

29754

Terrorismebestrijding

Nr. 731
Veiligheid

Brief van de minister van Justitie en

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2024

De bestrijding van terrorisme vraagt continue aandacht. Er sprake is van het één na hoogste dreigingsniveau: de kans op een aanslag in Nederland is reëel. De Nederlandse contraterrorisme strategie omvat een integrale aanpak, waarbij vanuit verschillende ketenpartners gewerkt wordt aan het reduceren van de dreiging. Een van de pijlers van de aanpak van radicalisering is de lokale aanpak, waaronder de persoonsgerichte aanpak. Deze persoonsgerichte aanpak biedt mogelijkheden om maatwerk te leveren als er signalen zijn over mogelijke radicalisering, of wanneer iemand al geradicaliseerd is. Met deze aanpak kunnen interventies worden ingezet om ons land veilig te houden. Gemeenten, politie, het Openbaar Ministerie en andere lokale (keten)partners zijn onmisbaar in het tegengaan van radicalisering, extremisme en terrorisme.

De lokale aanpak omvat het geheel aan expertise, netwerk, en preventieve- en persoonsgerichte maatregelen, om radicalisering vroegtijdig in de kiem te smoren en extremistisch en terroristisch geweld te voorkomen. Zo kunnen bij signalen van radicalisering lokale casus overleggen worden georganiseerd onder regie van gemeenten. Hierin stemmen lokale partners gezamenlijk af welke gerichte maatregelen en interventies op een persoon nodig zijn. Iemand wordt dan opgenomen in de 'Persoonsgerichte aanpak ter voorkoming radicalisering, extremisme en terrorisme', kortweg de persoonsgerichte aanpak of PGA.

Op 8 augustus jl. heb ik u het onderzoeksrapport van de Inspectie van Justitie en Veiligheid aangeboden over *Vroegsignalering van radicalisering in het lokale domein*¹. Hierbij heb ik toegezegd dat ik na het zomerreces een inhoudelijke reactie zou geven.

De Inspectie heeft zich in het onderzoek specifiek gericht op de fase voorafgaand aan het casusoverleg. Er is gekeken naar de wijze waarop een signaal binnenkomt bij de gemeente, het Openbaar Ministerie (OM) of de politie, die samen de zogenaamde weegploeg vormen. De weegploeg duidt met objectieve criteria of de persoon waar het signaal over gaat, moet worden opgenomen in de PGA.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/08/08/tk-onderzoek-inspectie-justitie-en-veiligheid-naar-vroegsignalering-van-radicalisering-in-het-lokale-domein> (Kamerstuk 29 754, nr. 728)

In de geactualiseerde Handreiking Lokale Aanpak, die onlangs door de NCTV werd gepubliceerd, staat omschreven hoe dit in zijn werk gaat.² Daarnaast deed de Inspectie onderzoek naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in het kader van vroegsignalering. Ook keek de Inspectie naar de samenwerking en de informatievoorziening van betrokken overheidsorganisaties.

De aanleiding voor het onderzoek waren signalen van onduidelijkheden en wisselende werkwijzen van betrokken organisaties rond informatiedeling bij vroegsignalering. Het doel van het onderzoek was inzichtelijk maken hoe het proces van vroegsignalering vorm krijgt in de praktijk en waar het proces verbeterd kan worden.

Ik wil de Inspectie bedanken voor hun onderzoek en de gedane aanbevelingen. In deze brief beschrijf ik de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek en de stappen die hierin reeds zijn en nog worden gezet.

Onderzoeksbevindingen

Taken, rollen, verantwoordelijkheden

De Inspectie concludeert dat in vrijwel alle onderzochte regio's³ in Nederland vroegsignalering onderdeel is van de aanpak van radicalisering. Echter, de wijze waarop dit proces is vormgegeven, alsook de mate waarin het proces is ontwikkeld en wordt uitgevoerd, verschilt per regio. De Inspectie noemt hiervoor verschillende redenen: ervaring met casuïstiek (in regio's en gemeenten met weinig tot geen casuïstiek staat het proces van vroegsignalering nog in de kinderschoenen aldus de Inspectie), de omvang van een gemeente, de beschikbare capaciteit en bestuurlijke prioriteiten. De Inspectie concludeert dat de gemeenten in alle regio's sterk afhankelijk zijn van de signalen die professionals in het werkveld aanleveren. Een effectief netwerk is dus van groot belang voor het herkennen van signalen.

