



Rijksoverheid

# Bevorderen, Beschermen, Bestrijden

*Nationale Extremismestrategie 2024-2029*





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Deel I: Extremisme als maatschappelijke opgave</b>	
1. Inleiding	6
2. Omgaan met extremisme als maatschappelijke opgave	10
3. Strategische context en uitgangspunten	16
<b>Deel II: Strategisch kader</b>	
4. Drie pijlers voor een weerbare democratische rechtsorde	20
5. Bevorderen van een veerkrachtige open samenleving – pijler 1	24
6. Beschermen van de democratische rechtsorde – pijler 2	28
7. Bestrijden van uitwassen van extremisme – pijler 3	32
8. Randvoorwaarden	36
<b>Bijlagen</b>	
<b>Bijlage I De brede benadering van democratische rechtsorde en extremisme</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage II Extremisme: definities en afbakening</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage III Voorbeelden van verschillende uitingsvormen van extremisme</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage IV Begrippenlijst</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage V Rapporten en Strategieën die reeds naar de Tweede Kamer zijn verzonden</b>	<b>49</b>

# Voorwoord

Onze democratie is er een om te koesteren. Met ruim 17 miljoen mensen met diverse achtergronden leven we in vrijheid met elkaar samen. Onze manier van samenleven kan bestaan omdat hier een rechtsstaat aan ten grondslag ligt en spelregels over hoe we met elkaar omgaan. Zo kan eenieder in vrijheid geloven wat hij of zij wil, kunnen burgers invloed uitoefenen op de manier waarop ons land bestuurd wordt via het stemrecht en tonen we respect naar elkaar. Deze manier van samenleven is een groot goed én vraagt tegelijkertijd aandacht; het gaat niet vanzelf.

Extremisten ondermijnen onze rechtstaat en onze manier van samenleven, samen de democratische rechtsorde genoemd. Hoewel het kabinet er alles aan doet om extremisme tegen te gaan, zullen in een open samenleving altijd extremistische denkbeelden te vinden zijn. De samenleving en onze rechtsstaat zijn weerbaar en kunnen een zekere mate van dreiging aan. Maar als extremisme niet goed herkend wordt of als de samenleving er niet goed mee om kan gaan, groeit de bedreiging voor onze democratische rechtsorde.

Het is zaak een vuist te maken tegen de soms sluimerende dreiging die extremisme vormt en te beschermen wat ons lief is. Voor u ligt, namens het Kabinet, de eerste Nationale Extremismestrategie 2024- 2029.

Deze eerste strategie betekent niet dat het voor het eerst is dat we hier iets aan doen. In tegendeel. Al jarenlang zetten velen zich in om extremisme tegen te gaan, aan te pakken en te voorkomen. Het is een misvatting te denken dat dit enkel gebeurt door hard op te treden en uitwassen te bestrijden. Juist in de samenwerking, waarin we onze open samenleving bevorderen en onze democratische processen beschermen, zit de winst. Deze brede benadering is vereist om bestand te zijn tegen dat wat ons kan schaden. Het een kan niet zonder het ander.

### Opbouw van de strategie

1. Deze strategie legt het verschijnsel extremisme uit en schetst de maatschappelijk opgave waar we voor staan;
2. het geeft kaders waarlangs we onze inzet plegen;
3. en tot slot wordt de huidige inzet geschetst.

Dilan Yeşilgöz-Zegerius, Minister JenV

Hugo de Jonge, Minister BZK

Karien van Gennip, Minister SZW

Deel I: Extremisme als Maatschappelijke opgave

# 1. Inleiding

**De Nederlandse open en vrije manier van samenleven is een kostbaar goed en mag nooit voor lief worden genomen. We leven in een land waar wetten en besluiten democratisch tot stand komen. Een land waar we worden beschermd door de instituties van de rechtsstaat, en waar de rechtstaat burgers ook beschermt tegen de overheid met regels om willekeur in procedures en machtsuitoefening uit te sluiten. De instituties van de rechtsstaat geven ruimte voor tegenspraak en kritiek. En het vraagt aandacht van zowel overheid als burgers om deze democratische principes en manier van samenleven te beschermen, te onderhouden en te koesteren. Want de democratische rechtsorde is weliswaar weerbaar en veerkrachtig, maar kan ook op diverse manieren worden ondermijnd en bedreigd.<sup>1</sup> Zoals door extremisme.<sup>2</sup> Om die dreiging het hoofd te bieden, is deze eerste Nationale Extremismestrategie opgesteld, met kaders voor de inzet van betrokken partijen in de periode 2024-2029.**

Een democratische samenleving floreert in een vrij en veilig sociaal klimaat - in de klas, de vereniging en op de werkvloer, in politieke discussies en online. Als er normen gelden van respectvolle omgang met verschillen en met elkaar. Als er sprake is van een basale loyaliteit aan de publieke instituties die deze vrijheid en veiligheid beschermen. Kritiek op instituties is mogelijk en nodig; publieke gezagsdragers moeten verantwoording afleggen en ook in de spiegel kijken.

Ideologisch gemotiveerd gedrag wordt problematisch als het de democratische rechtsorde ondermijnt. In deze strategie is extremisme dan ook gedefinieerd als **het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.**<sup>3</sup> Dit kent vele vormen, waaronder religieus extremisme, extremisme gericht tegen rechtsstatelijke instituties of rondom een bepaald beleidsvraagstuk zoals migratie.

Op niet-gewelddadige wijze uit zich dat bijvoorbeeld door haatzaaien of andere personen dehumaniseren vanwege hun denkbeelden, herkomst, huidskleur, religie of geaardheid. Ook is het mogelijk dat mensen met extremistische denkbeelden hun wil opdringen aan anderen door intimidatie of bedreigingen, of dat zij systematisch aanzetten tot wantrouwen tegen instituties als de wetenschap, de rechtspraak of de journalistiek. Bij doelbewust gewelddadig handelen of geweld verkondigen in het nastreven van een ideologie, gaat het bijvoorbeeld om mishandeling, brandstichting of fysieke intimidatie. Het gebruik van geweld kan steeds ernstigere vormen aannemen en het kan uiteindelijk uitmonden in terrorisme. Dit laatste maakt geen onderdeel uit van deze strategie.<sup>4</sup> Bij terrorisme is sprake van op mensenlevens gericht geweld of grote maatschappij-ontwrichtende zaakschade waarbij nadrukkelijk (een deel van) de bevolking ernstige vrees wordt aangejaagd. Dat hoeft bij extremistisch geweld niet zo te zijn.

Strafbare uitingen van extremisme vereisen een andere aanpak dan niet-strafbare uitingen. Waar gewelddadig extremisme en wetsovertredingen op stevige interventies kunnen rekenen, is er ook inspanning nodig om de voedingsbodem voor extremisme in de samenleving te beperken. Wat helpt, is een fundament van bestaanszekerheid, welzijn, het gevoel volwaardig onderdeel uit te maken van onze maatschappij. Een brede proactieve inzet vanuit het sociaal domein (welzijn, zorg, onderwijs, jeugd) en de maatschappij zelf, draagt bij aan het bevorderen van een veerkrachtige samenleving. De aanpak van niet-gewelddadig extremisme in de samenleving vraagt daarnaast maatregelen zoals elkaar aanspreken, dialoog over botsende waarden en kundige conflicthantering, pedagogische interventies bij minderjarigen en sociaalpsychologische steun om escalatie richting geweld te voorkomen. Onvermijdelijk rijzen hierbij tal van dilemma's. De rechtsstaat is er in de eerste plaats om de burgers tegen de overheid te beschermen. Er is immers ook vrijheid van meningsuiting, vergadering en godsdienst. Bewustzijn over en competent omgaan met (botsende) grondrechten en dergelijke dilemma's moet dan ook onderdeel zijn van elke inzet. Maar er zijn ook mensen die de rechtstaat bedreigen.

<sup>1</sup> Onder ondermijning wordt verstaan het ontplooiën van activiteiten die door hun nagestreefde doelen, gebruikte middelen en/of ressorterende effecten op korte of lange termijn onderdelen of het geheel van de democratische rechtsorde als politiek systeem en/of wijze van samenleven ernstig in hun functioneren belemmeren, compromitteren, delegitimeren, ondergraven, saboteren of regelrecht in gevaar brengen.

<sup>2</sup> Andere vormen van ondermijning en bedreiging kunnen bijvoorbeeld gevormd worden door ongewenste inmengingsactiviteiten van buitenlandse statelijke actoren of door grootschalige criminele activiteiten (criminele ondermijning).

<sup>3</sup> Afhankelijk van het werkveld kunnen partners in de uitvoering een definitie van extremisme hanteren die past bij de eigen taken en bevoegdheden.

<sup>4</sup> Terrorismen en extremisme waar een terroristische dreiging van uitgaat staan centraal in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026. Zie ook: NCTV, 'Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026', mei 2022.

## De strategie

De uitdagingen waar extremisme onze democratie en onze samenleving nu en de komende jaren voor stelt zijn niet nieuw; partners in het veiligheidsdomein en het sociaal domein verrichten al jaren inspanningen die een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen en tegengaan van extremisme.<sup>5</sup> Deze strategie bundelt die aanpak in een integrale visie, van waaruit de partners extremisme gezamenlijk kunnen benaderen, en identificeert aandachtspunten waar extra inspanning of innovatie nodig zijn.

Het doel van de strategie is om kaders te geven om de weerbaarheid van de democratische rechtsorde tegen extremisme te versterken.

In de uitvoering van de strategie hebben velen een rol; de overheid, landelijke en lokale overheidspartners, de politiek, en op onderdelen ook andere partijen in de samenleving zoals het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, verenigingen, religieuze instellingen, scholen en buurtwerk.<sup>6</sup> De meeste van deze partijen hebben niet primair en soms zelfs zeer zijdelings een betrokkenheid bij het tegengaan van extremisme. Toch hebben zij wel een rol in het met elkaar in stand houden van de democratische rechtsorde. De democratie in Nederland is robuust, maar niet vanzelfsprekend. Het is aan ons allen om het democratisch ethos te versterken en te werken aan de veerkracht en stabiliteit van onze samenleving. Het zijn randvoorwaarden en belangrijke dragers van de democratische rechtsorde waarmee mogelijk de voedingsbodems van extremisme wel verminderd worden.

### De strategie rust op drie pijlers:



**1. Bevorderen** van een veerkrachtige open samenleving door brede inzet op allerlei factoren die de voedingsbodems voor extremisme kunnen verminderen. Deze inzet is, in tegenstelling tot pijler 2 en 3, niet gericht op extremisme, maar op de samenleving in zijn geheel.



**2. Beschermen** van de democratische rechtsorde alsook het vergroten van de weerbaarheid van het bestuur tegen (lange termijn) ondermijnende activiteiten door extremistische aanjagers en hun aanhang;



**3. Bestrijden** van uitwassen van extremisme om deze niet onbeantwoord of straffeloos te laten en klein te houden. Ondermijning door extremistische aanjagers en hun (aanzetten tot) extremistisch handelen wordt aangepakt en ingedamd.

<sup>5</sup> De manier waarop extremisme de democratische rechtsorde ondermijnt wordt nader toegelicht in Bijlage 1: De brede benadering van democratische rechtsorde en extremisme.

<sup>6</sup> Van belang is te benadrukken dat met het omschrijven van de vele rollen van andere partijen in de samenleving niet bedoeld wordt dat bijvoorbeeld scholen of buurtwerkers een directe rol zouden hebben bij het onderkennen en het aanpakken van extremisme.





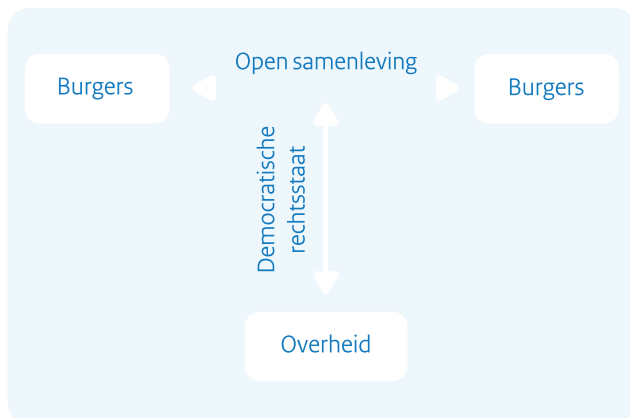
Deel I: Extremisme als maatschappelijke opgave

## 2. Omgaan met extremisme als maatschappelijke opgave

**Deze strategie richt zich op alle vormen van extremisme die onze democratische rechtsorde schaden. Een open en democratische maatschappij heeft wetten en (spel)regels voor het onderlinge samenleven en voor de relatie tussen burgers en overheid. Samen vormen die spelregels de democratische rechtsorde.<sup>7</sup> Uiteraard is dit een dynamisch geheel, omdat wetten, regels en ook ongeschreven normen veranderen door de tijd.**

## Democratische rechtsorde centraal

De democratische rechtsorde bestaat uit twee onderdelen: een democratische rechtsstaat (een politiek systeem en een rechtssysteem met een scheiding der machten en checks and balances daartussen) en een manier van samenleven (open samenleving). Deze twee onderdelen worden ook wel de verticale en horizontale dimensie van de democratische rechtsorde genoemd. Het functioneren van de democratische rechtsorde wordt bepaald door de werking van beide dimensies, en door de wisselwerking daartussen. Daarom dragen zowel het (lokale) bestuur als burgers de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de democratische rechtsorde.



