking zich kan manifesteren (zoals het afstemmen van agenda's en werkwijzen, alsook gezamenlijk oefenen) en de informele verhoudingen (zoals het hebben van goede werkrelatie).

3.2.1. Praktijk

In alle regio's spreken de functionarissen over de aanwezigheid van korte lijnen tussen de politie, het OM en de gemeente. Dit uit zich in reguliere overleggen over signalen van mogelijke radicalisering tussen de kernpartijen in het merendeel van de onderzochte regio's. De reguliere overleggen worden door verschillende functionarissen gezien als belangrijke bouwsteen voor een goede onderlinge vertrouwensband tussen kernpartijen. Daarnaast geven de regio's aan dat zij elkaar ook goed weten te vinden buiten de reguliere overleggen om. Er kan snel worden geschakeld als overleg nodig is over een signaal.

In één regio ontbreken de reguliere overleggen vooralsnog, bijvoorbeeld omdat er in deze regio gemeenten zijn die nog geen casuïstiek hebben. De kernpartijen in deze regio wegen weinig signalen integraal. Een regionale sleutelfunctionaris helpt met het plannen van structurele overleggen om signalen integraal te kunnen bespreken. Deze regio is bezig om dit op orde te brengen, door allereerst in te zetten op het realiseren van vertrouwensrelaties tussen de kernpartijen, bewustwording en kennisbevordering. Met behulp van een sleutelfunctionaris worden structureel overleggen gepland om signalen integraal te kunnen bespreken. Aan de hand van casuïstiek wordt verder gebouwd aan het inrichten van een eenduidige signaleringsstructuur in drie provincies.

Ook in de andere regio's werken sleutelfunctionarissen. Zij beschikken over veel kennis, ervaring en een groot eigen netwerk op het gebied van CTER. Vanuit een positie bij een grotere gemeente

¹⁷ Zie hoofdstuk 2.3. over het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

delen zij hun kennis door middel van advisering aan andere (minder ervaren) gemeenten, nemen zij de eerste beoordeling van een signaal waar (vanwege een gezamenlijk regionaal meldpunt) en/of spelen zij een centrale rol in de regionale inrichting en uitvoering van het proces. In één regio gaat het om het aanjagen van de ontwikkeling naar een provinciaal proces. De functionarissen bevorderen de samenwerking in een regio en brengen ketenpartijen bijeen in lokale overleggen. De onderzochte regio's hebben veel vertrouwen in deze sleutelfunctionarissen. Dit vertrouwen wordt als belangrijk gezien voor de samenwerking. Vanuit het eigen netwerk zijn er korte lijnen binnen de regio naar deze sleutelfunctionarissen.

Samenwerking NCTV

Alle regio's werken samen met de NCTV. Voor deze samenwerking werkt de NCTV met lokale adviseurs die specifiek zijn toebedeeld aan een bepaalde regio. De lokale adviseurs zijn het aanspreekpunt voor de betreffende regio als er vragen zijn over radicalisering en extremisme. De adviseurs hebben vooral een faciliterende rol en proberen de lokale organisaties zo goed mogelijk te ondersteunen. De taken van een lokaal adviseur zijn uiteenlopend. Hierbij kan worden gedacht aan het ophalen en beantwoorden van vragen over fenomenen of het ondersteunen bij het aanvragen van de versterkingsgelden. De lokale adviseurs van de NCTV hebben op regelmatige basis overleg met elkaar waardoor zij gezamenlijk een overzicht hebben van de processen van de verschillende regio's en de vragen die leven in de regio's. Indien nodig brengen de adviseurs regio's met elkaar in contact. Het contact met de lokale adviseurs wordt door de regio's als positief ervaren. Er zijn korte lijnen en het meedenken en adviseren wordt als waardevol gezien.

De invulling van de taken van de NCTV is aan verandering onderhevig geweest. In april 2021 heeft de toenmalige minister van JenV de activiteiten die de NCTV verrichtte om individuele personen te duiden opgeschort in afwachting van een stevigere juridische basis voor deze werkzaamheden.¹⁸ Dit heeft geleid tot de wet Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. In deze wet is beschreven dat de NCTV geen onderzoek mag doen naar personen en organisaties. De NCTV mag wel trends en fenomenen signaleren, analyseren en duiden. In het onderzoek gaven functionarissen aan dat de NCTV geen toegang (meer) heeft tot persoonsgegevens en ook niet (meer) betrokken is bij de bespreking van casuïstiek in de onderzochte regio's. Het anoniem bespreken van signalen behoort nog wel tot de mogelijkheden. De functionarissen van de NCTV geven aan dat het de lokale adviseurs op dit moment lukt om zonder persoonsgegevens een relatief goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de regio's op fenomeenniveau door de goede contacten met lokale partners. De samenwerking is, volgens de functionarissen van de NCTV, inmiddels zodanig vormgegeven dat casuïstiek niet wordt besproken. Ook geven zij aan dat het van meerwaarde is als de lokale adviseur kan aanschuiven bij een casusoverleg, omdat de lokale adviseur dan meerdere verbanden met elkaar kan leggen. Het hebben van goed zicht op het lokale domein is van belang om behoeften van de keten te kunnen vertalen naar beleidsinitiatieven. Een functionaris van één van de kernpartijen geeft aan dat het goed is dat de NCTV zich meer focust op hun rol als coördinator. Sinds de opschorting van een aantal werkzaamheden bij de NCTV hebben de operationele partners elkaar volgens deze functionaris nog beter weten te vinden.

