



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afbakening	4
1.2.1	Te onderzoeken maatregelen	4
1.2.2	Te betrekken organisaties	7
1.3	Overkoepelende beschouwing	7
2	Centrale onderzoeksvragen	8
3	Onderzoeksaanpak	9
3.1	Operationalisatie	9
3.1.1	Implementatie en toepassing	9
3.1.2	Ervaringen, best practices en leerpunten	10
3.2	Onderzoeksmethoden	11
	Bijlagen	
I	Documentatie	12
II	Afkortingen	13



1

Inleiding

In juni 2014 brengt de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) het rapport 'Transformatie van het jihadisme in Nederland' uit. De AIVD concludeert dat "Het Nederlands jihadisme door ontwikkelingen in Nederland en de strijd in Syrië een omvangrijker en onvoorspelbaarder fenomeen is geworden dan het ooit is geweest". Het feit dat de dreiging was toegenomen was voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) aanleiding om maatregelen te treffen. In augustus van hetzelfde jaar publiceert de NCTV het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' (hierna: het actieprogramma) waarin 38 maatregelen zijn opgenomen om de dreiging die uitgaat van het jihadisme te beperken.

1.1 Aanleiding

Met het actieprogramma wil de overheid de democratie en rechtstaat beschermen, de jihadistische beweging in Nederland verzwakken en de voedingsbodem voor radicalisering wegnemen. Het actieprogramma bestaat uit 38 maatregelen die variëren in aard en complexiteit. Een deel hiervan is nieuw, een deel bestaat uit reeds bestaande maatregelen die doorlopen of versterkt worden. Ook is sprake van diversiteit in de organisaties die de maatregelen moeten uitvoeren. Hieronder vallen zowel verschillende justitiële als niet-justitiële organisaties. Een aantal maatregelen wordt op lokaal niveau uitgevoerd, een aantal op landelijk niveau.

Nu het actieprogramma twee jaar loopt, rijst de vraag of de overheid met de maatregelen het gewenste resultaat behaalt. In het Jaarwerkplan 2016 beschrijft de Inspectie dat het in 2016 met haar toezicht een bijdrage wil leveren aan de kwaliteit van de inspanningen binnen het actieprogramma: doen de verschillende organisaties wat van hen verwacht wordt? En zo nee, waar wordt dit door veroorzaakt?

De overheid heeft behoefte aan inzicht in de werking en resultaten van de maatregelen uit het actieprogramma. Zo kan de overheid tijdig bijsturen voor een effectievere aanpak van jihadisme. In dat kader heeft de NCTV onder meer de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) gevraagd om vanuit haar onafhankelijke positie onderzoek te verrichten naar het actieprogramma.



1.2 Afbakening

Met de maatregelen uit het actieprogramma wil de overheid enerzijds voorkomen dat mensen radicaliseren en anderzijds voorkomen dat geradicaliseerden aanslagen plegen.

Het actieprogramma telt 38 maatregelen, die verschillen in aard en complexiteit. Ook is sprake van diversiteit in de organisaties die de maatregelen moeten uitvoeren. Hieronder vallen zowel verschillende justitiële als niet-justitiële organisaties. Een aantal maatregelen wordt op lokaal niveau uitgevoerd, een aantal op landelijk niveau. Daarom is een goede afbakening nodig. Deze afbakening vloeit voort uit de beschikbare kennis, expertise taken en bevoegdheden van de Inspectie VenJ. Deze liggen op het terrein van justitiële organisaties en op de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van veiligheidsproblemen.

In onderstaande paragrafen zet de Inspectie uiteen welke maatregelen zij wel of niet onderzoekt en om welke reden dit het geval is.

1.2.1 Te onderzoeken maatregelen

De Inspectie onderzoekt niet alle maatregelen om onderstaande redenen.

- *De maatregel wordt door een andere organisatie onderzocht.*
Maatregel 10 wordt door de NCTV zelf geëvalueerd. Andere maatregelen worden geëvalueerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit betreffen de maatregelen in het sociale domein. Het zijn maatregelen 21, 22, 23, 24, 27 en 28.
- *De maatregel ziet op internationale samenwerking.*
Een aantal maatregelen hebben betrekking op de verbetering en/of intensivering van de internationale samenwerking. Dit valt buiten de taken en bevoegdheden van de Inspectie. Het betreft maatregelen 12, 36, 37 en 38.

