

The DSP logo is a dark grey square with the letters 'DSP' in white, bold, sans-serif font. The background of the entire slide is a dark green field filled with vertical columns of glowing green characters, resembling a digital code or data stream. A dark silhouette of a person's head and shoulders is visible in the upper center, looking towards the right.

**DSP**

# De persoonsgerichte aanpak radicalisering

Aandachtspunten voor een effectieve en efficiënte  
aanpak

Nynke Piepers

Mei 2024

[Afbeelding van tigerlily713](#) via Pixabay

# Inhoud

<b>De persoonsgerichte aanpak van radicalisering in Nederland</b>	<b>4</b>	
<b>1</b>	<b>Processtappen en aandachtspunten</b>	<b>6</b>
1.1	Signaleren	6
1.2	Wegen van signalen	8
1.3	Duiden als doorlopend proces	9
1.4	Contact en notificeren	10
1.5	Bepalen van een gezamenlijk doel	12
1.6	Keuze voor interventies	12
1.7	Monitoren en afsluiten	15
<b>2</b>	<b>Overkoepelende aandachtspunten</b>	<b>17</b>
2.1	Samenwerking	17
2.2	Gegevensdeling en dossiervorming	18
<b>3</b>	<b>Hoe nu verder?</b>	<b>20</b>

# De persoonsgerichte aanpak van radicalisering in Nederland

De aanpak van radicalisering is in de afgelopen twaalf jaar razendsnel ontwikkeld. Ongeveer 300 jonge Nederlanders vertrokken sinds 2012 naar Syrië en Irak om zich aan te sluiten bij IS. Meerdere gemeenten kregen te maken met uitreizigers of inwoners waarvan het vermoeden bestond dat zij voornemens waren uit te reizen. Veel van deze gemeenten hebben vervolgens een persoonsgerichte aanpak radicalisering (PGA) ontwikkeld. Over de mensen die de gemeente vanuit deze aanpak begeleidt, bestaan vermoedens dat zij radicaliseren of zij zijn al geradicaliseerd – en daarmee vormen zij een risico voor de openbare orde en veiligheid. In veel gevallen is deze PGA ondergebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis van de regio. Gemeenten zijn regievoerder in de casus, maar de casus wordt bij het Zorg- en Veiligheidshuis met partners (vaak in ieder geval politie en Openbaar Ministerie) besproken. Soms heeft de gemeente ook een lokale PGA radicalisering.

De overtuigingen waarin deze mensen radicaliseren verschilt. Zo heeft de coronacrisis bijgedragen aan een toename van complottheorieën over een kwaadaardige elite, is de onvrede over de overheid toegenomen en wordt de oorlog in Israël en de Palestijnse gebieden door IS en Al Qaida gebruikt om sympathisanten te stimuleren aanslagen in het Westen te plegen.<sup>1</sup>

Uit de onderzoeken die wij de afgelopen jaren naar de PGA radicalisering deden, weten we hoe belangrijk én hoe ingewikkeld het is om een goed werkende aanpak op te zetten. De partijen die betrokken zijn binnen de PGA werken op het scherpst van de snede vanwege de gevoeligheid van het thema én de impact van een terroristisch misdrijf. Tegelijkertijd zijn gemeenten voorzichtig, omdat een label als extremist of radicaal behoorlijk ingrijpend kan zijn in iemands leven.

We weten hoe hard gemeenten en andere organisaties werken om de PGA radicalisering zo goed mogelijk in te richten, en we zijn onder de indruk van de toewijding van veel professionals die wij spraken. Daarom vinden wij het belangrijk om de inzichten die wij de afgelopen jaren opdeden, te delen. Vanwege de vertrouwelijkheid van veel van de onderzoeken op het thema radicalisering en extremisme konden we de uitkomsten echter vaak niet openbaar maken. Om toch onze kennis te verspreiden, schreven we dit stuk, waarin we voor de verschillende processtappen van een aanpak een aantal aandachtspunten benoemen. Aandachtspunten die uit onze evaluaties en onderzoeken de belangrijkste bleken te zijn, en daarmee randvoorwaardelijk zijn voor een effectieve en efficiënte PGA.

---

<sup>1</sup> Zie o.a. [Dreigingsbeeld NCTV: terroristische dreiging op Nederland toegenomen | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)

Professionals betrokken bij een PGA radicalisering kunnen dit stuk gebruiken bij wijze van checklist. Hebben ze de verschillende randvoorwaarden van de PGA radicalisering op orde of is er ruimte voor doorontwikkeling? Wij hopen dat dit stuk hen herkenning en ideeën voor verbetering van deze aanpak biedt.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we per processtap (van signalering en weging tot de inzet van interventies en het monitoren en afsluiten van een casus) verschillende bevindingen én randvoorwaarden. In hoofdstuk 3 benoemen we een aantal overkoepelende aandachtspunten met betrekking tot de samenwerking en de gegevensdeling en dossiervorming. We sluiten het stuk af met de ondersteuning die DSP kan bieden in de (door)ontwikkeling van de PGA radicalisering.

# 1 Processtappen en aandachtspunten

We onderscheiden grofweg de volgende processtappen

1. Signaleren
2. Wegen
3. Start van de aanpak
  - Contact en notificeren
  - Bepalen van gezamenlijk doel
  - Keuze voor interventies
4. Monitoren en afsluiten

In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende bevindingen en randvoorwaarden per processtap. We sluiten elk aandachtspunt af met een vraag of vragen die beleidsmakers kunnen gebruiken om de PGA radicalisering in hun eigen gemeente te verbeteren.

## 1.1 Signaleren

Onder signaleren verstaan wij het opmerken of waarnemen van een mogelijk signaal dat iemand (of meerdere mensen) gedragingen vertoont/vertonen die in verband gebracht kunnen worden met radicalisering of terroristische activiteiten.