Samenwerking LSE

Het LSE biedt zoals gezegd hulp en advies aan burgers en professionals over de omgang met radicalisering en extremisme. Gemeenten kunnen het LSE vragen om hen bij te staan als zij signalen van radicalisering of extremisme ontvangen. De samenwerking tussen LSE en gemeenten verschilt per regio en per gemeente. Dit hangt volgens functionarissen af van verschillende factoren, waaronder de grootte van de gemeente, het al dan niet hebben van ervaring(en) met casuïstiek en of het proces van de PGA-R binnen de gemeente goed is ingericht. Er is volgens de

¹⁸ Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 12 april 2021 (Verbetering juridische grondslag verwerking persoonsgegevens NCTV, Kamerstukken II 2020/21, 32761, nr. 180).

LSE nog winst te behalen als het gaat om bekendheid van het zijn van een goede sparringpartner van gemeenten.

Samenwerking netwerk lokale professionals

In de aanpak van radicalisering maken de regio's gebruik van een netwerk van (eerstelijns-) professionals die werkzaam zijn binnen het sociale-, zorg- en veiligheidsdomein en in hun werkzaamheden te maken (kunnen) krijgen met CTER-thema's. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld zorg- en jongerenwerkers. Zij hebben een belangrijke rol in de signalering van zorgwekkend gedrag en het tijdig melden van deze signalen. Deze professionals in de regio zijn dan ook een essentieel onderdeel in de aanpak van radicalisering. Om deze reden investeren gemeenten in deze samenwerking. Het ROR biedt trainingen aan die gemeenten afnemen bij het ROR. Door de professionals wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt van deze trainingen. In één van de regio's is een aparte functionaris aangesteld die het contact met het professionele netwerk in kaart moet brengen en evalueren. Verschillende regio's zijn van mening dat de aansluiting met scholen beter kan, omdat juist deze instellingen in een vroeg stadium zicht zouden kunnen hebben op (het ontstaan van) zorgelijk gedrag van jeugdigen.

De functionarissen in alle onderzochte regio's geven aan dat er sprake is van een goede werkrelatie met de andere kernpartijen. Dit heeft deels te maken met het feit dat er in bepaalde regio's veel kennis en ervaring met het thema CTER is, waarbij dezelfde functionarissen lange tijd werkzaam zijn op het gebied van CTER.

Landelijke samenwerking

Naast de regionale samenwerkingen zijn er ook landelijke samenwerkingen. Zo is er periodiek overleg tussen de gemeenten Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam (de grootste gemeenten in Nederland) in het zogenoemde G4-overleg en het zes-wekelijks Contraterrorisme-overleg (voorheen het prio-overleg). In dit overleg zijn meerdere gemeenten aangesloten en komen allerlei onderwerpen aan bod op het gebied van CTER. Dit overleg is opgericht door de NCTV en is bedoeld om ervaringen en kennis uit te wisselen. Deze landelijke overleggen zien met name op het bespreken van algemene vraagstukken, zoals het bespreken van nieuwe fenomenen van radicalisering. In de landelijke overleggen vindt weinig tot geen afstemming plaats tussen regio's over de invulling van de PGA-R. Zo vindt bijvoorbeeld geen overleg plaats over de criteria die worden gebruikt om een signaal te beoordelen. Ook het OM heeft een overleggreemium waar op periodieke basis wordt gesproken over radicalisering en extremisme. Dit overleg is met name gericht op de opsporing en niet zo zeer op de preventieve kant en vroegsignalering.

3.2.2. Deelanalyse

De Inspectie ziet dat de samenwerking tussen de kernpartijen in de regio's over het algemeen goed verloopt. De kernpartijen weten elkaar te vinden en er zijn korte lijnen tussen de organisaties. In de meeste regio's is er één functionaris die een sleutelpositie inneemt. De mate van samenwerking is sterk afhankelijk van de inzet van deze functionaris. Dit is een kwetsbare positie, omdat het gaat om één persoon die deze functie vervult. Als deze functionaris wegvalt, valt hiermee ook de kennis, ervaring en het (persoonlijke) netwerk weg. Voor advies over en hulp bij vroegsignalering kunnen gemeenten ook samenwerken met het LSE. Uit de gesprekken blijkt dat het per gemeente verschilt of deze samenwerking plaatsvindt. Het LSE kan van toegevoegde waarde zijn voor gemeenten. Dit geldt met name voor de gemeenten die beperkte capaciteit, kennis en ervaring hebben met vroegsignalering.

Naast regionale samenwerking, is er ook samenwerking op landelijk niveau. De lokale adviseurs van de NCTV zorgen voor de verbinding met het landelijke niveau en bevorderen het contact tussen regio's en gemeenten. Ook is er een aantal regio-overstijgende overleggen zoals het G4-overleg, CT-overleg (gemeenten en NCTV) en het landelijk CTER-overleg van het OM. Deze overleggen hebben als doel het uitwisselen van kennis op fenomeenniveau en landelijke ontwikkelingen. Het landelijk platform en landelijke gremia worden niet voldoende gebruikt om

kennis over en ervaring met het proces van vroegsignalering te delen om het proces meer te uniformeren en te verbeteren. Hierbij kan concreet worden gedacht aan het delen en bespreken van de criteria die door de regio's en kernpartijen worden gebruikt om signalen te beoordelen.

3.3. Informatievoorziening

In deze paragraaf beschrijft de Inspectie de bevindingen die zien op de derde deelvraag. Deze vraag luidt: *Hoe verloopt de informatievoorziening in het proces van vroegsignalering van radicalisering bij de betrokken organisaties en hoe verhoudt dit zich tot wet- en regelgeving?*

Hiervoor kijkt de Inspectie naar de informatievoorziening bij vroegsignalering van radicalisering. Bij de beantwoording van deze vraag bekijkt de Inspectie over welke voor vroegsignalering van radicalisering relevante informatie de betrokken organisaties beschikken, hoe zij deze beheren en in hoeverre zij deze informatie (mogen) delen met de kernpartijen, casuspartijen en externe casuspartijen.¹⁹