Risicoreductie jihadgangers		
1.	Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart.	✓
2.	Verdachten en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf worden conform de huidige regelgeving direct geplaatst op de Terroristen Afdelingen (TA).	✓
3.	In het kader van het strafrecht bestaan verschillende mogelijkheden om terugkeerders langdurig onder toezicht te stellen.	✓
4.	Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering verliezen het Nederlanderschap.	✓
5.	Onderkende uitreizigers met een niet-EU nationaliteit worden ongewenst vreemdeling verklaard (voor het Schengengebied).	✓



6.	Onderkende uitreizigers met een of meerdere nationaliteiten die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden gemeld bij de autoriteiten van die landen (van hun niet-Nederlandse nationaliteit).	✓
7.	Van uitreizigers over wie gegronde vermoedens bestaan van aansluiting bij een terroristische strijdgroepering worden Nederlandse reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering.	✓
8.	Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering worden geplaatst op de nationale terrorismelijst.	✓
9.	Onderkende uitreizigers worden conform de regels direct uitgeschreven als ingezetene in de Basisregistratie Personen (BRP) en eventuele uitkeringen, financiële toelagen en studiefinanciering worden beëindigd. Waar nodig worden wetten daarop aangepast.	✓
10.	Het wordt kwaadwillenden moeilijker gemaakt om aan aanslagmiddelen te komen.	✗
11.	Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangers.	✓
12.	Consulaire bijstand door Nederlandse ambassades in aangrenzende landen.	✗
13.	Een nieuw op te richten exit-faciliteit in Nederland.	✓

Interventies uitreis

14.	Bij redelijke verdenking van uitreis wordt strafrechtelijk ingegrepen.	✓
15.	Bij gegronde vermoedens van uitreis worden de reisdocumenten gesignaleerd ter vervallenverklaring of weigering (inclusief identiteitskaarten).	✓
16.	In geval van vermoedelijke uitreis wordt de directe omgeving gewaarschuwd.	✓
17.	In het geval van vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige betrokken is, worden kindbeschermingsmaatregelen getroffen.	✓

Aanpakken van verspreiders en ronselaars

18.	Indien sprake is van ronselen voor de gewapende strijd wordt strafrechtelijk ingegrepen.	✓
19.	Strafrechtelijk ingrijpen bij haatzaaien en oproepen tot geweld in extremistisch kader wordt geprioriteerd.	✓
20.	Facilitatoren en verspreiders van jihadistische propaganda worden in hun activiteiten verstoord.	✓



Radicalisering tegengaan		
21.	Samenwerken met de islamitische gemeenschap.	X
22.	Versterken van bestaande netwerken van lokale en landelijke sleutelfiguren.	X
23.	Betrokken burgers kunnen rekenen op steun.	X
24.	Ondersteuning onderwijsinstellingen.	X
25.	Oprichting expertcentrum maatschappelijke spanningen en radicalisering.	✓
26.	Gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden.	✓
27.	Mobiliseren maatschappelijke tegengeluiden en versterken weerbaarheid tegen radicalisering en spanningen.	X
28.	Maatschappelijk debat over de grenzen van rechtsstaat.	X

Sociale media en internet		
29.	Bestrijden van verspreiding van radicaliserende, haatzaaiende jihadistische content.	✓

Informatieuitwisseling en samenwerking		
<i>Lokaal</i>		
30.	Het kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritaire gebieden.	✓
31.	Voortzetting samenwerking tussen Rijk en betrokken gemeenten.	✓
<i>Nationaal</i>		
32.	Versterking coördinatie op de uitvoering.	✓
33.	Prioritering financiële aanpak jihadisten.	✓
34.	Versterking detectie jihadistische reisbewegingen.	✓
35.	Versterking deskundigheidsbevordering in de uitvoering.	✓
<i>Internationaal</i>		
36.	Intensivering internationale samenwerking en aanpak op het gebied van jihadgangsters.	X
37.	Optimalisering bestaande signaleringsmiddelen.	X
38.	Versterking proactieve informatie-uitwisseling.	X



1.2.2 Te betrekken organisaties

Bij het actieprogramma is sprake van een groot aantal belanghebbende partijen. Er is sprake van een samenwerkingsverband tussen niet hiërarchisch verbonden organisaties. De partijen werken in principe autonoom maar worden wel door de NCTV gefaciliteerd. Door gebruik te maken van elkaars kerncompetentie en specifieke positioneringen moet er een meerwaarde ontstaan ten aanzien van de bestrijding van jihadisme.

De Inspectie zal **niet** de organisaties betrekken die zich enkel bezighouden met maatregelen in de preventieve sfeer buiten de lokale casusoverleggen. Deze organisaties vallen binnen het onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Wel betreft zij onderstaande organisaties in haar onderzoek¹.

- Gemeenten: drie prioritaire gemeenten en drie niet-prioritaire gemeenten
- Nationale politie
- Koninklijke Marechaussee
- Openbaar Ministerie
- Reclasseringsorganisaties
- Raad voor de Kinderbescherming
- NCTV
- AIVD
- Ministerie/Inspectie (SZW)
- Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De selectie van gemeenten is gebaseerd op informatie van de NCTV. De Inspectie heeft gekozen voor een onderzoek onder die gemeenten die het meest betrokken zijn bij de bestrijding van jihadisme. Deze gemeenten en diens netwerkpartners zullen namelijk de meeste informatie kunnen geven over de toepassing van de maatregelen. De Inspectie betreft ook experts/wetenschappers bij het onderzoek.

1.3 Overkoepelende beschouwing

Zoals in paragraaf 1.2.1 is beschreven, onderzoekt de Inspectie in dit onderzoek niet alle maatregelen uit het actieprogramma. Zo valt een aantal preventieve maatregelen buiten de scope van dit onderzoek. Vanwege integraliteit van de preventieve en repressieve maatregelen, bestaat de behoefte aan een overkoepelend beeld over het gehele actieprogramma. De Inspectie maakt daarom een overkoepelende beschouwing. De Inspectie betreft daarbij haar eigen onderzoek, zoals neergelegd in dit document, en evaluaties op maatregelen die hierin niet zijn vervat. Voorbeelden hiervan zijn de evaluaties die het ministerie van SZW laat uitvoeren en interne evaluaties van de NCTV. De Inspectie beoogt hiermee een algemeen beeld van zowel de preventieve als de repressieve maatregelen uit het actieprogramma te schetsen.²

¹ Deze lijst is niet limitatief. Het is mogelijk dat de Inspectie gaandeweg het onderzoek besluit andere organisaties te betrekken.

² De Inspectie bepaalt de opzet van de overkoepelende beschouwing zodra zij een volledig beeld heeft van alle evaluaties die lopen en de opzet en planningen hiervan.



2

Centrale onderzoeksvragen

De recente aanslagen in Frankrijk en België hebben aangetoond dat een grondige aanpak van jihadisme en radicalisering urgenter is dan ooit. De NCTV heeft behoefte aan inzicht in de werking van de maatregelen uit het actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, zodat zij indien nodig bij kan sturen en de aanpak van jihadisme kan verbeteren. De Inspectie wil daar met dit onderzoek een bijdrage aan leveren. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvragen:

- 1. In welke mate zijn de maatregelen, geformuleerd in het actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, geïmplementeerd en/of toegepast?**
- 2. Wat zijn de ervaringen, best practices en leerpunten van betrokken organisaties met de toepassing van deze maatregelen?**

In het volgende hoofdstuk gaat de Inspectie nader in op de wijze waarop het antwoord wil geven op deze vragen.



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisatie

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, is sprake van twee centrale onderzoeksvragen. Eén onderzoeksvraag gaat in op de implementatie en toepassing van de maatregelen, de ander op de ervaringen, best practices en leerpunten van betrokkenen. Om te onderzoeken in hoeverre de maatregel is geïmplementeerd, heeft de Inspectie de onderzoeksvragen hieronder geoperationaliseerd.