### Signaleren door verschillende partijen

De politie is doorgaans de belangrijkste partij die een proces van radicalisering signaleert. Dit kan in een vroegtijdig stadium gebeuren of als iemand al concrete plannen maakt voor het plegen van een terroristisch misdrijf. Een signaal kan bijvoorbeeld zijn dat iemand herhaaldelijk wordt gesignaleerd met bepaalde mensen die al als geradicaliseerd of extremistisch bekend staan. Maar ook andere partners brengen signalen in, zoals reclasseringsorganisaties, zorginstanties of een bekende (meestal familie) van iemand.

Reden voor het melden van een mogelijk signaal is bijvoorbeeld omdat iemand bepaalde uitspraken doet of bepaalde symbolen (denk aan een hakenkruis op de muur) gebruikt. Vaak gaat het om een combinatie van factoren (toename van problemen op de leefgebieden in combinatie met radicale of gewelddadige uitingen) waardoor een professional of bekende zich zorgen gaat maken en uiteindelijk aan de bel trekt.

### Aandachtspunt: belang van heldere signaleringsstructuur en benodigde kennis

Doorgaans wordt een signaal direct gemeld bij de gemeente of via een wijkagent. Hierbij is het belangrijk dat het voor de signalerende professionals helder is wanneer, bij wie en hoe ze hun zorgen kunnen delen. Een heldere signaleringsstructuur geldt hierbij als randvoorwaarde. Deze is nog niet op alle plekken op orde en/of

bekend bij professionals.

Daarnaast speelt mee dat professionals met een (potentieel) belangrijke signaleringsfunctie niet altijd van alle fenomenen en bijbehorende uitingsvormen (voldoende) kennis hebben, waardoor signalen niet worden gezien of onjuist worden geïnterpreteerd. Volgens professionals kan de signaleringsstructuur worden versterkt door meer in te zetten op professionals die veel direct contact hebben met inwoners, zoals wijkagenten, BOA's, jongerenwerkers, zorgorganisaties en medewerkers bij bijvoorbeeld klantcontactcentra van gemeenten of de afdeling Werk & Inkomen. Door hen trainingen aan te bieden, vergroot men de kans dat signalen worden opgepikt. Dit heeft niet alleen meerwaarde op casusniveau met betrekking tot de PGA, maar helpt ook bij het beter zicht krijgen op nieuwe ontwikkelingen en fenomenen. Bijvoorbeeld: binnen het rechts-extremisme wordt veelal gebruik gemaakt van stickers als subtiele signalen – ook wel *dog whistles*<sup>2</sup> genaamd – in de openbare ruimte om propaganda op een subtiele wijze te verspreiden. Als men niet weet wat rechts-extremistische stickers zijn, worden ze snel over het hoofd gezien.

- 🕒 Is in binnen jouw gemeente of regio een heldere signaleringsstructuur voor signalen van radicalisering?
- 🕒 Beschikken de professionals die een belangrijke signalerende functie hebben of kunnen hebben over

### Aandachtspunt: belang van brede inzet op sleutelfiguren

Afgelopen jaren heeft de focus vooral gelegen op de aanpak van moslimextremisme. Dat heeft ertoe geleid dat er vooral geïnvesteerd is in het creëren van een netwerk van sleutelfiguren binnen de moslimgemeenschap, die een belangrijke signalerende functie hebben. Het onderhouden van contact met deze sleutelfiguren is belangrijk, maar dat geldt net zo goed voor het creëren van een netwerk met sleutelfiguren in andere gemeenschappen waar andere vormen van radicalisering en extremisme voorkomen. Maar om welke gemeenschappen het lokaal gaat, is voor veel organisaties en professionals niet duidelijk.

- 🕒 Welke sleutelfiguren binnen de gemeente of regio kunnen een belangrijke signalerende functie hebben?
- 🕒 In hoeverre is er vanuit de gemeente goed contact met deze sleutelfiguren?

### Aandachtspunt: beperkte online signalering

Tot slot speelt de online wereld in toenemende mate een belangrijke rol in de radicalisering van jongeren en volwassenen. Ook de NCTV constateert in het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) dat

---

<sup>2</sup> Ook wel hondenfluitjes genoemd omdat deze alleen voor honden hoorbaar zijn en niet voor mensen. In de context van rechts-extremisme wordt de term *dog whistles* gebruikt in een politieke context voor subtiele toespelingen die alleen door ingewijden herkend worden.

radicalisering steeds meer online plaatsvindt.<sup>3</sup> Het zijn met name jongeren en jongvolwassenen die online radicaliseren. De politie investeert in het analyseren van online materiaal en het online in contact komen met jongeren en volwassenen, onder andere door inzet van de digitale wijkagent. Het aantal digitale wijkagenten is echter beperkt, en bovendien gebeurt er online dermate veel dat het nagenoeg niet bij te houden is. Ook jongerenwerkorganisaties investeren in online contact met jongeren. Hoewel organisaties zich richten op online contact en signalering, zijn de mogelijkheden en de capaciteit beperkt. Dit wordt ervaren als een manco in de signalering en aanpak van radicalisering en extremisme.

🕒 In hoeverre wordt er in jouw gemeente of regio geïnvesteerd in het leggen van online contact met inwoners (met name jongeren) en het trainen van professionals om online signalen van radicalisering te herkennen?

## 1.2 Wegen van signalen

Het wegen van signalen – dat wil zeggen het interpreteren van de risico's voor de openbare orde en veiligheid op basis waarvan bepaald wordt of een PGA gestart moet worden – gebeurt door een weegploeg. Deze weegploeg bestaat uit de betreffende gemeente, politie en OM.