3.3.1. Praktijk

De drie kernpartijen hebben hun eigen informatiesystemen waaruit informatie kan worden verzameld over het binnengekomen signaal. Deze informatie gebruiken de kernpartijen om het signaal te beoordelen. Door de gemeenten wordt aangegeven dat de melder en het signaal een belangrijke bron van informatie zijn voor het beoordelen van het signaal. Voorafgaand aan het beoordelen van het signaal wordt dan ook vaak contact opgenomen met de melder voor verdiepings- of verduidelijkingsvragen. Op deze manier wordt zoveel mogelijk informatie verzameld over het signaal om een goede eerste beoordeling te maken. Ook beschikt de gemeente over eigen informatie over de betreffende persoon om het signaal mee te verrijken. Uit gesprekken komt echter naar voren dat er in sommige regio's vragen zijn of deze informatie wel wordt gebruikt.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3.1., onderzoekt de CTER-intelcel van de politie de signalen die bij de politie binnenkomen. Dit team heeft ruime autorisaties op de politiesystemen. Dit betekent dat zij veel informatie kunnen inzien in de politiesystemen over de betreffende persoon. Iedere CTER-intelcel heeft bijvoorbeeld toegang tot landelijke databases waar zij signalen verder kan verrijken om zicht te krijgen op netwerken. Daarnaast kan het team op andere manieren informatie verzamelen. Zo geven meerdere regio's aan dat bijvoorbeeld een wijkagent langs kan gaan bij persoon waar het signaal over gaat om informatie te verzamelen. Ook kan voor een aantal maanden een alertering in het systeem worden aangemaakt door de politiemedewerker die het signaal onderzoekt. Deze politiemedewerker ontvangt hierdoor een melding als er nieuwe informatie in het systeem is geregistreerd over de betreffende persoon. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een nieuwe politiemelding, zoals een aanhouding of boete. Als het gaat om signalen die de Landelijke Eenheid ontvangt, heeft de CTER-intelcel van de Landelijke Eenheid volgens deze eenheid een slechtere informatiepositie. De Landelijke Eenheid ontvangt signalen van personen zonder vaste woon- of verblijfplaats, hierdoor is het bijvoorbeeld lastiger om een wijkagent langs te sturen.

Wijze van delen van informatie

Voor het maken van een beoordeling van het signaal, worden verzamelde gegevens gedeeld met de kernpartijen. De wijze waarop dit gebeurt en wanneer verschilt echter per regio. Zo wordt informatie telefonisch, per mail en/of op informele basis opgevraagd en uitgewisseld. In bepaalde regio's worden signalen eerst anoniem (dus zonder persoonsgegevens) binnen de betreffende organisatie of met de andere kernpartijen besproken. Als een signaal voldoende aanleiding geeft

¹⁹ De organisaties die betrokken zijn bij vroegsignalering van radicalisering hebben hun eigen informatie die zij nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken. Of deze gegevens ook mogen worden gebruikt in het proces van vroegsignalering hangt af van het doel waarvoor deze gegevens zijn verzameld. Dit is een vraag waarnaar de Inspectie geen onderzoek heeft gedaan, gelet op het feit dat dit de bevoegdheid is van de Autoriteit Persoonsgegevens.

om verder te onderzoeken, worden de persoonsgegevens gedeeld en informatie opgevraagd. In de praktijk wordt ook vaak voorafgaand aan de weegploeg al contact gezocht met de CTER-intelcel van de politie van de betreffende regio. Het moment van contact zoeken door de gemeente met de politie verschilt. Zo is er een gemeente die een signaal rechtstreeks doorzet naar de CTER-intelcel. Ook is er een gemeente die eerst een eigen beoordeling doet en daarna informatie opvraagt bij de kernpartijen of casuspartijen.

Bewustzijn wettelijke kaders

Uit de gesprekken die de Inspectie heeft gevoerd blijkt dat er in veel regio's een groot bewustzijn is van de gevoeligheid die bestaat omtrent het delen van persoonsgegevens. De kennis over wanneer, welke gegevens mogen worden gedeeld verschilt echter per organisatie en per regio. Zo geven verschillende functionarissen aan dat het convenant de grondslag is voor het delen van gegevens, dat er niet echt regels ten grondslag liggen aan het delen van informatie of dat er twijfels zijn over wat precies is toegestaan. Daartegenover staat dat er organisaties zijn die zich bewust zijn van de regels uit wetgeving die betrekking hebben op hun eigen organisatie voor het delen van informatie. De politie vraagt in de praktijk advies aan het OM of het wettelijk gezien mogelijk is om informatie te delen. Uit meerdere gesprekken blijkt dat het ontbreken van kennis over de regels voor gegevensdeling in de praktijk het effect heeft dat informatie niet of minder snel wordt gedeeld. Zo vertelt één van de functionarissen dat het lijkt alsof er een angst is om informatie te delen om te voorkomen dat onrechtmatig gegevens worden gedeeld. Dit heeft nadelige effecten op de mogelijkheden om fenomenen en casuïstiek te bespreken. Meerdere regio's, met name de politie-eenheden, zoeken afstemming met OM als er vragen of onduidelijkheden zijn over het delen van gegevens ten behoeve van de weegploeg. In één regio vragen functionarissen zich af waarom voor CTER is gekozen om een nieuwe structuur neer te zetten en niet wordt aangesloten bij bestaande structuren zoals het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (hierna: RIEC).²⁰

Door de Inspectie is gekeken of vanuit een centraal punt handvatten worden geboden als het gaat om de vraag of gegevens wel of niet mogen worden verstrekt. In artikel 6 van het modelconvenant worden de grondslagen beschreven die gelden voor de betrokken organisaties om gegevens te verwerken en te verstrekken. De handleiding die door de NCTV is verstrekt horende bij dit convenant gaat niet in op de regels die gelden voor het al dan niet verstrekken van gegevens ten behoeve van de weegploeg. In het convenant staat wel beschreven dat (slechts) die informatie dient te worden verzameld bij relevante partners die noodzakelijk is voor de weegploeg om een afweging te kunnen maken of de betreffende casus casuswaardig is. Daarnaast geeft de NCTV aan een aantal projecten te faciliteren waar organisaties bij elkaar worden gebracht en waar wordt besproken welke regels er gelden voor het delen van gegevens.

