



# Vroegsignalering van radicalisering

Plan van aanpak: Een onderzoek naar vroegsignalering als onderdeel van de lokale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>2</b>
1.1. Aanleiding .....	2
1.2. Vroegsignalering.....	3
1.3. Doelstelling.....	4
<b>2. Onderzoeksvragen</b> .....	<b>5</b>
2.1. Hoofdvraag en deelvragen .....	5
2.2. Afbakening .....	5
2.3. Operationalisering .....	6
<b>3. Methoden van onderzoek</b> .....	<b>8</b>
3.1. Documentanalyse .....	8
3.2. Interviews .....	8
3.3. Analyse .....	9
<b>4. Rapportage en communicatie</b> .....	<b>10</b>

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Dit plan van aanpak beschrijft hoe de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) onderzoek gaat verrichten naar de vroegsignalering van radicalisering als onderdeel van de lokale aanpak van terrorisme en extremisme. De Inspectie houdt binnen het domein van justitie en veiligheid onder meer toezicht op de organisaties die zich bezighouden met het bestrijden van terrorisme, extremisme en radicalisering. Eén van de focuspunten bij de bestrijding is de vroegsignalering van radicalisering. Bij vroegsignalering van radicalisering wordt er van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) verwacht dat ze alert zijn op signalen van mogelijke radicalisering, deze bespreken in de daarvoor bestaande overleggremia en hierop acteren.

De Inspectie heeft diverse signalen ontvangen over mogelijke onduidelijkheden rondom samenwerking en informatiedeling bij vroegsignalering van radicalisering. Ook concludeerde de Inspectie in de overkoepelende analyse van de tramaanslag in Utrecht op 18 maart 2019 dat de justitiële partijen en de gemeente Utrecht onvoldoende aandacht hadden voor de multi-problematiek van de aanslagpleger.<sup>1</sup> De aanslagpleger had beter in beeld kunnen zijn in een bestaand overleggremium, zoals een casuïstiekbespreking op het Zorg- en Veiligheidshuis.<sup>2</sup>

De Inspectie heeft naar aanleiding van bovenstaande signalen een oriëntatie uitgevoerd naar de lokale vroegsignalering van radicalisering. Uit het oriënterend onderzoek blijkt dat ten aanzien van het delen van informatie ten behoeve van vroegsignalering van radicalisering mogelijk nog onvoldoende is beschreven en geregeld. Dit zorgt ervoor dat organisaties hier op een eigen manier en op basis van eigen ervaring invulling aan geven. Ook is niet voor alle organisaties (met name zorgpartners) helder welke informatie in welk stadium wel en niet kan worden gedeeld.

De juiste inrichting van het proces van vroegsignalering van radicalisering is belangrijk, omdat het bijdraagt aan de bescherming van burgers tegen terrorisme, extremisme en radicalisering. Door signalen van radicalisering tijdig op te pikken en hierop te acteren, probeert men te herkennen of te voorkomen dat iemand een bedreiging vormt voor de samenleving. Hoewel het van belang is om te kunnen handelen bij potentiële risico's voor de nationale veiligheid, dient daarbij ook in het oog te worden gehouden dat

---

<sup>1</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, Rapport 'Aanslag in een tram in Utrecht', 26 mei 2021.

<sup>2</sup> Een casuïstiekbespreking in het Zorg- en Veiligheidshuis is een multidisciplinair overleg waarin informatie wordt uitgewisseld en afstemming plaatsvindt voor het nemen van maatregelen tegenover personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering, gewelddadig extremisme of terroristische activiteiten. De gemeente, de politie, het OM, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming zijn vaste deelnemers van een casuïstiekbespreking.

Bron: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Rapportage Integrale aanpak terrorisme, juni 2022.

gegevens van burgers niet zonder redelijke gronden worden verzameld, geregistreerd en gedeeld binnen de keten. Onterecht in verband worden gebracht met radicalisering, kan onwenselijke gevolgen hebben. Zowel voor wat betreft de veiligheid als de bescherming van de privacy van burgers, is het dus van belang dat het proces van vroegsignalering van radicalisering goed is geregeld. Gelet op de mogelijke risico's die in de oriëntatie naar voren zijn gekomen en voornoemde belangen, stelt de Inspectie een onderzoek in naar het proces van vroegsignalering van radicalisering zoals dat wordt uitgevoerd door de gemeente, de politie en het OM.<sup>3</sup>