Een democratische rechtsorde functioneert door de combinatie van de essentiële structuurelementen en de noodzakelijke procesvoorwaarden. Bij de essentiële structuurelementen gaat het om de goede werking van de instituties van de democratische rechtsorde, zoals de scheiding der machten. Bij de procesvoorwaarden gaat het onder meer om de mate van maatschappelijk vertrouwen, sociale cohesie, solidariteit, tolerantie en respect voor diversiteit. Daarnaast gaat het om de voorwaarden voor

het open, publieke debat en de mogelijkheid om van mening te verschillen en een heftig debat te voeren zonder daarbij tegenstanders te dehumaniseren.

## Aantasting van de democratische rechtsorde in Nederland

Als essentiële structuurelementen of noodzakelijke procesvoorwaarden stelselmatig worden aangetast, wordt de democratische rechtsorde ondermijnd. Extremisten kunnen dit doen door bijvoorbeeld het verspreiden van boodschappen die gericht zijn op het delegitimeren van instituties, de open samenleving en de manier waarop men met elkaar omgaat. Of door het verspreiden van vijandbeelden over instituties of personen, het zaaien van twijfel over zaken waar binnen de wetenschap weinig onenigheid over bestaat of door de legitimiteit van bijvoorbeeld de politiek of politie af te wijzen op basis van een bepaalde ideologie. Ook kan het op grote schaal verspreiden van complottheorieën leiden tot een verlies van de veronderstelde legitimiteit van de rechtsstaat onder delen van de bevolking. Dit kan zowel de verticale als horizontale dimensie van de democratische rechtsorde aantasten. Acties en boodschappen van extremisten kunnen dus het functioneren van de democratische instituties ondermijnen, alsook het vertrouwen dat mensen in elkaar hebben. Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid signaleert daarnaast op basis van casuïstiek dat vatbaarheid voor een extremistisch verhaal kan ontstaan wanneer er bij mensen een grote mate van frustratie is over beleid en/of de aanpak van de overheid, en activisme in hun beleving maar weinig verschil maakt.<sup>8</sup>

Om de samenleving te beschermen is het van belang om de democratische rechtsorde te bewaken en weerbaar te zijn tegen de dreigingen van extremisme. Daarbij hoort onlosmakelijk de notie dat wordt gehandhaafd daar waar extremisten de grenzen overschrijden van wat we als samenleving kunnen accepteren, vastgelegd in wetten en regels. Wanneer (publieke) personen worden bedreigd, wanneer aanjagers anderen opruien of aanzetten tot buitenwettelijk handelen, of wanneer extremistische daders overgaan tot geweldsdelicten dan moet daar krachtig tegen worden opgetreden.

<sup>7</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op AIVD, 'Anti-institutioneel-extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?', mei 2023, hoofdstuk 1 'Democratische rechtsorde'. Zie ook: AIVD, 'Van dawa tot jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde', 2004. Zie ook de definitie van 'democratische rechtsorde' in de begrippenlijst in bijlage 4.

<sup>8</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', oktober 2023, p19 en p.52.

## Extremisme versus activisme

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om alle mensen die zich kritisch uitlaten over de democratische instituties, andere bevolkingsgroepen, andersgelovigen en andersdenkenden. Iedereen is het wel eens ergens mee oneens. Kritiek leveren mag binnen onze democratische spelregels, zoals door demonstraties, zonder dat men de huidige democratie omver wil werpen. Extremisme is hiermee dus iets anders dan activisme. Vormen van eigen denkbeelden en kritische tegengeluiden zijn belangrijk voor het functioneren van de democratische rechtsorde. Er moet voor gewaakt worden zulke kritiek als extremisme te bestempelen. De duiding van een activiteit als extremistisch is een zorgvuldig proces.

Bij activisme gaat het om vormen van kritiek op instituties of beleid die niet ingaan tegen de principes van de democratische rechtsorde. Activisme kan ook voortkomen uit ideologische motieven, maar in tegenstelling tot extremisme, is activisme niet schadelijk voor onze democratie, maar draagt daar juist aan bij. Soms zijn acties ludiek, soms hinderlijk of provocerend en soms kan er sprake zijn van het overtreden van de wet, maar ze zijn er in de kern niet op gericht, in doel of effect, om de democratische rechtsorde te ondermijnen. Bij extremisme gaat het om het verrichten van gewelddadige of niet-gewelddadige activiteiten, op basis van een extremistisch narratief, die ingaan tegen de principes van de democratische rechtsorde. Hierbij kunnen strafbare feiten worden gepleegd, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. Sommige extremistische uitingen zijn niet strafbaar maar wel onwenselijk. Ook niet strafbare uitingen kunnen de democratische rechtsorde ondermijnen, bijvoorbeeld doordat ze extremistisch gedachtegoed normaliseren. In het uiterste geval kunnen deze uitingen iemand inspireren tot het daadwerkelijk plegen van strafbare feiten. De Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee kunnen vanuit hun wettelijk opgedragen politietaken optreden wanneer er strafbare feiten worden gepleegd, onder het gezag van Officier van Justitie. Voor het handhaven van de openbare orde is dat onder gezag van de burgemeester.

In de praktijk is de scheidingslijn tussen wat extremisme is en niet soms lastig te trekken. De context en situatie doen ertoe. Daarom is het van belang dat de overheid een terughoudende rol aanneemt bij het categoriseren van uitingen en/of gedragingen als extremistisch en hierbij zorgvuldigheid betracht.<sup>9</sup> In het kader hiernaast zijn gedragingen opgenomen die extremistisch kunnen zijn. Er moet hierbij sprake zijn van een ideologisch motief in combinatie met geweld of met stelselmatige, doelbewuste gedragingen die de democratische rechtsorde ondermijnen. Deze voorbeelden zijn ook opgenomen als bijlage 1 in de Themastudie Extremisme van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 29754, nr. 692.

Gewelddadig	Niet gewelddadig
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanslag</li> <li>• Moord</li> <li>• Gewelddadige bezetting/bestorming</li> <li>• Mishandeling</li> <li>• Gijzeling &amp; ontvoering</li> <li>• Vandalisme/brandstichting/explosie</li> <li>• Oproepen tot geweld (offline en online)</li> <li>• Bedreigen en intimideren offline zoals homevisits</li> <li>• Bedreigen en intimideren online zoals doxing</li> <li>• Verspreiden desinformatie</li> <li>• Opruiing</li> <li>• Verspreiden normaliseren vijandsbeelden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verspreiden extremistische theorieën zoals omvolkingstheorie</li> <li>• Haatzaaien</li> <li>• (Structureel) delegitimeren democratische rechtsstaat</li> <li>• Optuigen parallelle instituties</li> <li>• Verspreiden normaliseren extremistisch gedachtengoed</li> </ul>
<p>Voorbeelden van extremistische gedragingen. Om te bepalen of iets extremistisch is, worden deze gedragingen nooit geïsoleerd gezien, maar altijd binnen de context van een ideologisch motief en gepaard gaande met geweld of stelselmatige en doelbewuste gedragingen die de democratische rechtsorde ondermijnen.</p>	

## Extremisme versus terrorisme

Naast het onderscheid tussen extremisme en activisme is extremisme ook een wezenlijk ander begrip dan terrorisme.<sup>10</sup> Of schoon extremisme en terrorisme beide ondermijnend zijn voor de democratische rechtsorde en (op termijn) een gevaar kunnen vormen voor de nationale veiligheid, gaat het bij terrorisme om een ernstigere gradatie en beoogd effect van (op mensenlevens gericht) geweld of maatschappij ontwrichtende zaakschade. Extremistisch geweld haalt deze drempel van 'terrorisme' niet. Bovendien is in het Wetboek van Strafrecht opgenomen wat valt onder een terroristisch misdrijf en een terroristisch oogmerk. Lidmaatschap van een terroristische organisatie of het verspreiden van terroristische boodschappen zijn strafbaar, waarbij de rechter toetst wat terroristische content is of wat terroristische organisaties zijn. Ook al zullen extremistische daden veelal buitenwettelijk zijn, zoals bij brandstichting of geweldpleging, extremisme is an sich geen juridisch begrip en niet opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Dit maakt het dat de diepingrijpende maatregelen op het persoonlijke leven en de grotendeels strafrechtelijke aanpak uit de Nationale Counterterrorism Strategy dan ook veelal niet aan de orde zijn bij het omgaan met extremisme.

## Online dimensie en normalisering van extremistisch gedachtegoed

In Nederland is het vertrouwen in instituties zoals de rechtspraak en politie nog steeds stabiel en hoog. Er is wel verlies van vertrouwen in het functioneren van sommige onderdelen van het democratisch bestel. Burgers hebben op dit moment minder vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de politiek. Ook zijn er schandalen, tegenstellingen en zorgen. De toeslagenaffaire en de afhandeling van de schade door de gasboringen in het noorden van ons land zijn hier voorbeelden van. Dergelijke schandalen kunnen het wantrouwen versterken en ervoor zorgen dat een deel van Nederland dreigt 'af te haken' of al is afgehaakt.<sup>11</sup> Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid ziet

dat er samenhang is tussen groot maatschappelijk wantrouwen en extremisme en signaleert dat vertrouwen onder druk kan komen te staan wanneer mensen zelf onrecht ervaren of dit bij anderen hebben gezien, bijvoorbeeld als (gepercipieerd) gevolg van overheidsbeleid of ervaren discriminatie.<sup>12</sup> Wat betreft de samenleving maakt men zich zorgen om spanningen tussen bevolkingsgroepen, die men vooral in de media en in de politiek waarneemt.<sup>13</sup>

Ondertussen zijn er allerhande ontwikkelingen op het wereldtoneel die ons allen raken, zoals de conflicten in Oekraïne en in het Midden-Oosten. Dit doet iets met onze veiligheid (sgevoelens) en het heeft impact op sociaal-economische aspecten die voelbaar zijn in de portemonnee. Grote problemen en opgaven houden Nederland bezig en extremistische aanjagers buiten dit uit. De brede verspreiding en in sommige gevallen normalisering van extremistische narratieven baart zorgen, zoals de groeiende groep Nederlanders die ten onrechte gelooft dat een kwaadaardige elite uit is op onderdrukking van de bevolking.<sup>14</sup>

Extremisme is van alle tijden en in een samenleving zijn altijd extremistische denkbeelden te vinden. Toch manifesteert extremisme zich momenteel op een andere manier dan tien of twintig jaar geleden. Het online domein speelt een significante rol voor kwaadwillenden in het aanjagen van extremisme en in het uiterste geval terrorisme.<sup>15</sup> Iedereen kan extremistische opvattingen ondermijnend aan de democratische rechtsorde real time publiceren en delen, in woord en beeld, met een groot bereik. Op internet zijn hechte (transnationale) gemeenschappen van gelijkgestemden snel gevormd.

Mensen die vatbaar zijn voor extremistische uitingen komen sneller dan voorheen in aanraking met zorgelijke boodschappen. Uit het ideologisch aanbod kunnen daarbij juist die elementen resoneren die de eigen onvrede rechtvaardigen.<sup>16</sup> Het is kortom gemakkelijker geworden om extremistische denkbeelden op te doen en in contact te komen met extremistische aanjagers, ook over landsgrenzen heen. Via het internet

<sup>10</sup> Zie Bijlage 2: Extremisme, definities en afbakening.

<sup>11</sup> Josse de Voogd & René Cuperus. 'Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden', december 2021 en Staatscommissie Parlementair Stelsel,

<sup>12</sup> 'Lage drempels, hoge dijken', 2018. Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', oktober 2023, p52 en Radar Advies, 'Vatbare individuen en vatbare omgevingen', september 2022, p14.

<sup>13</sup> I&O Research, 'Risico- en Crisisbarometer', najaar 2023.

<sup>14</sup> AIVD, 'Anti-institutioneel-extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?', mei 2023.

<sup>15</sup> Zie ook de Contourenbrief Versterkte Aanpak Online extremistische en terroristische content (Kamerstukken II, 2023-24, 29 754, nr. 708).

<sup>16</sup> NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 58', p. 40 (Bijlage bij Kamerstuk 29 754, nr. 678.)

radicaliseren personen op steeds jongere leeftijd, onder andere aangetrokken door memes en desinformatie. Ontwikkelingen in het buitenland dienen daarbij ter inspiratie, zoals de bestorming van parlementen in de Verenigde Staten en Brazilië of de strategie om extremistische uitingen te normaliseren.

