

Wat is het doel van de Persoonsgerichte Aanpak?

Achtergrond

Vanaf 2013 werd de wereld opgeschrikt door een uitreisgolf van mensen die zich aansloten bij een jihadistische beweging. Dit fenomeen was niet nieuw, maar de schaal waarop het gebeurde was dat wel. Ook de Nederlandse veiligheidsdiensten en de NCTV werden hierdoor verrast. Pijnlijk werd duidelijk dat er lange tijd een blinde vlek was geweest, zelfs na de periode van de Hofstadgroep en de moord op Theo van Gogh. In totaal vertrokken ruim 350 mensen uit Nederland naar het strijdgebied. Deze blinde vlek kon niet op Rijksniveau worden verholpen. Lokale partijen zijn cruciaal in de informatievergaring en bij het plegen van interventies. De persoonsgerichte aanpak is een belangrijk instrument binnen de landelijke CT-aanpak.

De dreiging als vertrekpunt

Voor iedere aanpak is het noodzakelijk om een afbakening van de reikwijdte van de doelgroep te hebben. Het kan voor de afbakening aantrekkelijk zijn om een specifieke ideologie als afbakening te kiezen, of om politieke belangen mee te nemen als overweging in de aanpak. Zo komt het veel voor dat een gemeenteraad of burgemeester een principiële of politieke beslissing neemt om een specifieke ideologie expliciet wel of niet onder de aanpak te scharen, of om problemen die niet direct terrorisme-gerelateerd zijn binnen de aanpak van radicalisering op te nemen. Vanuit maatschappelijk of bestuurlijk oogpunt is dit goed te begrijpen, maar het brengt het risico met zich mee dat het doel van de aanpak uit het oog wordt verloren. Om die reden redeneert de NCTV in beginsel altijd vanuit de inhoud, in dit geval specifiek de *dreiging voor nationale veiligheid*. Door uit te gaan van de dreiging kan altijd een objectieve inschatting plaatsvinden over welke casus wel of niet in de aanpak past.¹

Het doel

Het doel van de landelijke CT aanpak is **het voorkomen van aanslagen en andere terroristische handelingen**.²

Subdoelen

- Het bestrijden van bestaande terroristische/extremistische beweging(en)
- Het voorkomen van nieuwe aanwas / onderkennen en tegengaan van radicalisering³

Lokale verantwoordelijkheid

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de Nationale Veiligheid, maar beschikt niet over de juiste middelen, bevoegdheden of informatiepositie om zicht te houden op radicaliseringsprocessen van personen. Die informatie ligt lokaal, maar is vaak gefragmenteerd. Om die reden is er in het Actieprogramma Aanpak Jihadisme (2014) ingezet op het versterken van de lokale aanpak. Zo valt er te lezen:

Radicalisering

Radicalisering is een term die veelvuldig terugkomt binnen de aanpak van terrorisme. Het is daarom goed even stil te staan bij hoe deze term zich verhoudt tot de geformuleerde doelen, temeer de titel 'Integrale Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering' suggereert dat het doel is om radicalisering te bestrijden. Dat is in beginsel niet, of niet primair, het geval.

Radicalisering is een proces dat niet is afgebakend en geen duidelijk begin- of eindpunt kent. Er zijn elementen (voedingsbodems) die de kans op radicalisering kunnen vergroten, maar er is geen heldere formule of tool die radicalisering kan voorspellen. Om die reden is het *voorkomen* van radicalisering uiterst ingewikkeld. Aangezien het een fluïde proces is, waar geweldsbereidheid geen onvermijdelijk eindstation is, en aangezien er tijdens een proces van radicalisering ook moeilijk kan worden bepaald welke kant het uit gaat (en of zgn. *radicalisme* überhaupt wordt bereikt) is het *voorkomen* van radicalisering geen doelstelling op zich.

Een voor de aanpak relevant kantelpunt is het moment dat geweld in beeld komt of wordt geaccepteerd als legitiem middel om de ideologische doelen te bereiken. Op dat moment is sprake van een mate van radicalisering die mogelijk een bedreiging vormt voor de Nationale Veiligheid. Op dat moment wordt het radicaliseringsproces onderkend en wordt d.m.v. van interventies geprobeerd verdere radicalisering te voorkomen. Het uiteindelijke doel, aanslagen voorkomen, blijft daarmee onveranderd.

¹ In dat kader is het goed te benoemen dat er naast een dreiging voor de nationale veiligheid ook een dreiging voor de openbare orde kan uitgaan van een persoon of extremistische beweging. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (het verstoren van) demonstraties. Dat is een vraagstuk dat als op zichzelf staand probleem niet in de IPGA-R thuishoort, maar natuurlijk wel onderdeel kan zijn van een casus, bijvoorbeeld als relevante duidingsinformatie.

² Deze definitie laat de probleemstelling van het salafisme – dat door de NCTV als een bedreiging voor de democratische rechtsorde wordt gezien – buiten beschouwing, behalve waar men inschat dat een salafistische casus radicalisering richting geweld bevordert. Het voert voor deze notitie te ver om die discussie hier te voeren.