### Manier van wegen

Wat opvalt is dat er vaak geen consensus bestaat over hoe – aan de hand van welke instrumentaria en aan de hand van welke referentiekader – een casus gewogen moet worden. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van een risicotaxatie-instrument. De politie gebruikt bijvoorbeeld de IR-2.0 en de reclassering de VERA 2-R. De mate waarin deze instrumenten worden ingezet, varieert per regio. Sommigen hebben twijfels over het praktische nut en vragen zich af of deze instrumentaria het 'juiste' meten en helpend zijn voor de besluitvorming. Zo worden niet in alle instrumenten dezelfde definities gehanteerd en ervaren veel gebruikers ze als omslachtig. In veel gevallen zien we dat de weging gebeurt op basis van kennis, ervaring en niet-pluisgevoelens.

### Aandachtspunt: belang van systematische weging

Een weging op basis van kennis en ervaring kan adequaat zijn, als dit op gedegen en gestructureerde wijze wordt gedaan. Het gaat dan om afwegingen die leiden tot de keuze om voor iemand een PGA te starten, voort te zetten of juist om deze af te sluiten. We zien in onze onderzoeken dat deze weging niet op alle plekken op een eenduidige, systematische wijze wordt uitgevoerd. Ook worden de afwegingen en conclusies niet altijd (goed) gedocumenteerd, hetgeen een goede verantwoording kan bemoeilijken. Vanwege de (bestuurlijke)

---

<sup>3</sup> [Dreigingsbeeld NCTV: terroristische dreiging op Nederland toegenomen | Nieuwsbericht | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)



gevoeligheid van de thematiek, de impact op de privacy van betrokkenen die in het kader van een PGA worden besproken, en de geldende wettelijke voorwaarden, is dit wel van wezenlijk belang. Daarnaast is het van belang, omdat casuïstiek soms over een lange periode (soms maanden of zelfs jaren) wordt besproken en teruggerepen moet kunnen worden op eerdere afwegingen en besluiten. En vanwege de personele wisselingen is het belangrijk om terug te kunnen lezen welke stappen en overwegingen zijn gemaakt. Op verschillende plekken zien we dat op dit vlak winst te behalen valt.

🌀 Op welke manier wegen jullie signalen? Welke criteria hanteren jullie daarbij gehanteerd? Wie zijn daarbij betrokken?

### Aandachtspunt: belang van kennisontwikkeling

Daarnaast is het voor de weging van belang dat partners kennis hebben van de verschillende stromingen. Als men bijvoorbeeld niet weet wat onder anti-institutioneel extremisme wordt verstaan, is het lastig om signalen in dat kader te interpreteren en een gedegen afweging te maken over de start en voortzetting van de PGA. Afgelopen jaren hebben professionals overwegend te maken gehad met jihadisme of gewelddadig moslimextremisme. Professionals zijn zoekende hoe om te gaan met de kennisopbouw over voor hen relatief nieuwe fenomenen, zoals anti-institutioneel extremisme en rechtsextremisme.

🌀 Zijn de professionals die betrokken zijn bij de weging van signalen voldoende toegerust om dat te doen?

## 1.3 Duiden als doorlopend proces

Het wegen waarna bepaald wordt dat een PGA gestart wordt, kan gezien worden als een soort nulmeting. Op basis van deze weging wordt immers in het vervolg van een aanpak gekeken of de situatie verbetert, onveranderd blijft of juist verslechterd is. Wegen is daarmee een doorlopend proces, omdat constant de vraag gesteld moet worden wat interventies hebben opgeleverd en of de situatie verandert, of doelen worden bereikt en of het nog rechtmatig is om iemand in het kader van de PGA radicalisering te bespreken en informatie over diegene te delen.

### Aandachtspunt: belang van tussentijds herijken van aanpak

Het tussentijds duiden van iemands gedachtegoed en eventuele geweldsbereidheid en daarbij een relatie leggen met de situatie op leefgebieden gebeurt niet systematisch en vaak impliciet zonder dat daar duidelijke conclusies en consequenties aan worden gekoppeld. Een aantal punten komt naar voren:

- ③ Wanneer risicotaxatie-instrumenten in het beginstadium van de PGA zijn gebruikt, is het zinvol om deze regelmatig opnieuw te gebruiken als een soort thermometer om de voortgang te monitoren. Dit gebeurt meestal niet.
- ③ Veel van de interventies die worden ingezet, zijn erop gericht meer informatie over de betrokkene te krijgen. In sommige situaties is het erg lastig recente informatie te verzamelen, omdat iemand bijvoorbeeld niet openstaat voor contact. Soms wordt langere tijd geen nieuwe informatie verzameld, waardoor er geen nieuw licht op de casus geschieden kan worden. Als iemand contact blijft weigeren, drogen uiteindelijk de interventiemogelijkheden tot contact op en zijn er geen interventiemogelijkheden meer. Er wordt op zo'n moment echter niet besloten dat het blijven bespreken van een betrokkene in de PGA geen toegevoegde waarde meer heeft door gebrek aan interventiemogelijkheden. Daarentegen zien we regelmatig dat wordt teruggegrepen naar de mogelijk inmiddels verouderde informatie waarop men zich baseerde bij de start van de PGA. Men is dan van mening dat er vanwege het ontbreken van recente informatie over een eventuele positieve verandering, de voortzetting van de PGA *dus* noodzakelijk is. Het is hierbij echter de vraag wat de toegevoegde waarde is van de PGA als er geen interventiemogelijkheden meer zijn én er ook geen informatie is dat de situatie verslechterd is. Afspraken over wat in zo'n situatie besloten moet worden, kunnen helpen te voorkomen dat casussen langdurig in een PGA opgenomen blijven. Deze afspraken ontbreken vaak binnen een PGA (zie ook paragraaf 2.9).
- ③ Bij sommige professionals bestaat het idee dat er eerst een volledig beeld van een betrokkene moet zijn voordat gericht interventies ingezet kunnen worden. Bijvoorbeeld: er is wel contact met de betrokkene, maar over diens ideologie is nog niet gesproken. Sommige professionals willen eerst dat die gesprekken hebben plaatsgevonden, voordat vervolgstappen worden genomen. Dit zorgt ervoor dat sommige professionals aan tafel terughoudend zijn met de inzet van interventies, terwijl andere professionals aan de slag willen op basis van wat men wel weet. Volgens hen kan duiden als doorlopend proces ook belemmerend werken als je niet met elkaar durft te zeggen: dit is wat we wel weten en ook al weten we nog niet alles, op basis hiervan gaan we interventies A en B inzetten en daarna opnieuw kijken of dit tot