Het ROR geeft aan dat het in principe geen rol heeft als het gaat om de uitleg van de juridische kaders in het proces van vroegsignalering. De trainingen van het ROR zijn in eerste instantie gericht op kennis over het thema radicalisering. Er wordt in trainingen wel verwezen naar het bestaan van juridische kaders binnen de betreffende organisaties en er wordt verwezen naar de 'Werkwijze informatiedelen bij mogelijke radicalisering' van de ESS.²¹ Deelnemers aan de trainingen worden door het ROR aangemoedigd zich bewust te zijn van bestaande juridische kaders omtrent informatiedelen binnen hun respectievelijke organisaties.

Opsporingsinformatie

Meerdere gemeenten ervaren dat het OM minder geneigd is tot het delen van gegevens en dat de politie en OM geen gegevens delen als sprake is van een opsporingsonderzoek. De politie en het OM stemmen dit vaak aan de voorkant met elkaar af en hebben veelal eenzelfde informatiepositie. Meerdere gemeenten hebben begrip voor het feit dergelijke informatie niet wordt gedeeld. Ook is

²⁰ Er zijn tien RIEC's en één Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). Deze centra verbinden informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

²¹ Deze werkwijze is te vinden op: www.socialestabiliteit.nl/werkwijze-informatie-delen-bij-mogelijke-radicalisering

er vertrouwen dat informatie wordt gedeeld door het OM en de politie, wanneer dit kan. Aan de andere kant zijn er gemeenten die de samenwerking met het OM als wisselend ervaren. Een aantal regionale eenheden geeft aan dat waar het gaat om grote en/of landelijke onderzoeken van de Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket informatie niet of te laat wordt gedeeld.

Desondanks zijn meerdere organisaties van mening dat zij geen informatie missen in de weegploeg. Het is in de praktijk, volgens de functionarissen, dan ook goed mogelijk om met de beschikbare informatie een beoordeling te maken of een signaal wel of niet verder zou moeten gaan in het proces. Dit betekent niet dat er altijd veel informatie is om een signaal te beoordelen. In één regio wordt wel aangegeven dat de expertise van de Raad van de Kinderbescherming wordt gemist in de fase voorafgaand aan het casusoverleg. Daarnaast zegt één regio informatie te missen vanuit het zorgdomein. Hierbij valt te denken aan informatie van de GGZ. Andere regio's hebben de werkwijze dat dergelijke informatie ook beschikbaar is via het OM als bijvoorbeeld sprake is van een psychologisch onderzoek. In een andere regio wordt wel input gegeven door dergelijke organisaties ten behoeve van het advies voor het wel of niet doorzetten van het signaal naar de volgende fase. Dit wordt gedaan zonder dat medische gegevens worden gedeeld.

Informatie internet

Als het gaat om informatie uit het online domein geven veel gemeenten aan zelf geen onderzoek te doen op het internet. Zij kijken hiervoor naar de politie. De politie onderzoekt een signaal wel met behulp van OSINT.²² Hierbij verschilt het per regio of OSINT wordt gebruikt om informatie te verzamelen over een signaal of dat actief gezocht wordt naar nieuwe signalen op het internet. Voor beide doeleinden wordt OSINT in de praktijk ingezet. Ook verschilt het per regio of er onderzoek plaatsvindt in gesloten en/of open bronnen.²³ Zo geeft één regio aan dat zij op grond van artikel 3 van de Politiewet lid worden van bepaalde online groepen op sociale media. Een andere regio vertelt dat nooit mag worden ingelogd op gesloten bronnen. Gesloten bronnen worden in het gesprek gedefinieerd als: bijvoorbeeld bronnen waarvoor je je moet aanmelden, zoals bepaalde Telegram-kanalen. Meerdere regio's missen wel kennis, expertise en/of capaciteit voor het uitvoeren van online-onderzoek. Ook zijn zij zoekende naar de precieze grenzen van wat is toegestaan op het internet.

Opslag in systemen

Voor het opslaan van de gegevens en de besluiten van de weegploeg door de gemeenten geldt dat in de praktijk gebruik wordt gemaakt van verschillende systemen. In de meeste gevallen maken de gemeenten gebruik van een computersysteem waarbij sprake is van een bepaalde vorm van autorisatiebeheer. Elke regio heeft zijn eigen systeem. Functionarissen in twee gemeenten slaan de informatie op in de schijf van de reguliere kantooromgeving. Hierbij is dus sprake van een reguliere mappenstructuur. In de gesprekken wordt aangegeven dat autorisaties zijn ingericht op de systemen. Eén regio heeft de werkwijze dat een signaal in de beginfase anoniem wordt behandeld. Er zijn dan nog geen persoonsgegevens bekend van de persoon over wie een melding is gedaan. Deze organisatie heeft een eigen intern proces voordat een signaal door de weegploeg wordt besproken. Als wordt besloten dat een signaal niet door de weegploeg wordt besproken, wordt het signaal en de beslissing niet geregistreerd. Een andere regio heeft ook de mogelijkheid om een signaal te delen zonder persoonsgegevens.

De politie registreert de informatie in de reguliere politiesystemen. Hierbij wordt voor de opslag onderscheid gemaakt in de verschillende wettelijke grondslagen die de politie heeft om gegevens te verzamelen en op te slaan. Deze grondslagen vormen ook de basis voor de autorisaties die vervolgens worden toegepast op het systeem en de keuze om gegevens wel of niet te delen.

²² OSINT staat voor Open Source Intelligence en betekent dat onderzoek wordt gedaan in openbare bronnen. Voorbeelden van openbare bronnen zijn kranten, openbare databases en het internet.

