

## ■ Waak voor het stempel terrorist

*Lokale professionals over de persoonsgerichte aanpak van (potentiële) extremisten*

### **Auteurs**

Josien Roodnat, MSc (Senze)

Mr. dr. Quirine A.M. Eijkman (Hogeschool Utrecht)

December 2016

© Hogeschool Utrecht en Senze, 2016



## COLOFON

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

**Senze** is een training- en adviesbureau dat non-profitorganisaties adviseert over strategie, beleid, management, cultuur- en organisatieverandering. De focus ligt op de kennisvelden fysieke leefomgeving, veiligheid, organisatie & management en klantcontact.

### **Auteurs/onderzoekers**

Josien Roodnat, MSc (onderzoeker en adviseur Senze)

Mr. dr. Quirine A.M. Eijkman (lector Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht)

### **Eindredactie**

Mariek Hilhorst

### **Jaar van uitgave**

2016

Kenniscentrum Sociale Innovatie  
Hogeschool Utrecht  
Padualaan 101 - 3584 CH Utrecht  
Tel. 088-4817090  
[www.socialeinnovatie.hu.nl](http://www.socialeinnovatie.hu.nl)  
[www.hu.nl](http://www.hu.nl)

Senze, trainings- en adviesbureau  
Burgemeester Van Karnebeeklaan 6  
2585 BB Den Haag  
[www.senze-groep.nl](http://www.senze-groep.nl)

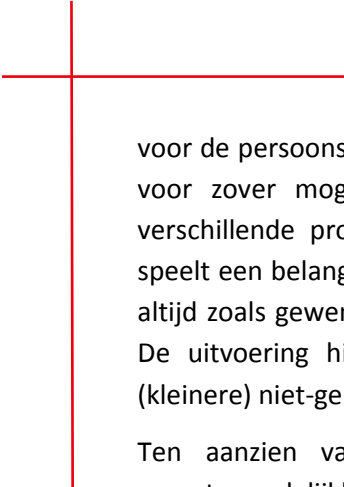
## Samenvatting

In de versterking van het voorkomen en aanpakken van (gewelddadig) extremisme en terrorisme is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd. Zowel internationale als nationale strategieën richten zich op preventie, bescherming, vervolging en reactie. Centraal in veel beleid staat samenwerking en informatie-uitwisseling op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Nederland geeft hieraan vorm door middel van de zogenoemde 'brede benadering'. Die bestaat uit een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. De lokale persoonsgerichte aanpak gericht op (religieus) extremisme, vormt een onderdeel van de brede benadering. Ook zet men interventies in die gericht zijn op het risico dat individuen of groepen zouden vormen. De gemeente voert de regie en de aanpak wordt uitgevoerd door lokale professionals uit de gemeente, politie, Geestelijke GezondheidsZorg (GGZ) en andere (zorg)partners binnen een multidisciplinair overleg. Vaak is er overleg met het Openbaar Ministerie en de nationale overheid.

Over het effect van de lokale persoonsgerichte aanpak is echter weinig bekend. Hoewel aan de bel wordt getrokken door onderzoekers, advocaten en belangenorganisaties over onder andere de rechtsbescherming van betrokkenen, is er nauwelijks onderzoek naar wat dit in de praktijk inhoudt. Tegelijkertijd wordt door politiek en beleidsmedewerkers het nodige verwacht van lokale professionals. Er is echter weinig literatuur over hun visie, en over de manier waarop zij persoonsgericht werk in hun gemeente vormgeven. Hoe zit het bijvoorbeeld met beroepsethiek en het delen van informatie, met onder andere partners uit de veiligheidsketen?

Het doel van dit verkennende onderzoek is daarom meer zicht te krijgen op de lokale geïntegreerde benadering. Daarmee leveren we een bijdrage aan discussies over het Nederlandse beleid om (gewelddadig) extremisme en terrorisme tegen te gaan. Daarnaast krijgt het empirisch gebaseerde onderzoek hierover een impuls. In deze verkenning staat de volgende onderzoeksvraag dan ook centraal: sorteert de persoonsgerichte aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme volgens lokale professionals effect? En vinden lokale professionals dat er voldoende rechtsbescherming is voor de betrokkene? We raadpleegden literatuur en beleidsdocumenten en hielden in 2016 tien semigestructureerde interviews met lokale professionals. Zij zijn werkzaam in zowel geprioriteerde als niet-geprioriteerde gemeenten in het oosten, zuiden en westen van Nederland. Geprioriteerde gemeenten worden door de nationale overheid extra ondersteund.

Lokale professionals vinden het aannemelijk dat de persoonsgerichte aanpak van religieus extremisme (enig) effect sorteert, zo blijkt uit deze verkenning. Een voorwaarde is volgens hen wel dat deze aanpak bestaat uit maatwerk met een realistische doelstelling. Een interventiestrategie dient daarom contextafhankelijk te zijn. Ook moet men interventies gedoseerd inzetten en altijd afwegen ten opzichte van elkaar. Tevens blijft het een lerende aanpak. Afhankelijk van de mate waarin een persoon is geradicaliseerd, acht men zich in staat de betrokkene te monitoren of *disengagement* van radicaal gedachtegoed te realiseren. Van belang



voor de persoonsgerichte aanpak lijkt te zijn: een stevig netwerk van partners en sleutelfiguren; voor zover mogelijk een expert in duiding; en goede informatie-uitwisseling tussen de verschillende professionals. Ook informatie-uitwisseling tussen lokale en nationale partners speelt een belangrijke rol, maar die uitwisseling loopt in de praktijk op lokaal niveau helaas niet altijd zoals gewenst. Dit heeft gevolgen voor de implementatie van persoonsgericht maatwerk. De uitvoering hiervan lijkt in geprioriteerde gemeenten makkelijker te realiseren dan in (kleinere) niet-geprioriteerde gemeenten.

Ten aanzien van toegang tot het recht zien lokale professionals vooral een grote verantwoordelijkheid in het aanwijzen van personen en groepen als 'risico'. Tegelijkertijd is er weinig aandacht voor de rechtsbescherming van betrokkene tegen bestuurlijke maatregelen die niet door de professionals zelf zijn genomen. Men wil vooral voorkomen dat mensen onterecht een 'stempel terrorist, extremist of radicaal' krijgen. Dit omdat het risicolabel vergaande sociale gevolgen kan hebben voor de persoon in kwestie. Hierdoor wordt door lokale professionals veel aandacht geschonken aan duiding van het risico dat individuen of groepen vormen, het 'durven wegstrepen van personen op lokale lijsten' en de privacy van betrokkenen. Volgens de lokale professionals is informatie-uitwisseling noodzakelijk. Daarbij moet altijd een afweging gemaakt worden tussen de veiligheid van de samenleving en de privacy van de persoon in kwestie. Een vraag blijft natuurlijk of deze laatste afweging op deze manier gemaakt zou moeten worden. En ook moeten we ons afvragen, of deze afweging tussen veiligheid van de meerderheid versus een inbreuk op een recht van een betrokkene, niet een vorm van anticiperende justitie is.

Deze verkenning is gebaseerd op een beperkt aantal interviews en beleidsdocumenten. Daarom raden we aan om vervolgonderzoek te doen dat zich niet alleen richt op het effect van de lokale geïntegreerde aanpak, maar ook op de noodzaak van (materiële) rechtsbescherming ten aanzien van bestuurlijke maatregelen. Dit vanuit het perspectief van alle betrokken stakeholders. Voor het (religieus) extremisme- en terrorismebeleid kunnen de mogelijkheden voor het borgen van de lokale geïntegreerde aanpak binnen reguliere processen worden verkend, zowel voor niet- als voor wel geprioriteerde gemeenten. Ook de mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van informatieverschaffing met de (nationale) overheid dienen verder te worden onderzocht.

# Inhoudsopgave

<b>COLOFON.....</b>	<b>1</b>
<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INLEIDING.....</b>	<b>6</b>
1.1 DOEL- EN VRAAGSTELLING .....	6
1.2 CENTRALE BEGRIPPEN EN AFBAKENING.....	7
1.2.1 <i>Extremisme, terrorisme en radicalisering</i> .....	7
1.2.2 <i>Lokale persoonsgerichte aanpak</i> .....	9
1.2.3 <i>Verkenning effecten vanuit lokaal uitvoerend perspectief</i> .....	9
1.3 METHODOLOGIE .....	10
1.4 LEESWIJZER .....	11
<b>2. GEÏNTEGREERDE AANPAK VAN EXTREMISME EN TERRORISME .....</b>	<b>12</b>
2.1 INTERVENTIES UIT HET ACTIEPROGRAMMA INTEGRALE AANPAK JIHADISMA.....	13
2.1.1 <i>Repressieve interventies</i> .....	13
2.1.2 <i>Bestuurlijke en preventieve interventies</i> .....	14
2.1.3 <i>Informatie-uitwisseling en samenwerking</i> .....	15
2.2 LOKALE AANPAK .....	15
2.2.1 <i>Vorbereiding van de aanpak van radicalisering</i> .....	16
2.2.2 <i>Preventieve aanpak radicalisering</i> .....	16
2.2.3 <i>Aanpak van terroristische activiteiten, dreiging of aanslag</i> .....	17
2.3 PERSOONSGERICHTE AANPAK .....	18
<b>3. RECHTSBESCHERMING TEGEN PERSOONSGERICHT MAATWERK .....</b>	<b>20</b>
3.1 TOEGANG TOT HET RECHT OP LOKAAL NIVEAU .....	20
3.2 DE CONTEXT VAN RECHTSBESCHERMING.....	21
3.3 PREVENTIE EN LOKALE NEVENEFFECTEN .....	22
3.4 DE SANCTIELIJST .....	23
3.5 NIEUWE WETSVORSTELLEN VOOR LOKALE BESTRIJDING.....	24
<b>4. DE LOKALE PERSOONSGERICHTE AANPAK IN DE PRAKTIJK .....</b>	<b>26</b>
4.1 PROBLEMATIEK BETREFFENDE EXTREMISME EN TERRORISME.....	26
4.1.1 <i>Religieus extremisme</i> .....	26
4.1.2 <i>Overige vormen van extremisme</i> .....	27
4.2 INRICHTING PERSOONSGERICHTE AANPAK .....	28
4.2.1 <i>Proces</i> .....	29
4.2.2 <i>Bewustwording en duiding</i> .....	31
4.2.3 <i>Netwerk en samenwerking</i> .....	31
4.3 INTERVENTIES .....	32
4.3.1 <i>Preventie</i> .....	33
4.3.2 <i>Bestuurlijke interventie</i> .....	34
4.3.3 <i>Strafrechtelijke interventie</i> .....	35

4.3.4	<i>Neveneffecten</i> .....	36
4.3.5	<i>Gezamenlijke doelstelling en visie interventies</i> .....	36
4.4	RECHTSBESCHERMING .....	37
4.4.1	<i>Lijstjes</i> .....	37
4.4.2	<i>Informatie delen</i> .....	38
4.4.3	<i>Stigmatisering</i> .....	39
4.4.4	<i>Informeren betrokkenen</i> .....	39
4.4.5	<i>Media</i> .....	40
5.	<b>CONCLUSIE</b> .....	<b>41</b>
6.	<b>REFERENTIELIJST</b> .....	<b>45</b>

## 1. Inleiding

Een kenmerk van het Nederlandse terrorisme- en extremismebeleid is de focus op de lokale persoonsgerichte aanpak. De rol van gemeenten is met name van belang bij het tegengaan van radicalisering en polarisatie in de samenleving, en bij het tegenhouden en/of veranderen van handelen en soms ook gedachtegoed van de zogenoemde (potentiële) extremisten. Gemeenteambtenaren zijn ook verantwoordelijk voor het implementeren van regelgeving en beleid. In 2014 introduceerde de Nederlandse overheid het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (AIJ). Dit actieprogramma bestaat uit maatregelen die specifiek zijn gericht op bestrijding en verzwakking van de jihadistische beweging in Nederland, en op het tegengaan van radicalisering. Gemeenten spelen in dit actieprogramma een centrale rol. Het programma bouwt voort op en vormt onderdeel van het Nederlandse terrorismebestrijdingsbeleid, de zogenaamde 'brede benadering'. Die focust op een combinatie van preventieve ('softe') en repressieve ('harde') maatregelen (NCTV 2014a, 2016a).

Het effect van de lokale persoonsgerichte benadering is vooralsnog niet vast te stellen, zo blijkt uit recent onderzoek (Noordegraaf, Douglas, Bos & Klem 2016). Daarnaast is het de vraag of de rechtsbescherming van de betrokkenen in de praktijk voldoende is (CRvdM 2015a/b, 2016; Eijkman 2016). Tevens is er uit de literatuur nog weinig bekend over de visie van lokale professionals, die een centrale rol spelen bij de implementatie van de lokale persoonsgerichte aanpak. Om deze redenen richt deze verkenning zich op de lokale geïntegreerde benadering vanuit het perspectief van de uitvoerende professionals.

### 1.1 Doel- en vraagstelling

Dit evaluatieve verkennende onderzoek richt zich vanuit een rechtssociologisch perspectief op de lokale persoonsgerichte aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme. We kijken naar de door de Rijksoverheid beoogde invulling van de persoonsgerichte aanpak. Hoe is deze aanpak in de praktijk bij gemeenten vormgegeven? En hoe effectief is deze aanpak vanuit het perspectief van de (lokale) professional? Daarnaast onderzoeken we in hoeverre rekening wordt gehouden met de rechtsbasis waarop de interventie plaatsvindt, en hoe het zit met de rechtsbescherming van de betrokkenen.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Sorteert de persoonsgerichte aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme volgens lokale professionals effect? En vinden lokale professionals dat er voldoende rechtsbescherming is voor de betrokkenen?

Deelvragen zijn:

- Hoe zien de door de Rijksoverheid beoogde persoonsgerichte aanpak en mogelijk in te zetten interventies eruit?
- Hoe wordt de persoonsgerichte aanpak lokaal ingevuld?

- Welke effecten van de persoonsgerichte aanpak worden door lokale professionals ervaren?
- In hoeverre vinden lokale professionals dat subjecten van de persoonsgerichte aanpak een effectief rechtsmiddel hiertegen hebben?
- Wordt rechtsbescherming van subjecten als noodzakelijk ervaren door de lokale professionals?

## 1.2 Centrale begrippen en afbakening

In dit onderzoek staat de lokale persoonsgerichte aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme centraal. In deze subsectie lichten we enkele centrale begrippen- en de reikwijdte van die begrippen toe, waardoor het onderzoek wordt afgebakend.

### 1.2.1 Extremisme, terrorisme en radicalisering

In Nederland is al jaren aandacht voor de bestrijding van (gewelddadig) extremisme en terrorisme. De moord op Theo van Gogh en de aanslagen in Londen en Madrid vormden aanleiding tot lokaal en landelijk beleid tegen radicalisering in Nederland (Witte, Jacobs & Muis 2015). Sinds 2004 is nieuwe wetgeving ontwikkeld en flink geïnvesteerd in capaciteit bij verschillende partners die een rol spelen in de bestrijding van radicalisering. Met de oprichting van de toenmalig Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (de NCTb, inmiddels de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV) in 2005, is de coördinatie van de aanpak gecentraliseerd bij één organisatie. Die valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie (V&J). De implementatie ligt echter voornamelijk bij het Openbaar Ministerie (OM), politie, gemeenten, Geestelijke GezondheidsZorg (GGZ) en anderen, al dan niet geholpen door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).<sup>1</sup> De NCTV ontwikkelt, samen met ketenpartners en namens de coördinerende minister van V&J, het beleid voor de aanpak en is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN). Het DTN is een globale analyse van de nationale en internationale terroristische bedreiging van Nederland. De analyse is gebaseerd op geheime informatie van diensten die belast zijn met terrorismebestrijding en/of het tegengaan van radicaliseringsprocessen (Bakker & De Roy van Zuidewijn 2015; NCTV 2016a). Het DTN wordt viermaal per jaar uitgegeven en biedt een globaal idee van het nationale en internationale dreigingsniveau in Nederland.

Het dreigingsniveau van terrorisme en extremisme wisselde sinds 2004 tussen 'beperkt' en 'substantieel'. Maar sinds 2013 wordt in het DTN de dreiging in Nederland structureel vastgesteld op 'substantieel' (NCTV 2016b). Dit betekent dat de kans op een ophanden zijnde

<sup>1</sup> De AIVD valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overigens zijn de ambtenaren die werkzaam zijn bij de AIVD geen opsporingsambtenaren. Zij leveren informatie over mogelijke dreigingen en risico's aan andere instanties zoals de politie of de burgemeester.



terroristische aanslag reëel wordt geacht, ondanks het feit dat daar in Nederland op dit moment geen concrete aanwijzingen voor zijn. Deze reële dreiging geldt voor alle westerse landen. Gewelddadig extremisme en terrorisme kunnen zich in verschillende vormen voordoen, zoals religieus extremisme, dierenrechtenextremisme en links- en rechtsextremisme. Religieus extremisme lijkt sinds de laatste tien jaar de belangrijkste terroristische dreiging te zijn voor Nederland. Daarbij wisselde af en toe de focus tussen enerzijds lokale netwerken en terugkerende strijders uit Syrië, en anderzijds internationale netwerken als Al Qa'ida en Islamitische Staat (IS).

Sinds 2012 zijn ongeveer 260 Nederlanders vertrokken naar de strijdgebieden in Syrië en Irak, meldt het DTN. Hiervan zijn er 42 omgekomen en ongeveer veertig weer teruggekeerd naar Nederland (NCTV 2016b). Ook heeft het DTN de laatste jaren enige aandacht voor links- en rechts-extremisten en gewelddadige eenlingen. Voor de dreiging vanuit links- en rechts-extremisme zijn de omstandigheden met betrekking tot de vluchtelingencrisis relevant (NCTV 2016b). Bij een aantal mensen bestaat onvrede over de grote instroom van vluchtelingen in Nederland, waardoor de voedingsbodem voor extremisme groter wordt. Verschillende incidenten uit het afgelopen jaar zijn bekend, van extreemrechtse uitingen en geweld, tot bedreiging van lokale besturen. Aan de andere kant zijn er de extreemlinkse kringen. Die verzetten zich vooral tegen extreemrechtse kringen en het Nederlands asiel- en vreemdelingenbeleid. Dit werkt polarisatie in de hand en kan leiden tot (gewelddadige) confrontaties (Bakker & De Roy van Zuidewijn 2016; NCTV 2016a). Ons onderzoek richt zich op alle hierboven omschreven vormen van terrorisme, (religieus) extremisme en radicalisering.