- ③ Hoe duiden jullie de casus gaandeweg de looptijd van de PGA? Welke criteria hanteren jullie om te bepalen of er sprake is van voor- of achteruitgang? Op welke informatie baseren jullie je?
- ③ Welke afspraken hebben jullie gemaakt over de inzet van interventies als professionals het gevoel hebben nog geen volledig beeld van de betrokkene te hebben?

nieuwe inzichten leidt.

## 1.4 Contact en notificeren

Als een persoon wordt opgenomen in de PGA, dienen kernpartners de persoon om wie het gaat hiervan op de hoogte te stellen, ofwel te notificeren.<sup>4</sup> Op grond van principes van redelijkheid en billijkheid en de wettelijke

<sup>4</sup> Art. 11, Convenant informatiedeling CTER.

privacyregels is dit noodzakelijk, omdat er immers (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt worden. Er zijn beperkte uitzonderingsgronden om hiervan af te wijken, bijvoorbeeld als de nationale veiligheid met de notificatie in het geding komt of het verstorend kan zijn voor een strafrechtelijk onderzoek.<sup>5</sup> In deze gevallen is opschorting van de notificatieplicht mogelijk.<sup>6</sup> Als besloten wordt om iemand nog niet te notificeren, is het van belang om vast te leggen op welke uitzonderingsgrond dat is gebaseerd.<sup>7</sup> Wanneer en hoe iemand genotificeerd moet worden, leidt regelmatig tot discussie door het ontbreken van afspraken hieromtrent.

## Aandachtspunt: belang van openheid aan de betrokkene

Het notificeren is in feite ook een interventie, omdat het direct een mogelijkheid is om in contact te komen met de betrokkene en in gesprek te gaan. Door het (nog) niet (volledig) notificeren van de persoon in kwestie wordt het interventiepalet beperkt. Zo wordt het een stuk lastiger – zo niet onmogelijk – om iemand met een theoloog of andere duidingsexpert in gesprek te laten gaan, want iemand weet immers niet dat hij of zij in een radicaliseringsaanpak wordt besproken. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van de aanpak. Bovendien ontstaat hiermee een afbreukrisico als de persoon in kwestie uiteindelijk wel op de hoogte is van het feit dat hij of zij in een radicaliseringsaanpak zit, en dat zijn of haar gesprekspartners daar niet transparant over zijn geweest. Openheid van zaken geven is volgens de meeste professionals belangrijk. In uitzonderlijke gevallen kan hier van worden afgeweken, mits hier eenduidige afspraken over zijn gemaakt.

Het krijgen van direct contact met de betrokkene is voor veel professionals een belangrijke voorwaarde om iemand te kunnen duiden én voor het effectief inzetten van interventies. Over het algemeen zien we dat het redelijk goed lukt om (duurzaam) contact op te bouwen met de betrokkene. Degene die in contact treedt met de betrokkene is vaak iemand die of al contact had, of via de familie in contact staat. Als er nog geen ingang is, dan wordt er voor gekozen om een haakje te zoeken voor een gesprek, bijvoorbeeld als er sprake is van schulden of andere problemen waar iemand bij geholpen kan worden. We zien bij verschillende professionals een duidelijke visie dat het belangrijk is om iemand op een menselijke, onbevooroordeelde manier te benaderen en transparant te zijn over wie je bent en wat je rol is.



Welke afspraken hebben jullie gemaakt met betrekking tot het notificeren van de betrokkene?

<sup>5</sup> Artikel 13 AVG, overweging 58, 60-62 (informatieverstreking bij verzameling bij de betrokkene zelf)  
Artikel 14 AVG, overweging 58, 60-62 (informatieverstreking bij verzameling buiten de betrokkene om)  
Artikel 89 AVG, overwegingen 156-163 (waarborgen en afwijkingen bij archivering, onderzoek en statistiek)  
Artikel 41 UAVG, (Uitzonderingen op rechten betrokkene en plichten verwerkingsverantwoordelijke)  
Artikel 43 UAVG, (Uitzonderingen inzake journalistieke doeleinden of academische, artistieke of literaire uitdrukkingvormen)

<sup>6</sup> Art. 23, Algemene Verordening Persoonsgegevens.


<sup>7</sup> Handreiking implementatie informatieplicht (z.d.), [geen openbaar stuk].

## 1.5 Bepalen van een gezamenlijk doel

In elke casus binnen de PGA radicalisering wordt een doel gesteld. Vaak is dit een algemeen doel, dat overeenkomt met het algemene doel van de PGA radicalisering, zoals het borgen van de veiligheid van de samenleving en betrokkene(n). Gaandeweg de aanpak worden (doorgaans) subdoelen gesteld, op basis van de persoonlijke situatie van de betrokkene (denk aan het regelen van huisvesting als de betrokkene zonder huis zit of dreigt te komen).