De online wereld staat niet op zichzelf: alleen een vruchtbare bodem maakt mensen vatbaar voor extremisme. Gevoeligheid voor extremistische boodschappen gaat vaak samen met persoonlijke grieven, een gebrek aan bestaanszekerheid, negatieve ervaringen met de overheid of samenleving en psychische problemen.<sup>17</sup> Dergelijke factoren kunnen sommige personen vatbaarder maken voor extremistisch gedachtegoed. De vermenging van vlagen ideologie met rancune of persoonlijke problematiek maakt het lastiger om extremisme te duiden en gedrag te voorspellen.<sup>18</sup> Ervaren problemen met de overheid kunnen bijdragen aan de vatbaarheid voor een extremistisch verhaal, zo signaleert het Analistennetwerk Nationale Veiligheid.<sup>19</sup> Ook het functioneren en handelen van de overheid is daarom een factor om in ogenschouw te nemen. Wanneer het vertrouwen in overheidshandelen onder druk komt te staan, kan dit door extremistische aanjagers worden ingezet om vaste voet aan de grond te krijgen.<sup>20</sup>

## Ondermijnende effect van meerdere kanten ondervangen

Het ondermijnende effect van extremisme op de democratische rechtsorde staat in deze strategie centraal, waarbij het vraagstuk vanuit drie invalshoeken wordt benaderd: de drie pijlers bevorderen, beschermen en bestrijden. Vóórliggend is het verstandig te markeren dat veel partijen in Nederland actief zijn in het bevorderen van een veerkrachtige open samenleving met aandacht voor bijvoorbeeld welzijn (in het bijzonder jongerenwerk), (jeugd)zorg en onderwijs. De inzet onder de eerste pijler is niet bedoeld om extremisme tegen te gaan, maar kan wel helpen om in de samenleving de voedingsbodems voor extremistische boodschappen te verminderen. Niemand wordt als extremist geboren.

Er gaat een proces van vorming aan vooraf, waar de sociale context een belangrijke rol speelt. Om te voorkomen dat mensen vatbaar worden voor extremistische boodschappen, zijn preventieve inspanningen nodig. We moeten kennis opbouwen en meer leren over de voedingsbodems en de risico- en beschermingsfactoren die maken dat mensen wel of niet gefascineerd raken door extremistische denkbelden.

De tweede pijler draait om de vraag hoe we als overheid en samenleving onze democratische rechtsorde en instituties kunnen beschermen tegen extremisme. Hierbij gaat het onder meer om het indammen van extremistische invloeden en het beschermen van grondrechten. De derde pijler draait om de vraag hoe de overheid adequaat kan optreden tegen uitwassen van extremisme, zoals extremistische aanjagers die systematisch aanzetten tot intimidatie, dehumaniseren of opruiing en daders of groepen die overgaan tot bijvoorbeeld thuisbezoeken, gijzeling, vandalisme of brandstichting en deze zo kan bestrijden.

Met deze benadering is het tegengaan van extremisme een opgave van zowel het sociaal en maatschappelijk domein, als het zorg-, onderwijs- en veiligheidsdomein.

<sup>17</sup> Radar Advies, 'Vatbare individuen en vatbare omgevingen', september 2022.

<sup>18</sup> Radar Advies, 'Vatbare individuen en vatbare omgevingen', september 2022.

<sup>19</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', oktober 2023, p19.

<sup>20</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', oktober 2023, p52.

Deel I: Extremisme als Maatschappelijke opgave

# 3. Strategische context en uitgangspunten



**Deze strategie tegen de ondermijning van de democratische rechtsorde door extremisme past binnen de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna Veiligheidsstrategie).<sup>21</sup> Ze geeft invulling aan één van de drie hoofddoelstellingen van de Veiligheidsstrategie: de weerbaarheid van onze democratische rechtsorde - met name op twee in de Veiligheidsstrategie omschreven actielijnen. De eerste is Voorkomen en bestrijden van extremisme.**

In dat kader is deze extremismestrategie een aanvulling op de Nationale Contraterrorisme Strategie (NCTS) 2022-2026, die zich richt op terrorisme en gewelddadig extremisme waar een terroristische dreiging vanuit gaat. Gewelddadig extremisme waar een terroristische dreiging van uitgaat,<sup>22</sup> is geen onderdeel van de hier voorliggende strategie. Wel zijn er raakvlakken; een aantal acties van de NCTS raakt ook aan de inzet van de extremismestrategie:

- De persoonsgerichte aanpak blijft van kracht wanneer het gaat om mensen die zorgelijke signalen van radicalisering vertonen richting gewelddadig extremisme waar een terroristische dreiging van uitgaat;
- Denk hierbij aan de aanpak op potentieel gewelddadige eenlingen (PGEE) en het taxeren van risico's middels het risicotaxatie-instrument de Violent Extremist Risk Assessment - Versie 2 Revisie (VERA-2R). De focus van deze inzet ziet op het tegengaan van terrorisme, maar kan ook bijdragen aan de doelen van de extremismestrategie;
- Herziening stelsel Bewaken en Beveiligen n.a.v. de Commissie Bos;
- Tegengaan van rekrutering en radicalisering tijdens detentie;
- Inzet versturende bestuurlijke maatregelen en vreemdelingenrechtelijke maatregelen;
- Reisbewegingen detecteren en verstoren.

De tweede actielijn van de Veiligheidsstrategie, Vergroten van sociale stabiliteit is voor deze strategie van toepassing bij aanpakken zoals de Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en inzet op bevordering, beschermen en vernieuwen van de democratische rechtsorde bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hierbij valt onder andere

te denken aan de inzet op gezond en veilig opgroeien, de ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie, de bescherming van grondrechten, burgerschapsonderwijs, het tegengaan van uitwassen van maatschappelijke onrust en desinformatie en het versterken van een weerbaar bestuur.

## Uitgangspunten

Onderstaande strategische uitgangspunten zijn leidend in alle onderdelen van de strategie.

### Alle stromingen

De extremismestrategie omvat alle stromingen van extremisme die onze democratische rechtsorde schaden - of die nu religieus, politiek of anders geïnspireerd zijn - en is daarmee toepasbaar op verschillende ideologische motieven. Er is oog voor het hele spectrum van niet-gewelddadig tot gewelddadig. Strafbare en niet-strafbare uitingen van extremisme die worden benoemd bij de verschillende pijlers van **bevorderen, beschermen en bestrijden** vereisen een andere aanpak. Dit wordt verduidelijkt in de verdere uitwerking van de strategie.

### Handelen vanuit juridische grondslagen

Maatregelen binnen de aanpak kunnen zowel preventief zijn richting de brede samenleving om weerbaarheid tegen extremistische aanjagers te versterken, als repressief richting de aanjagers zelf. Maatregelen moeten gericht zijn op het tegengaan van ondermijning van de democratische rechtsorde (dreigingsgericht), proportioneel zijn en een stevige wettelijke grondslag hebben. Hierbij handelen de verschillende partners in de aanpak conform de voor hen geldende wettelijke kaders.

### Samenwerking vanuit diverse perspectieven

De brede benadering van extremisme vergt samenwerking vanuit drie perspectieven: het bevorderen van een veerkrachtige open samenleving, het beschermen van democratische rechtsorde en het bestrijden van extremistische uitwassen. Het gaat daarbij om samenwerking op internationaal, nationaal en lokaal vlak en binnen verschillende domeinen, van zorg, welzijn en onderwijs tot veiligheid, overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit om ervoor te zorgen dat die interventie - of combinatie van interventies - kan worden ingezet die het meeste effect bereikt.

<sup>21</sup> Rijksoverheid, 'De veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden', 2023.

<sup>22</sup> NCTV, 'Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026', mei 2022.

### **Afwegen van dilemma's en diversiteit van perspectieven**

De vraag of iets extremisme is, wat precies ondermijnend is aan de democratische rechtsorde en vanuit welk perspectief (sociaal vraagstuk en/of veiligheidsdreiging) is sterk contextafhankelijk. Betrokken professionals in het sociaal en veiligheidsdomein maken constant afwegingen, waarbij oog voor een diversiteit van perspectieven van groot belang is. Professionals moeten hierbij kundig reflecteren op dilemma's die zich voordoen en hun keuzes kunnen verantwoorden naar alle betrokkenen.<sup>23</sup>

### **Het belang van kritiek, protest en grondrechten**

Kritiek en protest tegen handelen van de overheid zijn essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsorde. De vrijheid van meningsuiting is een groot goed. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of kritiek en protest al dan niet worden beschermd door het recht op de vrijheid van meningsuiting of andere grondrechten.

### **Overheden bepalen niet wat desinformatie is**

Desinformatie is het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met de intentie om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open en kenniseconomie of volksgezondheid. Het vaststellen van de kwade intentie van de verspreider is vaak lastig. Daarom is het niet primair aan overheden om te bestempelen welke informatie als desinformatie moet worden geclassificeerd. Onafhankelijke media, factcheckers en wetenschap hebben hier een belangrijke rol. Wanneer de nationale veiligheid, volksgezondheid, maatschappelijke en/of economische stabiliteit in het geding is, kan de overheid wel onjuiste of misleidende informatie tegenspreken vanuit haar eigen inhoudelijke expertise.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Zie ook: WODC, 'Een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen', 2023 en Kamerstukken II, 2022-2023, 29 279, nr. 806.

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 30 821, nr. 173.



Deel II: Strategisch kader

# 4. Drie pijlers voor een weerbare democratische rechtsorde

**Hoofddoel van voorliggende strategie is om strategische kaders te scheppen om de weerbaarheid van de democratische rechtsorde te versterken en het ondermijnende effect van extremisme te beperken. Hiertoe werken we internationaal, landelijk en lokaal met een veelheid aan overheids- en maatschappelijke partijen samen aan de hand van drie pijlers.**

**Dit gebeurt aan de hand van drie pijlers:**

**Gericht op de brede samenleving;**



- 1. Bevorderen** van een veerkrachtige open samenleving

**Gericht op extremisme:**



- 2. Beschermen** van de democratisch rechtsorde tegen extremistische invloeden



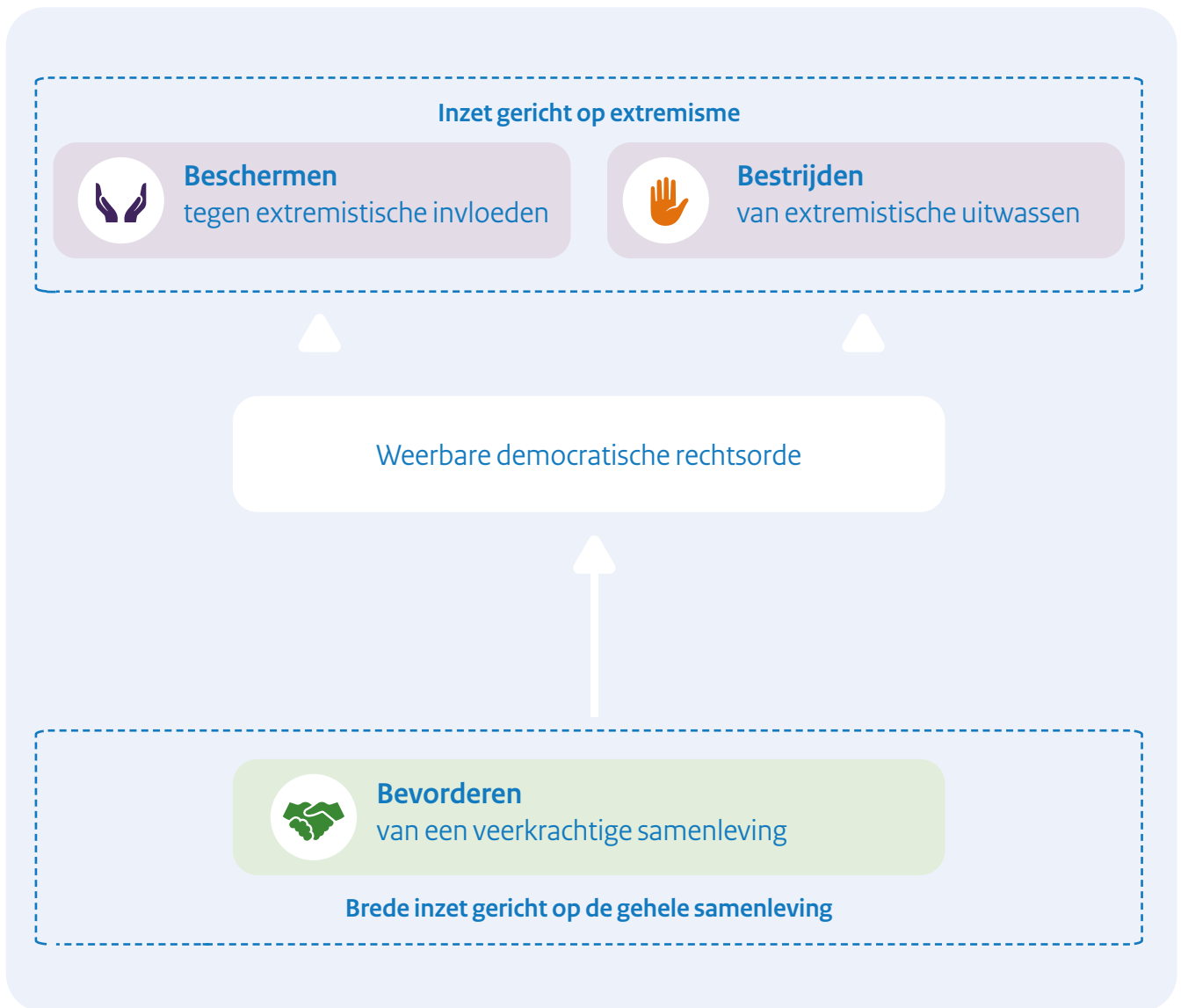
- 3. Bestrijden** van uitwassen van extremisme

Aan de basis van een weerbare democratische rechtsorde staat een veerkrachtige open samenleving: een belangrijke bouwsteen om voedingsbodems te verminderen, vatbaarheid te verkleinen en weerbaarheid en veerkracht te vergroten. Inzet om dit te bewerkstelligen is niet gericht op extremisme of een andere vorm van ondermijning van de democratische rechtsorde. Het gaat om breed beleid dat in de gehele samenleving wordt ingezet. In een democratische samenleving waar burgers zich kunnen redden in lastige omstandigheden (met of zonder hulp van de overheid) en waar burgers weten wat hun rechten en plichten zijn, krijgt extremisme minder kans.