Over de definities van terrorisme, extremisme en radicalisering blijkt in de internationale literatuur en in wetgeving weinig consensus te bestaan (McAllister & Schmid 2011; Sánchez-Cuenca 2014). Desondanks proberen wij op basis van de literatuur gangbare omschrijvingen te gebruiken en aan te sluiten bij wetenschappelijke definities van extremisme, radicalisering en terrorisme. Extremisme wordt in de literatuur als volgt gedefinieerd: “uiteenlopende opvattingen en gedragingen die gekenmerkt worden door de afwijzing van de democratische constitutionele staat, democratische procedures en democratische waarden”. Zij “verkiezen vaak geweld boven de dialoog en geloven in de superioriteit van hun eigen groep, klasse, ras of religie” (Demant & Buijs 2008, pp. 171-173). Extremisme wordt door deze wetenschappers als een tegenpool van democratie beschouwd. Radicalisering wordt in de literatuur gezien als vormen van twijfel aan bepaalde democratische aspecten (Demant & Buijs 2008) en beschreven als “een proces van verandering van overtuigingen, gevoelens en gedragingen waar in toenemende mate geweld gerechtvaardigd wordt” (McCauley & Moskalenko 2008). Dit kan een individueel of collectief proces zijn en speelt vaak in een situatie waar sprake is van politieke polarisatie (Schmid 2013). De in Nederland gangbare beleidsdefinitie van terrorisme is “het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke

besluitvorming te beïnvloeden” (NCTV 2016a). Bij terrorisme staat volgens deze definitie het ideologisch motief centraal. Vanuit dit motief worden gewelddadige misdrijven gepleegd. Dit neemt niet weg dat geen internationale consensus is over het begrip terrorisme (McAllister & Schmid 2011; Sánchez-Cuenca 2014).

### **1.2.2 Lokale persoonsgerichte aanpak**

In aansluiting op internationale strategieën voor de aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme bestaat het Nederlands terrorismebestrijdingsbeleid uit een ‘brede benadering’. Zulke internationale strategieën zijn bijvoorbeeld de Contraterrorisme-strategie van de Europese Unie (EU) (Raad van de EU 2005) en de Contraterrorisme-strategie van de Verenigde Naties (VN 2006). Deze strategieën zijn gericht op preventie, bescherming, vervolging en reactie, en daarmee bedoeld als een integrale aanpak van terrorisme. De brede benadering richt zich op een combinatie van preventieve (‘softe’) en repressieve (‘harde’) maatregelen. Enerzijds richten de maatregelen zich erop terrorisme en extremisme te identificeren, monitoren en tegen te gaan, met name religieus extremisme. Dit wordt de ‘harde’ of ‘repressieve aanpak’ genoemd. Anderzijds richt de ‘zachte’ of ‘preventieve aanpak’ zich erop sociale cohesie en integratie van minderheden te stimuleren en discriminatie aan te pakken (De Graaf & De Graaff 2008; De Graaf & Eijkman 2011; De Graaff 2008a/b). Onderdeel van de brede aanpak is de lokale persoonsgerichte aanpak. In deze aanpak worden signalen van extremisme en radicalisering in een multidisciplinair casusoverleg besproken. Waar nodig zet men gerichte interventies in op risico-individen of groepen, in samenwerking met verschillende partners. De gemeente voert de regie over deze aanpak (NCTV 2014b). In het ‘Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme’ (AIJ) staan verschillende interventies beschreven (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014). Ons onderzoek richt zich op de effecten die lokale professionals ervaren bij de persoonsgerichte aanpak. In hoofdstuk 2 bespreken we de integrale aanpak, het actieprogramma, de daarin genoemde interventies en de beoogde lokale persoonsgerichte aanpak.

### **1.2.3 Verkenning effecten vanuit lokaal uitvoerend perspectief**

Het effect van de lokale persoonsgerichte benadering is vooralsnog niet vast te stellen, zo blijkt uit recent onderzoek. De effectiviteit van terrorismebestrijdingsbeleid is niet rechtstreeks en objectief te meten. Het beleid bestaat namelijk uit een veelheid aan interventies en instrumenten, die door verschillende partners worden ingezet. Verder kunnen beoogde effecten van beleid ook door andere oorzaken tot stand zijn gekomen (Noordegraaf e.a. 2016). Daarnaast is er weinig onderzoek gedaan dat de bestrijding van terrorisme en (gewelddadig) extremisme empirisch beschouwt (Crenshaw 2000; Lum, Kennedy & Sherley 2006; Schmid 2013; Schuurman & Eijkman 2013; Silke 2001). Om deze redenen is het niet zonder meer mogelijk om effecten aan bepaalde interventies toe te rekenen.

In dit onderzoek hebben we dan ook gekozen voor een kwalitatieve methodologische aanpak. We vroegen respondenten naar de eigen ervaringen en perceptie over de interventies. Op deze

manier geeft de verkenning een indicatie van de effecten van interventies en rechtsbescherming van subjecten die worden beschouwd als (potentiële) extremisten. De focus ligt dus op de lokale professionals die de persoonsgerichte aanpak in de praktijk uitvoeren. Gemeenten spelen immers een centrale rol in deze aanpak. Ervaringen van degenen op wie de persoonsgerichte aanpak van toepassing is, vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

### 1.3 Methodologie

Dit rapport is gebaseerd op een kwalitatief verkennend onderzoek naar de manier waarop lokale professionals het beleid tegen (gewelddadig) extremisme implementeren en ervaren. We hebben twee verschillende onderzoeksmethoden ingezet: documentanalyse en het afnemen van interviews. Voor de documentanalyse is vooral gebruik gemaakt van openbare rapportages en beleidsstukken van NCTV, gemeenten en Rijksoverheid. Daarnaast gebruikten we verschillende onderzoeken en wetenschappelijke artikelen uit de periode vanaf 2000 tot nu.

In de periode september-oktober 2016 namen we tien interviews af in het oosten, zuiden en westen van Nederland. In zeven verschillende gemeenten bevroegen we gemeenteambtenaren die zich met de persoonsgerichte aanpak bezighouden. Dit waren medewerkers van het team Openbare Orde en Veiligheid die zowel een beleidsmatige als uitvoerende functie vervullen en de regie voeren van de persoonsgerichte aanpak. Twee van deze gemeenten zijn grote en geprioriteerde gemeenten.<sup>2</sup> Drie gemeenten zijn wat kleiner in omvang en liggen nabij geprioriteerde gemeenten. Daarnaast spraken we met twee gemeenteambtenaren uit een regio waar in verhouding minder problematiek lijkt te zijn en geen geprioriteerde gemeenten liggen. Ook hier betrof het een grote en een kleine gemeente. Aanvullend op de interviews met gemeenteambtenaren spraken we met vertegenwoordigers van partners in de lokale persoonsgerichte aanpak, zoals een beleidsadviseur van het OM, en een procesregisseur en een informatieanalist van een Veiligheidshuis.<sup>3</sup> Beide organisaties liggen in geprioriteerde regio's. Tot slot is een interview afgenomen met een politieambtenaar van de afdeling Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) uit een regio waarbinnen geen geprioriteerde gemeenten liggen.

Negen van de tien interviews zijn in persoon afgenomen en één interview was telefonisch. We maakten gebruik van semigestructureerde vragen. Op verzoek van de respondenten zijn de interviews anoniem verwerkt. De wens tot anonimisering vormt een veel voorkomend probleem bij onderzoek naar terrorisme en (gewelddadig) extremisme (Schuurman & Eijkman 2013; Silke 2001). Hierdoor kan falsificatie van de getrokken conclusies belemmerd worden (Schuurman,

<sup>2</sup> In Nederland zijn prioritaire gebieden aangewezen, waar de problematiek betreffende extremisme en radicalisering in verhouding hoger ligt en extra ondersteuning wordt ingezet door het kabinet, in de vorm van gelden, kennis en expertise van de NCTV. In 2016 is aan twintig gemeenten en/of regio's extra ondersteuning geboden voor de lokale aanpak (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016).

<sup>3</sup> In diverse Nederlandse gemeenten zijn Veiligheidshuizen waar justitie, zorg en het openbaar bestuur de mogelijke multi-problematiek van mensen die met justitie in contact komen met elkaar bespreken en, voor zover mogelijk, integraal aanpakken.

Eijkman & Bakker 2015). Daarom hebben we de resultaten waar mogelijk vergeleken met bestaand onderzoek en bestaande literatuur.

#### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zetten we de door de Rijksoverheid beoogde lokale en persoonsgerichte aanpak uiteen, aan de hand van de bestaande, versterkte en nieuwe interventies uit het AIJ. In hoofdstuk 3 behandelen we enkele aspecten met betrekking tot rechtsbescherming in relatie tot deze aanpak. In hoofdstuk 4 beschrijven we de persoonsgerichte aanpak in de praktijk en ervaringen van de lokale professionals. Conclusies, discussiespunten en aanbevelingen staan in hoofdstuk 5.

## 2. Geïntegreerde aanpak van extremisme en terrorisme

Het Nederlandse terrorismebestrijdingbeleid bestaat, zoals we zagen, uit een combinatie van preventieve ('softe') en repressieve ('harde') maatregelen. Deze zogeheten 'brede benadering' of 'integrale aanpak' is vastgelegd in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 (NCTV 2016a) en bouwt voort op de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015. Die komt op haar beurt weer voort uit de rijksbrede Strategie Nationale Veiligheid (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2007) en de Internationale Veiligheidsstrategie (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2013) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). De strategie sluit aan bij internationaal beleid dat zich richt op het tegengaan van extremisme en terrorisme. De basis hiervoor is gelegd in de Contraterrorismestrategie van de EU (Raad van de EU 2005) en de Contraterrorismestrategie van de VN (2006). Deze strategieën berusten op vier pijlers, namelijk: preventie, bescherming, vervolging en reactie. Deelnemende lidstaten verbinden zich door de Contraterrorismestrategie niet alleen tot bescherming van de rechtsstaat tegen terrorisme en vervolging van verdachten van terroristische misdrijven, maar ook tot het voorkomen van extremistisch gedachtegoed. Verder sturen de strategieën aan op samenwerking en informatie-uitwisseling op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in terrorisme en extremisme en de internationale strategieën, hebben landen in de EU op nationaal en lokaal niveau beleid en programma's opgezet om de aanpak te intensiveren. Om de rechtsstaat te beschermen en de vervolging van terroristische misdrijven te versterken hebben veel landen de bevoegdheden van de strafrechtsketen verruimd en versterkt, en in sommige gevallen ook de bevoegdheden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tevens is de wetgeving in het kader van terrorismebestrijding aangescherpt (Coolsaet 2010; Coolsaet 2011; Van de Linde e.a. 2002; Vermeulen 2014). Ook hebben landen maatregelen genomen betreffende het gevangeniswezen. Bijvoorbeeld door een speciale afdeling voor terroristen op te zetten en deradicaliserings- en *disengagement*-programma's te ontwikkelen (Neumann 2010). Sommige landen hebben ook maatregelen genomen betreffende openbare manifestaties van gevaarlijke ideologieën en prekende imams (Haddad & Balz 2008).

Daarnaast hebben diverse landen op lokaal niveau geïnvesteerd in de preventie en aanpak van terrorisme en extremisme. Onder andere het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland en Nederland. Juist op lokaal niveau heeft men zicht op en toegang tot mogelijke radicalisering en extremistisch gedachtegoed. Men zet veelal in op informatie delen, om zo de informatiepositie van professionals in de aanpak te verbeteren (Waxman 2008). Door de informatiepositie te versterken kan men mogelijk terroristische activiteiten voorkomen. Deze vorm van preventie valt onder de zogenaamde *community targeted approach*, waarbij de nadruk ligt op informatie inwinnen en de samenleving monitoren (Spalek 2012). Daarnaast zijn binnen en buiten Europa diverse programma's voor de preventie van extremisme en terrorisme opgezet die gebaseerd

zijn op de *community focused approach*. Daarbij is de aanpak vooral gericht op samenwerking tussen overheid en gemeenschappen, met oog voor de complexiteit met betrekking tot etniciteit, politiek, religie en lokale context (Spalek 2012). Ook dit soort programma's wordt door verschillende landen ingezet. De nadruk ligt daarin vooral op het integreren van verschillende gemeenschappen in de multiculturele samenleving.

In dit hoofdstuk bekijken we de door de Rijksoverheid beoogde integrale aanpak van extremisme en terrorisme in Nederland. We staan eerst stil bij de door het Rijk omschreven maatregelen die in het AIJ zijn opgenomen. Daarna behandelen we de door het Rijk beoogde lokale geïntegreerde aanpak en gaan we in op de persoonsgerichte aanpak, die daaruit volgt.

## **2.1 Interventies uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme**

Op 2 juli 2014 deed de voormalig minister van V&J tijdens het Algemeen Overleg een toezegging aan de Tweede Kamer over IVD-aangelegenheden (Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) om te komen tot een actieprogramma voor de aanpak van het jihadisme. Dit leidde in augustus 2014 tot de publicatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014). Het huidige actieprogramma is specifiek gericht op één groep die een potentiële bedreiging zou vormen. Dit in tegenstelling tot eerder beleid. Om de vicevoorzitter van het College voor de Rechten van de Mens, Jan-Peter Loof, te citeren: “men kan zich afvragen wat dit voor een signaal afgeeft ten aanzien van de islam in Nederland” (Essen & Schermer Voest 2015). Dit zou spanning kunnen opleveren met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel.

In het AIJ worden 38 bestaande, versterkte en nieuwe maatregelen beschreven, die ingezet kunnen worden in het kader van de integrale aanpak van gewelddadig jihadisme. Deze maatregelen zijn gericht op vijf beleidslijnen: risicoreductie van jihadgangers; interventies tegen uitreis; de aanpak van radicalisering en maatschappelijke spanningen; sociale media en informatie-uitwisseling; en samenwerking (NCTV 2014a). Het actieprogramma bestaat uit strafrechtelijke, bestuurlijke en andere preventieve maatregelen, die door diverse (lokale) partners ingezet kunnen worden. Hieronder vatten we deze maatregelen samen.

### **2.1.1 Repressieve interventies**

Strafrechtelijke maatregelen zijn onder andere: het starten van een strafrechtelijk onderzoek naar verdachten van aansluiting bij een terroristische strijdgroepering, naar ronselaars, naar facilitatoren, naar verspreiders van extremistisch gedachtegoed en naar onderkende uitreizigers. En tevens het langdurig onder toezicht stellen van deze groepen verdachten. Na een strafrechtelijke veroordeling kan hen het Nederlanderschap afgenomen worden, en zij kunnen tot ongewenst vreemdeling verklaard worden. Onderkende uitreizigers komen op de nationale terrorismelijst en hun financiële tegoeden worden bevroren. Verdachten en veroordeelden worden op de speciale Afdeling voor terroristen geplaatst (NCTV 2014a, pp. 5-7). Het programma besteedt specifiek aandacht aan het voorkomen en bemoeilijken van uitreizen. Dit

sluit aan bij een resolutie van de VN Veiligheidsraad uit 2014, waarin is bepaald dat alle lidstaten dienen te voorkomen dat zogenoemde buitenlandse strijders kunnen uitreizen (VN 2014).

### **2.1.2 Bestuurlijke en preventieve interventies**

Gemeenten kunnen verschillende maatregelen nemen om (gewelddadig) extremisme en terrorisme te bestrijden en voorkomen. Als sprake is van onderkende uitreizigers, kunnen gemeenten deze personen uitschrijven als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP). Daardoor worden eventuele uitkeringen, financiële toelagen en studiefinanciering beëindigd. Ook worden in het programma verschillende maatregelen genoemd ter ondersteuning van onderwijsinstellingen en gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden. Dit zijn vooral maatregelen die ondersteuning bieden bij het signaleren van radicalisering en het weerbaar maken van kwetsbare jongeren. Tevens wordt aangegeven dat maatschappelijke tegengeluiden worden gemobiliseerd en gestimuleerd om de weerbaarheid van de rechtsstaat te versterken. Bijvoorbeeld door maatschappelijke debatten over de grenzen van de rechtstaat te stimuleren, of door alternatieve boodschappen te verspreiden, zowel via lokale netwerken en bijeenkomsten als via sociale media (NCTV 2014a, pp. 16-20).

Ook is een wetsvoorstel aangekondigd waarin bestuurlijke maatregelen zijn opgenomen. Op 17 mei 2016 is dit wetsvoorstel, de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 34359). Hierin zijn tijdelijke regels opgenomen voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, of die het voornemen hebben om zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen. Maatregelen zijn onder andere een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod. De maatregelen kunnen worden opgelegd aan “personen die contacten hebben met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen” (Kamerstukken II 2015/16, 34359, artikel 2, 2A en 3). Ook kan een uitreisverbod opgelegd worden om het Schengengebied te verlaten, aan personen over wie het gegronde vermoeden bestaat dat ze zich buiten het Schengengebied zullen begeven om zich aan te sluiten bij een ‘bedreigende’ organisatie. Dat wil zeggen een organisatie die door de minister van V&J, in overeenstemming met de ministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal gewapend conflict, en die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid (Kamerstukken II 2015/16, 34359, artikel 6).

De minister van V&J kan de genoemde maatregelen opleggen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de bevoegdheid aan bestuursorganen om subsidies, vergunningen, ontheffingen en erkenningen te weigeren of in te trekken. In dit geval zal het in de praktijk vooral gaan om de burgemeester van de gemeente waarin deze beschikkingen zijn verleend of aangevraagd. Het gaat bij deze maatregel om een persoon die “op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan”, en waarbij “het ernstig gevaar bestaat dat de subsidie, vergunning, ontheffing of erkenning mede zal worden gebruikt ten

behoefte van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan” (Kamerstukken II 2015/16, 34359, artikel 6). Er bestaat wel kritiek op de (te) ruim geformuleerde criteria, waaronder ‘gegrond vermoeden’ of ‘terroristische activiteiten’ (CRvdM 2015a; NJCM 2015). Het zou onduidelijk zijn wat daar precies mee wordt bedoeld.