### Aandachtspunt: belang van heldere, concrete (sub)doelen

Het is belangrijk dat de (sub)doelen die worden gesteld concreet zijn en gezamenlijk zijn vastgesteld door de betrokken partners. Het stellen van (sub)doelen helpt namelijk om te bepalen of men met de aanpak en de bijbehorende interventies (zie paragraaf 2.6) nog op de goede koers zit of dat de aanpak aangescherpt of bijgestuurd moet worden. Het expliciteren van met name de subdoelen gebeurt nog niet altijd concreet. Hierdoor is het niet altijd terug te leiden waarom voor bepaalde interventies is gekozen. Voorbeeld: stel dat als subdoel het regelen van huisvesting voor de betrokkene wordt gekozen. Dan is het helpend om hierbij te expliciteren waarom dat doel wordt gesteld en wat dat subdoel op de langere termijn moet opleveren. Als een betrokkene een eigen woning nodig heeft, zodat hij of zij zijn of haar kind weer een aantal dagen per week kan opvangen, omdat het kind in een pleeggezin of bij een ex-partner woont, kan dit op langere termijn bijdragen aan het versterken van het pro-sociale netwerk van de betrokkene. Dit is een beschermende factor.

 Stellen jullie heldere, concrete subdoelen vast?


## 1.6 Keuze voor interventies

In elke casus die in de PGA radicalisering wordt besproken, bestaat het overgrote deel van de aanpak uit de inzet van interventies. De interventies die worden gekozen, hangen doorgaans samen met de situatie op de leefgebieden van de betrokkene, zoals de aanpak van schulden, middelengebruik of het versterken/vergroten van het pro-sociale netwerk. Maar een interventie kan ook betekenen dat in de eerste plaats getracht wordt om in contact te komen met de betrokkene zelf, omdat er bijvoorbeeld vooralsnog alleen contact is met hulpverleners en/of familieleden. De interventies kunnen daarom sterk verschillen van aard en van duur.

### Aandachtspunt: belang van interventies die aansluiten op de risico- en beschermende factoren

In het verlengde van bovenstaand punt is het belangrijk om goed zicht te hebben op de risicofactoren én de beschermende factoren van een betrokkene, zoals de situatie op leefgebieden, het sociale netwerk en of iemand (mogelijk) gewelddadig is. Door hier een beeld van te hebben, kan systematisch worden afgewogen

wat op kortere en langere termijn nodig is aan interventies. En op die manier kunnen passende interventies bij de betreffende (sub)doelen worden bepaald. Dit gebeurt nog beperkt. Een format voor hoe een PGA-overleg wordt ingevuld en welke punten aan bod moeten komen, en een format voor dossieropbouw waarin de verschillende aspecten (leefgebieden, geweldsbereidheid etc.) zijn opgenomen, helpt om deze afweging systematisch te doen.

 In hoeverre sluiten de interventies aan bij de (sub)doelen in de casus?

## Uiteenlopende interventies

Bij de keuze van interventies zien we dat professionals in staat zijn om buiten de gebaande paden te zoeken naar passende interventies en hierbij zo veel mogelijk proberen aan te sluiten bij de geconstateerde problemen op de leefgebieden. Er wordt een grote verscheidenheid aan interventies ingezet. In het begin van een casus gaat het met name om interventies om contact te krijgen, informatie te verzamelen en een vertrouwensrelatie op te bouwen. Naarmate de casus vordert, wordt er meer ingezet op de situatie op de leefgebieden. De interventies op de leefgebieden zijn afhankelijk van de problematiek, maar over het algemeen zien we dat ondersteuning bij het vinden van een woning en ondersteuning bij de aanpak van schuldenproblematiek regelmatig onderdeel is van de PGA. We zien dat de interventies gericht op de leefgebieden vaak concrete, positieve resultaten opleveren. In veel gevallen zien we dat ondersteuning op leefgebieden zorgt voor meer openheid en welwillendheid om mee te werken aan andere interventies. Partners uit de PGA spreken ook wel van een zogenaamde cognitieve opening. Als er zo'n cognitieve opening is, staat iemand open voor contact én open voor de invloed en opvattingen van professionals en de interventie. Het kan zijn dat iemand zelf al aangeeft behoefte te hebben aan gesprekken of bepaalde ondersteuning. Maar soms moeten ook interventies worden ingezet om eerst die cognitieve opening te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door iemand hulp aan te bieden bij iets waar hij of zij zelf niet uitkomt. Vaak gaat het om praktische ondersteuning.

In veel gevallen wordt er ook getracht om zicht te krijgen op iemands ideologie en, in een later stadium, op het aanbieden van alternatieve denkwijzen en interpretaties van die ideologie. Het kan zijn dat een theoloog wordt ingezet (soms via bijzondere voorwaarden). En als het niet lukt om een expert in gesprek te brengen met iemand, zien we dat gemeentelijke professionals worden ingezet die affiniteit en kennis van de desbetreffende ideologie hebben. Vaak vinden er een meerdere gesprekken plaats en wordt gaandeweg meer met de betrokkene gesproken over alternatieve interpretaties van bijvoorbeeld geloofsbronnen.

### **Beperkingen voor de keuze van interventies door belemmerende externe factoren**

Het komt regelmatig voor dat de betrokkene (of betrokkenen) die in de PGA radicalisering wordt besproken, ook al in beeld is bij de AIVD of dat er een strafrechtelijk onderzoek naar diegene loopt (regelmatig is het plegen van een strafbaar feit de aanleiding om een PGA te starten). Dat kan betekenen dat er buiten de PGA procedures of onderzoeken lopen waar de partners die betrokken zijn bij de PGA geen (directe) invloed op hebben, maar wel mee te maken krijgen. Deze procedures of onderzoeken kunnen de interventiemogelijkheden voor de partners van de PGA beïnvloeden.

Regelmatig gaat het om betrokkenen die zijn aangehouden en/of een gevangenisstraf uitzitten of in afwachting zijn van hun strafzaak. Zo kan het voorkomen dat een betrokkene verdacht wordt van een strafbaar feit en is aangehouden, en bij wie het bijvoorbeeld nog niet duidelijk is of zijn voorlopige hechtenis wordt verlengd of dat hij vrijkomt. Partners van de PGA moeten zich in dat geval voorbereiden op een mogelijke vrijlating. Een ander voorbeeld is een betrokkene die in het buitenland is aangehouden en waarvan het niet duidelijk is wanneer hij of zij terugkomt naar Nederland en wat er dan gaat gebeuren.