3.1.1 Implementatie en toepassing

Informatievoorziening

Het is van belang dat informatie over een (mogelijk) geradicaliseerd persoon tijdig de juiste partijen bereikt. De Inspectie brengt daarom in kaart hoe de informatievoorziening in de keten werkt. Dit doet de Inspectie door te onderzoeken welke organisaties over wat voor informatie beschikken en hoe de informatiedeling verloopt. Met welke organisaties wordt informatie gedeeld, onder welke voorwaarden en via welke weg? Via onderstaande vragen wil de Inspectie hier een antwoord op vinden:

- Welke overlegstructuren aanwezig zijn om informatie te delen (platforms, casusoverleggen).
- Welke partijen betrokken zijn bij deze overlegstructuren.
- Welke ondersteunende informatiesystemen beschikbaar zijn (en of/hoe deze systemen gebruikt worden).
- Op welke wijze informatie binnen komt.
- Om wat voor informatie het gaat.
- Onder welke voorwaarden partijen informatie delen.
- Of het volgens de ontvangende partij bruikbare informatie betreft.
- Hoe partijen deze informatie vervolgens duiden.

Kennis en expertise

Bij betrokken organisaties is expertise nodig om informatie te kunnen duiden en een beslissing te nemen over een eventuele interventie. De Inspectie brengt in kaart hoe de benodigde kennis en expertise wordt geleverd. Hierbij is aandacht voor opleidingen, maar ook voor de beschikbare en benodigde capaciteit. Tevens onderzoekt de Inspectie op welke wijze het onderwerp radicalisering bij organisaties is belegd. Dit doet de Inspectie via de volgende vragen:



- Of en welke personen de taak hebben gekregen om zich bezig te houden met de maatregelen uit het actieprogramma.
- Of er voldoende capaciteit is binnen een organisatie en of de taak is geborgd.
- Welke opleidingen en trainingen beschikbaar zijn.
- Of functionarissen deze hebben gevolgd.
- Welke kennisplatforms en handreikingen beschikbaar zijn.
- Of er aanvullende producten nodig zijn.
- Of functionarissen gebruik maken van deze platforms en handreikingen.
- Hoe versterkingsgelden een bijdrage hebben geleverd aan het vergroten van de kennis en expertise.

Interventies

Het actieprogramma bevat maatregelen die een mogelijkheid tot interveniëren bieden. Zo kunnen partijen overgaan tot strafrechtelijke of bestuursrechtelijke interventies. De Inspectie onderzoekt in hoeverre de interventiemogelijkheden bekend zijn bij betrokken partijen en of er interventiemogelijkheden worden gemist. Zijn de interventies beschikbaar, bruikbaar en gebruikt? De gewenste interventie moet zowel qua beschikbaarheid als uitvoerbaarheid mogelijk zijn. De Inspectie onderzoekt:

- Welke bestuurlijke interventiemogelijkheden er zijn.
- Welke strafrechtelijke interventiemogelijkheden beschikbaar zijn.
- Welke civielrechtelijke interventiemogelijkheden er zijn.
- Welke overige interventiemogelijkheden (bijv. zorg) er zijn.
- Of alle interventiemogelijkheden bekend zijn bij betrokken partijen.
- Hoe vaak deze maatregelen worden toegepast.
- Of de maatregelen kunnen worden toegepast en waarom wel/niet.
- Welke afweging wordt gemaakt voordat er een interventie wordt gepleegd.
- Hoe het besluitvormingsproces eruit ziet.
- Of uitvoeringsorganisaties maatregelen missen.

Evaluatie en monitoring

Als een interventie is ingezet, is het van belang dat betrokken partijen de voortgang van de interventie monitoren en borgen. Op deze manier kunnen zij bepalen of het gewenste effect wordt bereikt of dat ze moeten bijsturen. Ook speelt de vraag of de interventie na verloop van tijd nog gewenst is. Denk bijvoorbeeld aan de tijdelijke maatregel waarmee de overheid financiële tegoeden kan bevriezen. De Inspectie onderzoekt daarom de wijze waarop betrokken partijen de interventie monitoren:

- Op welke wijze organisaties de voortgang monitoren.
- Of er voldoende mogelijkheden zijn om te evalueren en te monitoren.
- Waar en wanneer de voortgang besproken wordt.
- Hoe bijgestuurd wordt indien nodig.
- Of, hoe en met wie knelpunten in de uitvoering van de maatregel worden gedeeld.