De tweede en derde pijler zijn wel gericht op het beschermen van de democratische rechtsorde tegen extremistische invloeden enerzijds en het bestrijden van de extremistische uitwassen anderzijds. Daar waar extremisme zich manifesteert, vraagt dit om specifieke inzet.

De drie pijlers zijn complementair aan elkaar; zonder de basis kunnen er tal van maatregelen worden ingezet op extremisme, maar zal de voedingsbodem blijven en is de veerkracht tegen ondermijning door extremisme beperkt. Andersom is gerichte inzet op de uitwassen noodzakelijk aangezien extremistische denkbeelden en uitingen vragen om een contextafhankelijke benadering passend bij het narratief en de uiting.

In de volgende hoofdstukken worden de drie pijlers nader toegelicht en wordt tevens beschreven waar gericht op extremisme prioritaire inzet wordt gepleegd.





Deel II: Strategisch kader

# 5. Bevorderen van een veerkrachtige open samenleving – pijler 1



**Het kabinet ontwikkelt en voert diverse (beleids)activiteiten uit gericht op het bevorderen van een veerkrachtige open samenleving. Dit gebeurt vanuit verschillende perspectieven: sociaal-maatschappelijk, economisch, onderwijs en zorg. In feite is dit de basis om ervoor te zorgen dat de samenleving als geheel en individuele burgers tegen een stootje kunnen. Door in te zetten op sociale cohesie, preventie, dialoog en bewustwording wordt ook de voedingsbodem van extremisme verkleind. De mate waarin mensen ontvankelijk of weerbaar zijn tegen extremistische boodschappen, wordt namelijk bepaald door een wisselwerking tussen de sociale stabiliteit in het land, algemene voedingsbodems en specifieke risicofactoren en beschermende factoren, zowel op individueel als groepsniveau.<sup>25</sup> Recente onderzoeken van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid<sup>26</sup> en de Adviescommissie Versterken Weerbare Democratische Rechtsorde<sup>27</sup> wijzen erop dat het ervaren van bestaanszekerheid en persoonlijke invloed daarop bijdraagt aan het welzijn van mensen waardoor ze minder onbehagen ervaren. Deze pijler gaat over die brede inzet van de overheid gericht op het bevorderen van een veerkrachtige open samenleving, én over preventief beleid gericht op spanningen, polarisatie en radicalisering.**

## Veerkracht als basis

De overheid draagt bij aan een open en veerkrachtige samenleving door basisvoorwaarden en -voorzieningen voor alle mensen inclusief te maken en te houden. Het is belangrijk dat onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de zorg toegankelijk zijn voor alle mensen en dat iedereen gelijke kansen heeft. Deze brede inzet is geborgd bij verschillende overheidsdepartementen en programma's. Voorbeelden zijn het gelijke kansen-beleid van OCW, Werkagenda 'verdere integratie op de arbeidsmarkt' van SZW, het Programma Leefbaarheid en Veiligheid van BZK, de aanpak van ondermijnende criminaliteit door JenV, de aanpak discriminatie en racisme door BZK en de aanpak schadelijke praktijken door VWS. Dergelijke programma's dragen allemaal een steentje bij aan onze open veerkrachtige samenleving.

Als het gaat om het vergroten van de sociale stabiliteit in Nederland is er een brede en samenhangende inzet op ver-

schillende sociaal-economische aspecten, het bevorderen van democratische waarden en burgerschap en het tegengaan van spanningen en ongewenste polarisatie. Dit beleid is er primair op gericht de veerkracht in de open Nederlandse samenleving te versterken, en heeft als bijvangst dat de weerbaarheid tegen extremistische denkbeelden wordt vergroot. Belangrijk om hierbij op te merken is dat maatschappelijke spanningen horen bij een gezonde democratie; juist binnen een open samenleving is ruimte voor verschil van perspectieven, meningen, en daarmee voor tegenspraak en kritiek. De samenleving en de instituties van democratie en rechtsstaat bieden kanalen om kritiek te uiten en kaders om conflicten te reguleren. Het wordt problematisch als bijvoorbeeld andersdenkenden worden gedehumaniseerd, instituties worden gedelegeitmeerd of als burgers zich gefrustreerd, gediscrimineerd, achtergesteld of onrechtvaardig behandeld voelen. Ernstige uitingsvormen van spanningen en polarisatie kunnen in het uiterste geval de sociale en politieke stabiliteit aantasten en een mogelijke voedingsbodem voor extremisme zijn. Deze uitingsvormen vragen om een brede samenhangende inzet op sociaal-economische uitdagingen, sociale stabiliteit en aanpak van maatschappelijke spanningen en ongewenste polarisatie.

## Brede inzet

De overheid ondersteunt onder andere met de Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving.<sup>28</sup> De Agenda heeft als doel om gemeenten, professionals en maatschappelijke organisaties kennis en instrumenten te geven om de veerkracht en weerbaarheid van individuen en groepen te vergroten. Het gaat hierbij om het versterken van beschermende factoren tegen ontwikkelingen die de sociale stabiliteit kunnen aantasten, waaronder radicalisering en extremisme, ongewenste polarisatie, discriminatie en racisme en een gebrek aan zelfbeschikking. Een ander voorbeeld betreft het interbestuurlijk Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO). Dit netwerk steunt lokaal en landelijk bestuur bij het omgaan met ongenoegen, polarisatie en onrust. Partners bieden deskundigheid op bijvoorbeeld conflicthantering, demonstratierecht of lastige gesprekken. Ze helpen met kennis en advies om escalatie op straat te voorkomen en ongenoegen een betere plek binnen onze democratie te geven.

<sup>25</sup> Radar Advies, 'Vatbare individuen en vatbare omgevingen', september 2022.

<sup>26</sup> Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 'Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle', 2023.

<sup>27</sup> Adviescommissie Versterken Weerbare Democratische Rechtsorde, 'Koester de Democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken', 2023.

<sup>28</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Agenda Veerkrachtige & Weerbare Samenleving', juli 2023 en Kamerstukken II, 2022-23, 36200-XV nr. 96.

Ook onderwijs is essentieel in het bevorderen van de veerkrachtige open samenleving. De wet vraagt van scholen dat ze actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen. Alle leerlingen in het funderend onderwijs leren over de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en democratie. Daarnaast wordt verwacht dat scholen hun leerlingen leren hoe zij zich verhouden tot mensen met andere opvattingen en hoe op een respectvolle manier kan worden omgegaan met verschillen tussen mensen. Vanuit een zorgperspectief is aandacht voor het versterken van de directe leefomgeving en sociale basis van kinderen, met indien nodig passende hulpverlening. Via het programma Kansrijke Start wordt ingezet op het beter ondersteunen van de meest kwetsbare gezinnen met bijvoorbeeld intensieve opvoedondersteuning.

De overheid heeft tot slot ook zelf een verantwoordelijkheid om effectief en betrouwbaar te zijn. Het is belangrijk dat een democratie voor iedereen werkt. Dit gaat niet altijd goed, aandacht is nodig om de instituties van de democratische rechtsstaat doorlopend te verbeteren. Hierbij passen nieuwe werkwijzen om systematisch te reflecteren op de brede maatschappelijke impact van beleid. Ook versterking van het vakmanschap van bestuurders en ambtenaren is nodig om gezagwaardig op te treden: voldoende kennis in huis, doen wat je zegt en verbonden zijn met de leefwereld van burgers.<sup>29</sup>

Om zicht te krijgen op de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving is het nodig om niet alleen naar dreigingen te kijken, maar ook naar positieve ontwikkelingen die de sociale stabiliteit vergroten. Hiervoor is het van belang om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende dimensies van sociale stabiliteit en hoe deze zich ontwikkelen en tot elkaar verhouden. Kwetsbaarheid voor extremisme kan bijvoorbeeld worden vermindert door het vergroten van kennis onder de bevolking hierover.

## Preventieve inzet

Naast de brede inzet voor een veerkrachtige en open samenleving voert het kabinet specifiek preventief beleid uit. Dit beleid is gericht op het ondersteunen van de veerkracht van groepen en individuen die vanuit hun omstandigheden mogelijk vatbaarder kunnen zijn voor extremistische denkbeelden. Samenwerking tussen de sociale domeinen van onder andere onderwijs, welzijn en zorg met het veiligheidsdomein is hier cruciaal. Dit vraagt om bewustwording, expertise en een gedeelde taal om signalen te herkennen en met zorgen om te gaan.

Het versterken van beschermende factoren en vermindering van risicofactoren kan op verschillende niveaus: individu (zoals kritisch denken, zelfvertrouwen, psychologische gezondheid), gezin, school, vriendschappen en (online) netwerken of de bredere maatschappelijke context (woonplek, ervaring van sociale inclusie).<sup>30</sup> Per niveau kunnen verschillende interventies ingezet worden, maar het is vooral belangrijk dat het in samenhang gebeurt. Daarom is het goed om helder te hebben wat al lokaal gebeurt, zoals jongerenwerk in de preventieve wijkgerichte aanpak, en op welke initiatieven kan worden aangesloten bij de aanpak van extremisme. Zo worden vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (jeugd)professionals, gemeenschappen en (lokale) overheden ondersteund bij de preventie van en het omgaan met maatschappelijke spanningen, polarisatie en radicalisering.

Hierbij is het belangrijk om deze partijen op maat te adviseren, te voorzien van praktijkkennis en in contact met elkaar te brengen. Conform het preventieclassificatiemodel<sup>31</sup> wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van preventie: primaire, secundaire en tertiaire preventie. De inzet van SZW binnen preventie richt zich op de primaire preventie. Dit betreft enerzijds het vergroten van de weerbaarheid van kwetsbare individuen en groepen. Anderzijds gaat het vergroten van de bewustwording en toerusten van gemeenten, professionals, gemeenschappen, maar ook families, leeftijdsgenoten en groepsgenoten (conform het sociaal pedagogisch perspectief).

<sup>29</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Gezag herwinnen: over de gezagwaardigheid van het openbaar bestuur', november 2022.

<sup>30</sup> Paul Mutsaers & Sibel Demir, 'Handen ineen voor meer veerkracht bij jongeren', april 2020 en Radar Advies, 'Vatbare individuen en vatbare omgevingen', september 2022.

<sup>31</sup> Sociale Stabiliteit, 'Een concreet model om radicalisering te voorkomen', oktober 2020.



Deel II: Strategisch kader

# 6. Beschermen van de democratische rechtsorde – pijler 2

Om een sterke democratische rechtsorde te houden, is het niet genoeg om in algemene zin de veerkracht van individuen en de samenleving te bevorderen. Democratische kernprocessen en instituties van de democratische rechtsstaat moeten worden beschermd tegen extremistische invloeden door deze vroegtijdig te signaleren en processen van radicalisering tot extremisme te voorkomen. Bij bescherming van de democratische rechtsorde is een rol weggelegd voor de samenleving én de overheid. Immers, een pluriforme en open samenleving is niet enkel gestoeld op wet- en regelgeving van de rechtstaat, maar kent ook normen en waarden over hoe we met elkaar omgaan. Deze maken we als samenleving samen. Professionals in het veiligheids- en sociaal domein dragen bij aan het beschermen van de democratische rechtsorde door onder meer het indammen van de invloed van extremistische boodschappen, het ondersteunen bij de dialoog en het waarborgen van veilige deelname aan het publieke debat.

## 1. Online weerbaarheid en het indammen van de invloed van extremistische boodschappen

Extremisten kunnen de democratische rechtsorde ondermijnen, zowel online als offline.<sup>32</sup> Hun boodschappen kunnen verschillende vormen hebben en bestaan uit zowel strafbare als niet-strafbare content. In de eerste plaats is het belangrijk om de digitale weerbaarheid te versterken om zo (mogelijke vatbaarheid voor) online extremisme te voorkomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het stimuleren van kritisch denken, het kunnen herkennen van desinformatie en kennis over de werking van sociale media te bevorderen. Samen met gemeenten en professionals worden handelingsperspectieven opgesteld om hen te ondersteunen bij het versterken van digitale weerbaarheid in preventie van o.a. extremisme.