#### *Intrekken van Nederlanderschap*

Een van de externe factoren die van grote invloed is op de uitvoering en interventiemogelijkheden binnen de PGA is het intrekken van het Nederlanderschap bij personen met een dubbele nationaliteit. De keuze om het Nederlanderschap in te trekken is een politieke keuze en ingegeven vanuit het argument de samenleving te willen beschermen. Partners van de PGA zien de maatregel doorgaans als contraproductief, omdat het proces vaak jaren duurt en in de tussentijd interventies niet of nauwelijks worden opgestart (bijvoorbeeld het niet afgeven van urgentie voor een huurwoning vanwege de dreigende intrekking). Professionals vinden het bovendien een discriminerende maatregel, omdat ondanks het vaak harde werken van terugkeerders, hen na detentie<sup>1</sup> de kans wordt ontnomen hun leven in Nederland weer op de rit te krijgen. Dit staat haaks op het doel van rehabilitatie en re-integratie na detentie. Bovendien komen alleen degenen met een dubbele nationaliteit in aanmerking, terwijl dit niet per definitie degenen zijn waar het grootste risico vanuit gaat. Betrokkenen met alleen een Nederlandse nationaliteit – waar de intrekking niet voor mogelijk is – zijn 'soms zwaardere casussen', aldus respondenten. Bovendien kan de (dreigende) intrekking en de beperkingen die dit oplevert voor de re-integratie, zorgen voor een verharding richting de Nederlandse maatschappij en juist een verhoging van de veiligheidsrisico's, doordat de betrokkene lang moet afwachten in grote onzekerheid. En zodra het Nederlanderschap is ingetrokken, maar iemand niet terug gaat of niet wordt teruggenomen door het land van diens andere nationaliteit én iemand geen aanspraak meer kan maken op sociale voorzieningen, bestaat het risico dat iemand buiten beeld van autoriteiten raakt. In meerdere onderzoeken kwam naar voren dat professionals daar bang voor zijn en deze angst blijkt gegrond, zo bleek recent uit nieuwsberichtgeving.

## 1.7 Monitoren en afsluiten

Onder monitoren wordt in de integrale<sup>8</sup> PGA doorgaans verstaan dat een andere fase in de PGA aanbreekt waarin de casus minder frequent wordt besproken en minder actief (of geen) interventies meer worden ingezet. Deze fase breekt vaak aan als er sprake is van een evidente vooruitgang bij de betrokkene (d.w.z. de situatie op de leefgebieden verandert in positieve zin en de risico's die uitgaan van iemands gedachtengoed en de eventuele geweldsbereidheid nemen af). In dat geval wordt de frequentie teruggeschroefd en nog maar af en toe besproken of er nog veranderingen zijn. Er wordt besproken of de vooruitgang doorzet en besloten kan worden dat een casus wordt afgesloten (d.w.z. niet meer in het kader van een PGA radicalisering integraal wordt besproken).

### Impasse in een PGA

Zoals in paragraaf 2.4. aan bod kwam, zijn er regelmatig casussen waarin er vooruitgang noch achteruitgang is. Er komt langere tijd (denk aan maanden) geen nieuwe informatie binnen en de interventiemogelijkheden zijn opgedroogd. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de betrokkene elke vorm van contact weigert of vermijdt en de situatie op de leefgebieden nagenoeg stabiel blijft en er ook geen nieuwe signalen zijn dat iemands gedachtengoed radicaler wordt en de geweldsbereidheid toeneemt. In die gevallen wordt er vaak teruggegrepen op oudere informatie. In verschillende onderzoeken constateren we dat in dergelijke gevallen professionals moeite hebben om met elkaar te bepalen wat er met een casus moet gebeuren. Dit heeft er mee te maken dat niet duidelijk vastgesteld is wat in zulke gevallen moet gebeuren, waardoor het lastig is beslissingen te nemen. Enerzijds zijn er partners die niet willen overgaan tot monitoren en eventueel afsluiten uit angst dat er 'iets' gemist wordt. Anderzijds zijn er partners die vinden dat een 'actieve' bespreking in de PGA geen toegevoegde waarde meer heeft en willen overgaan tot monitoren met als doel om te beslissen of de casus afgesloten kan worden.

### Aandachtspunt: belang van heldere definitie van en afspraken over monitoring

In feite zou de geschetste situatie ertoe moeten leiden dat wordt overgegaan tot monitoren. Er zijn immers al een lange periode geen interventiemogelijkheden meer en er is geen perspectief dat het integraal bespreken van de casus binnen afzienbare tijd meerwaarde heeft. Dit kan betekenen dat geconcludeerd moet worden dat een laatste, ultieme poging wordt gedaan om bijvoorbeeld met iemand in contact te komen of dat het verloop van de casus nog voor een x-aantal weken gevolgd wordt, waarna wordt besloten of de casus kan worden afgesloten. Als in de periode van monitoren zich negatieve ontwikkelingen voordoen, worden deze ontwikkelingen opnieuw geduid en een casus weer actief in de PGA besproken. Verandert er niks, dan moet geconcludeerd worden dat de casus wordt afgesloten.

Heldere afspraken over wanneer moet worden overgegaan tot monitoren, wat monitoren inhoudt, wie gaat monitoren en wat gemonitord wordt, zijn van groot belang om te voorkomen dat een casus onnodig (en

---

<sup>8</sup> Politie kent een andere betekenis voor 'monitoring'. Hier gaat het om het perspectief van de integrale PGA radicalisering.

eventueel onrechtmatig) lang in een PGA besproken wordt. Het gaat hierbij ook om vertrouwen dat als een casus uiteindelijk na een periode van monitoring wordt afgesloten, deze opnieuw in een PGA besproken kan worden als er nieuwe signalen zich voordoen.