³ Radicalisering *tegengaan* is *niet* hetzelfde als radicalisering *voorkomen*.

Vertrouwelijk: enkel voor intern gebruik overheid. Dit stuk bevat persoonlijke beleidsopvattingen.

30. Het kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritaire gebieden.

a. In alle betrokken gemeenten in Nederland vinden multidisciplinaire casuoverleggen plaats waarin eerstelijns professionals vanuit hun expertise informatie delen over signalen van jihadistische radicalisering, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gedeelde duiding. Zij stellen ook een individueel interventieplan op. De in te zetten interventies zijn casusafhankelijk en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang. Zij worden daar ingezet waar ze het meeste effect sorteren.

b. De NCTV stelt experts beschikbaar voor de direct betrokken gemeenten. De experts ondersteunen gemeenten bij de duiding rondom jihadisme. Zij stimuleren vroegsignalering, interventiemogelijkheden en versterken relevante netwerken.

c. Onder voorzitterschap van de Minister van VenJ vindt geregeld afstemming plaats tussen de NCTV, Hoofd AIVD, de Minister van SZW, de Minister van BZK en de burgemeesters van de meest betrokken gemeenten over de lokale aanpak.

De persoonsgerichte aanpak, inclusief de casuoverleggen (hier: UvO's) dragen bij aan het landelijke doel om aanslagen te voorkomen. Het is belangrijk (en tot op zekere hoogte wellicht contra-intuïtief) om vast te stellen dat gemeentes en andere lokale partijen dus ook een rol hebben in het bewaken van de nationale veiligheid.

Middelen

Uit bovenstaande valt te destilleren dat in ieder geval de volgende elementen worden ondersteund via de integrale aanpak.

- Delen van informatie vanuit verschillende expertises;
- Het opstellen van een interventieplan;
- Het duiden van de problematiek (met behulp van o.a. de NCTV);
- Het stimuleren van (structuren voor) vroegsignalering, interventiemogelijkheden en versterken van relevante netwerken.

Het betreft hier bovendien een mix van lokale bevoegdheden en landelijke interventies. Over het volledige repertoire aan interventies waar de verschillende partners binnen de IPGA-R over (zouden moeten) beschikken zal in deze notitie niet worden ingegaan. Voor nu volstaat het te stellen dat de interventies (indirect) het doel moeten hebben zo goed mogelijk de dreiging die van een individu uitgaat te mitigeren. Daaronder wordt uiteraard ook verstaan het zo goed mogelijk in beeld brengen van die dreiging (signaleren en duiden).

Vormen van extremisme

De vraag of "andere" vormen van extremisme (dan Jihadisme) moeten worden opgenomen in de aanpak is in feite niet van toepassing, gezien de generiek geformuleerde doelstelling zoals hierboven geschetst. De doelstelling van de aanpak is derhalve niet ideologie-specifiek: de aanpak kan dáár worden toegepast waar de *dreiging* dat rechtvaardigt. Met andere woorden, als er vanuit ideologische motieven (ongeacht wat de ideologie inhoudt) een bereidheid is om geweld te plegen om maatschappelijke verandering te bewerkstelligen zou de persoon in kwestie in de aanpak moeten worden opgenomen. Omgekeerd: wanneer er (vermoedelijk) sprake is van enige mate van radicalisering, maar maatschappij ontwrichtend geweld nog altijd *geen* onderdeel is van de ideologie, is opname in de IPGA-R waarschijnlijk disproportioneel.

Desalniettemin heeft de vraag over verschillende vormen van extremisme wel consequenties voor de aanpak. Hieronder schets ik er een aantal.

1) Het duiden van casuïstiek vraagt om andere kennis, bijvoorbeeld om indicaties voor extremistisch gedachtegoed te herkennen. Zo is de alt-right beweging in Amerika in de kern racistisch, en gebruikt

Het fenomeen terrorisme

De aanpak van terrorisme is bijzonder omdat de impact en het ontwrichtende karakter van het fenomeen ertoe nopen om volledig in te zetten op het voorkomen van aanslagen. Daarmee is het een onderwerp dat raakt aan de nationale veiligheid. Anders dan bij bijvoorbeeld de aanpak van criminaliteit betekent dit onder andere dat personen die nog geen feiten (hier: terroristische daad) hebben gepleegd of waarbij (nog) geen voorbereiding is gepleegd (hier: terroristisch oogmerk is dus (nog) niet vastgesteld) tóch in de aanpak worden opgenomen. Dit is een bewuste maar ingrijpende keuze omdat dit er tevens toe leidt dat bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt en gedeeld. Deze keuze dient dus op daadkrachtige maar ook zorgvuldige wijze te worden gemaakt.

Vertrouwelijk: enkel voor intern gebruik overheid. Dit stuk bevat persoonlijke beleidsopvattingen.

men heel specifieke methoden, terminologie en symbolen. Sommige inspiratoren van die beweging kunnen oproepen tot geweld. Het is voor professionals belangrijk deze achtergrond te kennen om in te schatten hoe een Nederlandse aanhanger van die beweging zich verhoudt tot de samenleving.