Strafbare content moet worden verwijderd en kan worden vervolgd. Er is echter ook sprake van content die weliswaar niet strafbaar is, maar wel schadelijk kan zijn voor de samenleving. Bijvoorbeeld content die extremistisch gedachtegoed normaliseert. Het tegengaan van de negatieve effecten van **borderline** of **legal yet harmful** content is ingewikkeld. Voor uitingen die niet genormeerd zijn en dus legaal geldt namelijk het recht op vrijheid van meningsuiting.

Een veelgenoemd voorbeeld van borderline content is desinformatie. De Rijksbrede strategie tegen desinformatie stelt vrijheid van meningsuiting en persvrijheid centraal, maar geeft ook aan dat de overheid wél desinformatie kan tegenspreken wanneer bijvoorbeeld de nationale veiligheid of de sociale stabiliteit in het geding is.<sup>33</sup> De maatregelen in deze Rijksbrede strategie om burgers weerbaar te maken tegen desinformatie, helpen ook tegen desinformatie met een extremistisch karakter. Publiekscommunicatie zoals de website [www.isdatechtzo.nl](http://www.isdatechtzo.nl) informeert bezoekers over de werking van nepnieuws en hoe je kan herkennen of een bericht betrouwbaar is. Daarnaast bevat de strategie maatregelen voor het vergroten van het bewustzijn van (overheids)organisaties over desinformatie en voor Europese regulering van online platformen.

Nederland is ambitieus als het gaat om internationale inzet om online extremisme (en terrorisme) tegen te gaan. De inzet bestaat onder andere uit het vormen van coalities die nieuwe initiatieven en interventies bevorderen. Nederland neemt internationaal een voortrekkersrol in de dialoog met de internetsector en trekt waar mogelijk op met gelijkgezinde landen en coalities. De sector kent immers geen landsgrenzen, heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het veilig houden van de online omgeving en in het tegengaan van de verspreiding van content die de veiligheid van burgers en instituties ondermijnt.<sup>34</sup> Ook draagt Nederland bij aan de gezamenlijke Europese aanpak van eerder genoemde borderline content. Dit zijn boodschappen die niet direct strafbaar zijn maar wel schadelijk, omdat ze bijvoorbeeld desinformatie bevatten en/of beogen extremistisch gedachtegoed te normaliseren. De uitdaging is mensen bewust te maken van deze tactieken en het open debat te beschermen.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2023-24, 29754, nr. 708.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 30821, nr. 173.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2023-24, 29754, nr. 708.

## 2. Het belang van dialoog en sociale normstelling

Vragen naar de zorgen en ervaringen die mensen tot hun overtuigingen brengen. Het hebben over hoe discriminatie en vijandsbeelden mensen kunnen raken. Of grenzen stellen aan gedrag als het de open manier van samenleven, bijvoorbeeld een schoolklas of vereniging, onder druk zet. Het zijn voorbeelden van manieren om met elkaar, als samenleving, in gesprek te gaan. Die dialoog is belangrijk. Het is daarbij balanceren tussen belangstelling en begrenzen, met ook ruimte voor zelfreflectie op de eigen overtuigingen, het eigen handelen. Zowel de individuele burger als de ambtenaar bij de overheid kan hier het verschil maken.

De overheid ondersteunt met handreikingen over dialoog en conflicthantering. De voorbeeldrol van mensen in publieke functies is hier cruciaal, net als zelfreflectie op de morele dimensies van het eigen handelen. Zoals eerder gesteld, is ook voor de internetsector een belangrijke rol weggelegd. Deze gaat verder dan louter een juridische verantwoordelijkheid. Vooral kinderen en jongeren hebben recht op bescherming tegen steeds extremere content. De overheid treedt in dialoog met de internetsector over hoe de veelvuldige verspreiding van extreme en borderline content kan worden tegengegaan. Ook in internationaal verband is het belangrijk van elkaar te leren en te kijken op welke terreinen samengewerkt kan worden met gelijkgestemde landen.<sup>35</sup>

Dialoog en normstelling zijn extra uitdagend waar het gaat om mensen die – vaak als gevolg van negatieve ervaringen – heel wantrouwend staan tegenover de overheid en andere instituties van de democratische rechtsstaat. Of die zelfs de legitimiteit van deze instituties ontkennen, zoals mensen doen die zichzelf soeverein verklaren. Om deze mensen betrokken te houden bij de samenleving en de democratie, is het van groot belang om de verbinding en het vertrouwen te herstellen.<sup>36</sup> Dit vraagt om een menselijke benadering, met inlevingsvermogen, erkenning van fouten en bijzondere aandacht voor zorgvuldige processen en bejegening. In balans met gezagvol optreden bij democratie-ondermijndend gedrag: grenzen stellen op een manier die mensen niet verder wegduwt.<sup>37</sup> Dit alles is niet eenvoudig, het

vraagt ook vaak een fundamentele omslag in het denken en doen binnen de organisaties. De goede wil is groot, bestuurders, ambtenaren en professionals (bijvoorbeeld politie, leraren) krijgen hier ondersteuning bij vanuit de rijkspartners.

## 3. Waarborgen veilige deelname aan het publieke debat en uitvoering publieke taak

Professionals binnen bepaalde sectoren van het publieke domein, maar ook journalisten, zijn vaker het doelwit van bedreigingen, geweld en agressie. Deze bedreigingen kunnen extremistisch van aard zijn omdat zij vanuit een bepaalde ideologie worden geuit. Hierbij kan worden gedacht aan het zonder valide bewijs beschuldigen van rechters, wetenschappers, journalisten of politici dat zij de bevolking willen onderdrukken of zelfs vermoorden. De genoemde beroepen zijn essentieel voor het functioneren van onze democratische rechtsorde en het vraagt inzet van veel partijen om ervoor te zorgen dat deze professionals hun werk op een veilige manier kunnen uitvoeren. Daarin gaat het niet enkel om publicaties en uitspraken die zichtbaar zijn; er is ook aandacht voor de sluimerende ondermijning van de democratische rechtsorde wanneer journalisten zich niet meer durven uitspreken, de wetenschap liever niet meer iets controversieels publiceert of politici moeilijke besluiten uit angst niet meer nemen. Dit mag niet gebeuren; ons publieke debat en de uitvoering van publieke taken worden met hand en tand verdedigd.

De werkgever is hierbij in eerste instantie verantwoordelijk voor het creëren van een veilige werkomgeving. De norm **Stop Agressie Samen** helpt werkgevers om duidelijke en gelijke grenzen te stellen bij agressie en geweld.<sup>38</sup> Verder zijn de afgelopen jaren succesvolle initiatieven ontstaan die een zinvolle bijdrage leveren aan de aanpak van agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak. Voor deze initiatieven wordt ook de samenwerking gezocht met politie en het Openbaar Ministerie, zoals PersVeilig, het programma Weerbaar Bestuur, de ‘Taskforce onze hulpverleners veilig’ en het programma Veilige Publieke Dienstverlening. Werkgevers en werknemers kunnen bij deze initiatieven terecht voor advies en hulp.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2023-24, 29754, nr. 708.

<sup>36</sup> TK stukken 29 754, Nr. 701

<sup>37</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Stop Agressie Samen’, 2023

<sup>38</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Stop Agressie Samen’, 2023.

## 4. Herziening stelsel bewaken en beveiligen

Wanneer personen te maken hebben met een extremistische dreiging en daar zelf, of de organisatie waar zij werkzaam voor zijn, geen weerstand tegen kunnen bieden, kan de overheid aanvullende maatregelen treffen. Het stelsel bewaken en beveiligen is een belangrijk instrument om de democratische rechtsstaat te beschermen en de veiligheid van betrokkenen te waarborgen. De reeds ingezette versterkingen naar aanleiding van de aanbevelingen van de 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen' zijn gecontinueerd en inmiddels grotendeels geborgd in de herziene circulaire bewaken en beveiligen 2023.<sup>39</sup> Tegelijkertijd wordt het stelsel bewaken en beveiligen fundamenteel vernieuwd, met als resultaat één nieuw stelsel beveiligen van personen. Hierbij is een start gemaakt met het overhevelen van bedreigde personen naar het centrale gezag, is een nieuwe methodiek voor het (geïntegreerd) analyseren van dreigingen ontwikkeld en zijn financiële middelen beschikbaar gesteld voor versterking van de capaciteit bij de uitvoeringsorganisaties.



### Prioriteiten Beschermen:

1. Inzet op het beschermen van het publieke debat door versterking van de weerbaarheid van burgers tegen desinformatie met extremistisch karakter, het verminderen van de invloed van extremistische uitingen;
2. Ondersteuning van (lokaal)bestuur en samenleving bij dialoog, conflicthantering en sociale normstelling;
3. Bescherming van het veilig uitvoeren van publieke taken;
4. Herziening stelsel bewaken en beveiligen.

<sup>39</sup> 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen', oktober 2021

Deel II: Strategisch kader

# 7. Bestrijden van uitwassen van extremisme – pijler 3



**Het bevorderen van de veerkracht van de samenleving en het beschermen van de democratische rechtsorde is niet genoeg. Extremistische groepen, aanjagers en daders doen aan systematische opruiing en dehumanisering, of gaan over tot extremistische handelingen waarmee ze actief de democratische rechtsorde ondermijnen. Waar extremistisch handelen niet kan worden voorkomen of gemitigeerd, is het zaak om de impact te beperken en deze uitwassen van extremisme te bestrijden. Zo blijft de aanhang in de bredere samenleving beperkt. De aanpak is hierbij gericht op het vergroten van kennis en kunde, het aanpakken van extremistische aanjagers, het tegengaan van normalisering van extremistisch gedachtegoed en het handhaven bij extremistisch geweld en andere wetsovertredingen.**

## 1. Vergroten van kennis en kunde over extremisme bij professionals

Om diverse uitingen en gedragingen van extremisme vroegtijdig te kunnen signaleren en aanpakken, is specialistische kennis nodig: voor professionals in zowel het veiligheids- als het sociaal domein. Het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) heeft een ruim aanbod van trainingen dat wordt doorontwikkeld voor nieuwe fenomenen en dat handvatten biedt voor het omgaan met situaties uit de praktijk. Het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) geeft advies vanuit het perspectief zorg en veiligheid, specifiek over omgang met personen betrokken bij extremisme. Ook internationaal is veel uitwisseling op het bredere terrein van preventie van radicalisering en extremisme. In Europees verband is er het Radicalisation Awareness Network (RAN), waar eerstelijnsprofessionals, beleidsmedewerkers en onderzoekers onderling kennis en ervaringen delen. Nederland heeft hierin een voortrekkersrol.

Daar waar mensen signalen vertonen van gewelddadig extremisme waar mogelijk een terroristische dreiging van uitgaat, is de persoonsgerichte aanpak contraterrorisme toepasbaar. Die aanpak is beschreven in de Nationale Contraterrorisme Strategie (NCTS).<sup>40</sup> Vroegsignalering van radicalisering is, binnen de NCTS en in de praktijk, sinds jaar en dag vormgegeven binnen

de lokale integrale aanpak terrorismebestrijding en is gestoeld op de samenwerking tussen het veiligheids- en het sociaal domein.<sup>41</sup> Om in te spelen op nieuwe dreigingen en risico's die hiermee gepaard gaan, wordt de bestaande aanpak aangescherpt waar nodig. De komende tijd wordt aandacht besteed aan de handreiking Lokale Aanpak. Deze handreiking schetst de kaders voor lokaal bestuur, ketenpartners en professionals toegespitst op de verschillende vormen van extremisme, zowel gewelddadig als niet-gewelddadig. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan handelingsperspectief wanneer er nog geen sprake is van geweld en wetsovertreding.

## 2. Aanpakken van extremistische aanjagers

Extremistische aanjagers verspreiden kwaadaardige narratieven, onder andere via sociale media. Ze roepen soms op tot of verheerlijken geweld - soms openlijk, soms in de luwte en minder zichtbaar. Doelbewust kunnen volgers worden aangezet tot geweld of wordt wantrouwen tegen democratische instituties of groepen in de samenleving gevoed. In dat geval kunnen deze boodschappen een dreiging vormen voor de democratische rechtsorde, ook als ze niet rechtstreeks aanzetten tot geweld of de wet overtreden.

Afhankelijk van de uiting van de extremistische boodschap, is een strafrechtelijke aanpak mogelijk. Wanneer het strafrecht niet opportuun is, wordt ingezet op nadere aandacht voor gerichte informatie- en kennisuitwisseling om de signalering en duiding van de (niet-gewelddadige) extremistische dreiging te optimaliseren. Het gaat in de meeste gevallen om maatwerk waarbij onder andere het bereik van de boodschap en het effect van de gedragingen een grote rol spelen. Het doel van de inzet is wél eenduidig: het beperken van de groei van extremistische groepen, het tegengaan van verspreiding ervan en daarmee het bestrijden van de dreiging voor de democratische rechtsorde. De mate van de dreiging bepaalt de inzet. Naast de aanpak van aanjagers die een extremistische boodschap uitdragen, is deze pijler ook zeer afhankelijk van de inzet op de pijlers **beschermen en bevorderen**. Wanneer er geen vraag of ontvankelijke bodem is, zal het bereik van het aanbod ook afnemen.