²³ Met een open bron wordt vaak bedoeld dat het gaat om gegevens die openbaar zijn en waar iedereen bij kan.

Daarnaast is in verschillende gesprekken aangegeven dat informatie per mail wordt verstuurd. In deze mails zit dan ook informatie opgeslagen. Hierbij kan worden gedacht aan notulen en agenda's van de verschillende overleggen. In deze documenten zouden volgens de functionarissen echter geen persoonsgegevens worden opgeslagen.

3.3.2. Deelanalyse

Zoals ook beschreven bij de beantwoording van de eerste deelvraag volgen niet alle signalen het proces zoals is vastgelegd in de convenanten en maken politie en gemeenten vaak een eigen eerste beoordeling. De Inspectie signaleert een verschil tussen de gemeente en de politie met betrekking tot deze eerste beoordeling. Zo verrijkt de politie het signaal met informatie uit de eigen systemen en met behulp van onderzoek op internet. Voor de gemeenten vormt de inhoud van het signaal de belangrijkste bron aan informatie. Indien een signaal onvoldoende informatie bevat voor een goede beoordeling, bestaat ook verschil in werkwijze; waar de gemeente een signaal afsluit als er onvoldoende informatie is over de betreffende persoon, kan de politie middelen inzetten om informatie te vergaren. Hierbij kan worden gedacht aan het inzetten van een wijkagent of het aanmaken van een alertering in de politiesystemen.

Voor de uitwisseling van persoonsgegevens door de weegploeg dient een grondslag te zijn in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Om gegevens te kunnen verstrekken moet onder andere worden getoetst of de verstrekking verenigbaar is met het doel waarvoor de verstrekking deelnemer de persoonsgegevens oorspronkelijk heeft verzameld. De Raad van State beschrijft in zijn advies op het wetsvoorstel dat op dit moment de gegevensuitwisseling voor de casusoverleggen plaatsvindt zonder wettelijke grondslag. Het convenant zelf biedt dus geen wettelijke grondslag voor de uitwisseling. In het convenant zijn wel de afspraken vastgelegd tussen de betreffende organisaties. Daarnaast is de wetgeving van de betreffende organisaties van toepassing om te bepalen of gegevens mogen worden gedeeld, zoals de Wpg voor de politie. Wat opvalt uit het onderzoek is dat organisaties begrip hebben voor de beperkingen die de wetgeving met zich meebrengt als het gaat om het delen van informatie. Organisaties zijn zich bewust van het feit dat er grenzen zijn. Ondanks deze beperkingen en het feit dat niet altijd veel informatie tot de beschikking is, geven kernpartijen aan dat zij in staat zijn een signaal te kunnen beoordelen. De onduidelijkheden die bestaan over de regels levert volgens functionarissen van gemeenten en politie het risico op dat er te weinig informatie wordt gedeeld. Vanuit de NCTV worden handvatten geboden in de vorm van de handleiding horende bij het convenant en verschillende projecten over de regels omtrent gegevensdeling. Ook het ROR biedt (beperkt) handvatten in hun trainingen. Deze handvatten zijn echter onvoldoende om de vragen en onduidelijkheden in de praktijk weg te nemen.

De wijze hoe informatie wordt opgeslagen voorafgaand aan de weegploeg en tijdens de weegploeg verschilt per regio en per organisatie. De politie maakt gebruik van de standaard politiesystemen voor het opslaan van de informatie. Gemeenten maken gebruik van diverse systemen. Het kan gaan om systemen die specifiek zijn ingericht voor de CTER-werkzaamheden. Er zijn echter ook gemeenten die gebruik maken van de reguliere digitale kantooromgeving met mappenstructuur op een gedeelde of eigen schijf. Hierin is geen uniformiteit. Dit maakt het digitaal uitwisselen van informatie lastig. Ook levert dit risico's op, bijvoorbeeld op het gebied van autorisatiebeheer, informatiebeschikbaarheid, informatiebeveiliging en het naleven van bewaartermijnen. Het is van belang dat de gebruikte ICT-systemen voldoen aan de eisen van de AVG en aan de eisen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel schrijft geen bepaald ICT-systeem voor. Wel worden er eisen gesteld aan het niveau van de informatiebeveiliging en aan de logging van de systemen. De

wetgever beschrijft de verwachting dat vaker gekozen gaat worden voor de digitale infrastructuur van de Zorg- en Veiligheidshuizen gelet op de efficiëntie en het hoge niveau van de eisen.²⁴

²⁴ *Kamerstukken II, 2022/23, 36225, nr. 3, p. 17.*

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Conclusie

Hoe geven de politie, gemeente en het Openbaar Ministerie vorm aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en doen zich hier eventueel knelpunten bij voor?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden deed de Inspectie onderzoek naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het proces van vroegsignalering. Daarnaast keek de Inspectie naar de samenwerking en de informatievoorziening.

Conclusie

De Inspectie concludeert dat in vrijwel alle onderzochte regio's vorm is gegeven aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en extremisme. De wijze waarop dit proces is vormgegeven, alsook de mate waarin het proces is ontwikkeld en wordt uitgevoerd verschilt sterk per regio. Regio's die te maken hebben (gehad) met concrete casussen zijn verder met het ontwikkelen, inrichten en borgen van het proces. Zo is één van de onderzochte regio's nog bezig met het opzetten van de basis, terwijl in een andere regio het proces goed staat en sprake is van evaluatie en verbetering. Ook de grootte van een gemeente, de beschikbare capaciteit en bestuurlijke prioriteiten spelen hierbij een rol. De gemeenten die verder zijn in de ontwikkeling van processen, beleid en de praktijk van vroegsignalering hebben vaak een specifiek daarvoor aangestelde (sleutel)functionaris die ook een aanjagende rol heeft in de organisatie, in de regio('s) of in de provincie. In alle regio's is sprake van een convenant waarin de afspraken over de PGA-R zijn vastgelegd. Drie regio's hebben het modelconvenant 1-op-1 overgenomen en één regio heeft het convenant aangepast naar de lokale situatie. In de convenanten zijn afspraken vastgelegd over onder andere de werkwijze van de weegploeg, de wijze waarop signalen worden beoordeeld en hoe informatie (waaronder besluitvorming) wordt vastgelegd.

