

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 806

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2023

Binnen de strafrechtketen, de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen en de persoonsgerichte aanpak radicalisering vinden ideologische duidingen plaats. Duidingen ondersteunen in strafzaken bij vragen zoals of iemand handelde vanuit een bepaalde ideologie, in de persoonsgerichte aanpak bij afweging of iemand moet worden geagendeerd of in het gevangeniswezen bij beslissingen over het al dan niet doorplaatsen van gedetineerde van een terroristenafdeling naar een reguliere afdeling. Een duiding levert daarmee belangrijke handvatten voor de wijze waarop we de democratische rechtsorde kunnen beschermen en – de dreiging van – terroristisch en extremistisch geweld in een zo vroeg mogelijk stadium de kop kunnen indrukken.

Het *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (hierna: WODC) heeft op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) onderzoek laten doen naar de toepassing van ideologische duidingen binnen bovengenoemde vier ketens waarin ook sprake is van terrorismebestrijding. De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) heeft dit onderzoek uitgevoerd. Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, het eindrapport aan.

Het rapport beschrijft de resultaten van onderzoek dat is gedaan naar:

1. De *totstandkoming en kwaliteit van* ideologische duidingen;
2. Het *toezicht op* ideologische duidingen en
3. de *beroepsmogelijkheden tegen* ideologische duidingen.

In deze brief beschrijf ik de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en geef ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming een reactie op de aanbevelingen.

Ik onderken de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Ideologische duidingen moeten op een voorspelbare en transparante wijze tot stand komen en ze moeten met een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid antwoord geven of en in hoeverre een gedraging of uiting (mede) wordt

verklaard door een extremistisch wereldbeeld. Dit geldt nog meer wanneer, op basis van deze duidingen, beslissingen worden genomen die grote impact hebben op de levens van mensen en mogelijk op onze nationale veiligheid. Daarnaast moet in het kader van een goede rechtsbescherming ook altijd een laagdrempelig bezwaar en/of beroep tegen een ideologische duiding mogelijk zijn.

Ik ben het WODC en de Vrije Universiteit Amsterdam erkentelijk voor het gedegen onderzoek dat zij hebben verricht en het prettig leesbare rapport.

Inleiding

«Is iemand aan het radicaliseren?»

«Moet een gedetineerde op de speciale Terroristenafdeling worden geplaatst?»

«Handelde een verdachte van een misdrijf vanuit een extremistische ideologie?»

«Moet een kind worden beschermd tegen ouders met extremistisch gedachtegoed?»

Voor de beantwoording van dergelijke voorbeeldvragen is het belangrijk om te weten waarom iemand iets doet, schrijft of zegt. Terrorisme is immers ideologisch gemotiveerd, maar je kunt niet «in iemands hoofd» kijken. Bovendien vertelt een uiting of gedraging vaak maar een deel van het verhaal achter de persoon: iemand is meer dan alleen het gedrag dat hij of zij laat zien. Om een antwoord te krijgen worden gedragingen of uitingen geïnterpreteerd. Anders gezegd: de gedragingen of uitingen worden geduid met als doel de waaromvraag van een uiting of gedraging te kunnen beantwoorden.

Binnen het geheel aan beleid en maatregelen ten behoeve van contra-terrorisme (CT) wordt het gedrag van (mogelijk) geradicaliseerde personen op verschillende momenten en voor verschillende doeleinden geduid. De duiding van ideologie/wereldbeeld (bijvoorbeeld als legitiemering van geweld) is hier een belangrijke component van. Hoewel een ideologische duiding ten grondslag kan liggen aan verstrekkingen gevolgen (bijvoorbeeld schorsing van voorlopige hechtenis bij de verdenking van een terroristisch misdrijf, bestuurlijke maatregelen, uithuisplaatsingen) is er tot op heden weinig duidelijkheid over de totstandkoming van (ideologische) duidingen, het toezicht op de kwaliteit hiervan, en de mogelijkheden voor contra-expertise en beroep.

Als onderdeel van de bredere contra-terrorisestrategie en met als doel om te komen tot kwaliteitstoetsen voor ideologische duidingen, is het WODC gevraagd onderzoek te laten verrichten naar duidingen binnen de brede CT-keten: strafrecht, jeugd, detentie en Persoonsgerichte aanpak (PGA) radicalisering.

Belangrijkste bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat er geen consensus is over kwaliteitscriteria, definities rondom expertise of toezicht. Verder zijn er in de vier ketens weliswaar verschillende klachten- en beroepsprocedures tegen duidingsrapporten, maar worden deze in de praktijk om diverse redenen maar zelden benut. Deze bevindingen worden hieronder nader toegelicht.