<sup>40</sup> NCTV, 'Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026', mei 2022

<sup>41</sup> Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat vroegsignalering en duiding twee verschillende dingen zijn. Vroegsignalering houdt in dat als een persoon (waaronder professionals) een vermoeden heeft van radicalisering, die persoon dit kan aangeven bij de juiste persoon/structuur. Dat is bijvoorbeeld een weegtafel in de lokale aanpak. Aan die weegtafel wordt het signaal dan besproken. Daar wordt multidisciplinair bekeken of er daadwerkelijk sprake is of kan zijn van radicalisering. Vroegsignalering ziet dus enkel op het herkennen van mogelijke signalen en het doorverwijzen daarvan naar de juiste structuur.

### 3. Tegengaan normalisering extremistische uitingen

Om uitwassen van extremisme te bestrijden, is het belangrijk om kennis en handelingsperspectief van professionals te versterken. Dit onder andere om te voorkomen dat extremistisch gedachtegoed normaliseert. Zo worden extremistische uitingen in het publieke domein, bijvoorbeeld via laserprojecties, aangepakt om te voorkomen dat de boodschap weerklank vindt in de samenleving. Het is daarbij van belang dat de boodschap, die soms is verpakt in cryptische zinnen of onschuldige ogende memes, wordt herkend door professionals die met extremisme te maken kunnen krijgen. Om hen te ondersteunen bij het herkennen en duiden van (rechts)extremistische symbolen, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een Symbolenbank gelanceerd. Professionals die in hun werk geconfronteerd kunnen worden met deze symboliek kunnen hier een account aanvragen.

Veel acties vallen onder het lokaal gezag; het bevoegd gezag zal per casus moeten afwegen wat van toepassing is op basis van de lokale situatie. De Nationale Politie en Koninklijke Marechaussee kunnen, onder het gezag van de Officier van Justitie, vanuit hun wettelijk opgedragen politietaken optreden wanneer er sprake is van gepleegde strafbare feiten. Extremistische sprekers die oproepen tot haat en geweld worden waar mogelijk geweerd.<sup>42</sup> Hen kan de toegang tot Nederland worden geweigerd indien er sprake is van gevaar voor de openbare orde of gevaar voor de nationale veiligheid.<sup>43</sup> Dit helpt voorkomen dat vreemdelingen die haatzaaien, desinformatie verspreiden of wet- en regelgeving verwerpen, in Nederland hun radicale gedachtegoed kunnen uitdragen.<sup>44</sup> Daarnaast wordt het uitnodigen van dergelijke sprekers ontmoedigd.

### 4. Handhaven bij wetsovertreding

Daar waar sprake is van een gepleegd strafbaar feit, wordt door het Openbaar Ministerie opgetreden, indien opportuun. Systematisch haatzaaien, opruiing, aanzetten tot geweld of sommige gevallen van intimidatie en bedreiging horen hierbij, ook als deze overtredingen voortkomen uit extremistisch gedachtegoed. Met het aangenomen wetsvoorstel 'Strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden' wordt het fenomeen doxing<sup>45</sup> aan banden gelegd.

Ook over de strafrechtelijke aanpak van geweld en agressie tegen professionals met een publieke taak, zijn specifieke afspraken gemaakt: de Eenduidige Landelijke Afspraken.<sup>46</sup> Hierin is onder andere afgesproken dat de politie en het Openbaar Ministerie aangiften over strafbare feiten tegen mensen met een publieke taak met hoge prioriteit oppakken en het Openbaar Ministerie zoveel mogelijk 'lik-op-stuk beleid' toepast. Voor wat betreft de strafrechtelijke aanpak van delicten tegen journalisten zijn vergelijkbare afspraken gemaakt, vastgelegd in het Protocol PersVeilig.<sup>47</sup>

Tot slot bestaat er wettelijk instrumentarium dat bijdraagt aan een veiliger internet. Dit is momenteel met name van toepassing op terroristische content, die na het sturen van een verwijderbevel altijd verwijderd dient te worden.<sup>48</sup> Omdat de begrenzingslijnen zich bij extremistische content lastiger laten definiëren en het recht op vrijheid van meningsuiting van elementair belang is, wordt in samenspraak met de wetenschap en juridische experts nader uitgezocht of er een duidingskader gevormd kan worden met betrekking tot borderline of legal yet harmful (waaronder extremistische) content.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Dit is mogelijk bij derdelanders en EU-onderdanen.

<sup>43</sup> Het gaat hier om de nationale veiligheid in brede zin zoals beschreven in: Rijksoverheid, 'De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden' (2023).

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 29 754, nr 694.

<sup>45</sup> Doxing is het vergaren en vervolgens verspreiden van persoonlijke informatie over mensen, met als doel deze te intimideren.

<sup>46</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 28 684, nr 596.

<sup>47</sup> PersVeilig, 'Protocol PersVeilig', oktober 2019.

<sup>48</sup> Zie ook de Contourenbrief Versterkte Aanpak Online extremistische en terroristische content (Kamerstukken II, 2023-24, 29754, nr. 708).

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2023-24, 29 754, nr. 708.



### Prioriteiten Bestrijden:

1. Ondersteuning lokaal bestuur en professionals bij integrale lokale aanpak ten aanzien van nieuwe dreigingen en risico's;
2. Versterken van de aanpak online en onderzoeken of een duidingskader haalbaar is voor extremistische content;
3. Versterken van de maatregel om extremistische vreemdelingen uit Nederland te weren;
4. Aanpak van extremistische aanjagers.

# Randvoorwaarden

**Voor het bevorderen van een veerkrachtige samenleving, het beschermen van de democratische rechtsorde en het bestrijden van uitwassen van extremisme zijn de juiste randvoorwaarden nodig. Hierbij gaat het vooral om kaders voor operationalisering, kennis, kwaliteitsmonitoring, capaciteit en urgentiebesef.**

### **Bewustzijn van belang voor democratische rechtsorde**

Het is belangrijk dat wie onderdeel is van de samenleving door-drongen is van het belang van de democratische rechtsorde, dat men weet wat deze rechtsorde inhoudt en hier actief aan kan bijdragen. Alle burgers moeten zich bewust zijn van welk gedrag een bijdrage levert aan een sterke democratie en welk gedrag de democratie ondermijnt. Hierbij zijn klassieke en sociale grondrechten van belang, het besef dat het recht van de een kan botsen met het recht van de ander en dat zowel overheid als burgers zorgvuldig omgaan met deze rechten.

### **Kaders voor operationalisering en kwaliteitsmonitoring**

Deze strategie biedt de uitgangspunten voor de komende jaren. Onderliggende agenda's en aanpakken bieden concrete handvatten voor operationalisering. Denk hierbij aan de Versterkte Aanpak Online inzake extremistische en terroristische content, de handreiking Lokale aanpak en de catalogus van geteste interventies die voortkomt uit de Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving. Periodieke evaluatie en effectmetingen op deze en andere onderdelen van de inzet bieden kaders die moeten zorgen voor groeiende kwaliteitsstandaarden.

### **Kennis en duiding**

Het zal de komende jaren een uitdaging blijven om in te spelen op de uiteenlopende en veranderende uitingsvormen van extremisme. Om hier op de juiste manier mee om te gaan is het van belang om kennis over ontwikkelingen, trends en opgedane ervaringen te blijven uitwisselen - zowel lokaal, nationaal als internationaal.

### **Capaciteit en urgentie-besef**

Diverse programma's en beleidstrajecten kunnen bijdragen aan het tegengaan of verspreiden van extremistisch gedachtegoed. Het is van belang dat partners beschikken over capaciteit en een gedeeld gevoel van urgentie ervaren.

# Bijlagen

## Bijlage 1 De brede benadering van democratische rechtsorde en extremisme

Deze strategie gaat uit van een brede benadering van de democratische rechtsorde en daaruit volgend een brede benadering van extremisme.

**A. De brede benadering van de democratische rechtsorde** houdt in dat deze wordt gezien als zowel een politiek systeem als een wijze van samenleven.

- **De democratische rechtsorde als politiek systeem** wordt vormgegeven vanuit de principes, procedures en instituties van de democratische rechtsstaat (de verticale dimensie van de democratische rechtsorde). Hierin gaat het om de verhouding overheid en burger, die onder meer gebaseerd is op de grondwettelijke vrijheden en rechten van die burger. Het gaat daarbij om de politieke grondrechten (meestal bekend als 'klassieke grondrechten, namelijk de gelijkheids-, vrijheids- en participatierechten) en de sociale grondrechten (recht op sociale voorzieningen, zoals gezondheidszorg, onderwijsvoorzieningen, e.d.) Enerzijds zijn de grondrechten in essentie gericht op de inperking van de overheid in haar gebruik van macht richting de burger, de bescherming van de burger voor de overheid. Grondrechten als vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, recht om deel te nemen aan vrije verkiezingen hebben deze functie. Anderzijds zijn de grondrechten de fundamentele uitgangspunten voor de rol van de overheid ten aanzien van het waarborgen van de democratische rechtsstaat. Niet alleen moet de overheid zelf uitgaan van de grondwettelijke vrijheden en rechten van de burger in haar eigen relatie met deze maar heeft zij ook tot taak ervoor te zorgen dat de burger beschermd wordt tegen belemmering of bedreiging van haar/zijn uitoefening van de grondrechten door andere personen of groepen (die bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting voor zichzelf claimen maar voor anderen belemmeren of bedreigen).
- **De democratische rechtsorde als wijze van samenleven** wordt vormgegeven door de verhouding tussen burgers onderling in een vrije en open samenleving (de horizontale dimensie van de democratische rechtsorde). Hier gaat het erom dat burgers onderling in hun omgang met elkaar uitgaan van de democratische normen en waarden zoals verdraagzaamheid, respect voor diversiteit en pluriformiteit, het erkennen van de waarde van tegenspraak door andersdenkenden, vreedzaam maatschappelijk debat waarin scherp en indringend met elkaar wordt gesproken maar de opposenten niet worden gedehumaniseerd of gedemoniseerd, enzovoort.

**B. De brede benadering van extremisme** betekent dat gekeken wordt naar zowel gewelddadige of niet-gewelddadige vormen van extremisme, die op korte termijn dan wel lange termijn ondermijnend kunnen zijn voor de democratische rechtsorde als politiek systeem en/of als wijze van samenleven.

Deze strategie richt zich daarbij op alle gewelddadige én niet-gewelddadige vormen van extremisme die onze democratische rechtsorde ondermijnen, maar waar (nog) geen terroristische dreiging van uitgaat.<sup>50</sup> Afhankelijk van het werkveld kunnen partners in de uitvoering varianten van de definitie van extremisme hanteren die passen bij de eigen taken en bevoegdheden.

- **Extremisme komt voor in vele uitingsvormen** religieus, gericht tegen rechtsstatelijke instituties of rondom een bepaald politiek of maatschappelijk vraagstuk. Wat alle vormen gemeen hebben, is dat ze gepaard gaan met ideologisch gemotiveerd gedrag dat onze vrije manier van samenleven schaadt en de democratische rechtsorde ondermijnt.
- **Van niet-gewelddadig extremisme** is er bijvoorbeeld sprake wanneer mensen met extremistische denkbeelden haatzaaien of dehumaniseren, omdat andere personen andere denkbeelden, herkomst, huidskleur, religie of geaardheid hebben. Ook is het mogelijk dat mensen met extremistische denkbeelden hun wil opdringen aan anderen door intimidatie of bedreigingen en anderen zo van hun vrijheden en rechten beroven. Ook kan het gaan om mensen met extremistische denkbeelden die vanuit extremistische motieven anderen systematisch aanzetten tot fundamenteel wantrouwen ten aanzien van instituties als de wetenschap, de rechtspraak of de journalistiek en het afwijzen ervan.<sup>51</sup>
- **Extremisten kunnen ook doelbewust gewelddadig handelen of geweld verkondigen** in het nastreven van hun ideologie, bijvoorbeeld door mishandeling, brandstichting of fysieke intimidatie. Het gebruik van geweld kan steeds ernstigere vormen aannemen en het kan uiteindelijk in terrorisme uitmonden.
- **Gewelddadig extremisme is niet altijd terrorisme.** We maken in deze strategie een duidelijke knip tussen enerzijds extremisme waarbij ideologisch gemotiveerd geweld gebruikt wordt, en anderzijds terrorisme. Bij terrorisme is sprake van op mensenlevens gericht geweld of grote maatschappij ontwrichtende zaakschade en wordt nadrukkelijk (een deel van) de bevolking ernstige vrees aangejaagd. Dat hoeft bij extremistisch geweld niet zo te zijn. Terrorisme en extremisme waar een terroristische dreiging van uitgaat, staan centraal in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.<sup>52</sup> Zie bijlage 2 voor een begrippenlijst en nadere afbakening.
- **Belangrijk is om een sterk onderscheid te maken tussen activisme en extremisme.** Bij activisme blijft men binnen de kaders van de democratische rechtsorde, bij extremisme gaat men in tegen de principes van de democratische rechtsorde. Benadrukt moet worden dat activisme bij een democratische rechtsorde hoort. Activisme met heftige debatten, luidruchtige kritiek, massale demonstraties, e.d. horen bij een democratische rechtsorde, ook al leiden ze tot maatschappelijke onrust, spanningen en tegenstellingen. In een democratische rechtsorde moet het kunnen schuren, kraken en piepen. In sommige gevallen kunnen bij activisme de grenzen van de wet worden opgezocht of zelfs worden overschreden. Activisten die bijvoorbeeld als verboden gebied verklaarde terreinen betreden, zoals vliegvelden of bedrijfsterrainen, of verkeersaders blokkeren ondanks lokale verordeningen, overtreden wet- en regelgeving en zijn dus strafbaar. Maar dat maakt hen nog geen extremisten.

<sup>50</sup> Zie Bijlage 2. Extremisme, definities en afbakening voor een begrippenlijst en afbakening.

<sup>51</sup> Bureau Beke, 'Niet-strafbare problematische gedragingen'.

<sup>52</sup> Terrorisme en extremisme waar een terroristische dreiging van uitgaat staan centraal in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026. NCTV, 'Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026' (mei 2022).



- **Extremisme ligt niet in het verlengde van activisme maar is wezenlijk iets anders.** Men dient ervoor te waken om een directe causale lijn te zien waarbij uitgegaan wordt dat maatschappelijke onrust en allerlei vormen van activisme uiteindelijk tot extremisme zouden kunnen leiden. De doelen die extremisten nastreven en/of de middelen zijn inherent antidemocratisch of ondemocratisch. Bij activisten is dit niet het geval.
- **Activisme.** In een democratische rechtsorde moeten mensen te allen tijde hun grondrechten kunnen uitoefenen, ook al komt dat overheidsbestuurders of delen van de rest van de samenleving niet goed uit. In de praktijk leidt dit vaak tot een botsing van grondrechten, waarbij de uitoefening van een grondrecht door de ene persoon of groep leidt tot een botsing met een grondrecht van een andere persoon of groep - of dat het in ieder geval zo lijkt. Grondrechten zijn echter niet absoluut. In de Grondwet en in verdragen zoals het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens is vastgelegd dat grondrechten onder voorwaarden kunnen worden beperkt voor een zwaarwegender doel in het kader van het algemeen belang. Vanuit het oogpunt van algemeen belang is er wetgeving met daarin beperkingen het recht van vrijheid van meningsuiting, zoals het antidiscriminatieverbod of het verbod tot haatzaaien of opruiing. Daarnaast is soms voor deze botsing van grondrechten een contextuele rechtsstatelijke toets (door de rechter) nodig om te bepalen welke grondrecht in het specifieke geval voorrang heeft ten opzichte van andere grondrechten.
- **Extremisme kan gericht zijn op een ernstige belemmering en bedreiging van grondrechten van anderen of dit als effect hebben.** Bij extremisme gaat het niet slechts om botsende grondrechten waarbij men zijn gelijk probeert te halen en daarbij in botsing komt met de grondrechten van anderen. Het gaat om het door nagestreefde doelen, gebruikte middelen of ressorterende effecten ontkennen en in daden ernstig belemmeren en bedreigen van grondrechten van anderen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het systematisch prediken dat er een witte etnostaat moet komen, het actief verspreiden van de complottheorie van 'omvolking' en haatzaaien over niet-witte bevolkingsgroepen. In deze gevallen wordt er naar gestreefd om de grondrechten uiteindelijk aan de niet-witte bevolking te onttrekken en te bewerkstelligen dat deze bevolkingsgroepen niet meer mogen participeren in de democratische rechtsorde.
- **Bij extremisme gaat het om activiteiten op basis van ideologie** die motiveren tot ondermijnende activiteiten voor de democratische rechtsorde. Om te kunnen differentiëren tussen extremisme en andere vormen van activiteiten die de democratische rechtsorde ondermijnen, wordt in boven gegeven definitie gesproken van 'ideologische motieven' bij extremisme. Bij criminele ondermijning bijvoorbeeld is daarvan geen sprake maar gaat het om geldelijk gewin. Een ideologie is een min of meer samenhangend narratief over een politieke of maatschappelijke problematiek, met specifieke opvattingen over de oorzaken daarvan en perspectieven over de wijze waarop de problematiek opgelost zou kunnen worden. Een ideologie kan als dusdanig al ondermijnd voor de democratische rechtsorde zijn als voor de oplossing van het geschetste narratief wordt geopteerd voor het geheel of gedeeltematig aan de kant zetten van de democratische rechtsorde, van de principes, procedures en processen van instituties van de democratische rechtsstaat en/of van de waarden en normen van de vrije en open samenleving.

- **Bij extremisme kan het gaan om activiteiten die wetsovertreding betekenen maar ook om activiteiten die weliswaar niet onwettig zijn maar wel onwenselijk zijn vanuit het oogpunt van de democratische rechtsorde.** De brede benadering van extremisme houdt in dat zowel gekeken wordt naar gewelddadig als niet-gewelddadig extremisme. Dit laatste is voor een belangrijk gedeelte niet onwettig maar wel onwenselijk vanuit het oogpunt van de democratische rechtsorde, vanwege de nagestreefde doelen (bijvoorbeeld een witte etnostaat waarin geen 'zwarte' minderheden welkom zijn), de gehanteerde middelen (complottheorieën over etnische, bi-culturele minderheden verspreiden) en/of resulterende effecten (een belangrijk gedeelte van de bevolking dreigt het vertrouwen in de democratische rechtsorde te verliezen). Bij extremisme wordt de democratische rechtsorde ondermijnd. De kaders van de democratische rechtsorde zijn breder dan de juridische, dan wet- en regelgeving. Bij niet-gewelddadig extremisme wordt niet altijd de wet als dusdanig overtreden maar wordt wel ingegaan tegen de principes van de democratische rechtsorde. In vele gevallen kan het gaan om niet onwettige maar wel onwenselijke activiteiten vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde (zie 'problematisch gedrag', d.w.z. 'democratie-ondermijnd gedrag' in de bijlage met definities en begrippen).

## Bijlage 2 Extremisme: definities en afbakening<sup>53</sup>

**Extremisme** is het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.

Voorbeelden van niet-gewelddadige middelen zijn:

- systematisch haatzaaien;
- angst verspreiden;
- doelbewust desinformatie verspreiden;
- demoniseren en intimideren;
- verwerpen van wet- en regelgeving;
- pogingen om parallelle gezags- en rechtsstructuren tot stand te brengen waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen.

Voorbeelden van gewelddadige methodes zijn:

- geweldplegingen;
- mishandelingen;
- of ernstigere vormen van geweld.

Afhankelijk van het werkveld kunnen partners in de uitvoering een definitie hanteren die voortvloeit uit deze overkoepelende definitie, passend bij de taken en bevoegdheden.

Extremistisch geweld kent vele gradaties. In het uiterste geval is er sprake van **terrorisme**, oftewel het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende zaak-schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.<sup>54</sup> Extremistisch geweld haalt deze drempel van 'terrorisme' niet. Het gaat bijvoorbeeld om geweld tegen personen, zoals mishandeling, gijzeling of ontvoering. Of om de bestorming of bezetting van gebouwen. Daarnaast kan er sprake zijn van (digitaal) vandalisme of vernielingen. Uitgangspunt is dat het geweld plaatsvindt vanuit een ideologisch motief en de democratische rechtsorde kan ondermijnen. Ook het dreigen met, verheerlijken van of oproepen tot geweld kan onder gewelddadig extremisme vallen.<sup>55</sup>

**Activisme** kan ook voortkomen uit ideologische motieven, maar in tegenstelling tot extremisme, is activisme niet schadelijk voor onze democratische rechtsorde, maar draagt daar juist aan bij. Activisten dragen bij aan het publieke debat door anderen te overtuigen van een standpunt op een manier die niet ingaat tegen de principes van de democratische rechtsorde. Ook bekritisieren activisten vaak bepaald overheidsbeleid en maken hiervoor doorgaans gebruik van democratische rechten, zoals het demonstratierecht of het petitierecht. Soms behelzen deze acties vergaande vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid of provocaties, zoals bij spotprenten. De activiteiten van activisten zijn er echter in de kern niet op gericht om de democratische rechtsorde te ondermijnen en daarom niet als extremistisch te karakteriseren. In sommige vergaande gevallen kan bij activisme sprake zijn van het overtreden van de wet, zoals bijvoorbeeld bij het blokkeren van snelwegen. De politie kan hier onder het gezag van de Officier van Justitie tegen optreden.

Onder **problematisch gedrag**<sup>56</sup> vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde verstaan we gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden. Bepaalde vormen van problematisch gedrag kunnen als (niet-gewelddadig) extremisme worden gekenmerkt. Problematisch gedrag en niet-gewelddadig extremisme overlappen elkaar in die gevallen dat sprake is van doelbewuste en structurele activiteiten die zijn gericht op het creëren van een eigen (politiek-) maatschappelijke orde en in het meest extreme geval het aantasten van de samenleving en de rechtstaat aan de hand van eigen normen, waarden, regels en wetten die haaks staan op de uitgangspunten van een open democratische rechtsorde. Voorbeelden van dergelijk niet-gewelddadig extremisme zijn het tot stand brengen van parallelle rechtsstructuren waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen, of het creëren van een klimaat van angst en intimidatie. Als laatste moet worden opgemerkt dat ondermijning van de democratische rechtsorde ook kan plaatsvinden zonder dat er sprake is van extremisme. Denk hierbij aan **acties door statelijke actoren of criminelen**. Dit valt buiten de reikwijdte van deze strategie.

<sup>53</sup> Gebaseerd op AIVD, Jaarverslag 2022; NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58 (mei 2023) en Analistennetwerk Nationale Veiligheid, Themastudie Extremisme, p12-14. Hierbij moet worden opgemerkt dat de begrenzingslijnen niet in alle gevallen eenduidig te trekken zijn.

<sup>54</sup> NCTV, 'Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026' (mei 2022).

<sup>55</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', p19-20.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2020-21, 35228, nr. 33.

## Bijlage 3 Voorbeelden van verschillende uitingsvormen van extremisme<sup>57</sup>

Uitingsvorm	Voorbeeld
<b>Rechtsextremisme</b>	<p>Bij rechtsextremisme staat vreemdelingenhaat, haat jegens vreemde (cultuur)elementen of ultranationalisme centraal. Aanhangers beschouwen de overheid vaak als marionet van een 'joods complot', dat de witte bevolking van westerse landen doelbewust wil vervangen door of vermengen met migranten met een andere etnische of culturele achtergrond. Volgens de zogeheten omvolkingstheorie krijgen deze immigranten gemiddeld meer kinderen en hebben zij een lager IQ. Dit zou de witte bevolking verzwakken, waarna 'de joodse elite' die gemakkelijk onder de duim zou kunnen krijgen. Sommige rechtsextremisten verwijten linkse partijen, feministen en de LHBTQIA+-gemeenschap dat zij bijdragen aan deze veronderstelde ontwikkeling. Sommigen willen een rassenoorlog bespoedigen door het plegen van aanslagen.</p> <p>Rechtsextremisten proberen zulk gedachtegoed te normaliseren door het onderdeel te maken van het publieke debat. Bijvoorbeeld via projecties van teksten op publieke gebouwen of het verspreiden van stickers. Online wordt het gedachtegoed actief verspreid onder mensen die er vanwege persoonlijke grieven jegens de overheid of bevolkingsgroepen mogelijk vatbaar voor zijn, bijvoorbeeld via <b>memes</b> en bredere discussies in voor iedereen toegankelijke chatgroepen. In besloten kanalen wordt extremistische en soms terroristische content gedeeld. Deze normalisering en het geweld dat daar mogelijk uit voortkomt, kan de grondrechten van religieuze en etnische minderheden inperken en de manier van samenleven bedreigen.</p>
<b>Linksextremisme</b>	<p>Linksextremisme valt uiteen in verschillende categorieën. Anarchisten verzetten zich tegen de overheid of bedrijven als onderdeel van het 'kapitalistisch, autoritair systeem'. Antifascisten verzetten zich tegen rechtsextremistische denkbeelden. Ook kan men zich vanuit linksextremistisch motief richten op het klimaat of dierenrechten.</p>
<b>Dierenrechten-extremisme</b>	<p>Beweging om vanuit een streven naar dierenwelzijn (heimelijk) gewelddadige en niet-gewelddadige acties te verrichten. Vanwege het ondemocratische karakter van hun acties vormen dierenrechtenextremisten een bedreiging voor de democratische rechtsorde.</p>
<b>Religieus extremisme</b>	<p>Bij religieus extremisme is een religieuze overtuiging de basis voor (het legitimeren van) handelen. In Nederland kennen we dit vooral vanuit het islamitisch extremisme. In de uiterste vorm kan dit leiden tot jihadisme, dat valt onder terrorisme en daarmee geen onderdeel is van deze strategie. Wel kunnen sommige gedragingen vanuit religieuze overtuigingen, in het uiterste geval, als extremistisch worden gekenmerkt. Bijvoorbeeld als er een boodschap wordt verspreid en verkondigd waarbij vijandschap richting anders- of niet-gelovigen wordt aangemoedigd en deelname aan de samenleving wordt tegengewerkt.</p>

<sup>57</sup> Gebaseerd op AIVD, Jaarverslag 2022; NCTV, 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 58', mei 2023 en Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 'Themastudie Extremisme', oktober 2023, p. 12-14.