3.1.2 Ervaringen, best practices en leerpunten

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag hoe uitvoerende organisaties de maatregelen van het actieprogramma ervaren. Vinden zij dat ze voldoende zijn geëquipeerd om de maatregelen uit te voeren en vinden zij dat ze de dreiging die



uitgaat van jihadisten voldoende kunnen bestrijden? De Inspectie identificeert daarbij best practices en leerpunten.

3.2 Onderzoeksmethoden

Documentstudie

Om erachter te komen hoe de informatievoorziening is georganiseerd, vraagt de Inspectie organogrammen op, alsmede beleidsstukken, samenwerkingsprotocollen en notulen van overleggen (waar nodig geanonimiseerd).

Informatie over de beschikbare kennis en expertise kan te vinden zijn in handreikingen, checklists en opleidingsgidsen. Daarom vraagt de Inspectie ook deze documenten op.

Om in kaart te brengen om welke interventiemogelijkheden het gaat, worden kamerstukken, relevante wet- en regelgeving (inclusief Memorie van toelichting) onderzocht. De Inspectie raadpleegt vervolgens jurisprudentie om in beeld te krijgen in hoeverre partijen de interventies kunnen toepassen. Tot slot vraagt de Inspectie documenten op waarin kwantitatieve gegevens ten aanzien van interventies zijn opgenomen (bijvoorbeeld in voortgangsrapportages van de Nationale Politie).

Digitale vragenlijst

De Inspectie zet landelijk een digitale vragenlijst uit bij de gemeenten, Veiligheidshuizen of een andere instantie waar de aanpak van jihadisme is weggezet, zodat een volledig beeld ontstaat in een drietal onderwerpen. Ten eerste onderzoekt de Inspectie met welke partijen functionarissen, die beledigd zijn met de toepassing van maatregelen uit het actieprogramma, contact hebben. Ten tweede of functionarissen een opleiding/training hebben gevolgd en welke dit betreft. Ook wordt hen gevraagd hoe zij hun kennis up-to-date houden en welke instrumenten zij hiervoor gebruiken. Tot slot vraagt de Inspectie welke interventiemogelijkheden worden toegepast en hoe vaak.

Vignettering

De vignetmethode is bruikbaar om de deling en duiding van informatie binnen het casusoverleg van een Veiligheidshuis te beoordelen. Er zal een casus worden voorgelegd aan de functionaris, om inzicht te krijgen in de wijze waarop informatie wordt beoordeeld en geduid. Ook krijgt de Inspectie hiermee zicht op de afweging die een functionaris maakt om uiteindelijk tot een besluit te komen om wel/of niet een bepaalde interventie toe te passen.

Interviews

Ter aanvulling van de informatie verkregen via andere onderzoeksmethoden en om de ervaringen van functionarissen goed in kaart te brengen voert de Inspectie gesprekken. De gesprekken vinden onder andere plaats met de deelnemers van de casusoverleggen en de bestuurlijk verantwoordelijken. De Inspectie beschikt niet over een totaaloverzicht van organisaties en functionarissen die zich bezig houden met radicalisering. De Inspectie selecteert een deel van haar gesprekspartners daarom gaandeweg het onderzoek.



I

Bijlage Documentatie

- Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. NCTV, augustus 2014.
- Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015. WODC, april 2016.
- Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld. AIVD, januari 2016.
- Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015. NCTV, april 2011.
- Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. NCTV, juli 2016.
- Transformatie van het jihadisme in Nederland. AIVD, juni 2014.



II

Bijlage Afkortingen

Afkorting

AIVD

BRP

CT-strategie

DJI

ESS

IND

KMar

NCTV

OM

SZW

VenJ

VRG

WODC

Betekenis

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Basisregistratie Personen

Contraterrorisme-strategie

Dienst Justitiële Inrichtingen

Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Immigratie- en Naturalisatie Dienst

Koninklijke Marechaussee

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Openbaar Ministerie

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Veiligheid en Justitie

Voortgangsrapportage

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

September 2016

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