Totstandkoming van duidingen

Ideologische duidingen kunnen worden uitgevoerd door externe instanties of door medewerkers van overheidsorganisaties die binnen de

vier ketens werkzaam zijn, zoals Reclassering Nederland of de Dienst Justitiële Inrichtingen. Binnen de detentieketen, de jeugdbeschermingsketen en de persoonsgerichte aanpak vormen signalen van radicalisering een belangrijke aanleiding om een (ideologische) duiding te laten opstellen. Binnen de strafrechtketen worden duidingen in beginsel uitgevoerd met een ander doel, namelijk om te onderzoeken in hoeverre een strafbaar feit is gepleegd vanuit een extremistische ideologie. De onderzoekers constateren hier een spanning. De term «ideologie» komt namelijk niet voor in de juridische definitie van een terroristisch oogmerk, noch in de wetsgeschiedenis. Bovendien is het hebben van een ideologie door de wetgever uitdrukkelijk niet strafbaar gesteld. Dat laatste is logisch, omdat iemand anders strafbaar zou kunnen zijn, alleen voor wat hij of zij denkt.

Kwaliteit van duidingen

De onderzoekers stellen dat het toetsen van de kwaliteit bij ideologische duidingen nog in de kinderschoenen staat: er is geen eenduidige manier of praktijk waarmee de kwaliteit of de inzet van ideologische duidingen worden getoetst.

De onderzoekers concluderen dat dit de volgende risico's met zich meebrengt:

1. De uitkomst van duidingen kan variëren, afhankelijk van onder andere de mate van voorkennis en nabijheid tot de geduide personen, alsmede het gewicht dat aan bepaalde kenmerken wordt toegekend¹;
2. Het ontstaan van blinde vlekken met betrekking tot rechts-extremistische en andersoortige (nieuwe) ideologieën;
3. De wijze waarop vrouwen worden geduid behoeft mogelijk een andere aanpak en bejegening dan mannen. In de praktijk zijn nog onvoldoende handvatten om dit te realiseren;
4. Duidingen worden uitgevoerd door mensen die daar wellicht niet de juiste expertise voor hebben;
5. In het huidige werkveld ligt een monopoliepositie op de loer; het gebrek aan duidingsinstanties en -experts beperkt de mogelijkheden tot contra-expertise en peer-review.

Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Binnen de vier ketens zijn op papier verschillende beroepsmogelijkheden, maar deze worden in de praktijk en om diverse redenen maar zelden benut. Verklaringen hiervoor variëren van praktische overwegingen van de verdachte over de duur van een dergelijk proces en financiële aspecten tot het gebrek aan expertise binnen Nederland. Met betrekking tot dat laatste komt het volgens de onderzoekers voor dat er naast de duidingsinstantie die de initiële duiding heeft verzorgd, geen alternatieve instantie beschikbaar is om een tweede duiding ten behoeve van contra-expertise te verrichten. Ook zijn er zorgen over de betrouwbaarheid van de resultaten bij het herhaald gebruiken van duidingsinstrumenten. Dit omdat de persoon dan kennis heeft van de vragen en/of methodiek kan hebben. Dan kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden of zelfs opzettelijke misleiding.

¹ Een ideologische duiding vormt een onderdeel van een grotere risico-inschatting of duiding van een persoon.

Aanbevelingen en beleidsreactie

1. Evaluatie en onderzoek

De onderzoekers bevelen aan om de verschillende duidingsmethodieken te evalueren. Er moet daarbij aandacht uit gaan naar manieren waarop duidingen zo kunnen worden uitgevoerd dat de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk en de mate van subjectiviteit zo laag mogelijk is. Tevens bevelen de onderzoekers aan om alle trainingen op dit gebied te laten accrediteren of evalueren door een onafhankelijk instituut. Trainingen van het ROR worden bijvoorbeeld geaccrediteerd door Stichting Kwaliteitsregister Jeugd en het Maatschappelijk registerplein. De onderzoekers menen dat een dergelijk accreditatiesysteem, of uitgebreide en transparante evaluatie, verder ontwikkeld kan worden voor alle trainingen die worden gegeven binnen het werkveld.

Verder vinden de onderzoekers het belangrijk om nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre de huidige duidingsprocedures vertaalbaar zijn naar een breder spectrum van ideologieën en of en zo ja hoe deze moeten worden aangepast zodat ze beter zijn toegerust op het duiden van andere ideologieën en op vrouwen. Tot slot dient vervolgonderzoek zich te richten op de relatie tussen ideologische en psychologische duidingen en de vraag hoe ideologie en psychologische factoren op elkaar inwerken.

Beleidsreactie

De aanbeveling om verschillende duidingssystematieken te evalueren is in lijn met de inzet om zoveel mogelijk evidence based te werken. Ik vind het van belang dat alle partijen in dit veld hun werkwijze zo goed mogelijk en onafhankelijk laten evalueren. Dat geldt voor zowel leveranciers van duidingen als voor aanbieders van trainingen en of adviezen. Daarvoor is wel inzage in hun methodiek noodzakelijk. Ik zal hier in gesprekken die ik met alle partijen die duidingen en trainingen (laten) uitvoeren op aandringen. Op basis hiervan besluit ik over eventuele vervolgstappen en op welke wijze een accreditatiesysteem mogelijk zou zijn.