In alle onderzochte regio's bestaat een goede samenwerking tussen de kernpartijen. De functionarissen van de politie, OM en de gemeenten weten elkaar goed te vinden en de lijnen zijn kort. Dit geldt ook voor het contact met de lokale adviseurs van de NCTV. De NCTV heeft een coördinerende en faciliterende rol in het proces van vroegsignalering. Uit het onderzoek blijkt dat de NCTV in het proces van vroegsignalering niet meer betrokken is bij het bespreken van casuïstiek en het duiden van personen in de onderzochte regio's. Dit is in lijn met toezeggingen van de minister in 2021 om deze werkzaamheden op te schorten en de wet Coördinatie terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Het lukt de lokaal adviseurs van de NCTV om zonder persoonsgegevens een relatief goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de regio's op fenomeenniveau. Dit komt door de goede contacten met lokale partners. Functionarissen van de NCTV geven aan dat het wel van meerwaarde is als de lokale adviseur kan aanschuiven bij een casusoverleg, omdat de lokale adviseur dan verbanden kan leggen. Het hebben van goed zicht op het lokale domein is van belang om behoeften van de keten te kunnen vertalen naar beleidsinitiatieven.

Voor de eerste beoordeling van het signaal maakt de gemeente gebruik van de informatie uit het signaal en wordt vaak contact opgenomen met de melder. Aan de kant van de politie hebben de betreffende medewerkers vergaande autorisaties voor het verzamelen van informatie uit het politiesysteem. Ook maakt de politie gebruik van internetonderzoek om het signaal te onderzoeken. Relevante informatie wordt door de kernpartijen met elkaar gedeeld. Dit gebeurt bijvoorbeeld telefonisch, per mail en op informele basis. De onderzochte organisaties hebben begrip voor de beperkingen die de wetgeving met zich meebrengt als het gaat om het delen van informatie. Organisaties zijn zich bewust van het feit dat er grenzen zijn. Ondanks deze beperkingen en het feit dat niet altijd veel informatie tot de beschikking is, geven kernpartijen aan dat zij in staat zijn een signaal te kunnen beoordelen. Het opslaan van de informatie gebeurt bij de

gemeenten in verschillende soort systemen. Het kan gaan om systemen die specifiek zijn ingericht voor de CTER-werkzaamheden. Er zijn echter ook gemeenten die gebruik maken van de reguliere digitale kantooromgeving met mappenstructuur op een gedeelde of eigen schijf. Hierin is geen uniformiteit. Dit maakt het digitaal uitwisselen van informatie lastig. Ook levert dit risico's op, bijvoorbeeld op het gebied van autorisatiebeheer, informatiebeschikbaarheid, informatiebeveiliging en het naleven van bewaartermijnen. De informatie van de politie wordt opgeslagen in het politiesysteem waarbij ook sprake is van autorisatiebeheer.

Knelpunten

De Inspectie ziet op basis van haar onderzoek vijf knelpunten:

1. Capaciteit en afhankelijkheid sleutelfunctionarissen

Als eerste concludeert de Inspectie dat sprake is van een sterke afhankelijkheid van één of meerdere functionaris(sen) die een sleutelpositie heeft/hebben binnen een organisatie. Het borgen, inrichten en uitvoeren van het proces is voor (met name de kleinere) gemeenten erg lastig gelet op de capaciteit die dit vraagt. Bij de kleinere gemeenten is sprake van een beperkte capaciteit voor dit onderwerp. Het zeer omvangrijke takenpakket van de betreffende medewerkers en een hoog verloop van medewerkers maakt dat de borging van het proces, de kennis en de deskundigheid op het gebied van vroegsignalering lastig is voor gemeenten. De afhankelijkheid van één of twee personen per regio en de beperkte capaciteit leidt ertoe dat (doorontwikkeling van) het proces, de borging en de samenwerking fragiel is. Hier signaleert de Inspectie een parallel met de knelpunten zoals beschreven in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. Ook toen was de fluctuerende capaciteit problematisch.

2. Ontbreken integraliteit en objectieve criteria

Ten tweede concludeert de Inspectie dat in de praktijk onvoldoende sprake is van het gebruik objectieve criteria en een integrale (dat wil zeggen: met alle kernpartijen) beoordeling op basis van de beschikbare informatie van de drie kernpartijen. In de verschillende regio's wordt geen éénduidige definitie gehanteerd wanneer sprake is van een signaal dat wordt besproken in de weegploeg. Zo zijn er gemeenten en politie-eenheden die alle signalen doorzetten naar de weegploeg. Er zijn echter ook gemeenten en politie-eenheden die zwaardere eisen stellen aan een signaal voordat deze wordt doorgestuurd aan de weegploeg. Bepaalde politie-eenheden zetten alleen signalen door die op basis van hun eigen proces als CTER-waardig zijn beoordeeld. Eén gemeente zet alleen signalen door als een persoon in een radicaliseringsproces zit, of als er sprake is van extremisme en/of een concreet risico op geweld. Met deze werkwijze ontstaat gelijktijdig ook als het ware een pre-weging. De beoordeling bij deze pre-weging wordt meestal niet gemaakt op basis van objectieve criteria. Deze beoordeling vindt bij gemeenten veelal plaats aan de hand van de expertise en ervaring van functionarissen of bijvoorbeeld op basis van een 'niet pluis'-gevoel bij de betrokken functionarissen. Voor de politie geldt dat in de meeste regio's de CTER-intelcellen duiden op basis van kennis en ervaring van de politiemedewerker en een model dat is ontwikkeld door de Landelijke Eenheid. Het betreft hier een politieproces dat los staat van de PGA-R op basis van de politietaak. Ook signaleert de Inspectie dat waar sprake is van criteria, deze criteria niet uniform zijn. Zo hanteren politie en de gemeente binnen één regio andere criteria en zijn ook landelijk gezien de criteria niet uniform. Hierdoor kan de beoordeling van hetzelfde signaal verschillen per regio en per organisatie. In de bestaande overleggremia wordt niet gesproken over de criteria die worden gebruikt door de verschillende regio's en kernpartijen.