Daarnaast kunnen reisdocumenten vervallen worden verklaard of geweigerd, inclusief identiteitskaarten. Dit is de zogenoemde paspoortmaatregel, die mogelijk is op basis van artikel 23 van de Paspoortwet. Vanwege de ontwikkelingen op het gebied van terrorisme, extremisme en actieprogramma, is een wetsvoorstel geformuleerd tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Kamerstukken II 2015/16, 34358). Met deze wetswijziging is het mogelijk om paspoorten van rechtswege te laten vervallen, zodra een uitreisverbod voor het reizen buiten het Schengengebied wordt opgelegd. Als hier minderjarigen bij betrokken zijn, worden kindbeschermingsmaatregelen getroffen (NCTV 2014a, p. 11; Staring, De Wit & Nummerdor 2015). Dit om te voorkomen dat personen met kinderen uitreizen naar strijdgebieden. Ook worden bestuurlijke maatregelen voorgesteld die kunnen verstoren. Bijvoorbeeld een onderzoek instellen naar woon- of uitkeringsfraude, overlastmeldingen of jeugdzorgmeldingen (NCTV 2014a, pp. 12-15). Personen die de jihadistische beweging willen ontvluchten, kunnen worden ondersteund en begeleid (NCTV 2014a, p. 8). Dit kan bijvoorbeeld door psychologische ondersteuning, consulaire bijstand of hulp voor een beter toekomstperspectief.

### **2.1.3 Informatie-uitwisseling en samenwerking**

In de beleidslijn ‘samenwerking’ worden verschillende maatregelen genoemd die de effectiviteit van de betrokken organisaties kunnen optimaliseren. Met deze maatregelen wordt geïnvesteerd in kennis, kunde, en samenwerkingsverbanden op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

Op lokaal niveau ondersteunt het kabinet de aanpak in prioritaire gebieden. Deze geprioriteerde gemeenten, waarbinnen de problematiek in verhouding groter is dan in andere gemeenten, worden ondersteund door experts van de NCTV. Er vindt afstemming plaats tussen de betrokken gemeenten en de ministeries V&J, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), BuZa, de NCTV en AIVD. Ook wordt een gezamenlijk interbestuurlijk team Preventie radicalisering en maatschappelijke spanningen opgericht bij SZW, dat toeziet op de uitvoering van de maatregelen om radicalisering en maatschappelijke spanningen tegen te gaan (NCTV 2014a, p. 25).

## **2.2 Lokale aanpak**

De NCTV publiceerde in november 2014 een handreiking voor gemeenten, om te helpen de aanpak van terrorisme en extremisme op lokaal niveau te ontwikkelen en verbeteren (NCTV 2014b). De handreiking sluit aan op het actieprogramma en beschrijft in een aantal fasen hoe de



lokale aanpak kan bijdragen aan de drie doelen van het actieprogramma. Te weten: het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en het beschermen van de democratische rechtsstaat. De maatregelen uit het actieprogramma kunnen ingezet worden door diverse partners in de aanpak. De handreiking geeft aan hoe gemeenten de integrale aanpak lokaal kunnen ontwikkelen en inbedden. De gemeente voert in deze lokale aanpak de regie en heeft hierin een belangrijke rol. Want op lokaal niveau bestaat kennis van de sociale context en zijn veranderingen bij jongeren en volwassenen zichtbaar (Kop & Moors 2015; NCTV 2014b; Witte 2015). We vatten hieronder de door de Rijksoverheid beoogde lokale aanpak samen, aan de hand van de verschillende fasen uit de handreiking.

### **2.2.1 Voorbereiding van de aanpak van radicalisering**

Voordat gemeenten interventies inzetten is het belangrijk dat ze zich voorbereiden: door lokale structuren voor de aanpak op te zetten, samenwerking met partners te zoeken en hun kennis te vergroten. Dit kan door eerst een verkenning uit te voeren van de problematiek en de partners waarmee kan worden samengewerkt. Ook is het belangrijk dat signalen van mogelijke radicalisering worden opgemerkt en geduid, zodat gemeenten radicalisering herkennen. Signalen hiervan kunnen door diverse partners worden opgemerkt of door gemeenteambtenaren zelf. Vervolgens helpt het gemeenten om deze signalen te melden, te delen en te duiden binnen een vaste lokale structuur. Aangeraden wordt om een multidisciplinair casusoverleg op te zetten binnen gemeenten waar veel signalen worden waargenomen, om deze vervolgens te bespreken en een interventiestrategie op te stellen. Uit onderzoek blijkt echter dat signalen opmerken en duiden lastig is. Niet alle uitingen van radicale gedachten leiden tot gewelddadig gedrag. En terroristen worden niet altijd gedreven door radicale wereldvisies of uiten dit (Schuurman & Eijkman 2015).

Om informatie te delen zijn effectieve netwerken noodzakelijk. Die zullen ook rond de problematiek van radicalisering en terrorisme moeten worden opgebouwd. Deze netwerken bestaan niet alleen uit de partners in de aanpak, zoals politie, OM en Veiligheidshuis. Maar ook uit eerstelijns hulpverleners, sleutelfiguren en betrokken burgers die zich inzetten om (gewelddadig) extremisme te voorkomen. Tot slot zullen lokale professionals de nodige kennis en expertise nodig hebben om signalen op te merken en duiden, en om interventies in te zetten. Hiertoe zijn verschillende trainingen beschikbaar (NCTV 2014b, pp. 12-18).

### **2.2.2 Preventieve aanpak radicalisering**

Na de voorbereidende fase wordt aangegeven wat gemeenten op lokaal niveau kunnen ondernemen om te voorkomen dat radicaliseringsprocessen uitmonden in terrorisme en extremisme. Het proces van radicalisering is zeer complex, uiteenlopend en sterk afhankelijk van de persoonlijke context. Het is lastig specifieke kenmerken te omschrijven van personen die radicaliseren. In de handreiking wordt aangegeven dat drijfveren onder andere kunnen zijn: een behoefte aan sociale erkenning of status, behoefte aan spirituele of persoonlijke zingeving, en/of

een verlangen naar politieke rechtvaardiging of wraak uit gevoeld onrecht (NCTV 2014b, p. 21). Geradicaliseerde personen ervaren vaak een gevoel van sociale uitsluiting en een vorm van identiteitscrisis, blijkt uit onderzoek. Zij wantrouwen de overheid en opsporings- en veiligheidsdiensten (Bartlett, Birdwell & King 2013). Maar onderzoek wijst ook uit dat het niet mogelijk is om één specifiek profiel met indicatoren van geradicaliseerde personen op te stellen, omdat dit afhankelijk is van de context (Dalgaard-Nielsen 2010; Horgan 2010; Schmid 2013; Schuurman & Eijkman 2015).

Om deze processen tegen te gaan en te voorkomen, wordt gemeenten aangeraden in te zetten op het verminderen van voedingsbodems voor radicalisering. En op het versterken van de weerbaarheid van jongeren tegen radicale ideeën en invloed. Van belang is dat deze preventieve aanpak zich richt op de kleine groep die gevoelig is voor radicale gedachten. En dus niet op hele groepen op basis van algemene gedeelde kenmerken (NCTV 2014b, p. 23). Samen met sleutelfiguren uit de omgeving van deze kleine groep (zoals familie, vrienden, leraren, coaches, geestelijk voorgangers of lokale ondernemers), kunnen frontlinie-professionals bijdragen aan de ontmoediging van extremisme. Ze kunnen een tegengeluid en alternatieven bieden voor terroristische en extremistische manipulaties, om te voorkomen dat personen radicaliseren.

In de handreiking wordt ook deradicalisering besproken, het proces van radicalisering stoppen of omkeren indien een persoon toch radicaliseert. Men onderscheidt '*disengagement*' (het loskomen van de extremistische invloedssfeer) en de 'echte deradicalisering' (het afzweren van het extremistisch gedachtegoed). Ook in de literatuur worden *disengagement* en deradicalisering onderscheiden (Bjørge & Horgan 2013; Schmid 2013). In deze onderzoeken wordt *disengagement* gezien als het gedragsmatig afstand nemen van de gewelddadige terroristische modus operandi, terwijl deradicalisering een verandering in het gedachtegoed impliceert (Schmid 2013). Conform de NCTV ligt *disengagement* meer binnen het bereik van de overheid dan 'echte deradicalisering'. Dit wordt ook in de literatuur beschreven (Horgan 2010). Door een persoon in georganiseerde vorm te begeleiden zou men bij kunnen dragen aan het loskomen van de extremistische invloedssfeer. Trajecten als de exit-faciliteit uit het actieprogramma en familieondersteuning, zouden volgens de NCTV (2014b) kunnen helpen bij *disengagement* van radicale gedachten. Op deze manier kan de overheid bijdragen aan de aanpak van radicalisering.

### **2.2.3 Aanpak van terroristische activiteiten, dreiging of aanslag**

Indien personen terroristische activiteiten uitvoeren, kan de gemeente te maken krijgen met opsporingsonderzoeken naar terrorisme en met arrestaties van verdachte personen binnen haar grondgebied. Opsporing van terroristische activiteiten is een taak voor het OM en de politie. Wel kunnen gemeente en andere partners een rol hebben bij het signaleren van mogelijke voorbereidingshandelingen voor terroristische activiteiten. Goede samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het multidisciplinair casusoverleg zijn hierbij noodzakelijk (NCTV 2014b, pp. 29-31).

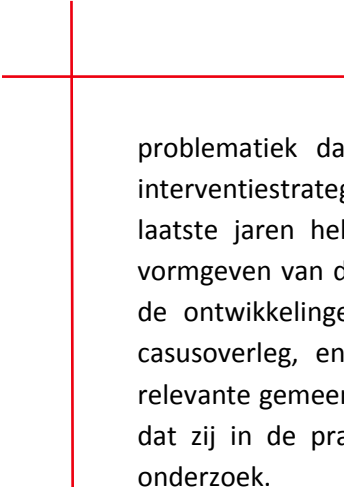
Als sprake is van dreigingen van terroristische acties geeft dit flinke druk op lokale autoriteiten. Wanneer de effecten en aard van de dreiging op het domein van de openbare orde liggen, is de burgemeester verantwoordelijk. Hij of zij dient adequate veiligheidsmaatregelen te treffen om strafbare feiten of ordeverstoringen te voorkomen (NCTV 2014b, pp. 40-43). Als er een terroristische aanslag is gepleegd, is het overheidsoptreden gericht op hulpverlening aan slachtoffers, handhaving van de openbare orde, herstelwerkzaamheden verrichten, de daders opsporen en anticiperen op een vervolgaanslag.

## 2.3 Persoonsgerichte aanpak

De persoonsgerichte aanpak is onderdeel van de bredere lokale aanpak. In de persoonsgerichte aanpak worden interventies ingezet op risicovolle individuen en groepen, om radicalisering tegen te gaan en terrorisme en extremisme aan te pakken. Hoe beoogt de Rijksoverheid de persoonsgerichte aanpak?

Aangeraden wordt om voor de persoonsgerichte aanpak een multidisciplinair casusoverleg op te zetten met partners in de aanpak, zoals eerder al aan de orde kwam. Dit is vooral van belang bij gemeenten waar veel signalen worden waargenomen. In het multidisciplinair casusoverleg bespreken de deelnemers signalen van radicalisering, uitreis en terugkeer van religieus extremisten. Partners die aan zo'n overleg deelnemen, zijn naast de gemeente politie, OM, reclassering, jeugdzorg, kinderscherming en jongerenwerkers (NCTV 2014b). De gemeente heeft in dit overleg de regierol (VNG 2015). Door deze verschillende partners bij elkaar te brengen kan men snel reageren op signalen die wijzen op extremisme of terrorisme. Iedere partner bekijkt de casus vanuit de eigen expertise en de partners bepalen gezamenlijk een interventiestrategie. Deze strategie is afhankelijk van de persoon en de context. Maatwerk is hier van belang. Afhankelijk van het stadium waar de persoon zich bevindt in het radicaliseringproces, zal men andere interventies inzetten. Zo zal een terugkerende strijder anders worden benaderd, dan een jongere die in de beginfase zit en net kennismaat met extremistisch gedachtegoed. De interventies zijn vooral gericht op *disengagement* (losmaking) van de persoon van het extremistisch gedachtegoed. Vaak zal men een combinatie van monitoring, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen en/of een vorm van begeleiding inzetten. Per casus varieert de interventiestrategie in vorm, mate van dwang en intensiteit. Terugkeerders worden door het OM onderworpen aan een strafrechtelijk onderzoek. Het OM kijkt naar de reden van het buitenlands verblijf en of er mogelijk andere strafbare handelingen zijn verricht. Ook kan men bestuurlijke maatregelen inzetten bij terugkeerders, zoals het vervallen verklaren van het paspoort, of het stopzetten van uitkering of studiefinanciering (NCTV 2014b). In paragraaf 2.1 lichten we de verschillende mogelijke interventies nader toe.

Bij de inrichting van het multidisciplinair casusoverleg kan voor kennis en ondersteuning gebruik gemaakt worden van bestaande structuren, zoals het Veiligheidshuis of andere bestaande overleggen van bijzondere doelgroepen. Of men kan een aparte werkgroep opzetten, als de



problematiek daar om vraagt. In de lokale driehoek kan de burgemeester de gekozen interventiestrategie bespreken. Daarna passen de verschillende partners de interventies toe. De laatste jaren hebben de NCTV en de AIVD geprioriteerde gemeenten ondersteund in het vormgeven van deze aanpak. Dit gebeurde door burgemeesters regelmatig te informeren over de ontwikkelingen binnen de gemeenten, door hulp te bieden bij het opzetten van een casusoverleg, en door maandelijkse informatie-uitwisseling te faciliteren tussen de meest relevante gemeenten, de NCTV en de AIVD (NCTV 2014b). Desondanks vinden gemeenten soms dat zij in de praktijk onvoldoende worden geïnformeerd door nationale partners, blijkt uit onderzoek.

Daardoor hebben zij problemen om de regierol in de aanpak uit te voeren. Een voorbeeld is de beperkte informatie die de AIVD in ambtsberichten verwerkt (De Jongh, 2015). Nationale partners zouden relevante informatie over radicalisering en risico individuen achterhouden, wat lokale uitvoering bemoeilijkt.

### 3. Rechtsbescherming tegen persoonsgericht maatwerk

Naarmate overheden sterker inzetten op de bestrijding en vooral de preventie van terrorisme en (gewelddadig) extremisme, ontstaan er ook meer discussies over de noodzaak daarvan, en over de mate van rechtsbescherming van betrokkenen. Bijvoorbeeld: Amnesty International (2016) heeft een programma dat zich in Nederland onder andere richt op de checks-and-balances bij terrorismebestrijding, zoals adequate rechtsbescherming bij het voorkomen van extremisme en terrorisme. De lokale integrale aanpak is niet gestoeld op één specifieke wet of rechtsgebied. Persoonlijk maatwerk wordt voor zover nodig gebaseerd op uiteenlopende bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Gemeentewet, de Paspoortwet, de Vreemdelingenwet, Sociale zekerheidswetgeving, de Wet Studiefinanciering 2000, de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten, de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen, en de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlastgevend of crimineel gedrag. Soms is dit op basis van vrijwillige afspraken tussen de gemeente en de betrokkene. Daarmee verschilt de rechtsbescherming van de persoon in kwestie ten aanzien van uiteenlopende maatregelen waaruit het persoonsgerichte maatwerk bestaat. Overigens zal het in de praktijk voorkomen dat betrokkene, parallel aan de lokale aanpak, wordt blootgesteld aan maatregelen die door de strafrechter, buitenlandse instituties en/of de minister van V&J en/of de minister van BuZa zijn opgelegd. En dan hebben wij het niet eens over bijzondere interventies, zoals verstoring door de AIVD of blootgesteld worden aan media-aandacht.

In dit hoofdstuk bespreken we vanuit het perspectief van toegang tot het recht de context van rechtsbescherming ten aanzien van maatregelen op lokaal niveau. Daarnaast besteden we aandacht aan bestaande en nieuwe ontwikkelingen die van invloed zijn op rechtsbescherming, vooral ten aanzien van bestuurlijke maatregelen.

#### 3.1 Toegang tot het recht op lokaal niveau

Toegang tot het recht gaat over de mogelijkheid voor betrokkenen om (lokaal) persoonsgericht maatwerk ter discussie te stellen, zowel informeel als formeel. Het gaat om het “zoeken naar een oplossing voor grieven door middel van formele en informele instituties: de bescherming van rechten, juridische zelfredzaamheid, rechtsbijstand, jurisprudentie en de effectiviteit van gerechtelijke beslissingen” (VN UNDP 2005, p. 5). In andere woorden: als de overheid ingrijpt op individueel niveau, terecht of niet, dan heeft dit tot gevolg dat in een democratische rechtsstaat burgers zich daartegen mogen verweren. Vanuit een mensenrechtenperspectief is dit het recht op een effectief rechtsmiddel, een eerlijk proces en juridische bijstand. Onder andere het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) erkent het recht op een eerlijk proces en een effectief rechtsmiddel voor het individu (artikel 6 en 13 EVRM). Ook het EU Handvest heeft het recht op een effectief rechtsmiddel en een eerlijk proces voor alle Unie-burgers vastgelegd (artikel 47 EUH).

Ter illustratie: er is een gegronde vermoeden dat een zestienjarige vrouw probeert uit te reizen naar Syrië. Zij wordt als gevolg daarvan door een kinderrechter onder toezicht gesteld (jeugdrecht) en haar paspoort wordt ingehouden door de burgemeester uit haar woonplaats, op verzoek van de minister van V&J of de AIVD (artikel 23 Paspoortwet). De dame, of haar wettelijke voogden, kunnen hun eventuele bezwaren uiten bij de kinderrechter en bezwaar maken bij de burgemeester tegen het intrekingsbesluit. Er is dus wel rechtsbescherming; deels inhoudelijk bij de kinderrechter en deels – zij het marginaal – bij de burgemeester. Mogelijk kan, als het bezwaar tegen het intrekingsbesluit niet wordt gehonoreerd, een beroep volgen bij de bestuursrechter. Echter het intrekingsbesluit dat een beperking inhoudt op vrijheid van beweging wordt niet inhoudelijk getoetst (artikel 2 Protocol nr. 4 EVRM). Daarmee rijst de vraag of er voldoende rechtsbescherming is tegen deze ingrijpende paspoortmaatregel.