## 1.2. Vroegsignalering

Radicalisering blijft een serieuze en permanente dreiging voor onze nationale veiligheid.<sup>4</sup> In de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 (NCTS) wordt de inzet beschreven van alle betrokken veiligheidspartners om terrorisme tegen te gaan. Een breed scala van partners zet zich in om terroristisch geweld te voorkomen.<sup>5</sup> Hoewel het voorkomen van radicalisering, extremisme en terrorisme gezamenlijke inspanning vergt op zowel lokaal, nationaal als internationaal niveau, vindt de aanpak van radicalisering voor een belangrijk deel lokaal plaats. De gemeente, politie en het OM hebben hierin een centrale rol en taak.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale aanpak van radicalisering en voeren hierover de regie. In hun rol van regievoerder faciliteren de gemeenten (preventieve) interventies om vroegtijdig radicalisering te kunnen onderkennen. Zo zijn de gemeenten in het kader van preventie betrokken bij het voorkomen van radicalisering door het wegnemen van de voedingsbodem en versterken van de weerbaarheid.<sup>6</sup> Indien er sprake is van mogelijke signalen van radicalisering kunnen de politie en het OM maatregelen inzetten en acties ondernemen.

Wanneer personen daadwerkelijk (dreigen te) radicaliseren wordt onder regie van de gemeente binnen een multidisciplinair casusoverleg een persoons- en systeemgerichte aanpak opgesteld, vaak in het Zorg- en Veiligheidshuis. Een casusoverleg bestaat uit een vaste vertegenwoordiging van de politie, het OM en de gemeente. In een casusoverleg wordt informatie uitgewisseld en vindt afstemming plaats voor het nemen van maatregelen tegenover personen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering, gewelddadig extremisme of terroristische activiteiten. Het betreft een combinatie van op individueel niveau toegespitste interventies, de persoonsgerichte aanpak (PGA).<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Ondanks dat de Inspectie formeel gezien toezicht houdt op de politie en niet op de gemeenten en het OM, worden de laatste twee organisaties wel in dit onderzoek meegenomen aangezien er naar de lokale aanpak en ketensamenwerking wordt gekeken.

<sup>4</sup> Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Openbare samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 47.

<sup>5</sup> Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.

<sup>6</sup> Een voedingsbodem bestaat uit een geheel van (elkaar beïnvloedende) persoonlijke en contextuele factoren.

<sup>7</sup> Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), Rapportage Integrale aanpak terrorisme, juni 2022.

Aan de 'voordeur' van het casusoverleg zit de weegploeg.<sup>8</sup> De weegploeg is een voorbereidend onderdeel van het casusoverleg en bestaat uit de gemeente, politie en het OM. Alle deelnemende partijen leveren signalen van mogelijke radicalisering bij de weegploeg aan. De weegploeg analyseert de signalen en beoordeelt of deze in overeenstemming zijn met het doel van een persoonsgerichte, integrale aanpak van radicalisering (anders gezegd: of voor een bepaalde persoon een noodzaak bestaat tot bespreking in een casusoverleg). Bovendien heeft de weegploeg tot taak om te beoordelen welke instanties uitgenodigd dienen te worden voor het casusoverleg. Zij zorgt ervoor dat bij het casusoverleg alleen deelnemers aanwezig zijn die daadwerkelijk een rol en een belang hebben, gelet op hun onderscheidenlijke taken en bevoegdheden. De weegploeg doet een uitvraag bij alle deelnemers met de vraag of ze die persoon kennen in het kader van radicalisering.<sup>9</sup>

### **1.3. Doelstelling**

De doelstelling van de Inspectie is om een bijdrage te leveren aan effectieve samenwerking tussen de politie, de gemeente en het OM in het proces van vroegsignalering van radicalisering. De Inspectie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken hoe het proces van vroegsignalering van radicalisering vorm krijgt in de praktijk. Daarbij kijkt de Inspectie onder andere naar welke afspraken er tussen de organisaties zijn gemaakt, of deze worden nageleefd, hoe zij onderling met elkaar communiceren en welke mogelijkheden zij hebben om informatie met elkaar te delen. Eventuele verbeterpunten in het proces worden teruggeleid bij de betrokken organisaties. Zo tracht de Inspectie het lerend vermogen van de organisaties te bevorderen en daarnaast de bescherming van burgers tegen radicalisering, extremisme en terrorisme te optimaliseren.