Dat de politie en de gemeente een eigen pre-weging uitvoeren, heeft ook gevolgen voor de verdere informatieverzameling. In de onderzochte regio's bestaat een verschil tussen de gemeente en de politie wanneer uit de pre-weging blijkt dat er onvoldoende informatie is om een signaal niet verder te onderzoeken. De politie zet in een dergelijke situatie middelen in om informatie te verzamelen over de betreffende persoon. Zo wordt er in een aantal van de onderzochte regio's een wijkagent op pad gestuurd om informatie te verzamelen of wordt er een alertering aanmaakt in het politiesysteem om op de hoogte te blijven van nieuwe registraties over de betreffende persoon. Deze middelen kunnen en worden niet door de gemeente ingezet. Als een melding binnenkomt bij

de gemeente en er is onvoldoende informatie, dan wordt de melding afgesloten en zijn er geen vervolgacties. Ook hierdoor ontstaat een verschil in het proces dat een signaal volgt en maakt het verschil of een signaal binnenkomt bij de gemeente of bij de politie.

3. Herkennen en melden van zorgelijk gedrag

Als derde knelpunt concludeert de Inspectie dat in veel van de onderzochte regio's de professionaliteit van het meldpunt van gemeenten en de aansluiting met het lokale netwerk van professionals dient te worden verbeterd. In het verlengde hiervan signaleert de Inspectie dat het herkennen en signaleren van radicalisering zich veelal heeft gericht op (vormen van) islamitische radicalisering. Het herkennen en signaleren van andere vormen van radicalisering is nog onvoldoende. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld links- en rechtsextremisme. Alle regio's geven aan dat zij zich zorgen maken of signalen van andere fenomenen dan islamitische radicalisering wel worden herkend door de professionals in de regio. Daarnaast geven functionarissen aan het lastig te vinden om, wanneer sprake is van andere fenomenen, signalen te beoordelen als radicalisering, zo is het bepalen van de grens tussen activisme (met geweld) en radicalisering in de praktijk een delicaat proces. Ook is het merendeel van de beoordelingskaders niet toegesplitst op alle vormen van radicalisering.

De Nationale Contraterrorismestrategie benadrukt het belang van het tijdig signaleren van zorgelijk gedrag en het melden van dergelijke signalen voor een effectieve bestrijding van extremisme en terrorisme. Deze fase is immers de basis voor de verdere inzet in de aanpak van extremisme en terrorisme. In meerdere regio's geven de functionarissen aan dat de signalen die gemeenten via een meldpunt ontvangen sterk zijn afgenomen. Het is van fundamenteel belang dat een meldpunt zichtbaar is en adequaat functioneert en dat professionals voldoende zijn toegerust om signalen van radicalisering te herkennen. Dit is nog niet in alle regio's het geval. Signalen van mogelijke radicalisering kunnen hierdoor worden gemist. Hierbij merkt de Inspectie op dat in veel regio's wel reeds aandacht is voor het verbeteren van het meldpunt en de aansluiting van de professionals.

4. Gebrekkige implementatie modelconvenant

De Inspectie concludeert als vierde knelpunt dat de praktijk niet altijd aansluit bij de vastgelegde afspraken in de convenanten. De toegevoegde waarde van een convenant ontbreekt als het proces op papier afwijkt van het proces in de praktijk. In veel van de onderzochte regio's is het convenant niet aangepast naar de lokale situatie of niet juist ingevuld. Uit het onderzoek blijkt dat in veel van de onderzochte organisaties het convenant als grondslag wordt gezien om gegevens uit te wisselen. Dit is echter niet juist. De Inspectie concludeert dan ook dat voor veel van de onderzochte regio's het onvoldoende duidelijk is geweest (en nog steeds is) op welke wijze zij om moesten gaan met de modelconvenanten.

5. Blijvende onduidelijkheid informatiedeling

Het laatste knelpunt betreft de constatering dat het modelconvenant niet heeft geleid tot voldoende duidelijkheid over het uitwisselen van gegevens. Functionarissen in de onderzochte regio's missen goede handvatten als het gaat om de uitleg van de wettelijke kaders voor het delen van gegevens. Ondanks dat de NCTV en het ROR handvatten bieden, is dit nog onvoldoende om de vragen die in de praktijk leven weg te nemen. De onzekerheid of gegevens wel of niet mogen worden gedeeld, zorgt in de praktijk voor (mogelijk onterechte) terughoudendheid in de informatiedeling.

Risico's die voortvloeien uit de knelpunten

De hierboven beschreven knelpunten leveren risico's op voor de uitvoering van deze fase van de PGA-R. Hierbij is het van belang op te merken dat de Inspectie geen onderzoek heeft gedaan of en in welke mate deze risico's zich hebben gemanifesteerd in concrete gevallen.