Samenwerking

De Inspectie stelt dat de samenwerking tussen de drie kernpartijen in het proces (gemeente, Openbaar Ministerie en politie) over het algemeen goed is in de onderzochte regio's. Regionale samenwerking wordt versterkt via de Zorg- en Veiligheidshuizen. Een Zorg- en Veiligheidshuis verbindt en ondersteunt professionals op het snijvlak van veiligheid, sociaal domein en zorg⁴. Naast regionale samenwerking, is er ook samenwerking op landelijk niveau en zijn er een aantal regio-overstijgende overleggen. Deze overleggen hebben als doel het uitwisselen van kennis over de verschillende dreigingstypen (zoals jihadisme of rechtsextremisme)

² Zie voor de digitale versie van de handreiking www.nctv.nl/actueel/nieuws/2024/09/05/nu-online-vernieuwde-handreiking-lokale-aanpak

³ De regio's (conform indeling Zorg- en veiligheidshuizen) Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuidoost, Maastricht en Drenthe zijn geselecteerd.

⁴ <https://www.zorgenveiligheidshuizen.nl>

en over landelijke ontwikkelingen. Voor advies over en hulp bij vroegsignalering kunnen regio's ook samenwerken met het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE).

Uit het onderzoek blijkt dat het per gemeente verschilt of deze regionale en landelijke samenwerking plaatsvindt. Ook hier speelt volgens de Inspectie de mate van ervaring met casuïstiek en de grootte van een gemeente rol, maar ook of het proces van de persoonsgerichte aanpak goed is ingericht.

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.

Informatievoorziening

Het delen van informatie tussen de drie kernpartijen is aan wettelijke regels gebonden. Uit het onderzoek blijkt dat er bij professionals onduidelijkheid is over de toepassing van deze wettelijke regels, met name over de vraag wanneer informatie wel of niet mag worden gedeeld. Daarnaast wordt informatie over een signaal per regio en organisatie verschillend opgeslagen. Het gebrek aan uniformiteit hieraan levert volgens de Inspectie risico's op, bijvoorbeeld op autorisatiebeheer, informatiebeschikbaarheid, informatiebeveiliging en bewaartermijnen.

Knelpunten

De Inspectie constateert op basis van haar onderzoek de volgende knelpunten;

- De (fluctuerende) capaciteit en afhankelijkheid van sleutelfunctionarissen leidt ertoe dat (doorontwikkeling van) het proces, de borging en de samenwerking fragiel zijn. Bij de kleinere gemeenten is sprake van een beperkte capaciteit voor vroegsignalering;
- Bij het ontvangen van een signaal van mogelijke radicalisering wordt onvoldoende gebruik gemaakt van objectieve criteria en een integrale beoordeling op basis van de beschikbare informatie. Hierdoor ontstaat het risico op een niet integrale pre-weging;
- De mate waarin zorgelijk gedrag herkend en gemeld wordt verschilt tussen de verschillende extremistische ideologieën. Het herkennen en signaleren van radicalisering zich veelal heeft gericht op (vormen van) islamitische radicalisering. De onderzochte regio's geven aan dat zij zich zorgen maken of signalen van de verschillende fenomenen wel worden herkend door de professionals in de regio;
- Gebrekkige implementatie van het modelconvenant, dat een eenduidige werkwijze van de PGA beschrijft. De toegevoegde waarde van een convenant ontbreekt als het proces op papier afwijkt van het proces in de praktijk;

- Blijvende onduidelijkheid over informatiedeling met als gevolg het risico op een onjuiste, eenzijdige of ongelijke beoordeling van signalen. Het modelconvenant niet heeft geleid tot voldoende duidelijkheid over het uitwisselen van gegevens.

Aanbevelingen

De Inspectie doet verschillende aanbevelingen, waarvan er één specifiek aan de minister van Justitie en Veiligheid gericht is. De Inspectie vraagt om eenduidige, objectieve en landelijke normen over de wijze waarop een signaal in de weegploeg wordt gebracht. Dit betekent dat de eerste beoordeling integraal (dus met alle drie de partijen in de weegploeg) 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 PGA. Daarnaast roept de Inspectie gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie op om in alle regio's het proces van vroegsignalering in lijn te brengen met het modelconvenant. Dit modelconvenant is opgesteld in afwachting van het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak en terroristische activiteiten (Wet PGA).

Daarnaast vraagt de Inspectie de drie kernpartijen te onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van bestaande structuren op het gebied van zorg en veiligheid. Er kan gebruik worden gemaakt van bestaande (ICT-) voorzieningen, zoals dit gebeurt bij Zorg- en Veiligheidshuizen, voor het verwerken van gegevens. Van gemeenten vraagt de Inspectie specifiek om de zichtbaarheid, de inrichting en de werking van de meldpunten waar signalen over radicalisering gemeld kunnen worden, te verbeteren alsmede de aansluiting en toerusting van het netwerk.