---

<sup>8</sup> [Weegteams Zorg- en Veiligheidshuizen](#)

<sup>9</sup> Kamerstuk 36225, Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten (Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten), 19 oktober 2022.

## 2. Onderzoeksvragen

### 2.1. Hoofdvraag en deelvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe geven de politie, gemeente en het Openbaar Ministerie vorm aan het proces van vroegsignalering van radicalisering en doen zich hier eventueel knelpunten bij voor?

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het proces van vroegsignalering van radicalisering en hoe worden deze in de praktijk ingevuld?
2. Hoe werken de betrokken organisaties samen in het proces van vroegsignalering van radicalisering?
3. Hoe verloopt de informatievoorziening in het proces van vroegsignalering van radicalisering bij de betrokken organisaties en hoe verhoudt dit zich tot wet- en regelgeving?

### 2.2. Afbakening

De focus voor dit onderzoek ligt nadrukkelijk op de praktijk van vroegsignalering als onderdeel van de lokale aanpak van radicalisering. Deze aanpak heeft als doel alle soorten van radicalisering tegen te gaan. Hierin hebben de gemeente, de politie en het OM een cruciale rol. De Inspectie richt zich op de ketenaanpak van radicalisering. Hoewel de Inspectie geen toezicht houdt op de gemeente en het OM, is het vanwege hun cruciale rol in de aanpak ervan, van belang dat ze worden meegenomen in het onderzoek.

Ook betreft de Inspectie de NCTV en de AIVD in haar onderzoek, omdat zij een belangrijke rol spelen in de aanpak van radicalisering. De Inspectie richt zich op de strategische kaders en beleidsinzet van de afgelopen jaren, vanaf 2016, het jaar dat de vorige CT-strategie is ingegaan (NCTS 2016-2020) tot heden.

Indien nodig zullen er ook gesprekken plaatsvinden met zorgverleningsinstanties, aangezien uit de oriëntatie naar voren is gekomen dat bij deze partijen mogelijk onduidelijkheden bestaan over het delen van informatie bij vroegsignalering van radicalisering. In eerste instantie wordt in dit onderzoek gefocust op de lokale keten (gemeenten, politie en OM). Mocht er na gesprekken met deze ketenpartners nadrukkelijk aanleiding voor bestaan, dan zullen ook zorgverleningsinstanties bij het onderzoek worden betrokken.

### 2.3. Operationalisering

Per deelvraag beschrijft de Inspectie waar zij naar kijkt om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

#### Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties in het proces van vroegsignalering van radicalisering?

Bij de beantwoording van deze deelvraag richt de Inspectie zich op de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties zoals deze staan beschreven in wet- en regelgeving en beleidsstukken en op hoe hier invulling aan wordt gegeven in de praktijk (werkinstructies). Daarbij heeft de Inspectie specifieke aandacht voor hoe en door wie er sturing en beheersing van het proces van vroegsignalering van radicalisering plaatsvindt, in hoeverre er ruimte is voor evaluaties en hoe resultaten worden verantwoord.

#### Hoe werken de betrokken organisaties samen in het proces van vroegsignalering van radicalisering?

Samenwerking wordt gedefinieerd als het bundelen van krachten van organisaties of organisatieonderdelen om een gezamenlijk doel te bereiken. Het hebben van een gedeelde visie en een gedeeld belang bindt organisaties en bevordert de onderlinge samenwerking. De samenwerking kan zich manifesteren door bijvoorbeeld agenda's en werkwijzen op elkaar afstemmen, gezamenlijk te oefenen en door informatie te delen. Daar zullen voorafgaand afspraken over gemaakt dienen te worden (formele verhoudingen), maar ook de informele verhoudingen spelen een rol bij de effectiviteit van een samenwerkingsverband. Een goede werkrelatie tussen professionals van de verschillende organisaties is daarbij van belang, evenals het maken van afspraken over regie en coördinatie. De Inspectie bekijkt zowel de formele als informele verhoudingen en in hoeverre er sprake is van bestaande werkafspraken en overlegstructuren. De samenwerking tussen de betrokken organisaties onderling staat daarbij centraal.

#### Hoe is de informatievoorziening in het proces van vroegsignalering van radicalisering bij de betrokken organisaties georganiseerd?