De, in de convenanten, vastgelegde werkwijze en de werkwijze zoals beschreven in het wetsvoorstel bieden (indien ook toegepast in de praktijk) transparantie, duidelijkheid en waarborgen over het proces voor de betrokken organisaties. Ook voor burgers biedt de werkwijze

waarborgen en borgt dit een zorgvuldig overheidsoptreden. Denk hierbij aan de afspraak dat de analyse en de beoordeling van een signaal worden vastgelegd, op een eenduidige manier wordt omgegaan met gegevens en dat er gebruik wordt gemaakt van vaste criteria. De waarborgen in de convenanten en in het wetsvoorstel ten aanzien van de beoordeling van een signaal, zijn bedoeld om te voorkomen dat de kernpartijen een signaal op basis van onvolledige informatie beoordelen of dat een beoordeling plaatsvindt vanuit een tunnelvisie van één organisatie. Ook borgt deze werkwijze dat signalen op eenzelfde wijze worden onderzocht en dezelfde middelen worden ingezet om informatie te vergaren en dit niet afhankelijk is van bij welke kernpartner een signaal binnenkomt. De huidige werkwijze in de regio's kan als gevolg hebben dat signalen onjuist en eenzijdig worden beoordeeld. Dit risico wordt vergroot door de bestaande onduidelijkheden over het wettelijke kader voor het delen van gegevens en de terughoudendheid om gegevens te delen. Daarnaast kan het ontbreken van uniforme (zowel in de regio als landelijk) en objectieve criteria ertoe leiden dat signalen ongelijk worden beoordeeld.

Een onjuiste of ongelijke beoordeling van signalen levert risico's op voor de nationale veiligheid, omdat signalen van radicalisering mogelijk niet (tijdig) worden herkend. Daarnaast bestaat ook het risico dat een persoon onterecht wordt gezien als mogelijk geradicaliseerd. Een PGA-R grijpt in op de persoonlijke levenssfeer en kan vergaande gevolgen hebben voor de privacy en bewegingsvrijheid van een persoon. Overheidsorganisaties kunnen in het geval van een PGA-R op grond van geldende wetgeving namelijk bevoegdheden inzetten. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de paspoortmaatregel (onder andere het laten vervallen van het paspoort), contactverboden, herhuisvesting of zorgmaatregelen. Het is dan ook belangrijk dat sprake is van zorgvuldig overheidshandelen.

De Inspectie heeft echter haar twijfels of het haalbaar is dat alle gemeenten een effectief en voldoende geborgd proces voor vroegsignalering inrichten. Dit gelet op de beperkte capaciteit in de, met name kleinere, gemeenten en gelet op de specifieke kennis die dit onderwerp vraagt. Zowel in de Nationale Contraterrorismestrategie, het modelconvenant, de regionale convenanten en in het wetsvoorstel wordt het belang van de samenwerking benadrukt; samenwerking in het delen van informatie over een signaal en samenwerking in de beoordeling van het signaal. De Inspectie ziet dat in verschillende regio's stappen worden gezet om meer samen te werken, kennis en capaciteit te bundelen en uniformiteit te realiseren door het opzetten van regionale of provinciale samenwerkingen. Hierdoor wordt het proces minder kwetsbaar en wordt het doel van het modelconvenant behaald om een landelijk uniforme werkwijze met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme te bevorderen. De Inspectie wijst hierbij nadrukkelijk ook op de faciliterende en coördinerende rol die de NCTV heeft en op de reeds bestaande overleggrems. Het wetsvoorstel gaat in op de ruimte die het voorstel biedt voor gemeenten om ondersteuning te zoeken in de ervaring en faciliteiten van de Zorg- en Veiligheidshuizen, waaronder het ICT-systeem van het Zorg- en Veiligheidshuis.

4.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies doet de Inspectie de volgende aanbevelingen:

Aan de minister:

- Schep éénduidige kaders voor het proces van het brengen van een signaal in de weegploeg. Creëer hierbij in ieder geval eenduidige, objectieve en landelijke normen wanneer sprake is van een signaal dat dient te worden besproken in de weegploeg. Betrek hierbij ook de relatie tussen (het doel van) de integrale beoordeling van de weegploeg en het interne proces (en de eigen taakstelling) van de politie.

Aan alle kernpartijen:

- Breng de huidige werkwijze in alle regio's in lijn met het proces zoals beschreven in het modelconvenant. Dit betekent dat de eerste beoordeling integraal dient plaats te vinden en te worden vastgelegd, op basis van alle informatie en op grond van objectieve en uniforme criteria. Hierbij dient vanzelfsprekend rekening te worden gehouden met de voortgang van het wetsvoorstel en de beoogde landelijke uniformiteit;
- Onderzoek of een aparte lokale aanpak en structuur voor CTER noodzakelijk is of dat gebruik kan worden gemaakt van bestaande overlegstructuren op het gebied van zorg en veiligheid, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van deze (ICT-)voorzieningen voor het verwerken van gegevens.

Aan de gemeenten:

- Verbeter de zichtbaarheid, de inrichting en de werking van de meldpunten;
- Verbeter de aansluiting en de toerusting van het netwerk van de professionals.

Aan de NCTV :

- Coördineer en faciliteer de opvolging van de hierboven beschreven verbeterpunten. Breng capaciteit, kennis, ervaring en de *best practices* samen. Voorkomen dient te worden dat de verschillende regio's afzonderlijk van elkaar hetzelfde wiel gaan uitvinden;
- Draag zorg voor het realiseren van landelijke uniformiteit in werkwijze en in het gebruik van objectieve criteria;
- Coördineer en faciliteer de totstandkoming van meer handvatten voor informatiedeling in de fase voorafgaand aan het casusoverleg.

Bijlagen

1. Lijst met afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CTER	Contra terrorisme, extremisme en radicalisering
CT-strategie	Nationale Contraterrorisme Strategie
ESS	Expertise-unit Sociale Stabiliteit
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
JenV	Justitie en Veiligheid
LE	Landelijke Eenheid
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LSE	Landelijk Steunpunt Extremisme
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismen en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
NTB	Nationaal Terrorisme Beeld
PGA-R	Persoonsgerichte Aanpak radicalisering en extremisme
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centra
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering

2. Modelconvenant

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2024

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