Tenslotte wijst de Inspectie op de coördinerende en faciliterende rol van de NCTV bij de opvolging van bovenstaande verbeterpunten en bij de totstandkoming van meer handvatten voor informatiedeling in de fase voorafgaand aan het casusoverleg. Daarbij vraagt de Inspectie de NCTV kennis en ervaringen bijeen te brengen ten behoeve van meer uniformiteit in de werkwijze en in het gebruik van objectieve criteria.

Beleidsreactie en vervolgstappen

Het belang van effectieve vroegsignalering bij radicalisering is groot. Voorkomen moet worden dat signalen van radicalisering worden gemist, niet herkend of onjuist beoordeeld. Ik geef dan ook graag gevolg aan de aanbevelingen van de Inspectie. De punten waar de Inspectie op wijst zijn voor een deel bekend en hebben ook de aandacht.

Eenduidigheid proces en landelijke uniformiteit

De afgelopen jaren is door lokale ketenpartners in samenwerking met de NCTV geïnvesteerd in het eenduidiger maken van de PGA. Het modelconvenant dat door de NCTV ontwikkeld werd in afwachting van een wet PGA, is in veel gemeenten geïmplementeerd. Het modelconvenant beschrijft een eenduidige werkwijze van de PGA. Tegelijkertijd is werk gemaakt van het wetsvoorstel PGA dat tevens voorziet in duidelijkheid ten aanzien van de grondslagen voor gemeenten voor de benodigde gegevensuitwisseling. Ook beoogt het wetsvoorstel bij te dragen aan het verbeteren en borgen van het proces. In april 2024 is het wetsvoorstel Wet PGA (Kamerstuk 36 225) aangenomen door de Tweede Kamer en ligt op dit moment voor bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel vervangt het Modelconvenant.

De Inspectie adviseert de kernpartners de huidige werkwijze in lijn gebracht moet worden met het proces zoals beschreven in het modelconvenant. Hierbij interpreteer ik de aanbeveling over de eenduidige werkwijze conform het modelconvenant als: conform het wetsvoorstel Wet PGA. Ik hoop dat de wet snel in werking kan treden om deze te kunnen implementeren en borgen. De NCTV werkt samen met een aantal gemeenten aan een implementatieplan van deze wet. Zodat ook gemeenten die nog niet bekend zijn met deze wet, de handvatten hebben om deze te implementeren.

Naast bovengenoemd wetsvoorstel, draagt de onlangs geactualiseerde Handreiking Lokale Aanpak radicalisering, extremisme en terrorisme bij aan het realiseren van landelijke uniformiteit in werkwijze en in het gebruik van objectieve criteria door te verwijzen naar de criteria uit het wetsvoorstel wet PGA. Deze handreiking is op 5 september jl. gepubliceerd op de website van de NCTV⁵ en is opgesteld in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, circa 35 gemeenten, de Zorg- en veiligheidshuizen en andere (lokale) ketenpartners. De handreiking biedt kaders voor landelijke uniformiteit, op basis van het wetsvoorstel. Op deze webpagina staat de basis van de Lokale aanpak beschreven, waarmee er een makkelijk toegankelijke bron van informatie is, waar gemeenten uit kunnen putten. Dit is bijzonder nuttig voor gemeenten van kleinere omvang of die voor het eerst te maken hebben met radicalisering.

Belang van effectieve samenwerking

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de samenwerking op regionaal niveau. De benodigde specifieke kennis en expertise binnen dit vakgebied maakt dat samenwerken noodzakelijk is: zeker voor kleinere gemeenten is het ondoenlijk om altijd de benodigde kennis en expertise in huis te hebben. De gemeenten werken met de PGA nagenoeg allen samen met de Zorg -en Veiligheidshuizen.

⁵ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/lokale-aanpak-radicalisering-extremisme-en-terrorisme/lokale-aanpak>

Daarnaast dienen de ervaren gemeenten als sparringpartners voor gemeenten met minder ervaring en/of capaciteit. Enkele regio's werken met regionale coördinatoren, die onderlinge samenwerking stimuleren. Ook heeft het meerwaarde als de lokale adviseur van de NCTV kan aanschuiven bij een casusoverleg, omdat deze dan verbanden kan leggen, eenduidigheid kan stimuleren en best practices kan uitwisselen⁶. Het hebben van goed zicht op het lokale domein is van belang om behoeften van de keten te kunnen vertalen naar beleidsinitiatieven. De Inspectie erkent dat in verschillende regio's al 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. Deze investeringen zullen het komende jaar voortgezet worden, want er zijn nog stappen te zetten.