Persoonsgericht maatwerk in Nederland kan bestaan uit interventies geïnitieerd door de (lokale) overheid, of interventies geïnitieerd door het OM. Daarnaast kunnen zorgtrajecten worden aangeboden vanuit een strafrechtelijke maatregel, via jeugdhulpverlening, via reclassering of door een ‘vrijwillig’ zorgcontract. In vergelijking met het strafrecht zou je kunnen stellen dat de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke waarborgen minder sterk zijn. Zeker als die een bestraffend karakter kennen, zoals een gebiedsverbod. Sommige nieuwe ingrijpende maatregelen krijgen bijzondere rechtsbescherming, zoals het wetsvoorstel Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.<sup>4</sup> Maar de meeste (toekomstige) besluiten vallen onder het gewone recht. En in het kader van de lokale aanpak is dat dus veelal het bestuursrecht. In zo’n geval wordt er dus vaak marginaal getoetst op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Het blijft daarom de vraag of toegang tot het recht ten aanzien van persoonsgerichte interventies in Nederland adequaat is. Toegang tot het recht voor bestuurlijke maatregelen zou sterker kunnen worden als er naast formele rechtsbescherming ook inhoudelijke toetsing door een judiciële instantie wordt georganiseerd. Dat geldt zeker voor bestuurlijke maatregelen met een bestraffend karakter (CRvDM 2016; NJCM 2015).

### 3.2 De context van rechtsbescherming

Er is dus tot op zekere hoogte aandacht voor het beschermen van mensenrechten en de rechtsstaat, bij het tegengaan van terrorisme en (gewelddadig) extremisme in Nederland. Maar er zijn zeker aandachtspunten. Naast de discussie over de rechtsbescherming ten aanzien van bestuurlijke maatregelen, zijn er ook de neveneffecten van interventies zoals discriminatie of privacy- en dataprotectie-inbreuken. Op papier wordt het beschermen van grondrechten en proportionaliteit tot op zekere hoogte erkend (NCTV 2016a). Minder aandacht is er voor

<sup>4</sup> Voor informatie zie de Eerste Kamer website [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34356\\_intrekken\\_nederlanderschap](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34356_intrekken_nederlanderschap), geraadpleegd 27 oktober 2016.

materiële rechtsbescherming tegen bestuurlijk ingrijpen op basis van het risico dat (potentiële) extremisten vormen (CRvdM 2016; Eijkman, Lettinga & Verbossen 2012; Van der Woude 2010).

Daarnaast zijn er vragen ten aanzien van internationale samenwerking. Moet men bijvoorbeeld informatie delen met landen die er andere standaarden op nahouden op het gebied van mensenrechten? Hoe zit het met internationale organisaties? Bijvoorbeeld: in een brief aan de Tweede Kamer in 2009 geeft de minister van BuZa aan dat de bestrijding van terrorisme en extremisme mede gezien moet worden als deel van de strijd voor de bescherming van mensenrechten. Maar dat de bestrijding ook in overeenstemming moet zijn met de mensenrechten en met het internationale recht. Tegelijkertijd ziet de minister een verantwoordelijkheid om waarborgen voor rechtsbescherming in te bouwen. En om onder andere te komen tot een verbetering van toegang tot het recht voor personen die op grond van het 'VN financiële sanctie regime' op een lijst geplaatst worden (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009). Dit internationale voorbeeld laat zien dat politici het belang van rechtsbescherming inzien, maar dat dit in de praktijk soms slechts stapje voor stapje te realiseren is.

### 3.3 Preventie en lokale neveneffecten

We kunnen twee vormen van preventie onderscheiden, zoals ook in hoofdstuk 2 is besproken. De eerste vorm is de *community targeted approach*, waarbij de nadruk ligt op informatie inwinnen en het monitoren van de samenleving. Deze vorm richt zich voornamelijk op het uitsluiten van gevaarlijke individuen. De tweede vorm is de *community focused approach*, waar de aanpak meer gericht is op samenwerking tussen overheid en gemeenschappen, met oog voor de complexiteit in relatie tot etniciteit, politiek, religie en lokale context. De *community focused approach* heeft als basis vertrouwen en inclusie (Spalek 2012). In Nederland wordt bij de lokale geïntegreerde aanpak rekening gehouden met beide vormen van preventie. Men benadrukt dat samenwerking en informatie-uitwisseling op lokaal, nationaal en internationaal niveau, essentieel zijn om zicht te krijgen op mogelijk (gewelddadig) extremistische personen of groepen.

Er bestaat veel discussie over de *community targeted approach*, die erop gericht is zicht te krijgen op personen of groepen. Zo zou er een balans gevonden moeten worden tussen het waarborgen van het recht op privacy van de betrokkene, en het waarborgen van de veiligheid van de samenleving. In Europa en Nederland bestaat meer oog voor het recht op privacy dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, is in een aantal vergelijkende onderzoeken geconcludeerd (Bignami 2011; Hirsch Ballin 2013). Daarnaast wordt kritiek geuit op de transparantie van het gebruik van informatietechnologie en datamining in het kader van de bestrijding van terrorisme en extremisme. Onduidelijk is welke informatie wordt verkregen en gebruikt en welke overwegingen daarachter zitten. Met het uitbreiden van de discretionaire bevoegdheden van de politie en het openbaar bestuur worden steeds meer statistische gegevens gegenereerd, en vaak is onduidelijk waar deze persoonlijke data vandaan komen. Betrokkenen die bijvoorbeeld op een

‘zwarte lijst’ zijn geplaatst, hebben weinig tot geen inzicht in de wijze van datamining, en hoe en door wie zij op de lijst zijn gezet (De Graaf & Eijkman 2011).

Veel *community focused approach*-programma’s zijn vooral gericht op religieus extremisme binnen de islamitische gemeenschap, zo blijkt uit onderzoek (Eijkman e.a. 2012; Thomas 2010; Vermeulen 2014). Bij deze programma’s bestaat het risico dat ze vooral worden ingezet ten aanzien van een gehele gemeenschap, en niet specifiek op risicovolle individuen of groepen. Overheden die zulke programma’s inzetten, moeten zich ervan bewust zijn dat inzet gericht op bijvoorbeeld de gehele islamitische gemeenschap binnen de lokale grenzen, een stigmatiserende werking kan hebben. En dat dit juist kan zorgen voor verdere *disengagement* van deze groep uit de samenleving (Choudhury & Fenwick 2011; CRvdM 2016; Thomas 2009, 2010). Het kan leiden tot het construeren van een ‘verdachte gemeenschap’, zoals een moslimgemeenschap of een bepaalde etniciteit (Hickman, Thomas, Silvestri & Nickels 2011; Hillyard 1993). Dat kan polarisatie tussen verschillende gemeenschappen juist versterken en leiden tot discriminatie op grond van religie of etniciteit (Vermeulen 2014). Preventieve programma’s kunnen zo neveneffecten veroorzaken, waartegen voor de betrokkene of anderen niet altijd directe rechtsbescherming is.

### 3.4 De sanctielijst

Parallel aan het lokale persoonsgerichte maatwerk kunnen andere maatregelen van kracht zijn, zoals we al eerder noemden. Bijvoorbeeld het bevriezen van tegoeden zodat betrokkene geen terroristische misdrijven meer zou kunnen financieren, of een beperking op betaaldiensten als een bankrekening. Het raakt (potentiële) extremisten in hun dagelijks leven. In Nederland wordt dit besluit meestal genomen door de minister van BuZa, in overleg met de ministers van V&J en Financiën. Een voorwaarde voor bevrozing en/of een verbod op betaaldiensten is dat iemand op een nationale, Europese of internationale terrorismelijst staat. Of dat iemand in verband wordt gebracht met (gewelddadig) extremisme of terrorisme, door middel van een strafrechtelijke veroordeling, een Ambtsbericht van de AIVD, of een onderzoek van het OM (Sanctieregeling terrorisme-2007 II).

De betrokkenen kan, indien gewenst, binnen zes weken bewaar maken tegen het sanctiebesluit. Maar het wordt niet inhoudelijk getoetst. Daarmee is de rechtsbescherming voor een repressieve maatregel zoals gezegd mager (artikel 6:5 Algemene Wet Bestuursrecht). Dit besluit heeft als neveneffect dat ook personen die hun straf hebben uitgezeten maar moeilijk kunnen re-integreren. Immers zonder bankrekening geen baan, geen verzekering en dergelijke (Weggemans & De Graaf 2015). Als iemand die in verband wordt gebracht met terrorisme als gevolg van plaatsing op een Europese of internationale sanctielijst (zoals die van VN), zijn of haar banktegoeden niet kan gebruiken of beperkingen heeft ten aanzien van het bankverkeer, dan vormt rechtsbescherming een behoorlijke uitdaging (Van Ginkel 2013). De door de minister van BuZa eerder genoemde VN-sanctieregeling is namelijk één van de maatregelen waarop veel



commentaar is geweest, waar het gaat om rechtsbescherming van de betrokkenen (Cuyvers 2009; Flinterman & Jurjens 2008; Hert & Weis 2009; Hoek & Rijken 2007). De wijze waarop de sanctiemaatregelen, onder andere van de VN, worden toegepast en zich verhouden tot nationaal en Europees recht, is complex.

Met de VN Veiligheidsraad-resoluties 1267 uit 1999 en 1373 uit 2001, zijn deze financiële maatregelen mogelijk gemaakt. Daarmee kunnen tegoeden en andere economische middelen van personen bevroren worden in het kader van de bestrijding van terrorisme. Deelnemende staten dienen dit te doen, zodra het 1267-Sanctie Comité het besluit neemt een persoon, groepering of entiteit op haar sanctielijst te plaatsen. Deze lijst wordt ook wel de 'zwarte lijst' genoemd. De resoluties vloeien voort uit artikel 39 en 41 onder hoofdstuk VII van het VN Handvest (Flinterman & Jurjens 2008). Er staat tegen plaatsing op de lijst geen individuele formele rechtsgang open bij de VN. Maar wel kan de betrokkene naar een speciale Ombudsman stappen. Ook kan zijn of haar lidstaat een verzoek indienen om diegene van de lijst af te halen (Cuyvers 2009; Van Ginkel 2013). De EU heeft deze besluiten in het EU-recht geïmplementeerd. Daarmee is ook een Europese 'zwarte lijst' en bevroeringsmaatregel gecreëerd, afgestemd op de sanctielijst en het beleid van de VN. Ook zijn de sanctieregelingen in nationale wetgeving geïmplementeerd.

Qua rechtsbescherming zijn er de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen geweest. Inmiddels is jurisprudentie verschenen, waarbij personen die op de lijst zijn geplaatst dit aanvechten, onder andere op basis van het EU-recht (EG GvEA 12 december 2006). Ondanks deze ontwikkelingen blijft het in de praktijk lastig voor personen om van de lijst af te komen (Hoek & Rijken 2007; Van Ginkel 2013). De diverse financiële sanctieregelingen laten zien dat bestuurlijke maatregelen formele en materiële rechtsbescherming ontberen, op internationaal, Europees en nationaal niveau.

### **3.5 Nieuwe wetsvoorstellen voor lokale bestrijding**

Ook op de wetsvoorstellen die zijn voorgesteld parallel aan het AIJ is het nodige commentaar, daar waar het gaat om rechtsbescherming tegen bestuurlijke maatregelen en de neveneffecten van dit type interventies. Zo heeft het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM, 2015) tijdens de consultatieperiode gereageerd op het Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Het NJCM stelt dat met het wetsvoorstel het recht op een eerlijk proces niet voldoende geborgd wordt. En dat per geval afweging door een onafhankelijk rechter gewenst is. Daarnaast stelt het NCJM dat het wetsvoorstel niet in overeenstemming is met het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN). En dat ook hier een rechterlijke toetsing vooraf gewenst is om te waarborgen dat er een individuele belangenafweging zal plaatsvinden. Tot slot geeft de NCJM aan dat de Nederlandse regering haar verantwoordelijkheid naar de internationale gemeenschap ontwijkt door personen niet in Nederland te berechten. En dat er

een mogelijk discriminerend effect van de maatregel uitgaat, doordat deze specifiek gericht is op personen met een dubbele nationaliteit. Ook het College van de Rechten van de Mens (het College) benadrukt de discriminerende en stigmatiserende werking (CRvdM 2015b). Het College vindt dat de maatregel dusdanig ingrijpend is in het leven van de betrokken persoon, dat een onafhankelijke rechter die zou moeten opleggen en niet de uitvoerende macht in de vorm van de minister.

Verder is er commentaar op de eerder besproken wetsvoorstellen Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Commissie Meijers 2015; CRvdM 2016, 2015a, 2015b; Eijkman 2016; Staring, De Wit & Nummerdor 2014). Onder andere het College geeft aan dat de maatregelen personen ingrijpend raken. In dit geval in hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in hun recht op vrijheid van beweging. Daarnaast kan het uitreisverbod voor mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit een inbreuk opleveren op het recht op familieleven. Bijvoorbeeld als de persoon een gezin in het buitenland heeft. Het College geeft aan dat het criterium waarop de maatregelen kunnen worden ingezet, een onvoldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis heeft om de inperking van genoemde mensenrechten te rechtvaardigen. Daarnaast vindt het College dat de noodzaak van het conceptwetsvoorstel onvoldoende is aangetoond, omdat de meerwaarde ervan ten opzichte van de mogelijkheden vanuit het strafrecht niet helder is. Een toetsing vooraf door een onafhankelijke rechter is gewenst en van de maatregelen kan mogelijk een discriminerende en stigmatiserende werking van de maatregelen uitgaan, aldus het College (CRvdM 2015a/b).

## 4. De lokale persoonsgerichte aanpak in de praktijk

Hoe ziet de persoonsgerichte aanpak er volgens lokale professionals in de praktijk uit? Dit hoofdstuk bevat een weergave van hun visie, op basis van data gegenereerd uit interviews die we in 2016 met de uitvoerders van de lokale geïntegreerde aanpak hielden. We interviewden in september en oktober van dat jaar tien respondenten, waarvan zeven gemeenteambtenaren die de regie voeren over de persoonsgerichte aanpak binnen hun gemeente. Twee van deze gemeenten zijn grote en geprioriteerde gemeenten<sup>5</sup>. Drie zijn in verhouding kleinere gemeenten in de nabijheid van geprioriteerde gemeenten<sup>6</sup>. Daarnaast interviewden we twee gemeenteambtenaren uit een regio waar in verhouding minder problematiek lijkt te zijn en waar ook geen geprioriteerde gemeenten liggen. Eén van deze gemeenten is groot en heeft een tamelijk grote multiculturele bevolking.<sup>7</sup> De andere gemeente is in verhouding kleiner.<sup>8</sup> Ook spraken we met vertegenwoordigers van partners in de persoonsgerichte aanpak, zoals een beleidsadviseur van het OM<sup>9</sup>, en een procesregisseur en informatieanalist van een Veiligheidshuis<sup>10</sup> – beide organisaties in geprioriteerde gebieden. Tevens spraken we met een politieambtenaar van de CTER<sup>11</sup> uit een regio waarbinnen geen geprioriteerde gemeenten liggen. Vragen die in deze semigestructureerde interviews centraal stonden zijn:

- Hoe hebben de respondenten de persoonsgerichte aanpak ingericht?
- Welke effecten ervaren zij van deze aanpak?
- Hoe noodzakelijk achten zij de rechtsbescherming van betrokkenen bij de interventies die in de aanpak worden ingezet?

### 4.1 Problematiek betreffende extremisme en terrorisme

Alle geïnterviewde respondenten geven aan dat er binnen hun gemeente of regio signalen van radicalisering en extremisme zijn gemeld of opgemerkt. De hoeveelheid signalen en casussen en de aard ervan variëren per gemeente. Aan de hand van de data uit de tien interviews bespreken we de problematiek rondom radicalisering, extremisme en terrorisme binnen de gemeenten of regio's.

#### 4.1.1 Religieus extremisme

In alle gemeenten ligt de focus van de problematiek vooral in de sfeer van religieus extremisme. In de twee geprioriteerde gemeenten zijn casussen bekend van uitreizigers en terugkeerders –

<sup>5</sup> In deze publicatie wordt naar de twee respondenten uit geprioriteerde gemeenten verwezen met gemeenteambtenaren 1 en 2.

<sup>6</sup> In deze publicatie wordt naar deze respondenten verwezen met gemeenteambtenaren 3, 4 en 5.

<sup>7</sup> In deze publicatie wordt naar deze respondent verwezen met gemeenteambtenaar 7.

<sup>8</sup> In deze publicatie wordt naar deze respondent verwezen met gemeenteambtenaar 6.

<sup>9</sup> In deze publicatie wordt naar deze respondent verwezen met beleidsmedewerker OM.

<sup>10</sup> In deze publicatie wordt naar de procesregisseur verwezen met medewerker Veiligheidshuis 1 en de informatieanalist met medewerker Veiligheidshuis 2.

<sup>11</sup> In deze publicatie wordt naar deze respondent verwezen met politieambtenaar.

ongeveer tien casussen per gemeente. Verder besprak men tientallen casussen waarvan signalen van radicalisering zijn opgevangen en waarbij mogelijk enkele potentiële uitreizigers zijn. In een van deze gemeenten is enkele jaren terug een criminele jeugdgroep geradicaliseerd. Veel leden van deze groep zijn in korte tijd uitgereisd. Het radicaliseringproces leek hier heel snel te zijn gegaan, waarschijnlijk door de groepsdynamiek en -druk. Inmiddels zijn een aantal groepsleden teruggekeerd en sommigen zijn weer in het criminele circuit beland. Gemeente en partners maken zich zorgen over jongeren die met deze terugkeerders optrekken. Beide respondenten uit de geprioriteerde gemeenten geven aan dat er de laatste maanden weinig tekenen van potentiële uitreizigers zijn en meer van mogelijke terugkeerders. Dat heeft volgens hen te maken met de ontwikkelingen in de strijdgebieden. Wel lijkt er een andere ontwikkeling te zijn. Steeds vaker voelen ook vrouwen en meisjes zich aangetrokken door het extremistisch gedachtegoed. Waar tot begin 2016 vooral mannen en jongens in de casus-overleggen werden besproken, lijken daar nu meer meisjes en vrouwen bij te komen (gemeenteambtenaren 1 en 2). Dit wordt bevestigd door een respondent van het Veiligheidshuis (medewerker Veiligheidshuis 1), waar een meidengroep met extremistisch gedachtegoed is besproken en waarop interventies zijn ingezet. Ook hier was sprake van een bepaalde groepsdynamiek betreffende radicalisering en aantrekking tot extremistisch gedachtegoed. Anders dan bij de jongensgroep was in deze groep bovendien sprake van aantrekking tot en verheerlijking van jihadistische strijders, als “het ultieme vriendje” (medewerker Veiligheidshuis 1). Groepsdynamiek en groepsprocessen kunnen een grote invloed hebben op de radicalisering van personen, bleek uit verschillende onderzoeken (Borum 2011; McCauley 2004). Bij radicalisering binnen groepen bleken dit met name peergroepen te zijn. Geradicaliseerde personen rekruteren binnen de groepen zelf en er heerst een hoge mate van groepsidentiteit (Bakker 2006). Dit komt overeen met de groepen waarover de respondenten spraken. Ook hier was sprake van peergroepen en groepsdruk.

In de niet-geprioriteerde gemeenten is het aantal signalen van radicalisering, (potentiële) uitreizigers en terugkeerders en overige casussen lager dan in de geprioriteerde gemeenten. Desondanks zijn er wel zorgwekkende signalen en casussen, zo vertellen vier respondenten (gemeenteambtenaren 5, 6, 7 en politieambtenaar). Bijna elke gemeente heeft te maken gehad met een of enkele uitreiziger(s) en terugkeerder(s). Verder ging het om signalen over mogelijk radicaliserende jongeren, om terugtrekkende bewegingen (*exclusion*) van islamitische en salafistische bewegingen en verenigingen, en om een vestiging van een vereniging die verdacht werd connecties te hebben met religieus extremisten. De signalen komen veelal via partners, een ambtsbericht van de geheime dienst of sleutelfiguren binnen de gemeente. Opvallend is wel dat drie gemeenteambtenaren aangeven dat contact is gezocht door een andere gemeente (vaak een geprioriteerde gemeente), waaruit een ‘aandachtspersoon’ verhuist naar de betreffende gemeente (gemeenteambtenaren 3, 5 en 6).

#### **4.1.2 Overige vormen van extremisme**

Voor andere vormen van extremisme dan religieus extremisme is weinig aandacht in gemeenten. Hiervan zijn ook minder signalen. Binnen een gemeente waar een

vluchtelingenopvang is opgezet, zagen respondenten daarop wel reacties van rechts-extremisten en discussies met links-extremisten (gemeenteambtenaren 1, 3, 4). Ook kunnen discussies binnen de Nederlands-Turkse en Nederlands-Koerdische gemeenschap opblazen en voor incidenten zorgen (gemeente-ambtenaren 1 en 4). Dit soort extremisme steekt meestal kortstondig de kop op, maar daarna is het al gauw weer rustig, zo vindt men bij de meeste gemeenten. De aanpak zoals die bij religieus extremisme wordt gevolgd, past niet bij deze andere vormen van extremisme, vinden enkele respondenten vanuit gemeenten (gemeenteambtenaren 1 en 5) en een respondent van de politie die hiermee wel eens te maken hebben gehad. Vaak is volgens hen een gesprek met een wijkagent of andere ambtenaar al voldoende om de rust te laten weerkeren. Bovendien treden bijvoorbeeld rechts-extremisten meer in de openbaarheid dan religieus extremisten en zijn zij daarom makkelijker te signaleren en benaderen (gemeenteambtenaar 1 en politieambtenaar). In de literatuur wordt hier weinig over geschreven. Bekend is dat de aard van *disengagement*-programma's voor rechts-extremisten en religieus extremisten vaak verschilt, maar er is weinig vergelijkend onderzoek (Sieckelink & De Winter 2015). Bovendien zouden deze verschillen in de programma's elkaar volgens de onderzoekers juist kunnen aanvullen bij de aanpak van verschillende vormen van extremisme, en niet impliceren dat een andere aanpak vereist is (Demant, Slootman, Buijs & Tillie 2008).

De beleidsadviseur van het OM geeft wel aan dat in sommige regio's rechts-extremisme een probleem is en dat hier aandacht voor moet zijn. De overige vormen van extremisme en terrorisme lijken de afgelopen jaren echter enigszins onderbelicht door de politie en inlichtingendiensten, aldus de respondent. Nu lijkt hier steeds meer aandacht voor te zijn, maar de focus ligt toch vooral bij het religieus extremisme. De respondent verklaart dit enerzijds uit de zichtbaarheid en impact van een mogelijk gewelddadig terroristische aanslag en het uitreizen naar strijdgebieden, en anderzijds uit de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op het gebied van radicalisering. De meest zorgwekkende signalen betreffen religieus extremisme.

## 4.2 Inrichting persoonsgerichte aanpak

De lokale persoonsgerichte aanpak is ontstaan vanuit noodzaak, geven respondenten van alle gemeenten aan, op één gemeente na (gemeenteambtenaar 4). Signalen werden opgepikt en daarop moest gehandeld worden. Bij de geprioriteerde gemeenten was dit omstreeks 2012-2013 en bij de meeste niet-geprioriteerde gemeenten ontstond dit later. Alle respondenten geven aan dat zich een of meerdere casus(sen) hebben voorgedaan binnen de gemeente of regio, waar interventies op zijn ingezet door middel van een multidisciplinaire aanpak. Deze aanpak is specifiek gericht op religieus extremisme en niet op andere vormen van extremisme. Hoe hebben de gemeenten en regio's de persoonsgerichte aanpak van religieus extremisme ingevuld? We analyseren hoe zij het proces hebben ingericht, op welke wijze ze omgaan met bewustwording en het duiden van signalen, en het netwerk dat men heeft opgezet.

#### 4.2.1 Proces

Bij veel gemeenten is de aanpak dus uit noodzaak ontstaan door signalen van radicalisering en/of (religieus) extremisme. Wanneer signalen worden gemeld, zoekt men eerst intern informatie en maakt men een eerste inschatting. Er wordt opgeschaald als de mogelijkheid bestaat dat het een signaal is van radicalisering, extremisme of terrorisme. Het signaal wordt in een overleg besproken en gewogen (gemeenteambtenaren 1-7). Alle gemeenten hebben een door de overheid beoogd multidisciplinair overleg ingericht om de signalen te bespreken. De wijze waarop deze overleggen zijn ingericht verschilt per gemeente.

#### GEPRIORITEERDE GEMEENTEN

De twee geprioriteerde gemeenten hebben verschillende structurele overleggen opgezet. In een tweewekelijks afstemmings- of wegingsoverleg worden alle eerste signalen ingebracht. Aanwezig bij deze overleggen zijn vaak professionals uit de gemeente, politie, OM en Veiligheidshuis; soms ook professionals van de NCTV. Ook wordt tijdens zo'n overleg een expert ingezet die veel kennis heeft van de islam en kan helpen de signalen te duiden en wegen. De deelnemers kijken gezamenlijk naar het signaal, bijvoorbeeld een melding van een wijkagent dat terugkeerders contact zoeken met jongeren en hen lijken te rekruteren. Vervolgens verzamelen partners, indien nodig, extra informatie binnen de eigen organisatie om de melding goed te kunnen duiden. Na het wegen van de signalen wordt een koers bepaald.

Sommige meldingen zijn geen 'echte signalen' en deze meldingen worden van de lijst gehaald. Waar wel zorgen zijn over een melding, wordt een eerste koersbepaling gemaakt voor mogelijke interventies en benodigde partners. Als het signaal gaat over mogelijke uitreizigers of terugkeerders legt men de koersbepaling voor aan de lokale driehoek. Die neemt dan uiteindelijk de beslissing over de te volgen lijn. Als een preventieve zachte interventie voldoende lijkt, wordt dit niet altijd afgestemd met de driehoek binnen alle gemeenten. Bijvoorbeeld ondersteuning bij het zoeken van een baan en begeleiding door een jongerenwerker. Melding en koersbepaling worden vervolgens doorgezet naar het casusoverleg, dat plaatsvindt binnen het Veiligheidshuis. Het Veiligheidshuis faciliteert dit casusoverleg en zorgt ervoor dat de benodigde partners aan tafel zitten. Gezamenlijk wordt een plan van aanpak gemaakt voor de in te zetten interventies op persoonsniveau. Partners komen geregeld bijeen per casus in het casusoverleg, om de voortgang te bespreken. Indien er in de casus kan worden afgeschaald of moet worden opgeschaald, wordt dit teruggelegd bij het afstemmings- of wegingsoverleg en de lokale driehoek. Naast deze twee uitvoerende overleggen, hebben de geprioriteerde gemeenten ook structurele overleggen op strategisch niveau om interventies, processen, samenwerking en beleid te versterken. Ook is er een overleg voor geprioriteerde gemeenten en de NCTV om ontwikkelingen te bespreken en best practices uit te wisselen. Beide geprioriteerde gemeenten helpen omringende gemeenten binnen de eigen regio, en faciliteren deelname van deze gemeenten in de aanpak. Bijvoorbeeld door hen te laten aansluiten bij de overleggen, te helpen met weging en duiding van de signalen, gezamenlijk trainingen te volgen en themadagen te organiseren (gemeenteambtenaren 1 en 2).

### NIET-GEPRIORITEERDE GEMEENTEN

Bij niet-geprioriteerde gemeenten is er niet altijd sprake van een structurele vorm van overleg en inrichting van de aanpak. Eén gemeente die grenst aan een geprioriteerde gemeente, wordt wel meegenomen in de structurele vorm en neemt deel aan de periodieke uitvoerende overleggen (gemeenteambtenaar 3). Twee andere gemeenten hebben intern een meldpunt ingericht om alle informatie te verzamelen, en kunnen gebruik maken van de kennis en expertise van nabijgelegen geprioriteerde gemeenten (gemeenteambtenaren 4 en 5). Deze gemeenten helpen hen met het duiden en de koersbepaling. Hier is de werkwijze dan ook meer incident-gestuurd. Twee andere gemeenten – die niet in de buurt van een geprioriteerde gemeente liggen – hebben eveneens een meer incidenteel gestuurde werkwijze. Weging en koersbepaling van de signalen gebeuren vaak intern, na overleg met de partners. Dit wordt besproken met de burgemeester. Aan een goede inrichting van een casusoverleg bij het Veiligheidshuis wordt nog gewerkt.

Eén van de respondenten geeft aan dat men bezig is met het uitwerken van plan van aanpak, processen en het aanjagen van samenwerking met andere gemeenten. Maar waar het team tegenaan loopt is capaciteitsgebrek en het ontbreken van het gevoel van nut en noodzaak. Zowel intern als bij partners en andere gemeenten. Dat komt vooral doordat er minder signalen van radicalisering binnen deze regio zijn (gemeenteambtenaar 6). Binnen de andere – in verhouding grotere – gemeente hebben zorgpartners, veiligheidspartners en sleutelfiguren vanuit intrinsieke motivatie en eigen expertise samenwerking gezocht en projecten opgezet. “Dit loopt goed en er is geen behoefte een en ander in vaste processen te gieten” (gemeenteambtenaar 7). Maar wat gebeurt er bijvoorbeeld wanneer verhuizingen van betrokkenen worden gemeld? Bijvoorbeeld de verhuizing van een geprioriteerde gemeente naar een kleinere gemeente met minder casussen? Dit wordt niet altijd eenduidig opgepakt.

Drie gemeenteambtenaren (2, 3, 5) geven aan dat ze de aanpak, nu die eenmaal loopt, graag intern en gemeentebreed willen borgen binnen de reguliere werkprogramma's en werkprocessen. Vaak is de uitvoering van de aanpak gesitueerd bij het domein veiligheid van de gemeente. Maar gezien de vele zorgaspecten in de aanpak zou ook het zorgdomein nauw betrokken moeten zijn. Vooral preventieprojecten en netwerken met zorgpartners zouden binnen beide domeinen geborgd moeten worden, vinden de respondenten. Dit blijkt in de praktijk problematisch (gemeenteambtenaren 2-6). Medewerkers van het veiligheidsdomein en het zorgdomein kunnen elkaar niet goed verstaan. Beide werken vanuit een verschillend doel: de openbare veiligheid waar men snel moet acteren om problemen aan te pakken, versus de hulpverlening waar het belang van het individu voorop staat. Momenteel kan men elkaar intern onvoldoende vinden, geven vier gemeenteambtenaren aan. Men handelt vooral vanuit incidenten en samenwerking tussen beide domeinen is niet structureel gemeentebreed geborgd (gemeenteambtenaren 2, 3, 5, 6).

#### **4.2.2 Bewustwording en duiding**

Door alle gemeenten is de afgelopen jaren veel energie gestoken in bewustwording rondom het thema religieus extremisme. Bijvoorbeeld in de vorm van themadagen, lezingen en presentaties om gemeentenbesturen, interne medewerkers, partners en sleutelfiguren te informeren. Daarnaast zijn driedaagse verdiepende trainingen gevolgd door professionals die veel te maken hebben met het onderwerp. Door de 'mensen op straat en achter de balie' zijn eendaagse cursussen gevolgd. "Het is belangrijk dat mensen signalen leren te herkennen", vertelt een respondent, maar ook "leren wat geen signalen zijn en niet overal bang voor worden" (gemeenteambtenaar 4). Vooral het goed duiden van signalen is een 'vak apart', vinden alle respondenten. Dit sluit aan bij onderzoek waarin de problematiek wordt beschreven rondom signalen en het duiden hiervan.

Er zijn geen vaste patronen of een vaste set met indicatoren voor radicalisering en extremisme. Dat bemoeilijkt het herkennen en duiden van signalen (Dalgaard-Nielsen 2010; Schmid 2013; Schuurman & Eijkman 2015). Veel gemeenten maken hiervoor gebruik van experts. Het is belangrijk dat deze experts diepgaande kennis hebben van de islam. Vaak is de expert dan ook zelf moslim (gemeenteambtenaren 2, 3, 4, 7 en medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). Alle gemeenteambtenaren geven aan niet de illusie te hebben dat zij voldoende kennis en expertise bezitten om dit gesprek aan te gaan. Ze benadrukken het belang van experts in de duiding van signalen. Deze experts zijn echter schaars (gemeenteambtenaren 2, 3, 4 en medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). Wel ondervond men dat door het creëren van meer bewustwording meer signalen worden opgemerkt, er meer inzicht is in radicalisering, meer begrip van religie en cultuurverschillen, en dat frontlinie-professionals elkaar beter weten te vinden.

#### **4.2.3 Netwerk en samenwerking**

Alle respondenten bevestigen het belang dat de NCTV (2014) hecht aan een goed netwerk. Niet alleen de relaties met de partners in de aanpak, maar ook die met sleutelfiguren en lokale professionals die nauwe contacten met de samenleving onderhouden, signalen kunnen opvangen en ontwikkelingen in beeld kunnen brengen. Belangrijk is dat men blijft investeren in het netwerk. Men investeert in het netwerk met partners om informatie bij elkaar te brengen en een gezamenlijk afgewogen koers te bepalen. Het netwerk van 'mensen op de straat', zoals jongerenwerkers en wijkagenten is belangrijk in het verzamelen van informatie en het interveniëren (gemeenteambtenaren 1, 2, 6, 7 en politieambtenaar).

Binnen één regio heeft men een netwerkregisseur. Die houdt zich specifiek bezig met het thema radicalisering en extremisme en risico-individuen en -groepen. De netwerkregisseur onderhoudt nauwe banden met de samenleving en met sleutelfiguren. De regisseur werkt niet alleen incident-gestuurd, maar blijft contacten onderhouden en voert preventief gesprekken met de omgeving. Bijvoorbeeld met bezorgde burgers en ouders, maar ook met personen waar signalen van radicalisering van zijn waargenomen. Netwerkregisseurs hebben een breder bereik dan lokale professionals die in bepaalde wijken of regio's werken (medewerker 1 Veiligheidshuis).



Jongerenwerkers en wijkagenten hebben ook vaak goede toegang en zijn belangrijk voor het netwerk, stellen gemeenteambtenaren (2, 4, 5, 6, 7). Over het geheel genomen zijn de respondenten tevreden over de samenwerking met partners in de aanpak. Voldoende vertrouwen in elkaar is een belangrijke voorwaarde om informatie met elkaar te delen. Structureel overleg helpt dit vertrouwen te stimuleren.

Wel ervaren vier respondenten soms problemen rondom de informatie-uitwisseling. Dit komt vooral voor in regio's waar geen structureel overleg plaatsvindt. Iedere partner zit er vanuit een eigen doel en men is het niet altijd gewend informatie buiten de organisatie te delen, geven respondenten aan. Daarnaast hebben verschillende respondenten moeite met de informatieverschaffing van de AIVD. Als zij een ambtsbericht krijgen van de AIVD bevat dit vaak weinig informatie. Men begrijpt dat meer informatie niet altijd mogelijk is, maar soms is het lastig om dan een goede eigen afweging te maken. Zeker aangezien de gemeente regie voert in de lokale aanpak en er soms al interventietrajecten lopen. Dit gebrek aan informatie van nationale partners is ook in eerder onderzoek bevonden (De Jongh 2015).

### 4.3 Interventies

Alle respondenten geven aan in het kader van de aanpak van religieus extremisme interventies te hebben ingezet. Zowel strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen, als begeleiding door middel van zorgtrajecten en andere preventieve interventies. Gevraagd naar de effecten van interventies antwoorden de respondenten van het Veiligheidshuis: "Helaas, dé interventie bestaat niet, het is altijd een weloverwogen combinatie van interventies en partners die passen bij de specifieke casus". Alle respondenten bevestigen dit: het is altijd maatwerk. Dit blijkt ook uit ander onderzoek (Coolsaet 2016). Deze afweging van interventies en maatwerk per casus wordt ook bij de aanpak van andere vormen van criminaliteit gebruikt. Het belang van de context van casussen wordt benadrukt (Menger & Krechtig 2016). Ook is het soms 'strategisch handig' om bepaalde interventies juist níét in te zetten, zoals het stoppen van een uitkering. Door de mogelijkheid in gesprek te blijven met betrokkenen en voorwaarden te stellen aan bepaalde voordelen, kan beter zicht op en contact met de betrokkene gehouden worden (gemeenteambtenaar 6). Keuzen voor een interventiestrategie en voor partners zijn afhankelijk van de mate waarin de betrokkene geradicaliseerd is, van de omgeving en de sociale omstandigheden van de betrokkene, en van de ingangen die lokale professionals hebben tot de betrokkene.