- 🕒 Wat verstaat jullie onder monitoren? Welke afspraken hebben jullie gemaakt over wanneer wordt overgegaan tot monitoren en wanneer een casus wordt afgesloten?



## 2 Overkoepelende aandachtspunten

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op de samenwerking en de uitdagingen die daarbij komen kijken. Ook gaan we in op de uitdagingen rondom gegevensdeling en dossiervorming. Dit zijn beide onderwerpen die in alle voorgaande fasen van belang zijn.

### 2.1 Samenwerking

Binnen de PGA radicalisering zijn verschillende partners betrokken. In ieder geval zijn gemeente (afdeling Veiligheid) en politie betrokken, vaak in combinatie met het OM<sup>9</sup>. Afhankelijk van de problematiek en de leeftijd van de betrokkene en of er eventueel kinderen bij betrokken zijn, sluiten ook andere partners aan, zoals een medewerker van het Sociaal Domein van de gemeente, de RvdK, de AIVD en de GGZ.

#### Uitdagingen in de integrale samenwerking

Doordat verschillende partners met verschillende perspectieven aansluiten, levert dit enerzijds een uitgebreid beeld op van de betrokkene, anderzijds brengt dit regelmatig de nodige uitdagingen met zich mee om de verschillende perspectieven en belangen samen te brengen. Over het algemeen zien we de verschillende partijen een gezamenlijk belang hebben, namelijk het borgen van de veiligheid van de betrokkene en de samenleving. Maar opvattingen over hoe dat men dat gaat doen, kunnen uiteenlopen. Dat heeft met een aantal zaken te maken:



- ① Partners uit het veiligheidsdomein hebben een ander perspectief en belang bij de start van een PGA en de inzet van interventies. Zij letten vooral op het voorkomen van risico's voor de openbare orde. Partners in het sociaal domein zijn er daarentegen meer op gericht om de situatie op de leefgebieden te verbeteren en hebben vaak een andere relatie tot de betrokkene. Zijn zien de betrokkene bijvoorbeeld als cliënt die hulp nodig heeft in plaats van iemand die een gevaar vormt. We zien met regelmaat dat de verschillende perspectieven en belangen botsen waardoor problemen in de informatiedeling ontstaan en vertrouwen tussen professionals ontbreekt en het onduidelijk is welk gezamenlijk doel wordt nagestreefd (zie paragraaf 2.5. over doelen).
- ② Het ontbreekt regelmatig aan een (heldere) procesbeschrijving van de aanpak. Welke stappen worden doorlopen? En wie doet wat wanneer?
- ③ In het verlengde van voorgaande bullet: de rollen, taken en bevoegdheden zijn niet altijd vastgelegd en/of duidelijk voor professionals. Hierdoor ontstaat verwarring over wie wat wanneer mag en kan doen.

---

<sup>9</sup> De nieuwe wetgeving Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische misdrijven i.o. (deze moet nog worden aangenomen door de Eerste Kamer, zie [Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten \(36.225\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)) vraagt dat het Openbaar Ministerie standaard onderdeel uitmaakt van de weging van een signaal en het casusoverleg, zie o.a. art. 5 van de Memorie van toelichting [SDU vergaderjaar \(eerstekamer.nl\)](#)

Overkoepelend blijkt dat veel zaken in de samenwerking impliciet blijven; er staan geen afspraken op papier over het werkproces, de rollen en taken en de verwachtingen die men van elkaar heeft met betrekking tot samenwerking. Het expliciteren van samenwerkingsafspraken, die in gezamenlijkheid zijn opgesteld, helpen om de neuzen in dezelfde richting te krijgen en bij het elkaar er op kunnen aanspreken wanneer afspraken niet worden nagekomen.

In het opvolging geven aan de samenwerkingsafspraken heeft de procesregisseur een belangrijke rol. De procesregisseur kan een belangrijke rol spelen door structuur aan te brengen in een overleg, het maken en vastleggen van heldere afspraken en doelen, ruimte en tijd vrij te houden voor het bespreken van rollen en taken en door alert te zijn op het adresseren van (mogelijke) knelpunten. Daarnaast kan de procesregisseur een open overlegcultuur faciliteren door samen met de andere partners afspraken te maken over omgangsvormen en verwachtingen, waaraan iedereen zich committeert zodat men elkaar daarop kan aanspreken.

-  Zijn er heldere samenwerkingsafspraken? Is het duidelijk wat ieders rol en taken zijn?
-  Is er een heldere, uitgewerkt werkproces?

## 2.2 Gegevensdeling en dossiervorming

Op dit moment vindt zowel het inventariseren van een signaal als een eventuele aanpak plaats volgens de regels zoals deze zijn vastgelegd in het 'Convenant *persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*' uit 2017.<sup>10</sup> De bepalingen in dit convenant vormen op dit moment de belangrijkste richtlijn en basis voor samenwerking, gegevensdeling en dossiervorming. Dit biedt echter geen specifieke wettelijke grondslag voor de werkwijze.<sup>11</sup> Daarnaast kan de PGA worden gestart en uitgevoerd op grond van art. 172 Gemeentewet. Hierin is vastgelegd dat de burgemeester bevoegd is de openbare orde te handhaven. En daarnaast heeft het College van B&W taken binnen het sociaal domein die in het kader van een PGA kunnen worden ingezet. En de AVG is van toepassing voor het vastleggen en delen van informatie. Het is van belang dat er lokaal afspraken worden vastgelegd over wat op welke momenten door wie aan informatie wordt gedeeld en vastgelegd, en wanneer informatie verwijderd dient te worden.