Eenduidigheid over signaleren en duiden

De Inspectie adviseert mij om éénduidige kaders voor het proces van het brengen van een signaal in de weegploeg en hierbij in ieder geval eenduidige, objectieve en landelijke normen te creëren, wanneer sprake is van een signaal dat dient te worden besproken in de weegploeg. Ik heb de NCTV gevraagd deze aanbevelingen mee te nemen in de implementatie van het wetsvoorstel wet PGA. Dit wetsvoorstel moet nog behandeld worden in de Eerste Kamer. Concreet werkt de NCTV momenteel met de ketenpartners aan een overzicht van de wijze waarop signalen worden doorgegeven aan kernpartners, hoe deze te toetsen en op basis van welke grondslagen uitwisseling van informatie mogelijk is.

Herkennen en duiden signalen uit verschillende extremistische ideologieën

De Inspectie beschreef het herkennen en melden van zorgelijk gedrag vanuit verschillende ideologieën als een van de mogelijke knelpunten. Dat signalen van radicalisering uit nieuwere vormen van extremisme, zoals rechtsextremisme of anti-institutioneel extremisme niet altijd adequaat herkend en geduid wordt, is bekend en onder meer geconstateerd in het hiervoor genoemde WODC-rapport over ideologische duidingen⁷. Daarin werd ook geconstateerd dat signalen van radicalisering bij mannen anders werd opgemerkt dan bij vrouwen.

Ik onderschrijf het belang van de brede inzetbaarheid van de lokale aanpak tegen alle vormen van radicalisering en extremisme, of het nu jihadistisch, rechtsextremistisch of anti-institutioneel extremistisch is. De NCTV monitort de ontwikkelingen in de dreiging en communiceert daar twee keer per jaar over in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Deze worden altijd

⁶ Op dit moment wordt gewerkt aan de inwerkingtreding van de Wet Coördinatie Terrorismebestrijding en Nationale Veiligheid. Totdat die inwerking is getreden kunnen de lokaal adviseurs van de NCTV enkel aansluiten wanneer sprake is van een andere grondslag zoals de Tijdelijke wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding. Na inwerkingtreding kan de NCTV aansluiten om samenwerking, informatiedeling, samenhang en effectiviteit te bevorderen.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/05/tk-rapport-wodc-over-ideologische-duidingen>

regionaal gepresenteerd aan en besproken met lokale partners. Daarnaast zijn door het Rijk gefinancierde trainingen ontwikkeld bij het Rijksopleidingsinstituut tegenaan Radicalisering voor het herkennen van signalen uit alle gekende extremistische ideologieën. Deze trainingen worden aangeboden aan gemeenteambtenaren en lokale aandacht functionarissen. Op basis van deze kennis zijn zij in staat om de benodigde netwerken op te bouwen om signalen te herkennen en gerichte interventies in te zetten. Ook heeft de NCTV in 2022 in samenwerking met de Nationale Politie een digitale symbolenbank ontwikkeld die (lokale) professionals kunnen gebruiken om rechtsextremistische verschijningsvormen te herkennen⁸. Het komende jaar wordt daarbij verder geïnvesteerd in kennis over anti-institutioneel extremisme, waar het WODC-onderzoek naar doet.

Een specifieke doelgroep betreft personen met psychosociale problematiek waarbij mogelijk ook sprake is van radicalisering. Op dit moment werken het ministerie van VWS en het ministerie van JenV aan een gezamenlijke Werkagenda waarin wordt ingezet op maatregelen voor de kleine groep verwarde/onbegrepen personen met een (hoog)veiligheidsrisico. Het kabinet hecht hier samen met mij grote waarde aan en zodanig ook in het regeerprogramma staat.

Online

Naast de diversiteit aan ideologieën schrijft de Inspectie ook over de complexiteit dat radicalisering zich steeds meer online afspeelt. Gemeenten, politie en andere partners worden hier dagelijks mee geconfronteerd. Er zijn wijkagenten die ook online actief zijn en jongerenwerkers die laagdrempelig in contact kunnen treden met jongeren. Daarnaast stimuleer ik via de Versterkingsgelden voor terrorismebestrijding aan gemeenten de ontwikkeling van online interventies die door gemeenten worden aangevraagd. Ik neem in de implementatie van de aanbevelingen van dit onderzoek van de Inspectie, ook de online aspecten van dit vraagstuk mee.

Tot slot

Er is de afgelopen jaren zowel op nationaal als op lokaal geïnvesteerd in de lokale aanpak en met name de persoonsgerichte aanpak. Er is veel kennis en ervaring opgedaan en telkens weer wordt het belang van samenwerking benadrukt. Ik vind het van groot belang om samen met alle betrokken partijen te blijven investeren in deze samenwerking en continu met elkaar te bezien of de aanpak toereikend is en waar nodig aan te passen.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/07/tk-aanpak-van-rechtsextremisme-en-terrorisme-en-andere-vormen-van-extremisme-in-nederland> (Kamerstuk 29754, nr. 654)