Met informatievoorziening wordt bedoeld: hetgeen organisaties ondernemen om te beschikken over de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de taken en de mate waarin zij daadwerkelijk over die gegevens beschikken. Informatievoorziening omvat daarmee zowel de kernbegrippen informatiedeling als informatiekwaliteit. Bij de beantwoording van deze vraag bekijkt de Inspectie over welke voor vroegsignalering van radicalisering relevante informatie de betrokken organisaties beschikken, hoe zij deze beheren en in hoeverre zij deze informatie (mogen) delen met andere organisaties.

#### Radicalisering

Bij de overheidsinstanties worden verschillende definities gebruikt voor radicalisering. De Inspectie neemt als uitgangspunt de definitie van de

NCTV, omdat de NCTV de inspanningen coördineert van alle partijen in Nederland die een rol hebben bij terrorismebestrijding.<sup>10</sup> Onder radicalisering verstaat de NCTV: Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> [Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid: contraterrorisme](#)

<sup>11</sup> [Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid: Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland](#)



## 3. Methoden van onderzoek

De Inspectie past onderstaande onderzoeksmethoden toe om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden.

### 3.1. Documentanalyse

De onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van documentanalyse van beleidsdocumenten en wet- en regelgeving. Daarvoor vraagt de Inspectie bij aankondiging van haar onderzoek alle relevante documenten op bij de betrokken organisaties. De Inspectie bestudeert de documenten en zoekt naar de relevante informatie met betrekking tot het proces van vroegsignalering van radicalisering.

### 3.2. Interviews

Een breed scala van organisaties zet zich in om in een zo vroeg mogelijk stadium radicaliseringsprocessen tegen te gaan. De Inspectie houdt interviews met verschillende organisaties, zowel lokaal als nationaal, die een belangrijke rol spelen bij het voorkomen en aanpakken van radicalisering. Voor de interviews zullen vragenlijsten worden opgesteld.

#### Lokaal

De Inspectie wil de aanpak van vroegsignalering van radicalisering op lokaal niveau onderzoeken. Hiervoor zal de Inspectie een keuze maken voor enkele regio's en daarbinnen vallende gemeenten. Bij het maken van de keuze heeft de Inspectie rekening gehouden met de geografische spreiding, grootte van de gemeenten en de toezichtlast. Op deze manier krijgt de Inspectie inzicht in de verschillende lokale situaties en werkwijzen. In totaal heeft de Inspectie keuze gemaakt voor vier regio's (zie tabel hieronder). Deze keuze is gemaakt op basis van de regioverdeling van de Zorg- en Veiligheidshuizen.<sup>12</sup> Per regio zal er gekeken worden naar drie gemeenten (relatief grote en kleine gemeenten), de politie en het OM.

#### Keuze lokale ketens

Regio	Gemeenten
Amsterdam – Amstelland (1.008.808 inwoners)	Amsterdam (882.663 inwoners) Amstelveen (92.331 inwoners) Uithoorn (31.018 inwoners)
Brabant-Zuidoost (752.485 inwoners)	Eindhoven (238.326 inwoners) Helmond (93.476 inwoners) Valkenswaard (31.236 inwoners)
Maastricht (183.026 inwoners)	Maastricht (121.151 inwoners) Eijsden-Margraten (25.856 inwoners) Valkenburg aan de Geul (16.167 inwoners)

<sup>12</sup> [Regioatlas: Kaarten Zorg- en Veiligheidshuizen](#)

Drenthe (488.611 inwoners)	Emmen (107.856 inwoners) Assen (68.979 inwoners) Meppel (34.761 inwoners)
----------------------------	---

Voor iedere regio voert de Inspectie gesprekken met de betrokken gemeenten, de politie en het OM. Op basis van de documentanalyse bepaalt de Inspectie met welke functionarissen interviews plaatsvinden. De gemeenten hebben bij uitstek een belangrijke rol in de integrale aanpak van radicalisering en zijn verantwoordelijk voor de lokale aanpak en voeren hierover de regie. Daarom neemt de Inspectie in dit onderzoek de gemeenten als startpunt. Vooraf is het aantal af te nemen interviews niet precies vast te stellen. Dit zal afhankelijk van de lokale context en gaandeweg het onderzoek worden bepaald.

De gesprekken kunnen worden benut voor mogelijke verdere gesprekken met externe partijen zoals de reclassering, de migratieketen en de zorginstellingen. Gaandeweg het onderzoek zal mogelijk blijken of deze gesprekken nodig zijn.

### Nationaal

De Inspectie beoogt op basis van gesprekken met de NCTV en de AIVD een beter beeld te verkrijgen van de verbinding tussen het nationale en het lokale niveau door zicht te krijgen op de rol, taken en verantwoordelijkheden van de NCTV en de AIVD bij vroegsignalering van radicalisering op lokaal niveau.

### 3.3. Analyse

Na de interviewfase analyseert de Inspectie de verzamelde documenten en de uitgewerkte interviewverslagen. Op basis van de deelvragen schetst de Inspectie een beeld van het proces van vroegsignalering van radicalisering, good practices en de eventuele knelpunten die daarbij spelen.

Alle documenten en interviewverslagen gaan we analyseren met behulp van een softwareprogramma voor de analyse van kwalitatieve gegevens. De Inspectie focust zich op de bevindingen die gelden voor de afzonderlijke regio's, en de overeenkomsten en verschillen tussen de regio's. Daarbij richt de Inspectie zich op de toezichtaspecten governance, samenwerking en informatievoorziening, maar laat tijdens de analyse ook ruimte voor nieuwe feiten en ontwikkelingen die naar voren komen.

## 4. Rapportage en communicatie

### Plan van aanpak

Na vaststelling van het plan van aanpak deelt de Inspectie dit onder embargo met de betrokken organisaties en de verantwoordelijke beleidsdirectie. De betrokken organisaties krijgen een formele aankondiging. Daarna maakt de Inspectie het plan van aanpak openbaar door plaatsing op de website.

### Rapportage

De inspectie stelt voor iedere regio een regiobeeld op en koppelt deze terug aan de betreffende regio. Daarnaast maakt de Inspectie een overkoepelend beeld dat zal leiden tot publicatie. In dit overkoepelende beeld beschrijft de Inspectie haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een rapport. De interviewverslagen worden conform het interviewprotocol na het gesprek aan de geïnterviewden voorgelegd voor wederhoor. Het concept eindproduct wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties. Desgewenst vindt op bestuurlijk niveau een gesprek plaats over de bevindingen van het onderzoek. De Inspectie zal het inspectierapport aan de minister van Justitie en Veiligheid aanbieden nadat het bestuurlijk is besproken met de onderzochte organisaties. De Inspectie zal de opbrengsten van dit onderzoek op haar website publiceren.

Naast de rapportage bekijkt de Inspectie gedurende het onderzoek of het passend is om reflectiebijeenkomsten te organiseren met een regionaal of juist regio-overstijgend karakter. Tijdens deze bijeenkomsten kan de Inspectie de (tussentijdse) bevindingen uit het onderzoek terugleggen bij het veld. Door deze samen te bespreken is het mogelijk om eventuele knelpunten en oplossingen verder uit te diepen.

### Rubricering

Bij de uitvoering van dit onderzoek houdt de Inspectie te allen tijde rekening met de vertrouwelijkheid van informatie en de privacy van directbetrokkenen en de organisaties. Daar waar de Inspectie de beschikking krijgt over gerubriceerde stukken, zal de Inspectie deze rubricering overnemen. Dergelijke vertrouwelijke informatie zal de Inspectie niet vrijgeven zonder expliciete toestemming, tenzij er een wettelijke plicht is op grond waarvan de betreffende informatie door de Inspectie moet worden gedeeld.

De Inspectie maakt inspectierapporten in beginsel actief openbaar door publicatie op haar website. Het uitgangspunt dat hierbij geldt is 'openbaar, tenzij...'. In bepaalde gevallen is het ook mogelijk dat (onderdelen van) inspectierapporten niet worden gepubliceerd, bijvoorbeeld wanneer dit de veiligheid van de staat zou kunnen schaden, of als er veel vertrouwelijke informatie in staat.

Indien een belanghebbende bedenkingen heeft tegen publicatie van een inspectieproduct (in een bepaalde vorm), bijvoorbeeld omdat er privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke informatie in staat, stelt de Inspectie belanghebbenden voorafgaand aan de publicatie in de gelegenheid een zienswijze naar voren te brengen. Zijn er bezwaren, dan wordt een formeel openbaarmakingsbesluit genomen waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Protocol voor de werkwijze, Januari 2022

***Inspectie Justitie en Veiligheid***

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid  
niet vanzelfsprekend zijn.*

**Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Januari 2023

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