Voor enkele ketens is de methodiek reeds geëvalueerd. Zo heeft het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) een onderzoeksdatabase waarmee de betrouwbaarheid van het risicotaxatie-instrument VERA2R wordt onderzocht.² Daarnaast is recentelijk een evaluatie afgerond naar twee voorzieningen van het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE).³

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken verricht naar de relatie tussen psychische problematiek en extremistisch geweld. Ik onderschrijf de noodzaak dat verschillende disciplines bij deze complexe interactie samenwerken om tot een duiding te komen. Dit wordt ondersteund door de zorgen die in de laatste versies van de DTN naar voren werden gebracht over geradicaliseerde eenlingen met psychische problemen.

² De Violent Extremist Risk Assessment 2 – Revised is een risicotaxatie-instrument waarmee een gestructureerd oordeel kan worden gegeven over het risico op gewelddadig extremisme. Dit risicotaxatie-instrument wordt onder meer gebruikt door Reclassering Nederland, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het NIFP.

³ Het betreft een evaluatie van Forsa en Familieondersteuning uit 2021. Beide voorzieningen richten zich op ondersteuning aan (familieleden van) personen die extremistische overtuigingen hebben of die betrokken zijn (geweest) bij extremistische netwerken.

Het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland laat zien dat de dreiging vanuit anti-institutioneel extremisme en rechts-extremisme toeneemt, maar ook dat de dreiging diffuser en onvoorspelbaarder wordt. Ik vind het belangrijk dat we ook deze dreigingen vroegtijdig maar vooral op een juiste wijze kunnen duiden en bestrijden. De aanbeveling om nader onderzoek te doen naar een bredere toepasbaarheid van bestaande duidingssystematieken onderschrijf ik dan ook. Ik betrek deze aanbeveling bij de opvolging van de aanbeveling om tunnelvisie en blinde vlekken ten opzichte van andere dan extremistische ideologieën te voorkomen (zie hieronder bij 2). Er vinden reeds diverse onderzoeken op dit gebied plaats, waaronder naar terroristische vrouwelijke verdachten en veroordeelden.

1. Beleid en praktijk

Volgens de onderzoekers blijkt dat er in de vier ketens verschillend wordt gedacht over wat een ideologische duiding precies inhoudt. In het onderzoek wordt rolverwarring geconstateerd tussen personen die signaleren, personen die duiden en organisaties of overlegtafels die op basis daarvan beslissingen nemen. Het WODC vindt het van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de rollen zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. Het WODC beveelt dan ook aan om het proces «na het signaleren» duidelijker te stroomlijnen en te communiceren.

Om tunnelvisie en ongelijke behandeling te voorkomen beveelt het WODC aan binnen de vier ketens meer aandacht te hebben voor andere ideologieën dan jihadistisch extremisme en het duiden daarvan.

Beleidsreactie

Het rapport van de Vrije Universiteit laat zien dat ideologische duidingen ten grondslag kunnen liggen aan beslissingen of interventies met vergaande gevolgen. De voorbeeldvragen aan het begin van deze brief illustreren dat. Daarom vind ik de in het rapport geconstateerde rolverwarring, waarbij personen die signaleren bewust of onbewust op de stoel van de duider gaan zitten, zorgelijk. Signalen moeten worden herkend, gewogen en ter toetsing doorgegeven aan daarvoor bestemde overlegtafels. Daardoor kan voorkomen worden dat te snel op basis van een signaal voorbarige of verkeerde conclusies worden getrokken. Het beter scheiden van signaleren en duiden breng ik onder de aandacht in de hierboven genoemde te voeren gesprekken met daarbij het verzoek hier in trainingen en in de uitvoering rekening mee te houden. Een aantal initiatieven ter ondersteuning hiervan zijn reeds in gang gezet.

Zo is in 2022 het Werkmodel casusoverleg radicalisering en extremisme geïntroduceerd. Dit model is ontwikkeld voor en door de partners in de keten om de integrale persoonsgerichte aanpak te ondersteunen en systematischer te werken. Het werkmodel helpt om de juiste informatie bij de relevante ketenpartners te krijgen, waarbij ook het beeld vanuit de zorg en het sociaal domein wordt meegenomen als contextinformatie in relatie tot de dreiging. Door middel van een methodische werkwijze maakt het werkmodel mogelijk dat er een zo objectief mogelijke analyse van een casus is. Het werkmodel is bovendien toepasbaar op alle vormen van extremisme en genders en kan daarmee ook bijdragen aan het tegengaan van blinde vlekken.