### Onduidelijkheid over en terughoudendheid in gegevensdeling

Er zijn veel vragen en onduidelijkheden over wat aan informatiedeling en dossiervorming mogelijk is in verschillende fasen (tijdens de signaleringsfase, de weegfase, de interventiefase (de daadwerkelijke PGA) en

<sup>10</sup> Zie [pdf \(overheid.nl\)](#)


<sup>11</sup> Er is momenteel een wet in voorbereiding, Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten, dat de wettelijke grond moet bieden. Het wetsvoorstel is al enkele jaren in voorbereiding en de verwachting is dat deze in 2024 in werking zal treden. In de wet worden zowel de taken voor de burgemeester (BM) als de taken van B&W beschreven. De belangrijkste gemeentelijke taak in de nieuwe wet is de verantwoordelijkheid van de burgemeester om casusoverleg te organiseren over radicaliseringcasuïstiek, ter ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak.

wat na afsluiten). Door onwetendheid en onduidelijkheid over wat mag en kan, zijn professionals soms terughoudend in het delen van informatie. Dat kan te maken hebben met onduidelijkheid over het doel van de PGA of een concrete interventie. Of met handelingsverlegenheid als gevolg van onduidelijkheid over de eigen rol, taak en verantwoordelijkheid van de professional binnen de PGA. Ook spelen tegenstrijdige belangen mee in beperkte informatiedeling door specifieke partners. Bijvoorbeeld als er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek kan door OM of politie niet alle informatie gedeeld worden, terwijl het voor de PGA wel waardevolle informatie kan zijn. De andere partners aan tafel moeten het dan doen met cryptische woorden als 'er zijn zorgelijke signalen'. Wat hier onder wordt verstaan is onduidelijk. Dit vraagt van andere partners vooral om veel vertrouwen te hebben in de inschatting van de partner die over de informatie beschikt, maar belemmert tegelijkertijd de mogelijkheid om een inhoudelijke discussie met elkaar te voeren. Er wordt volgens professionals soms te veel vanuit de eigen organisatie geredeneerd en lijkt er weinig oog te zijn voor het integrale belang dat met de PGA wordt nagestreefd. Er zijn soms meer mogelijkheden om informatie op correcte wijze te delen, maar het is persoonsafhankelijk of iemand bereid is die mogelijkheden te overwegen.

Een ander punt betreft de wijze van verslaglegging of dossiervorming. Vanaf de start van de PGA worden gegevens opgeslagen en informatie over de betrokkene gedeeld. Welke informatie wordt opgeslagen en hoe deze wordt vastgelegd, blijkt per casus te verschillen. Er wordt niet altijd eenzelfde format gehanteerd en/of een format wordt slechts gedeeltelijk ingevuld.

### Aandachtspunt: belang van zorgvuldige dossiervorming

Omdat casuïstiek soms langere tijd loopt en in de tussentijd personele wisselingen plaatsvinden, is heldere, uniforme verslaglegging van belang om informatie terug te kunnen vinden. Dit is ook van belang voor de verantwoording. Ook afwegingen en conclusies moet hiervoor worden vastgelegd.

 Op welke manier en door wie worden afspraken, inclusief onderbouwing, vastgelegd?

### 3 Hoe nu verder?

Uit de verschillende onderzoeken die wij deden, blijkt dat veel elementen binnen de PGA op orde zijn. Partners weten elkaar goed te vinden, zijn creatief in het bedenken en toepassen van verschillende interventies, weten doorgaans in contact te komen met de betrokkene en ervaren sterke motivatie om een gezamenlijk doel na te streven, namelijk het voorkomen van risico's voor de openbare orde en veiligheid.

Er is echter ook ruimte is voor professionalisering en doorontwikkeling van de PGA op het gebied van radicalisering. In dit stuk zijn verschillende aandachtspunten aan bod gekomen die als randvoorwaarden gelden voor een effectieve en efficiënte samenwerking binnen de PGA radicalisering. De vragen per aandachtspunt kunnen helpen om eventuele knelpunten of mogelijkheden voor doorontwikkeling binnen de PGA bloot te leggen. Het kan echter ook lastig zijn om op de eigen gang van zaken te reflecteren en vervolgens aan de slag te gaan met alle partners om de samenwerking en de aanpak te verbeteren. Partijen die hierin zoekend zijn, ondersteunen wij graag. Bijvoorbeeld door:

- ③ Het evalueren van de PGA radicalisering of de bredere aanpak van polarisatie (als mogelijke voedingsbodem van radicalisering), radicalisering en extremisme binnen de gemeente of regio.
- ③ Het ondersteunen bij het opstellen van (delen van) een werkproces.
- ③ Het ondersteunen bij het opstellen van afspraken rondom gegevensdeling en dossiervorming.
- ③ Het faciliteren van brainstormsessies over de integrale visie op het thema.
- ③ Het opstellen van beleid op het thema van polarisatie (als mogelijke voedingsbodem van radicalisering), radicalisering en extremisme. En daarbij een kwalitatief veiligheidsbeeld op te stellen dat helpt op prioriteiten te stellen.
- ③ Het gezamenlijk ontwikkelen van een vakmanschapstraject voor (een aantal) betrokken partners, bijvoorbeeld gericht op het vergroten van de weerbaarheid of het versterken van de rol als procesregisseur.

Samen met de betrokken partners brengen we in kaart waar de behoefte voor doorontwikkeling ligt.

Voor vragen kunt u contact opnemen met Nynke Piepers, onderzoeker en beleidsadviseur:

[npiepers@dsp-groep.nl](mailto:npiepers@dsp-groep.nl) of Bram van Dijk, adviseur en oprichter: [bvandijk@dsp-groep.nl](mailto:bvandijk@dsp-groep.nl).

Telefonisch zijn we bereikbaar via 020-6257537

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelzijdig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