Het plegen van geweld

Er zijn verschillende motiveringen denkbaar waarom personen geweld plegen. Ook bij het plegen van een terroristische daad is gebleken dat drijfveren kunnen verschillen. Er is altijd een ideologische component (zie: definitie "terrorisme"⁴), maar die kan in meerdere of mindere mate een rol spelen in het overgaan tot geweld. Andere denkbare drijfveren zijn:

- Psychische problematiek
- Persoonlijkheidsstoornis
- Trauma
- Etc.

De persoonsgerichte aanpak radicalisering richt zich primair op ideologisch gemotiveerd geweld. Echter, vaak is er sprake van een combinatie van factoren, of soms zijn de drijfveren moeilijk te achterhalen of te onderscheiden. Het is derhalve zaak dat de aanpak (hier: het casuoverleg) toegang heeft tot de juiste expertise en aansluiting heeft met andere aanpakken (bijv. GGZ), mocht blijken dat de ideologische component een minder grote rol speelt dan gedacht.

2) Als de dreiging leidend is in het bepalen van de aanpak, dan moet kunnen worden ingeschat wat de daadwerkelijke dreiging is (duiding). Bij Jihadisme is het vaststellen van iemands gedachtegoed vaak lastig genoeg, maar *als* bekend is dat een persoon de jihadistische ideologie aanhangt is wel meteen duidelijk dat er een potentiële dreiging voor geweld is. Immers, de rechtvaardiging van geweld om de doelen te bereiken is per definitie onderdeel van de jihadistische ideologie. Wanneer we containerbegrippen als 'extreemlinks' of 'extreemrechts' gebruiken is dit geweldscomponent niet per definitie aanwezig. De kunst is om de verschillende ideologieën te onderscheiden die (mogelijk) goedkeuring van geweld kennen. Daarvoor is kennis van de ideologie onontbeerlijk.

3) Ook voor interventies geldt dat er wellicht andere partners of middelen moeten worden ingezet, toegespitst op wat de casus vraagt. Sleutelfiguren of regisseurs voor de aanpak van Jihadisme zijn wellicht niet automatisch de juiste personen in de andere aanpak. Ideologie-specifieke interventies (zoals bijv. een deradicaliseringstraject) behoeven vanzelfsprekend ideologie-specifieke kennis.

Het dreigingsbeeld terrorisme Nederland (DTN)

Hierboven is geschetst hoe de dreiging leidend kan zijn in het bepalen welke casussen in aanmerking komen voor de integrale persoonsgerichte aanpak. Dat het vraagstuk m.b.t. verschillende vormen van extremisme überhaupt op de agenda van organisaties staat komt waarschijnlijk ook door de manier waarop er in de afgelopen jaren over verschillende stromingen wordt geschreven. Ook in het DTN, dat periodiek wordt opgesteld door de NCTV, krijgen bijvoorbeeld links- en rechtsextremisme een aparte vermelding. De constatering is voornamelijk (dd. 14/10/2019) dat de jihadistische dreiging de bepalende factor is in het dreigingsbeeld (Niveau 4). Andere vormen van extremisme zijn groeiende, maar – als fenomeen – voornamelijk van een andere orde dan het Jihadisme. Echter, het DTN stelt ook vast dat terroristische aanslagen vanuit een andere dan jihadistische ideologie door *lone actors* of snel geradicaliseerde groepjes voorstelbaar zijn. Met andere woorden, het is mogelijk dat zich op lokaal niveau casuïstiek aandient die qua dreiging vergelijkbaar is met jihadistische casuïstiek. Als we de redenering aanhouden dat de dreiging en niet ideologische signatuur leidend is voor opname in de aanpak, dan volgt automatisch dat ook links- en rechtsextremistische casussen kunnen worden opgenomen, mits de dreiging dat legitimeert. Het DTN onderschrijft de noodzaak daartoe.

Tot slot: een breed beleidskader

De IPGA-R moet worden gezien als onderdeel van een breed gemeentelijk beleid om aanslagen in Nederland te voorkomen. Naast de persoonsgerichte aanpak is een beleidsmatige (fenomeen)aanpak essentieel. Te denken valt bijvoorbeeld aan het inrichten van een signaleringsstructuur, een netwerk sleutelfiguren, een koppeling met het sociale domein, afspraken met andere IPGA's, een aanpak voor online extremisme, een communicatiestrategie etc.⁴ Daaronder valt eventueel ook een (discussie en) stellingname over salafisme. Dit alles valt ook buiten de scope van deze notitie.

In deze notitie is ervoor gekozen om de dreiging centraal te stellen. De vraag wat de doelstelling van de lokale IPGA-R moet zijn heb ik in dit stuk bewust niet expliciet beantwoord. Het lijkt me aan de partners samen om dit vast te stellen.

⁴ De 'Waarderingsystematiek' voor de lokale aanpak, ontwikkeld door de NCTV, kan als praktische handreiking dienen om in te schatten op welke onderdelen het gemeentelijke anti-radicaliseringsbeleid kan worden versterkt.