Er is geen blik met vaste interventies dat je voor een bepaalde doelgroep kunt opentrekken, zeggen de respondenten. De 38 maatregelen die in het actieprogramma zijn terug te vinden, maken de persoonsgerichte aanpak die nu wordt toegepast in het kader van religieus extremisme niet ineens heel anders dan de reguliere persoonsgerichte aanpak binnen het

Veiligheidshuis.<sup>12</sup> Men put uit het bestaande aanbod. En dit wordt aangevuld en aangescherpt met de nieuwe maatregelen (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). De meeste respondenten geven aan het gevoel te hebben dat er sinds 2012 beter zicht is op de problematiek en betrokkenen. Dat kan men nooit zeker weten, geven ze toe, maar het gevoel is er wel. Daarnaast geven ze aan positieve effecten te ervaren, mits de interventies op een juiste wijze worden toegepast en er goed wordt samengewerkt met de partners.

#### **4.3.1 Preventie**

Over het geheel genomen vinden respondenten dat preventieve trajecten het meeste effect sorteren. Bijvoorbeeld begeleiding en een stevig netwerk van sleutelfiguren voor tegengeluid. Althans, als deze interventies toepasselijk zijn in de specifieke casus. Ook de respondenten vanuit de politie en het OM onderschrijven het belang van preventieve inzet en begeleidingstrajecten. Juist doordat in dit soort zaken vaak sociologische en economische aspecten een grote rol spelen, zoals werk, toekomstperspectief en sociale banden, is het belangrijk de sociale omstandigheden van de betrokkenen te verbeteren (Coolsaet 2016).

Respondenten vanuit politie en OM bepleiten dat juist moet worden voorkomen dat het tot een strafzaak komt. Als een persoon zich in het begin van het radicaliseringsproces bevindt, kan een dialoog met een expert of sleutelfiguur al veel doen. Belangrijk is wel dat er kennis is van de religie en omgeving, dat er een vertrouwensband is, en dat de betrokkene wordt gehoord en niet verhoord (gemeenteambtenaar 2). Verschillende onderzoeken richten zich op het inzetten van sleutelfiguren en het aangaan van het gesprek met geradicaliseerde individuen en extremisten. Resultaten zijn wisselend, afhankelijk van de context. We moeten vermijden een stigmatiserende werking te laten uitgaan naar een specifieke bevolkingsgroep, of hen alleen te gebruiken voor het inwinnen van inlichtingen (De Jongh 2015; Vermeulen 2014; Vermeulen & Bovenkerk 2012; Sieckelink & De Winter 2015). Maar men moet er ook voor waken alle betrokkenen als slachtoffer te zien: dit kunnen ook potentiële daders zijn, voegt een respondent hieraan toe (gemeenteambtenaar 4).

De ervaringen met trajecten in scholen en moskeeën zijn wisselend. Een respondent uit een gemeente geeft aan dat juist de scholen en moskeeën die je zou willen bereiken, niet open staan voor dit soort preventieve trajecten (gemeenteambtenaar 6). Op zich is dat niet raar. Immers het gaat vaak om vertrouwen of een gevoel dat informatie bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten terecht kan komen (De Jongh, 2015). Een andere gemeentelijke respondent geeft aan juist veel aan deze trajecten te hebben. Binnen die gemeente hebben verschillende multiculturele instellingen zich verenigd, en fungeren ze als een denktank in het tegengaan en voorkomen van radicalisering. De gemeenteambtenaar bemerkt dat daardoor de dialoog over religie breed

<sup>12</sup> Binnen Veiligheidshuizen wordt reeds samengewerkt met partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur, om overlast, huiselijk geweld en criminaliteit aan te pakken die voortkomen uit complexe problematiek. Om deze problematiek aan te pakken wordt een combinatie van zorg en waar nodig repressie ingezet (<http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond#.WBR-PuCLS00>, toegang 1 november 2016).

wordt gevoerd, en dat gerespecteerde personen binnen de gemeenschap tegengeluid bieden (gemeenteambtenaar 7). Ook ervaart men het als belangrijk om na internationale aanslagen – zoals die in Parijs in november 2015 – contact te zoeken met het netwerk. Vaak ontstaat er toch onrust in de omgeving, waar op een constructieve wijze mee moet worden omgegaan. Men richt zich dan vooral op scholen en moskeeën en hoe leerlingen en bezoekers gerustgesteld en geïnformeerd kunnen worden (gemeenteambtenaren 1 en 2).

Een belangrijke doelgroep zijn de achterblijvers van uitgereisden (gemeenteambtenaren 1, 3 en medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). Met de familie en omgeving van uitgereisde personen moet intensief contact gehouden worden. Dat helpt bij de informatiepositie, mogelijke terugkeer kan beter worden opgemerkt en mogelijke radicalisering van bijvoorbeeld broers en vrienden kan ook in de gaten gehouden worden. Maar het uitreizen heeft ook een enorme impact op de familie, school en buurt (Weggemans, Bakker & Grol 2014). Vaak wordt het opgepikt door de media en wordt het leed versterkt door herhaalde nieuwsberichten. Dit kan ook polarisatie in de hand werken, doordat mensen uit de omgeving zich tegen de achterblijvers gaan keren (gemeenteambtenaren 1 en 2).

#### **4.3.2 Bestuurlijke interventie**

Over bestuurlijk maatregelen als de paspoortmaatregel verschillen de meningen van de repondenten. Drie respondenten geloven in de versturende werking van deze maatregel, door het opwerpen van een extra barrière voor uitreis (gemeenteambtenaar 1, politieambtenaar en beleidsadviseur OM). Andere respondenten geven aan dat als iemand écht weg wil, dit toch wel lukt, ook zonder paspoort. Om deze reden zien zij weinig meerwaarde in de paspoortmaatregel (gemeenteambtenaren 3, 4 en 6). Daarnaast geeft een respondent uit een gemeente aan dat hij een ‘aanjagende werking’ ziet van de maatregel. Als de maatregel wordt opgelegd door de minister, lijken partners de casus serieuzer te nemen en “gaan partners harder lopen” (gemeenteambtenaar 5). Men ervaart het wel als lastig om te bewijzen dat iemand naar een strijdgebied wil afreizen en niet van plan is om vakantie te vieren.

De financiële sanctiemaatregel is een bijzondere en ingewikkelde interventie (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis en beleidsadviseur OM). Het is enorm van belang deze op een juiste wijze toe te passen. Men ervaart de maatregel in het algemeen als effectief, indien toegepast op personen die in het strijdgebied deelnemen aan de strijd. Op deze manier wordt voorkomen dat Nederland de strijd financiert. Echter wanneer personen terugkeren, kan er een negatieve werking uitgaan van de maatregel. Personen kunnen door de maatregel slecht integreren, ervaren een gevoel van uitsluiting en worden daardoor versterkt in het radicaal gedachtegoed (medewerkers Veiligheidshuis en beleidsadviseur OM). Een onderzoek onder ex-gedetineerden bevestigt dit (Weggemans & De Graaf 2015). Ook heeft een behoorlijk aantal uitgereisden een crimineel verleden (Coolsaet 2016). Zij worden op deze manier juist gestimuleerd om op “andere wijze aan hun geld te komen” (beleidsadviseur OM).

Binnen gemeenten wordt vaak gezocht naar 'bestuurlijke haakjes', die mogelijkheden geven te interveniëren op een zachte manier. Deze bestuurlijke haakjes liggen vooral op het gebied van ondersteuning die gemeenten kunnen bieden op het gebied van woonruimte, dagbesteding, uitkeringen, persoonlijke begeleiding en andere vormen (zorg)begeleiding. Aan deze ondersteuning kunnen voorwaarden worden verbonden, waardoor nauw contact mogelijk blijft en een tegenprestatie kan worden vereist. Op deze manier kan men zorgen dat betrokkenen zich richten op het creëren van een zinvol bestaan en een nuttige dagbesteding. En dat ze zichzelf daarvoor ook inzetten door werk te zoeken of een opleiding te volgen. "De gemeente handelt het liefst zacht waar kan en hard waar moet" (gemeenteambtenaar 2). Op deze manier proberen gemeenten enkele mogelijke triggers voor radicalisering weg te nemen, zoals het gevoel van sociale uitsluiting en een vorm van identiteitscrisis en wantrouwen in de overheid (Bartlett, Birdwell & King 2010).

Wat betreft de wetsvoorstellen met nieuwe bestuurlijke maatregelen, is de verwachting wisselend en vaak onbekend. De beleidsadviseur van het OM geeft aan dat naar zijn mening de wetsvoorstellen weinig vernieuwende interventies zullen voortbrengen, ten opzichte van de interventies die nu al kunnen worden ingezet. Mogelijk kan men sneller schakelen door de nieuwe wetten. Maar deze respondent vertelt dat snel schakelen nu ook al kan, op basis van de huidige wetgeving.

#### **4.3.3 Strafrechtelijke interventie**

Preventie en zachte maatregelen hebben dus de voorkeur van alle respondenten boven strafrechtelijke maatregelen. Maar soms zijn personen al zo ver in het radicaliseringsproces, dat harde maatregelen nodig zijn (medewerkers Veiligheidshuis en beleidsmedewerker OM). Effecten van deze maatregelen zijn vooral: verstoren, monitoren en gevaar uit de samenleving verwijderen. De beleidsadviseur van het OM geeft aan dat het toepassen van strafrechtelijke maatregelen niet alleen als ultimatum remedium moet worden gedaan, maar vooral als "optimum remedium, dus hoe kunnen we het strafrecht het beste inzetten, naast andere interventies, om het gewenste effect te bereiken". De politiek wil graag hard optreden en "preventie is in de nationale politiek gezien niet sexy". Maar de ervaring van deze respondent is juist dat alleen strafrechtelijk en hard optreden minder effectief is dan een combinatie van interventies.

Over het detineren van geradicaliseerde personen zijn de meningen wisselend en dubbel. Dit blijkt ook uit onderzoek, waar de balans tussen het hoge beveiligingsniveau in terroristenafdelingen en resocialisatie van gedetineerden binnen deze afdelingen lastig blijkt (Veldhuis, Gordijn, Lindeberg & Veenstra 2011). Enerzijds lijkt het respondenten in sommige zeer risicovolle gevallen nodig om iemand even uit de samenleving te verwijderen (gemeenteambtenaren 1 en 5, politieambtenaar en beleidsadviseur OM). Anderzijds worden ook de neveneffecten van detentie gezien. Zo kunnen betrokkenen die in een gesloten inrichting zitten verder geïsoleerd raken. Een respondent geeft een voorbeeld van een meisje dat in een gesloten jeugdinrichting was geplaatst (gemeenteambtenaar 7). In de inrichting konden de

begeleiders onvoldoende toegang tot haar krijgen. En na deze plaatsing leek zij verder verwijderd van de samenleving en was haar radicaal gedachtegoed versterkt. De beleidsadviseur van het OM geeft aan dat ook goed moet worden nagedacht over plaatsing tijdens detentie, om te voorkomen dat personen met eenzelfde radicaal gedachtegoed bij elkaar geplaatst worden en elkaar daarin versterken. Al met al concluderen de respondenten dat mensen na detentie niet “gederadicaliseerd naar buiten lopen”. Ook uit onderzoek blijkt dat na detentie bij ex-gedeteneerden sprake kan zijn van toegenomen frustratie en verheviging van radicale denkbepelden (Weggemans & De Graaf 2015).

#### **4.3.4 Neveneffecten**

Interventies kunnen dus ook neveneffecten hebben. Dit geldt niet alleen voor de op zichzelf staande interventies, maar ook voor de wijze van toepassing (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). Zo bleek dat het averechts kan werken wanneer te veel interventies worden toegepast in een korte periode, waardoor al het kruit verschoten is. Bijvoorbeeld door meteen een breed scala aan alle mogelijke ondersteuning in te zetten, in plaats van te starten met één vorm van begeleiding. Daardoor blijven er geen andere opties over en is er bij falen geen ingang meer bij de betrokkene. Preventieve en strafrechtelijke interventies tegelijkertijd inzetten sorteert niet het gewenste effect, zijn alle respondenten van mening. Integendeel, het kan juist negatief uitpakken. Ook is de ervaring dat men niet meteen ‘te stevig’ moet inzetten. Bij een jong meisje meteen het gesprek aangaan over een potentiële uitreis en daar de interventie op afstemmen, kan te ver gaan en dit kan contraproductief werken (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis). De aanpak zou het beste zo klein mogelijk moeten worden gehouden, als de casus zich daartoe leent, en meer gericht moeten zijn op de persoon zelf. Men moet daarom gedoseerd te werk gaan en hierin continu afwegingen maken. Dan is er ook meer zicht op de effecten van de interventies. De neveneffecten van de risico’s van (potentieel) extremisme zijn echter niet altijd te voorzien.

“Het blijft een lerende aanpak, waarin gepioneerd moet worden”, vertellen de medewerkers van het Veiligheidshuis. Dit betekent wel dat men regelmatig met casussen te maken moet hebben om hiervan zo te kunnen leren. Dat is niet bij elke respondent het geval. Daardoor wordt wel eens de kennis en expertise gemist die nodig is om deze lerende aanpak verder vorm te geven. Daarnaast moet capaciteit vrijgemaakt worden om regelmatig met de casuïstiek bezig te zijn. Ook dat blijkt in de praktijk lastig, zeker als er niet veel casussen spelen binnen gemeenten. Een neveneffect is ook, dat met de lerende aanpak ook de betrokkenen leren: “zij worden steeds slimmer en vinden voortdurend manieren om onder de radar te blijven of interventies te ontduiken” (gemeenteambtenaar 1).

#### **4.3.5 Gezamenlijke doelstelling en visie interventies**

Een realistisch doel en een realistische visie bepalen in de persoonsgerichte aanpak en interventiestrategieën, is belangrijk. Men moet onderscheid maken tussen het wenselijke en het mogelijke. Dit ook om “teleurstellingen te voorkomen en er niet moedeloos van te worden”

(medewerker 1 Veiligheidshuis). Zo is het geen realistisch doel om een kopstuk van een extremistische beweging te deradicaliseren, omdat deze persoon te ver in het radicaliseringsproces is. Alle respondenten bevestigen dit en geven aan niet de illusie te hebben (zwaar) geradicaliseerde personen te kunnen deradicaliseren. Ook in de literatuur en door de NCTV wordt de beperkte mogelijkheid van deradicalisering benoemd. *Disengagement* zou een realistischer doel zijn en werkt vooral bij minder ver geradicaliseerde individuen (Clubb 2009; Horgan 2010; NCTV 2014b; Schmid 2013; Sieckelinck & de Winter 2015). Om deze reden is het goed een realistisch doel te stellen. Bij een dergelijke casus kan het doel zijn om de betrokkene te monitoren en verspreiding van radicalisering tegen te gaan. Dit houdt in dat de persoon en zijn of haar ontwikkeling wordt gevolgd, en dat men ingrijpt of bijstuurt wanneer dit nodig is. De omgeving beschermen is hierbij het belangrijkste doel volgens de respondenten (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis en beleidsmedewerker OM). Wanneer het doel is om radicalisering te voorkomen of *disengagement* van radicaal gedachtegoed te bewerkstelligen, moet dit zo vroeg mogelijk in het proces gebeuren. In een casusoverleg kan meer winst worden behaald als iemand nog uit het circuit te halen is. Dit kan niet altijd en is niet altijd realistisch (medewerkers 1 en 2 Veiligheidshuis).

#### 4.4 Rechtsbescherming

Wat betreft de rechtsbescherming geven de respondenten aan dat zij wat betreft strafrechtelijke maatregelen vertrouwen hebben in de bescherming van individuen door de rechterlijke macht, en in de wijze waarop het strafrecht is vormgegeven en rechten toekent aan de verdachte. Ook kenmerkt de aanpak zich door een sterke nadruk op preventie en begeleiding. Betrokkenen krijgen een zorgtraject aangeboden door een zorgaanbieder of gemeente, waar zij voor kunnen kiezen. Hieraan is wel vaak een contract verbonden, met voorwaarden waarin een bepaalde inspanning van de betrokkene wordt gevraagd. Als de betrokkene zich wil onttrekken aan het traject kan hij of zij dat doen. Deze trajecten zijn in essentie vrijwillig en worden niet met dwang opgelegd. Wel is de consequentie dat de betrokkene geen gebruik meer kan maken van de ondersteuning die in het zorgtraject wordt geboden. De respondenten geven aan dat in de afstemmings- of wegingsoverleggen en de casusoverleggen ook een vertegenwoordiger van het OM zit. Die houdt in de gaten of de gekozen interventiestrategie en wijze waarop men met de informatie omgaat, volgens de regels gebeurt. En of er vanuit een strafrechtelijk perspectief geen rechten van betrokkenen worden geschonden. Een aantal onderwerpen kwam in de gesprekken regelmatig naar voren. Daarop gaan we hieronder verder in.

##### 4.4.1 Lijstjes

Verschillende lijsten met betrokkenen bij radicalisering worden bijgehouden door verschillende partners, zo geven de meeste respondenten aan. Zo houdt de politie lijsten bij, maar ook de gemeente. Deze lijsten worden intern gebruikt. Maar alle respondenten geven aan dat het belangrijk is hier kritisch over te blijven, en om te voorkomen dat mensen ‘te makkelijk’ op de lijst worden gezet. Ze refereren hierbij ook aan de landelijke lijst in het kader van de bevrozingsmaatregel. Men is het erover eens dat een landelijke lijst nodig is om te voorkomen

dat ongemerkt terroristen afreizen naar mogelijke doelwitten en dat de strijd gefinancierd wordt. Dit wordt als essentieel ervaren voor een internationale aanpak en de bescherming van de rechtsstaat. Maar respondenten willen absoluut niet dat mensen onterecht op de landelijke lijst komen te staan en daardoor deze ingrijpende maatregelen voor de kiezen krijgen. Juist doordat deze lijst internationaal bekend is. Veel respondenten hebben minder vertrouwen in de rechtsbescherming in bepaalde andere landen. Eenmaal op deze lijst kom je er lastig nog van af, zeker in landen als Turkije (gemeenteambtenaar 2 en medewerkers Veiligheidshuis). Respondenten geven aan dat bepaalde landen minder geneigd lijken mensen van terroristenlijsten af te halen, ook als het 'eigen land' dit wel doet. In de praktijk blijven personen vaak op de lijsten staan, wordt ook in de literatuur aangegeven. Daardoor blijven de financiële sancties gehandhaafd, ook nadat zij hun straf hebben uitgezeten (Cuyvers 2009; Flinterman & Jurjens 2008; Hert & Weis 2009; Hoek & Rijken 2007; De Graaf & Eijkman 2011; Weggemans & De Graaf 2015).

Als de betrokkenen op deze sanctielijsten komen te staan, beperk je hen niet alleen financieel, maar ook in de bewegingsvrijheid. "Mensen moeten niet onterecht op welke lijst dan ook komen te staan. Daarom is een goede duiding door een expert ook zo belangrijk (...). Het afstemmingsoverleg helpt ons hier enorm bij" (gemeenteambtenaar 2). Signalen waarvan de expert aangeeft dat ze geen betekenis hebben, worden van de afstemmingslijst geschrapt. "Je wilt niet dat mensen onnodig een stempel krijgen", aldus deze respondent. De andere respondenten delen deze mening. "Hier komt wel de kunst van het loslaten bij kijken, maar dit durft nog niet iedereen" (gemeenteambtenaar 3). Dit heeft vooral te maken met het onderwerp, geeft zij aan: "Niemand lijkt (...) risico te durven lopen, want als er wat gebeurt, heb je echt de poppen aan het dansen". Men reageert dan mogelijk vanuit angst en dit is volgens de geïnterviewde een slechte raadgever.

#### **4.4.2 Informatie delen**

Het is belangrijk om informatie te delen, geven de respondenten aan. Maar ook dat informatie met de juiste partners moet worden gedeeld en dat men hier vertrouwelijk mee moet omgaan. Daarom is de keuze van de partners ook van belang. "Je moet erop kunnen vertrouwen dat de informatie niet op straat komt te liggen" (gemeenteambtenaar 4). Soms kun je zelfs mensen belasten met informatie die zij liever niet hadden willen krijgen. Bijvoorbeeld door de band met betrokkenen. Om deze reden spreekt men in diverse gevallen aanvankelijk anoniem over signalen met partners, en kiest men de partner strategisch in verband met de verantwoording aangaande informatie.

Partners moeten continu afwegen of het noodzakelijk is om bepaalde informatie te delen (medewerkers Veiligheidshuis). Over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld met partners verschillen de meningen. Zo geeft één gemeenteambtenaar aan dat sommige partners wat "krampachtig informatie bij zich houden" en moeite lijken te hebben dit te delen (gemeenteambtenaar 6). Een andere gemeenteambtenaar vertelt dat op het gebied van dit



thema informatie-uitwisseling soms juist makkelijker lijkt: “Ik noem het woord radicalisering en alle sluizen gaan open” (gemeenteambtenaar 3). Zij benadrukt dat ieder vanuit de eigen professie daarom goed moet opletten wat er met de informatie wordt gedaan. Een enkeling geeft toe dat “soms de randjes worden opgezocht” indien dit noodzakelijk is voor de aanpak. Maar alleen zolang dit vanuit het veiligheidsperspectief kan worden verantwoord. Het streven is om vertrouwelijke informatie zo veel mogelijk te beschermen en binnen de afdeling te houden, en alleen te delen op basis van *need to know*. Sommige gemeenten hebben in de informatie-uitwisseling nog een extra toetsmoment ingebouwd, door eerst toestemming van de burgemeester te vragen voordat zij informatie kunnen ophalen bij partners (gemeenteambtenaren 4 en 5).

#### **4.4.3 Stigmatisering**

Een aantal respondenten geeft aan dat zij ook waken voor stigmatisering van bevolkingsgroepen (gemeenteambtenaren 2, 3, 4, 7). Enerzijds is dit lastig, want je bent bijvoorbeeld toch snel geneigd een islamitische stichting kritisch te bekijken, zo geeft de respondent bij de politie aan. Ook huidige politieke discussies en literatuur laten zien dat bij de aanpak van terrorisme en religieus extremisme het gevaar bestaat van stigmatisering (Choudhury & Fenwick 2011; Eijkman 2010; Eijkman e.a. 2012). Een gemeenteambtenaar heeft er daarom heel veel energie in gestoken om de medewerkers van gemeente en partners te informeren met betrekking tot begrip voor cultuurverschillen, het voorkomen van stigmatisering en aandacht voor discriminatie (gemeenteambtenaar 4).

#### **4.4.4 Informeren betrokkenen**

De werkwijze in de persoonsgerichte aanpak van religieus extremisme wijkt iets af van de reguliere persoonsgerichte aanpak binnen Veiligheidshuizen. In het reguliere traject ontvangen betrokkenen een brief dat zij besproken worden in het casusoverleg. Bij de aanpak van religieus extremisme is ervoor gekozen het sturen van deze kennisgeving op te schorten, totdat er meer bekend is over de risico's en de situatie. Dit wordt vooral gedaan omdat er van deze kennisgeving een mogelijk negatief effect kan uitgaan. Zo kan dit een potentiële uitreiziger bijvoorbeeld juist stimuleren zo snel mogelijk naar een strijdgebied te vertrekken (medewerkers Veiligheidshuis en beleidsadviseur OM). Dit willen respondenten zo veel mogelijk voorkomen. Maar tegelijkertijd wil men in de persoonsgerichte aanpak juist het gesprek aangaan met de betrokkene in kwestie. “Op deze manier weten ze echt wel dat ze besproken worden door ons, daar is niks geheims aan voor die persoon” (gemeenteambtenaar 4). Dit wordt ook bevestigd door de andere respondenten. De meeste betrokkenen begrijpen hierdoor dat informatie wordt gedeeld, vertellen zij.

Eén van de respondenten uit een gemeente noemt het dilemma rondom datamining. Hij vindt dat op een kritische manier gebruik moet worden gemaakt van grote dataverzamelingen, omdat daarbij het gevaar bestaat dat men de context uit het oog verliest. Datamining is naar zijn idee te veel gericht op het generaliseren van groepen, waardoor mogelijk onterechte risico's



aangewezen worden. De respondent noemt een voorbeeld van een salafistisch centrum binnen de gemeente. Datamining zou aanleiding kunnen geven dit centrum te sluiten, doordat dit een 'gevoelig subject' zou kunnen zijn. Echter als naar de context gekeken wordt hoeft dit niet het geval te zijn. "De gemiddelde cijfers hoeven niet altijd te kloppen en daarom moet alles eromheen en de omgeving niet worden vergeten" (gemeenteambtenaar 7). Ook in de literatuur wordt kritiek geuit op het gebruik van datamining in de aanpak van terrorisme. Dit omdat onduidelijk is welke overwegingen achter de verkregen informatie zitten (De Graaf & Eijkman 2011).

#### **4.4.5 Media**

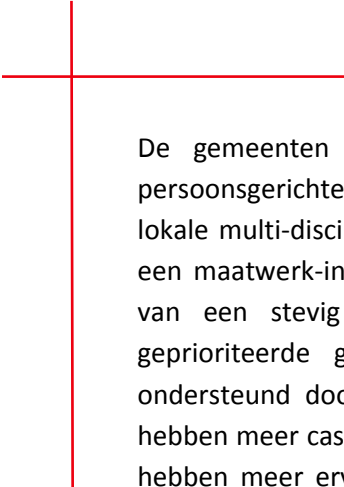
Veel respondenten geven aan moeite te hebben met de manier waarop sommige media berichten over betrokkenen, en hen met naam en toenaam bekend maken. Mensen gaan dan voor eeuwig met een stempel door het leven (gemeenteambtenaren 1, 2, 3 en 7). Vaak is sprake van selectieve berichtgeving. De spannende elementen worden uitvergroot. Dit is in een training ook aan bod gekomen (gemeenteambtenaar 2). Hier werd het verschil in berichtgeving tussen Nederland, België en Duitsland belicht. "Dan merk je hoe sturend en selectief bepaalde Nederlandse media kunnen zijn" (gemeenteambtenaar 2). Het thema radicalisering is "spannend en wordt dan ook sneller opgepikt door de media" (gemeenteambtenaren 1 en 2). Men moet zich hiervan wel bewust zijn en hiervoor waken. De nationaal bekende lijsten helpen hierbij niet. Het is bijvoorbeeld in het geval van uitreizigers ook nog eens verschrikkelijk voor de familie. Zij zitten in een rouwproces en elke keer als de pers het verhaal weer aanhaalt, worden zij hiermee geconfronteerd (medewerkers Veiligheidshuis).

## 5. Conclusie

In dit rapport onderzochten we hoe de lokale integrale aanpak van (gewelddadig) extremisme en terrorisme in de praktijk wordt ingericht. De lokale inrichting van de integrale aanpak is een belangrijke pijler van het Nederlandse beleid om terroristische aanslagen te voorkomen. We verkenden ook de toegang tot het recht, in relatie tot de maatregelen waaruit persoonsgericht maatwerk kan bestaan. Vanuit het perspectief van uitvoerende professionals bekeken we hoe men de lokale geïntegreerde benadering vormgeeft, en hoe frontlinie-professionals rechtsbescherming ten aanzien van persoonsgericht maatwerk beschouwen; maatwerk dat kan bestaan uit uiteenlopende interventies, waaronder bestuurlijk of zorg. Daarmee leveren we een bijdrage aan discussies over het mogelijk effect van het tegengaan van (religieus) extremisme op lokaal niveau, en over toegang tot het recht. Wat zijn onze bevindingen, hoe kunnen we die in context plaatsen en welk vervolgonderzoek is volgens ons nodig?

De persoonsgerichte aanpak kenmerkt zich door twee benaderingswijzen: de *community targeted approach* en de *community focused approach*. De *community targeted approach* is gericht op het versterken van de samenwerking met (veiligheids)partners, informatie-uitwisseling, en monitoring van risico-individuen en -groepen. De *community focused approach* is gericht op samenwerking met sleutelfiguren in de samenleving en het stimuleren van integratie en inclusie. Deze preventieve interventies worden specifiek ingezet op risico-individuen en -groepen – en zijn dus niet gericht op gehele bevolkingsgroepen. Zo wordt geprobeerd de neveneffecten te vermijden die tevoorschijn komen uit onderzoek van *community focused approach*-programma's gericht op gehele bevolkingsgroepen. Zulke neveneffecten kunnen zijn dat met het programma een 'verdachte gemeenschap' wordt geconstrueerd. Dit veroorzaakt juist verdere *disengagement* van deze groep uit de samenleving en versterkt polarisatie tussen verschillende gemeenschappen. Bovendien wordt er via de programma's gediscrimineerd op grond van religie of etniciteit (Hickman e.a. 2011; Hillyard 1993; Thomas 2009, 2010; Vermeulen 2014).

Dit neemt niet weg dat anno 2016 de lokale persoonsgerichte aanpak en de daarop gebaseerde interventies specifiek gericht zijn op één vorm van extremisme. Zowel in theorie als in de praktijk. Andere vormen van extremisme spelen momenteel nauwelijks een rol in de integrale aanpak op lokaal niveau. Dit lijkt vooral ingegeven te zijn door het huidige dreigingsbeeld. Men ziet religieus extremisme momenteel als de belangrijkste terroristische dreiging voor Nederland, onder andere door uitreizigers naar en terugkerende strijders uit Syrië en internationale netwerken als Al Qa'ida en IS. Toch treedt hierdoor wel degelijk een neveneffect op van het beleid en daaraan gekoppelde interventies. Want hoewel dit gericht is op risicobeperking van specifieke individuen en groepen, wordt zo impliciet toch een verband gelegd tussen extremisme en een bepaalde (fundamentalistische) geloofsgroep.



De gemeenten die we in deze verkenning onderzochten hebben in de praktijk de persoonsgerichte aanpak op hun eigen manier uitgewerkt, binnen de kaders van het beleid. In lokale multi-disciplinaire overleggen beoordeelt en duidt men signalen. En indien nodig wordt een maatwerk-interventiestrategie opgemaakt en ingezet. Van belang hierbij zijn het hebben van een stevig netwerk, een expert in duiding en goede informatie-uitwisseling. In geprioriteerde gemeenten lijkt dit makkelijker te realiseren. Die gemeenten worden ondersteund door de nationale overheid, zowel financieel als met kennis en expertise. Ze hebben meer casuïstiek, waardoor nut en noodzaak van de aanpak breder gedragen worden. Ze hebben meer ervaring met interveniëren en ze beschikken over de nodige capaciteit om de aanpak vorm te geven. Structurele overlegvormen stimuleren de samenwerking. Dit is voor kleinere gemeenten lastiger te realiseren, waardoor zij samenwerking met grotere en geprioriteerde gemeenten zoeken. Deze samenwerking is nog niet overal in Nederland gerealiseerd en dit kan de aanpak bemoeilijken.

De tien geïnterviewde lokale professionals zijn het erover eens dat de persoonsgerichte aanpak van religieus extremisme (enig) effect sorteert. Er lijkt beter zicht te zijn op de problematiek binnen de gemeenten, en risico-individen worden beter gemonitord. Het is volgens de lokale professionals belangrijk realistische doelen te stellen om gewenste effecten te bepalen en behalen. Bijvoorbeeld: ver radicaliseerde personen 'monitoren', in plaats van hen te willen 'deradicaliseren'. Het deradicaliseren van personen die zich ver in het radicaliseringsproces bevinden, lijkt de geïnterviewde lokale professionals niet mogelijk. Wel kan men zo'n persoon monitoren en indien nodig verstoren in zijn of haar activiteiten. Bij sommige personen die zich in het begin van het proces bevinden, slaagt men er wél in om het proces om te buigen en alternatieven te bieden voor het extremistisch gedachtegoed. Een interventiestrategie is altijd persoonlijk maatwerk. Interventies moeten gedoseerd worden ingezet en altijd worden afgewogen ten opzichte van elkaar en de context. Men is van mening dat preventieve begeleiding en maatregelen het meeste effect sorteren, mits deze interventie toepasselijk is in de specifieke casus. Interventies of combinaties van interventies kunnen ook neveneffecten hebben. Bijvoorbeeld een averechtse werking van het gelijktijdig inzetten van repressieve en preventieve maatregelen. De persoonsgerichte aanpak blijft een lerende aanpak: niet alleen moet goed gekeken worden naar de inzet van interventies, maar ook naar de ontwikkelingen ten aanzien van de problematiek.

De wijze waarop de lokale professionals de huidige persoonsgerichte aanpak hebben vormgegeven, doet volgens hen recht aan de balans tussen het recht op veiligheid van de burgers en de rechtsbescherming van de betrokkenen. In de interviews reflecteerden de respondenten niet of nauwelijks over mogelijke rechtsongelijkheid. Persoonsgericht maatwerk bestaat bij de gratie van het feit dat verschillende (potentiële) extremisten aan uiteenlopende preventieve en repressieve interventies kunnen worden onderworpen. Hoewel persoonsgericht maatwerk mogelijk effect sorteert, bestaat ook een risico van rechtsongelijkheid en bestuurlijke willekeur. Waarom wordt de ene persoon in een bepaalde gemeente onderworpen aan

ingrijpende interventies, terwijl de ander alleen een zorgtraject krijgt? Moeten gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden in de rechtsstaat? Vooral waar het gaat om ingrijpende interventies is rechtsgelijkheid belangrijk. Lokale professionals gaan uit van het vertrouwen dat de landelijke wetgever voldoende waarborgen biedt voor de rechtsbescherming van betrokkenen tegen landelijke interventies. De andere typen maatregelen zien zij vooral als ondersteuning, niet als interventie waar toegang tot het recht een grote rol speelt. Bovendien is deelname aan sommige persoonsgerichte maatregelen vrijwillig. Betrokkenen kunnen zich hieraan indien gewenst onttrekken. Een vraag blijft natuurlijk wel of dit een werkelijk vrijwillige keuze is. Het ligt immers voor de hand dat de overheid graag repressiever zou willen optreden bij personen die wel een risico vormen, maar die niet willen meewerken.

Lokale professionals zien vooral een grote verantwoordelijkheid in het aanwijzen van personen en groepen als 'risico'. Men wil voorkomen dat mensen onterecht een 'stempel terrorist, extremist of radicaal' krijgen. Eigenlijk waken ze voor een vorm van anticiperende justitie. Het belang van de nationale veiligheid leidt tot een vorm van ingrijpen waarbij het risico leidend is voor de interventie, niet de (potentiële) extremistische daad (Beck 1986; Amoores & De Goede 2012; Hirsch Ballin 2012; Lomell 2012; Van der Woude 2010). Het risico-label kan namelijk verregaande gevolgen hebben, door bijvoorbeeld openbare sanctielijsten en media die mensen met naam en toenaam noemen. Hierdoor schenken lokale professionals veel aandacht aan duiding van het risico van individuen of groepen, het 'durven wegstrepen van personen op lokale lijsten' en de privacy van betrokkenen. Volgens de professionals moet informatie-uitwisseling alleen plaatsvinden als dit echt noodzakelijk is. Men moet altijd een afweging maken tussen de veiligheid van de samenleving en de privacy van de betrokkene. De vraag blijft natuurlijk wel of deze laatste afweging op deze manier dient te worden gemaakt (Asworth 2007; Lomell 2012). Een alternatief zou zijn om veiligheid en privacy niet tegen elkaar af te zetten, maar alleen de inbreuk op zichzelf te beoordelen. Ook is het volgens Asworth (2007) mogelijk zo te interveniëren dat iemands rechten worden beschermd, bijvoorbeeld het recht op privacy.

Nu veel gemeenten de persoonsgerichte aanpak hebben vormgegeven, wil men dit graag intern en gemeentebreed borgen in beleid en processen. Hier ervaart men echter problemen in de samenwerking tussen het domein veiligheid en het domein zorg. Uitgangspunt is dat lokale professionals waarmee informatie wordt gedeeld strategisch gekozen worden. En dat ieder vanuit de eigen professie verantwoordelijk is en vertrouwelijk met de informatie omgaat. Ook kan informatie alleen gedeeld worden als dat noodzakelijk is voor de veiligheid. Maar wat betekent dit nu voor een lokale professional die vanuit een zorgperspectief opereert? Dit komt veel voor en raakt door het groeiende aantal taken van gemeenten steeds meer onderwerpen. Bijvoorbeeld de groeiende problematiek rondom verwarde personen en de opvang daarvan, en de nazorg aan ex-gedetineerden. Dit zijn taken van gemeenten op het snijvlak van zorg en veiligheid. Hoe kunnen gemeenten ervoor zorgen dat onderwerpen die verschillende domeinen beslaan, gemeentebreed geborgd worden? Is dat wel mogelijk? Leent de aanpak van (religieus) extremisme en terrorisme zich daarvoor, of is dit vooral een incident-gestuurde aanpak?

Vervolgonderzoek kan zich richten op de mogelijkheden de aanpak te borgen binnen reguliere gemeentelijke processen en samen te werken tussen de verschillende domeinen.

Bij de onderzochte kleinere gemeenten, waar minder casussen voorkomen, kost het waarschijnlijk meer moeite om persoonsgericht maatwerk en informatie-uitwisseling van de grond te laten komen. De lokaal geïntegreerde benadering is een lerende aanpak, zo werd duidelijk. Hebben zulke kleinere gemeenten voldoende casussen en capaciteit om mee te gaan in deze lerende aanpak? We kunnen ons afvragen of het nodig is dat iedere gemeente een persoonsgerichte aanpak inricht, of dat dit op een ander niveau belegd zou moeten worden. Ook werden meermaals verhuizingen gemeld van betrokkenen: van een geprioriteerde gemeente naar een kleinere gemeente met minder casussen. Gebeurt dit vaker? Is dit toeval of juist niet? In dit licht zou vervolgonderzoek ook gericht kunnen worden op problematiek (nut en noodzaak) en mogelijkheden om een structurele aanpak te realiseren binnen kleinere gemeenten en niet-geprioriteerde regio's.

De samenwerking met en informatieverstopping van de (nationale) overheid in de uitvoering van de lokale aanpak is soms moeizaam, ervaren lokale professionals. Daarnaast zijn ze weinig bekend met nieuwe juridische ontwikkelingen. Met wetsvoorstellen zoals de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, krijgt de (lokale) overheid meer bevoegdheden om maatregelen in te zetten. We raden vervolgonderzoek aan naar de wijze waarop het wetsvoorstel invloed heeft op de uitvoering van de lokale aanpak, en naar de samenwerking tussen lokale en nationale overheid. Dit vervolgonderzoek zou zich niet alleen moeten richten op het effect van de lokale geïntegreerde aanpak, maar ook op de noodzaak van (materiële) rechtsbescherming vanuit het perspectief van alle betrokken stakeholders.

## 6. Referentielijst

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2014). *Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermodynamiek en nieuwe slagkracht*. Den Haag.
- Amnesty International (AI) (2016). *Contra-terrorisme en anti-radicalisering*.  
<https://www.amnesty.nl/mensenrechten/dossiers/contraterrorisme-en-antiradicalisering>.  
Geraadpleegd op 29 oktober 2016.
- Amoore, L. en M. de Goede (red.) (2008). *Risk and the war on terror*. Londen, Routledge.
- Asworth, A. (2007). Security, Terrorism and the value of human rights. In B.J. Goold and L. Lazarus (red.), *Security and Human Rights*, Oxford, Hart Publishing, pp. 203-226.
- Bakker, E. & J. de Roy van Zuidewijn (2016). *Barometer van de dreiging: Tien jaar dreigingsbeeld terrorisme Nederland 2005-2015*. Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Bakker, E. (2006). *Jihadi terrorists in Europe*. Den Haag: Clingendael.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Precht, T. (2007). *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe. From conversion to terrorism*. Copenhagen, Ministry of Justice.
- Bartlett, J., J. Birdwell & M. King (2010). *The edge of violence: A radical approach to extremism*. London, Demos.
- Bignami, F. (2011). European versus American liberty: A comparative privacy analysis of anti-terrorism data-mining. *Boston College Law Review*, Vol. 48, p. 609.
- Borum, R. (2011). Radicalization into violent extremism: A review of social science theories. *Journal of Strategic Security*, 4 (4), p. 7.
- Clubb, G. (2009). Re-evaluating the disengagement process: the case of Fatah. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 3, No. 3, pp. 25-34.
- Choudhury, T. & H. Fenwick (2011). The impact of counter-terrorism measures on Muslim communities, *International Review of Law, Computers & Technology*, Vol. 25, No. 3, pp. 151-181.
- College van de Rechten van de Mens (CRvdM) (2015a). Advies conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding.  
<https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/35614>. Geraadpleegd op 30 oktober 2016.
- College van de Rechten van de Mens (CRvdM) (2015b). Advies Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.  
<https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/35355>. Geraadpleegd op 30 oktober 2016.

- College Rechten van de Mens (CRvdm) (2016). *Mensenrechten in Nederland 2015: Jaarlijkse rapportage*, 7 juli, Utrecht: College Rechten van de Mens.
- Commissie Meijers (2015). *Reactie de Tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding*. CMO 1506, 28 april 2015. Utrecht, Commissie Meijers.
- Coolsaet, R. (2010). EU counterterrorism strategy: value added or chimera? *International Affairs*, 86, pp. 857–873.
- Coolsaet, R. (2011). Counterterrorism and counter-radicalisation in Europe: How much unity in diversity? In R. Coolsaet (red.) (2011). *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*. Farnham, Ashgate, pp. 227–246.
- Coolsaet, R. (2016). Deradicaliseringbeleid en de IS-Generatie. *Politiejournaal*, september, pp. 14–19.
- Cuyvers, A. (2009). Tussen Scyllii en Charybdii: terrorisme, rechtsbescherming en de verhouding tussen rechtsordes in Kadi. *Ars Aequi*, AA20090155, pp. 155-165.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33 (9), pp. 797-814.
- Demant, F. & F.J. Buijs (2008). Extremisme en Radicalisering. In U. Rosenthal (red.), E.R. Muller, R. de Wijk (red.) *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer, Kluwer.
- Demant, F., M. Sloodman, F. Buijs & J.N. Tillie (2008). Deradicalisering van rechtsradicalen en islamitische radicalen. *Monitor Racisme & Extremisme, achtste rapportage*, pp. 255-277.
- Eijkman, Q.A.M. (2016). Bestuurlijke daadkracht en toegang tot het recht: De lokale aanpak van jihadisme en radicalisering onder de loep. In Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI.) *Sociale Innovatie in Beeld: kansen en uitdagingen*, Utrecht, Hogeschool Utrecht, pp. 68-79.
- Eijkman, Q.A.M., D. Lettinga & G. Verbossen (2012). Impact of counter-terrorism on communities: Netherlands background report. *Open Society Foundations, Institute of Strategic Dialogue*.
- Essen, J. van & E. Schermer Voest (2015). Verslag NJCM-Seminar Jihadgangers en mensenrechten. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NJCM-Bulletin)*, jrg. 39, nr. 6, p. 767.
- Flinterman, C. & E. Jurjens (2008). Mensen zonder rechten? De Veiligheidsraad, terrorisme-verdachten en rechtsbescherming. *Ars Aequi*: AA20080210, pp. 210-213.
- Fundamental Rights Agency (FRA) (2015). *Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities*, Wenen: EU FRA.
- Gerecht van Eerste Aanleg (EG GvEA) (2006). Organisatie van Volksmujahedeen van Iran/Raad van de Europese Unie. 12 december 2006, zaak T-228/02.

- Gerecht van Eerste Aanleg EG (2005). Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities. 21 september 2005, Zaak T-306/01.
- Ginkel, B. van (2013). *Setting the Record Straight: Reversing the Burden of Proof Back to Normal EU Terrorist Listing Cases*. Den Haag: Clingendael.
- Graaf, B. de & B.G.J. de Graaff (2008). Counter-terrorism in the Netherlands after 9/11: The “Dutch approach”. In J. Moran (red.) *Intelligence, Security and Policing Post-9/11. The UK’s Response to the War on Terror*, Houndmills/New York, Palgrave, pp. 183-202.
- Graaf, B.A. van & Q. Eijkman (2011). Terrorismebestrijding en Securitisering; Een rechtssociologische verkenning van de neveneffecten. *Justitiële verkenningen*, 37, nr. 8, pp. 33-52.
- Graaff, B.G.J. de (2008a). Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep. In J. van Donselaar & P. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme: achtste rapportage*, pp. 125-140. Amsterdam/Leiden, Anne Frank Stichting/Universiteit Leiden.
- Graaff, B.G.J. de (2008b). Inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de strijd tegen het terrorisme. Blessing in disguise? *Criminaliteit en samenleving*, 42, pp. 21-25.
- Haddad, Y.Y. & M.J. Balz (2008). Taming the Imams: European Governments and Islamic Preachers since 9/11. *Islam and Christian-Muslim Relations* 19, no. 2, pp. 215–235.
- Hert, P.J.A. de & K.A.P.G. Weis (2009). Terrorismelijsten en de paradox van de rechtsbescherming. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 139, pp. 336-342.
- Hickman, M.J., L. Thomans, S. Silvestri & H. Nickels (2011). ‘Suspect Communities’? *Counter-Terrorism policy, the press, and the impact on Irish and Muslim communities in Britain*, juli, Londen, Metropolitan University.
- Hillyard, P. (1993). *Suspect Communities: People’s experience with the prevention of terrorism acts in Britain*. Londen, Polity Press/Liberty.
- Hirsch Ballin, M.F.H. (2012). *Anticipative criminal investigation: Theory and counter-terrorism practice in the Netherlands and the United States of America*. Den Haag, T.M.C. Asser Press, dissertatie.
- Hirsch Ballin, M.F.H. (2013). Onderzoeksbevoegdheden ter voorkoming van terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. *Ars Aequi*, AA 2013 0247, pp. 247-253.
- Hoek, A.A.H. van & C.R.J.J. Rijken (2007). Rechtsbescherming en het recht van verdediging bij plaatsing op de Europese terrorismelijst – de zaak-Mujahedin-e Kalq v. De Raad. *NTER*, 12, pp. 284-292.
- Horgan, J. (2004). The case for firsthand research. In A. Silke (red.), *Research on Terrorism: Trends, Achievements and Failures*. London/New York, Frank Cass, p. 30.



- Horgan, J. (2010). De-radicalisation or disengagement? *Perspectives on Terrorism*, Vol. 2, No. 4, pp. 3-8.
- Jacobs, B. (2005). Select before you collect. *Mens en Maatschappij: Ars Aequi*, AA 54, 12, pp. 106-109.
- Jongh, L.C.J. de (2015). Sugar-coating over a bitter pill? The effects of delegating counter-radicalisation policies at the municipal level in the Netherlands. (Master Thesis) Politicologie, Universiteit Leiden.
- Kop, N. & H. Moors (2015). Radicalisering en jihadisme. Welke opgaven liggen bij de politie? *Cogiscope*, nr. 2, pp. 20-24.
- Linde, E. van de, K. O'Brien, G. Lindstrom, S. De Spiegeleire, M. Vayrynen & H. de Vries (2002). Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Lomell, H. (2012). Punishing the uncommitted crime. Prevention, pre-emption, precaution and the transformation of criminal law. In B. Hudson & S. Ugelvik (red.), *Justice and security in the 21st century. Risks, rights and the rule of law*. New York, Routledge, pp. 83-100.
- Loyka, S.A., D.A. Faggiani & C. Karchmer (2005). The Production and sharing of intelligence. *Protecting your community from terrorism: Strategies for local law enforcement*, 4. Washington, Police Executive Research Forum.
- Lum, C., L.W. Kennedy & A.J. Sherley (2006). The effectiveness of counter-terrorism strategies. *Campbell Systematic Reviews*, no. 2, pp. 1-55.
- Martha Crenshaw, M. (2000). The psychology of terrorism: An agenda for the 21st century. *Political Psychology* 21, no. 2, p. 405.
- McAllister, B. & A.P. Schmid (2011). Theories of terrorism. In Alex P. Schmid (red.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Abingdon/New York, Routledge, p. 202.
- McCauley, C. (2004). Psychological issues in understanding terrorism and the response to terrorism. *Psychology of terrorism: Coping with the continuing threat*, condensed edition, pp. 33-65.
- McCauley, C. en S. Moskelenko (2008). Mechanisms of political radicalisation: Pathways towards terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 20, pp. 415–433.
- Menger, A. & L. Krechtig (2016). Werkplaatsen ZSM: samenwerken bij betekenisvol sanctioneren. *PROCES 2016*, pp. 21-33.
- Minister van Buitenlandse Zaken (2009). Bestrijding internationaal terrorisme; Brief minister van de ontwikkelingen die lopen op het terrein van de bestrijding van het terrorisme. Kamerstukken 27925-369.

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). Internationale Veiligheidsstrategie. Veilige Wereld, Veilig Nederland. Kamerstuk 33694 nr. 1.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2007). Strategie Nationale Veiligheid. Kamerstuk 30821 nr. 3.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). Kamerbrief over de integrale aanpak jihadisme. 29 augustus, 554913.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). Zesde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. nr. 779815, brief aan de Tweede Kamer, Den Haag.
- Muskee, M. (2014). Aanpak radicalisering en jihadisme: tussen repressie en preventie. *VNG Magazine* 22, Special Werkgeverschap, 21 november, p. 12.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2009). Ideologie en Strategie van het Jihadisme. Den Haag, NCTV.
- NCTV (2014a). Actieprogramma integrale aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties. Den Haag, NCTV.
- NCTV (2014b). Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau. Den Haag, NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016a). Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. Den Haag, NCTV.
- NCTV Veiligheid (2016b). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)* nummer 42, nr. 779821, Den Haag, NCTV.
- Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) (2015). Brief betreffende Internetconsultatie wetsvoorstel wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap. [www.njcm.nl/site/uploads/download/606](http://www.njcm.nl/site/uploads/download/606). Geraadpleegd op 30 oktober 2016.
- NJCM (2015). Commentaar wetsvoorstel de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, Leiden, NJCM, 30 april 2015. [www.njcm.nl/site/uploads/download/619](http://www.njcm.nl/site/uploads/download/619). Geraadpleegd op 30 oktober 2016.
- Neumann, P.R. (2010). *Prisons and terrorism: Radicalisation and de-radicalisation in 15 Countries*. London, The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Noordegraaf, M., S. Douglas, A. Bos & W. Klem (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Utrecht, Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- & Organisatiewetenschap (USBO).
- Raad van de Europese Unie (2005). De terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=nl>. Geraadpleegd oktober 2016.

- Sánchez-Cuenca, I. (2014). Why do we know so little about terrorism? *International Interactions* 40, no. 4, 25, pp. 594-595.
- Schmid, A.P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review, Den Haag, ICCT Research Paper (International Centre for Counter-Terrorism).
- Schuurman, B. & Q.A.M. Eijkman (2013). Moving terrorism research forward: The crucial role of primary resources? Den Haag, ICCT.
- Schuurman, B. & Q. Eijkman (2015). Indicators of terrorist intent and capability: Tools for threat assessment. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 8 (3), pp. 215-231.
- Schuurman, B., Q. Eijkman & E. Bakker (2015). The Hofstadgroup revisited: Questioning its status as a 'quintessential' homegrown terrorist network? *Journal Terrorism and Political Violence*, Vol. 25, nr. 5, pp. 906-925.
- Sieckelinck, S.M.A. & M. de Winter (2015). Formers & families - Transitional journeys in and out of extremism in the UK, Denmark and The Netherlands. Den Haag, NCTV.
- Silke, A. (2001). The devil you know: Continuing problems with research on terrorism. *Terrorism and Political Violence* 13, no. 4, pp. 3-9.
- Spalek, B. (2012). Community-Based Approaches to Counter-Terrorism. *Counter-Terrorism. Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. London, Palgrave Macmillan UK, pp. 27-49.
- Staring, R.H.J.M, J.C. de Wit & H. Nummerdor, (2014). De brede aanpak van radicalisering: effecten en effectiviteit. Enkele juridische en criminologische kanttekeningen bij het weigeren van een paspoort aan vermeende Syriëgangers. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NJCM-Bulletin)*, jrg. 39, nr. 6, pp. 690-710.
- Thomas, P. (2009), Between Two Stools? The Government's 'Preventing Violent Extremism' Agenda. *The Political Quarterly*, 80, pp. 282-291.
- Thomas, P. (2010). Failed and Friendless: The UK's 'Preventing Violent Extremism' Programme. *The British Journal of Politics & International Relations*, 12, pp. 442-458.
- Tweede Kamer (2016). Wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd. *Kamerstukken II 2015/16*, 34359.
- Tweede Kamer (2016). Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding). *Kamerstukken II 2015/16*, 34359.

Veldhuis, T.M., E.H. Gordijn, S.M. Lindenberg & R. Veenstra (2011). *Terroristen in Detentie: Een evaluatie van de Terroristenafdeling*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Verenigde Naties (VN) (1999). Resolutie 1267 van de VN-Veiligheidsraad. 15 oktober 1999.

VN (2001). Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad. 28 september 2001.

VN (2006). *Global Counter-Terrorism Strategy*. (A/RES/60/288), VN, New York.

VN (2014). Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad. 24 september 2014.

Verenigde Naties Ontwikkelingsprogramma (VN UNDP) (2005). *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, VN UNDP, Bangkok.

Vermeulen, F. (2014). Suspect Communities - Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London. *Terrorism and Political Violence*, 26, 2, pp. 286-306.

Vermeulen, F. & F. Bovenkerk (2012). *Engaging with violent Islamic extremism: Local policies in Western European cities*. Den Haag, Eleven International Publishers.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering. <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/aanpak-radicalisering/nieuws/rol-gemeenten-in-integrale-aanpak-radicalisering-factsheet>. Geraadpleegd op 30 oktober 2016.

Waxman, M. (2008). Police and National Security: American Local Law Enforcement and Counter-Terrorism After 9/11. *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers*. Paper 08157.

Weggemans, D., E. Bakker & P. Grol (2014). Who are they and why do they go? The radicalization and preparatory processes of Dutch Jihadist foreign fighters, *Perspectives on Terrorism* 8 (4), pp. 100-110.

Weggemans, D.J. & B.A. de Graaf (2015). *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden*. Reeks Politiewetenschap 81, Programma Politie en Wetenschap, Apeldoorn, Reed Business, Amsterdam.

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

Witte, R., Jacobs, M., Muis, I. (2015). *Met brede(re) ervaring de toekomst in. 10 jaar beleid en praktijk van signalering en aanpak radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*. Den Haag: EMMA, Experts in Media en Maatschappij.

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