## Uitingsvorm

## Voorbeeld

### Anti-institutioneel extremisme

Deze extremisten geloven dat er een kwaadaardige elite bestaat, die van Nederland een totalitaire staat wil maken. Deze elite zou de overheid, media, rechtspraak en wetenschap onder controle houden om zo 'het volk' te onderdrukken of zelfs uit te moorden. Doordat nieuwe thema's en actuele ontwikkelingen gemakkelijk in dit narratief worden getrokken, krijgt de beweging steeds nieuwe zuurstof en kan deze lang blijven bestaan. De coronapandemie, de oorlog in Oekraïne of het stikstofprotest zijn daar voorbeelden van. Door het herhalen van vijandbeelden kunnen sommigen zich geroepen voelen om naar extremistisch geweld te grijpen. Niet in de laatste plaats omdat aanhangers geloven dat ze met 'de elite' in oorlog zijn.

Het voortdurend verspreiden van onjuiste vijandige boodschappen kan zorgen voor zoveel wantrouwen tegen (de legitimiteit van) politici, rechters, politieagenten, journalisten en wetenschappers dat zij in hun werken worden belemmerd. Zulke ondermijning van democratische instituties kan samen met breed verspreid wantrouwen en het afhaken van burgers de democratische rechtsorde in zijn voortbestaan bedreigen. Een deel van de anti-institutionele beweging onttrekt zich aan deze instituties. Zij zonderen zich af, negeren wet- en regelgeving en hebben geen boodschap meer aan de autoriteiten. Sommigen streven naar een eigen parallelle rechtsorde en samenleving.

## Bijlage 4 Begrippenlijst









Begrip	Verklaring
<b>Anti-institutioneel extremisme</b>	Anti-institutioneel extremisme is een fenomeen waarbij personen en groepen zich vanuit ideologisch motief specifiek richten tegen democratische instituties en processen, en daarbij bereid zijn om (niet-)gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.
<b>Beschermende en risicofactoren</b>	Beschermende factoren dragen bij aan weerbaarheid tegen extremistische attitudes en gedrag, en focussen op het versterken van positieve factoren. Risicofactoren zijn individuele of sociale kenmerken die een verhoogde kans op bijvoorbeeld radicalisering naar gewelddadig gedrag of extremisme voorspellen. Het gaat daarbij niet alleen om factoren die een individu beïnvloeden maar juist ook om de omgeving van een individu. Hierbij is te denken aan identiteitsontwikkeling, de invloed van familie en vrienden, of het ervaren van onrecht en discriminatie.
<b>Complottheorie</b>	Een specifieke vorm van des- of misinformatie, waarbij mensen de overtuiging hebben dat bepaalde gebeurtenissen of situaties in het geheim en achter de schermen zijn gemanipuleerd door machtige groepen met verkeerde bedoelingen.
<b>Democratische rechtsstaat</b>	Een politiek systeem dat is gebaseerd op vrijheden en rechten die zijn vastgelegd in de grondwet. Het gaat om regels waar de overheid zich aan moet houden om zo de vrijheden en rechten van burgers te waarborgen. Onder die voorwaarden vertrouwt de bevolking macht toe aan de overheid, vanuit het geloof dat die macht in principe in ieders belang wordt gebruikt en wordt gecontroleerd door gekozen volksvertegenwoordigers. Daarbij hoort ook de overtuiging dat het in ieders belang is dat er onafhankelijke rechters, wetenschappers en journalisten zijn die vrijuit kunnen handelen.
<b>Democratische rechtsorde</b>	De term die het samen gaan van democratie als een politiek systeem en als wijze van samenleven aanduidt. Bij het politieke systeem - de verticale dimensie van de democratische rechtsorde - gaat het om de specifieke wijze van reguleren van de verhoudingen tussen overheid en burgers. Dit is de 'democratische rechtsstaat' die gebaseerd is op de in de grondwet vervatte (klassieke) grondrechten (de gelijkheids-, de vrijheids- en participatierechten) die aangeven hoe de overheid zich tot de burgers dient te verhouden. Bij de wijze van samenleven - de horizontale dimensie van de democratische rechtsorde - betreft het de specifieke wijze waarop burgers onderling met elkaar omgaan. Dit is de 'open samenleving' waarin burgers met elkaar omgaan op basis van de democratische waarden en normen. Het gaat om het accepteren dat iedereen gelijkwaardig aan elkaar is en om het tegelijkertijd respecteren dat er onderlinge verschillen zijn.







Begrip	Verklaring
<b>Desinformatie</b>	Desinformatie is het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open en kenniseconomie of volksgezondheid. Daarmee kan het de nationale veiligheid raken. Het is een vorm van schadelijk, maar vaak legaal, gedrag. Desinformatie hoeft niet altijd onjuiste informatie te bevatten. Het kan een combinatie zijn van feitelijke, onjuiste of deels onjuiste informatie, maar altijd met de intentie om te misleiden en te schaden.
<b>Narratief</b>	Een set van boodschappen die betrekking heeft op bepaalde gebeurtenissen, situaties of ontwikkelingen in de wereld en daarvoor een zekere verklaring veronderstelt. Deze verklaring hoeft niet te zijn gebaseerd op precieze feiten die aan gebeurtenissen of ontwikkelingen ten grondslag liggen, maar kan ook bestaan uit het tussen de regels door systematisch herhalen van suggestieve boodschappen.
<b>Nationale veiligheid</b>	Uitgaande van de Veiligheidsstrategie van het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 kan het begrip 'Nationale Veiligheid' als volgt omschreven worden: "Nationale veiligheid houdt in dat zes vitale belangen gewaarborgd zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, politieke en sociale stabiliteit, en internationale rechtsorde. Dreigingen voor de nationale veiligheid treden op wanneer deze belangen aangetast worden. Het kan daarbij gaan om natuurlijke dan wel door mensen veroorzaakte dreigingen.
<b>Open samenleving</b>	De open samenleving is de wijze waarop burgers met elkaar omgaan op basis van de democratische waarden en normen. Het gaat om het accepteren dat iedereen gelijkwaardig aan elkaar is en om het tegelijkertijd respecteren dat er onderlinge verschillen zijn. Daarbij is het van belang dat men erop vertrouwt dat we in Nederland met grote (menings)verschillen kunnen samenleven, zolang we de juiste afspraken maken met elkaar.
<b>Polarisatie</b>	Het benadrukken van tegenstellingen in de samenleving, met als gevolg dat groepen verder van elkaar verwijderd raken en spanningen toenemen.
<b>Radicalisering</b>	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.
<b>Sociale stabiliteit</b>	Sociale stabiliteit verwijst naar een dynamisch evenwicht van sociale verhoudingen en structuren binnen een samenleving. Het omvat het vermogen van een continu veranderende samenleving om sociale conflicten te voorkomen, op te lossen of te beheersen, en een gevoel van veiligheid, vertrouwen en cohesie te bieden aan haar burgers. Sociale stabiliteit verwijst altijd ook naar zijn tegendeel: wanorde, chaos, geweld, rellen, onlusten en opstanden. Deze spanningen kunnen voortkomen uit economische ongelijkheid, politieke ontevredenheid, sociale onrechtvaardigheid, etnische spanningen of andere sociale kwesties die de sociale stabiliteit aantasten. Sociale stabiliteit en maatschappelijke spanningen vormen een continuüm van sociale orde. Een samenleving waarin sociale stabiliteit heerst, heeft een hogere mate van samenhang, harmonie en consensus dan een samenleving waarin maatschappelijke spanningen overwegend zijn.

Begrip	Verklaring
<b>Stelsel bewaken en beveiligen</b>	Uitgangspunt van het Stelsel bewaken en beveiligen is dat de verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid primair ligt bij de burger zelf, bij de organisatie waartoe deze behoort en bij het decentrale gezag. In aanvulling daarop is sprake van een bijzondere verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een bepaalde groep personen (onder andere politici), objecten (onder andere het Internationaal Strafhof) en diensten (onder andere de burgerluchtvaart). Deze vallen in het zogenoemde rijksdomein. De NCTV heeft ten aanzien van de beveiliging van deze personen, objecten en diensten een coördinerende taak en maakt daarvoor gebruik van dreigingsinformatie van diensten zoals de AIVD en MIVD.
<b>Terrorisme</b>	Het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.
<b>Veerkracht</b>	Veerkracht draait om het versterken en stimuleren van kansen en positieve ontwikkelingen. Veerkracht stelt mensen in staat om lastige omstandigheden het hoofd te bieden en deze tegemoet te treden, zodat zij hier van kunnen leren, zelfvertrouwen ontwikkelen en hun weg in de samenleving kunnen vinden. Het draait om het versterken en stimuleren van kansen en positieve ontwikkelingen.
<b>Voedingsbodem</b>	Of iemand vatbaar is voor radicale of extreme ideeën wordt mede bepaald door de voedingsbodem. Een voedingsbodem bestaat uit een geheel van (elkaar beïnvloedende) persoonlijke en contextuele factoren die maken of iemand wel of niet vatbaar is voor radicale of extremistische boodschappen en beïnvloeding. Hieronder vallen persoonlijkheidskenmerken, sociale factoren zoals gezinsomstandigheden, de vriendenkring en de sociale status binnen groep. Maar ook eventuele gevoelens of ervaring van maatschappelijke achterstelling tegenover anderen, zoals discriminatie, kunnen woekeren in de voedingsbodem van radicalisering.
<b>Weerbaarheid</b>	Het vermogen om tegenstand of bescherming te bieden aan dreigingen door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken in het geval dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk maken.



## Bijlage 5 Rapporten en Strategieën die reeds naar de Tweede Kamer zijn verzonden

Strategie/Kamerbrief	Coördinatie	Verzending aan Tweede Kamer	Relatie tot Extremismestrategie 	Link
Contourenbrief Versterkte Aanpak Online inzake extremistische en terroristische content	Minister van Justitie en Veiligheid	12 december 2023	 Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Contourenbrief Versterkte Aanpak Online extremistische en terroristische content   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
Anti-institutioneel-extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	25 Mei 2023	 Bevorderen, Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Kamerbrief over aanbieding AIVD publicatie anti-institutioneel extremisme</a>
Eindrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	01 november 2023	 Bevorderen, Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Kamerbrief over eindrapportage Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
Kamerbrief Publicatie themastudie Extremisme	Minister van Justitie en Veiligheid	17 oktober 2023	 Bevorderen, Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Kamerbrief over publicatie themastudie Extremisme   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
Agenda Veerkrachtige & Weerbare Samenleving (2023–2025)	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	07 juli 2023	 Bevorderen	<a href="#">Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving   Publicatie   Rijksoverheid.nl</a>
Kamerbrief Kabinetsreactie 'Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10 oktober 2022	 Bevorderen	<a href="#">Kamerbrief Kabinetsreactie op Atlas van afgehaakt Nederland</a>
Rapport WODC over ideologische duidingen	Minister van Justitie en Veiligheid	05 juli 2023	 Bestrijden	<a href="#">TK Rapport WODC over ideologische duidingen   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>

Strategie/Kamerbrief	Coördinatie	Verzending aan Tweede Kamer	Relatie tot Extremismestrategie	Link
Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden	Minister van Justitie en Veiligheid	03 april 2023	 Bevorderen, Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Rapport)   Publicatie   Rijksoverheid.nl</a>
Rijksbrede strategie effectieve aanpak van desinformatie	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	23 december 2022	 Bevorderen en Beschermen	<a href="#">Kamerbrief over rijksbrede strategie effectieve aanpak van desinformatie   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
Onderzoek “Vatbare individuen en vatbare omgevingen”	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	06 december 2022	 Bevorderen	<a href="#">Vatbare individuen en vatbare omgevingen   Rapport   Rijksoverheid.nl</a>
Kamerbrief Aanpak van rechtsextremisme en – terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland	Minister van Justitie en Veiligheid	07 november 2022	 Bestrijden	<a href="#">Kamerbrief over aanpak van rechtsextremisme en terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland   Kamerstuk   Rijksoverheid.nl</a>
Werkplan Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB)	Minister van Justitie en Veiligheid	06 oktober 2022	 Beschermen en Bestrijden	<a href="#">Werkplan Antisemitismebestrijding 2022-2025   Rapport   Rijksoverheid.nl</a>
Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026	Minister van Justitie en Veiligheid	20 mei 2022	 Bestrijden	<a href="#">Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026   Rapport   Rijksoverheid.nl</a>



**Uitgave**

Dit is een publicatie namens het kabinet door het  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Meer informatie**

[www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)  
[info@nctv.minjenv.nl](mailto:info@nctv.minjenv.nl)  
[@nctv\\_nl](https://www.instagram.com/nctv_nl)

Mei 2024