Ook is onlangs de symbolenbank gelanceerd die veiligheidspartners en lokale professionals helpt om gebruik van rechts-extremistische en rechtsterroristische symbolen beter te onderkennen. Dit helpt de professional in zijn signalerende rol en de noodzaak van het onderkennen van boodschappen waar de duider uiteindelijk in de duidingsfase gebruik

van kan maken. Ook in trainingen van onder meer het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) is de afgelopen jaren meer aandacht voor andere vormen van terrorisme en extremisme.

Tot slot verricht de Inspectie Justitie en Veiligheid op dit moment onderzoek naar de vroegsignalering van radicalisering als onderdeel van de lokale aanpak van terrorisme en extremisme. De Inspectie tracht met het onderzoek een bijdrage te leveren aan effectieve samenwerking tussen de politie, de gemeente en het OM in het proces van vroegsignalering van radicalisering.

1. Expertise en toezicht

De resultaten van het onderzoek wijzen volgens de onderzoekers op het risico van monopolievorming binnen het duidingssysteem in Nederland. Zij merken op dat het bedrijf *Nuance door Training en Advies* (NTA) de enige instantie is die kan worden ingeschakeld voor het uitvoeren van op zichzelf staande duidingen, die tegelijkertijd ook trainingen verzorgt in een aantal van de ketens en een belangrijke rol speelt in een groot deel van de strafzaken, onder meer als getuide-deskundige. Het verdient, volgens de rapporteurs, de aanbeveling dit monopolie op te heffen.

Tot slot zou er vanuit het werkveld toegewerkt moeten worden naar een consensus omtrent definities van expertise en kwaliteit van duidingen, die door een onafhankelijk orgaan ook getoetst kunnen worden. Hieraan gerelateerd verdient het de aanbeveling volgens de onderzoekers om het aanbod aan professionele duiders dan wel duidingsinstanties te vergroten en hier een deskundigenregister voor professionele duiders aan te koppelen, zoals dit er bijvoorbeeld ook is voor tolken en pro-justitia-rapporteurs.

Beleidsreactie

De onderzoekers beschrijven dat duidingen vergaande consequenties *kunnen* hebben voor zowel personen die geduid worden, hun naasten en voor de nationale veiligheid. Ik ben het met de onderzoekers eens dat deze duidingen transparant, navolgbaar en toetsbaar tot stand moeten komen, dat er waarborgen moeten zijn waarmee omgegaan wordt met de verwerking van persoonsgegevens, en dat contraexpertise en beroepsmogelijkheden vanzelfsprekend mogelijk moeten zijn. Ik onderschrijf dat deze zaken in de praktijk te allen tijde geborgd moeten zijn.

Ten aanzien van de aanbeveling over het toezicht ben ik de onderzoekers erkentelijk voor het conceptuele kader dat zij voorstellen voor een ideologische duiding. Als dit kader kan rekenen op een breed draagvlak in de genoemde ketens zie ik dit als de basis voor toekomstige ideologische duidingen en onafhankelijk toezicht daarop. Dat betekent dat aan het conceptuele kader dat de onderzoekers voorstellen criteria kunnen worden gekoppeld en bepaald kan worden op welke wijze toezicht wordt gehouden.

Op dit moment kunnen ketenpartners voor het verrichten van *op zichzelf staande* ideologische duidingen enkel gebruikmaken van één externe, private partij. Ik vind dat gezien de constatering in het rapport kwetsbaar en onwenselijk. Scherpere kaders zijn noodzakelijk. Ik laat een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden die de overheid heeft om langs in te richten kwaliteitscriteria ervoor te zorgen dat duidingen op een onafhankelijke, navolgbare en controleerbare wijze tot stand kunnen komen, inclusief de mogelijkheid van contra-expertise. Ik kijk daarbij ook

naar hoe omringende landen dit doen en ben hierover inmiddels met hen in gesprek.

De onderzoekers constateren dat het belangrijk is om waakzaam te blijven op de juiste onderbouwingen voor het delen van data, de proportionaliteit goed te kunnen verantwoorden en mechanismen in te stellen om inbreuk op mensenrechtenschendingen te voorkomen. De aandacht voor het delen, bewerken en bewaren van deze data conform de AVG neem ik mee in de gesprekken die ik ga voeren met de partijen die duidingen (laten) uitvoeren.

Tot slot

Er is de afgelopen jaren binnen de vier genoemde ketens ten behoeve van terrorismebestrijding veel kennis en ervaring opgedaan en er zijn belangrijke samenwerkingsverbanden opgebouwd. Ik ben de organisaties die hier dagelijks hard aan werken erkentelijk voor hun inzet en het kritische leervermogen om continu in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Het is van belang om de opgebouwde expertise te blijven toetsen, te bestendigen, te delen en waar nodig aan te passen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius