



Universiteit  
Leiden

# RE-INTEGRATIE VAN DELINQUENTEN MET EEN EXTREMISTISCHE ACHTERGROND: EVALUATIE VAN DE NEDERLANDSE AANPAK

Liesbeth van der Heide

Bart Schuurman



ISGA Report

Opdrachtgever: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

Opdrachtnemer: Universiteit Leiden  
Institute of Security and Global Affairs (ISGA)  
Turfmarkt 99  
2511 DV  
Den Haag  
070 – 800 9517

© 2018 Van der Heide / Schuurman / NCTV / Universiteit Leiden

Omslagontwerp: Oscar Langley - [www.oscarlangley.com](http://www.oscarlangley.com)

Citeren: Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman (2018), 'Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak', *ISGA Report*.

How to cite: Liesbeth van der Heide and Bart Schuurman (2018), 'Reintegrating violent extremist offenders: evaluating the Dutch approach', *ISGA Report*.

## Samenvatting

Halverwege 2012 startte Reclassering Nederland (RN) een specifieke aanpak gericht op de re-integratie van gedetineerde extremisten. Op initiatief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) werd daarvoor het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER)-team opgericht. De voornaamste doelstelling van de aanpak is het tegengaan van recidive door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. In de periode 2012-2018<sup>1</sup> hebben in totaal 189 justitiabelen met een extremistische achtergrond aan het TER-team programma deelgenomen.

Op verzoek van de NCTV heeft de Universiteit Leiden het Nederlandse programma geëvalueerd over de periode januari 2016 t/m april 2018. Op basis van 72 interviews met de medewerkers van het TER-team van Reclassering Nederland, en interviews met ketenpartners waaronder medewerkers van de NCTV, het Openbaar Ministerie (OM), het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE), gemeenten en een aantal cliënten is in kaart gebracht in hoeverre dit programma erin is geslaagd haar beleidsdoelen te behalen. Specifiek is gekeken naar (1) de onderliggende aannames die de betrokken partijen hanteren over hoe de doelgroep te re-integreren is; (2) hoe de organisatorische implementatie van het programma is verlopen; en (3) wat de impact is van het programma.

Uit de evaluatie wordt duidelijk dat het TER-team twee belangrijke voorwaarden stelt voor een succesvolle aanpak: het opbouwen van een werkalliantie (vertrouwensband met de cliënt) en een individuele aanpak. Deze twee voorwaarden zijn beide in overeenstemming met de uitkomsten van wetenschappelijke onderzoek waarin zowel de vertrouwensband tussen begeleiders en cliënten als het gebrek aan een standaard of blauwdruk voor deradicalisering (en dus de noodzaak tot een individuele aanpak en het belang van flexibiliteit) wordt onderstreept. Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat de ideologie of het gedachtegoed van deze doelgroep datgene is wat de cliënten onderscheidt van reguliere cliënten. Ook deze aanname is in lijn met wetenschappelijke literatuur over terrorisme en (gewelddadig) extremisme, waarbij het belang van het ideologisch aspect in re-integratieprogramma's wordt benadrukt.

Wat betreft de organisatorische implementatie komt duidelijk naar voren uit de evaluatie dat het team in vijf jaar tijd veel inhoudelijke ervaring heeft opgedaan over deze doelgroep en ook expertise heeft opgebouwd op specifieke thema's zoals rechtsextremisme, psychopathologie en jihadistische ideologie. Een belangrijk knelpunt is het gebrek aan specifieke interventies voor deze doelgroep. Daarnaast zijn de beschikbare interventies of te afhankelijk van een klein aantal personen en lastig te monitoren (in geval van de inzet van een theoloog) of niet praktisch in gebruik (risicoinschattingsinstrument VERA-2R). Een

---

<sup>1</sup> Peilmoment augustus 2018; na afronding van dit onderzoek werden op donderdag 27 september 2018 zeven verdachten gearresteerd op verdenking van het voorbereiden van een aanslag in Nederland. Drie van de zeven personen waren bekend bij justitie en veiligheidsdiensten en waren eerder veroordeeld voor een poging tot uitreizen. In ieder geval een persoon heeft vastgezeten op de terrorismeafdeling in Vught en onder toezicht van RN heeft gestaan. Deze casus is niet opgenomen in dit onderzoek gezien het feit dat dit buiten de onderzoeksperiode valt. Uiteraard zal het verloop van de rechtszaak rondom deze verdachten meer informatie opleveren die relevant is in het kader van het onderwerp van dit rapport.

tweede knelpunt is de controle op twee specifieke voorwaarden die vaak worden opgelegd voor deze doelgroep, namelijk het monitoren van contactverboden (via elektronische controle (EC)) en een verbod op het gebruik van sociale media. De samenwerking binnen het TER-team verloopt erg goed en ook de samenwerking met ketenpartners verloopt over het algemeen prima. Over gemeenten wordt geconstateerd dat er grote onderlinge verschillen zijn wat betreft kennis en de wil tot samenwerking. De samenwerking met Familiesteunpunt Radicalisering en Exits (beide vallend onder het Landelijk Steunpunt Extremisme) wordt door bijna alle respondenten als problematisch ervaren, iets wat volgens RN vooral wordt veroorzaakt door onduidelijkheid rondom de rolverdeling tussen Exits en het TER-team. Wat betreft de samenwerking met de NCTV wordt door de respondenten geconstateerd dat het kennisniveau van veel jonge medewerkers over de doelgroep te laag is en dat politieke druk vaak een zwaardere rol lijkt te spelen dan inhoudelijke overwegingen.

Van de 159 cases waar het TER-team bij betrokken is geweest in de afgelopen vijf jaar kan in vier gevallen (2,2%) worden gesproken over terrorisme-gerelateerde recidive in de vorm van uitreis naar Syrië/Irak tijdens het toezicht. Naast die vier gevallen zijn drie gevallen van recidive vastgesteld in de vorm van reguliere criminaliteit, waarmee het percentage recidive 4,4% bedraagt. Er zijn drie factoren te noemen die bijdragen aan het lage recidivecijfer. Allereerst speelt mee dat veel cliënten langere tijd onder toezicht van RN staan terwijl zij nog in afwachting zijn van hun rechtszaak, iets wat vaak leidt tot een zogenaamde 'proceshouding' waarbij de cliënt goed gedrag vertoont in het kader van de aankomende rechtszaak, soms ook op aanraden van de advocaat. Als tweede speelt mee dat een groot deel van de doelgroep na het schorsingstoezicht een (in enkele gevallen lange) periode in detentie zit, wat recidive zeer bemoeilijkt. Ten slotte speelt een rol dat een groot deel van de cases al is afgerond, en voor die cases is de recidive onbekend tenzij de betreffende cliënten weer opnieuw bij RN terecht zijn gekomen (drie gevallen).

De meest opvallende conclusie wat betreft de impact van de Nederlandse aanpak is dat de belangrijkste doelstelling van de aanpak (recidive van deze doelgroep voorkomen) niet structureel wordt geëvalueerd. Of cliënten na de toezichtsperiode recidiveerden wordt niet door RN geregistreerd, omdat RN de mogelijkheid daartoe niet heeft en ook andere ketenpartners lijken geen zicht te hebben op recidive van deze doelgroep. Voor een duidelijk beeld van recidive onder deze doelgroep is het urgent en essentieel om de recidive structureel in kaart te brengen. Los van bovenstaande kwalificaties is de huidige aanpak van RN als effectief te bestempelen. Een recidivecijfer van 4,4% is zeer laag, zeker in vergelijking met algemene recidivecijfers van rond de 50% voor 'reguliere' gedetineerden. De houding van cliënten ten opzichte van RN of het TER-team is medebepalend voor het succes van de aanpak en volgens de respondenten lukt het bij het merendeel van de cliënten om een goede band op te bouwen. Deze conclusie wordt onderschreven door de interviews met de cliënten zelf.

## Aanbevelingen<sup>2</sup>

- **Definiëren doelstelling:** Het is noodzakelijk dat het TER-team, in samenspraak met ketenpartners, vaststelt wat wordt verstaan onder recidive en een succesvolle aanpak en daarbij realistische doelstellingen vastlegt voor deze doelgroep.
- **Evalueren recidive voor de TER-doelgroep:** De meest urgente aanbeveling is ervoor te zorgen dat een partij wordt belast met het in kaart brengen en monitoren van de recidive van deze doelgroep. Dit zou logischerwijs bij politie of OM kunnen worden belegd.
- **Capaciteit voor interventies op ideologie/religie opbouwen:** Alle teamleden moeten ideologie/religieuze motivaties kunnen herkennen en daarover in gesprek kunnen gaan.
- **Uitbreiden theologische capaciteit:** Zeker gezien het belang van het ideologische/religieuze aspect dat alle respondenten onderstrepen en het gevoelde gemis aan interventies op dat vlak is het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in het werven van meerdere theologen en tegelijk de theologische expertise in het team op te bouwen en te institutionaliseren.
- **Aanpak voor cliënten die niet meewerken:** Op dit moment ontbreekt het aan een specifieke aanpak voor zogenoemde ‘naysayers’ – cliënten die weigeren mee te werken met RN. In samenwerking met de bredere keten zou een specifieke aanpak moeten worden bedacht voor deze groep.
- **Samenwerking met Exits/Familiesteunpunt (nu Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE)):** MinJenV zou in haar coördinerende taak moeten zorgen voor een betere afbakening en rolverdeling tussen de twee partijen. Dat kan door bijvoorbeeld LSE in te zetten in opdracht van RN, door LSE in de gevangeniscontext te laten werken of door LSE specifiek op familieleden in te zetten in plaats van op de individuele cliënt.
- **Specifieke voorwaarden:** Elektronische controle (EC): partners goed informeren wat wel en niet mogelijk is door middel van EC. Sociale media: MinJenV, OM en RN zouden gezamenlijk moeten uitzoeken c.q. vaststellen wat de wettelijke basis is voor controle van sociale media en wat haalbaar is.
- **Duidelijk eindpunt:** Op dit moment is er geen helder handelingskader voor cliënten waarover zorgen bestaan aan het einde van het RN-traject. Het zou goed zijn om duidelijk in kaart te brengen aan wie een cliënt nog in vrijwillig kader kan worden overgedragen indien dat nodig wordt geacht (te denken valt aan Forsa of gemeente-coaches).
- **Tegengaan politieke druk NCTV:** NCTV-medewerkers die een rol spelen in de ketensamenwerking zouden moeten worden geselecteerd op basis van hun ervaring met - en expertise over deze doelgroep. Dat zou tevens bijdragen aan de capaciteit van medewerkers inhoudelijk gemotiveerde afwegingen te maken en- indien nodig – interne politieke druk te kunnen weerstaan.
- **Opzetten analysecapaciteit:** het TER-team zou (1) informatie op een vaste plek en op een gestructureerde manier moeten verzamelen, en (2) die informatie ook moeten gebruiken voor inhoudelijke analyse ten behoeve van een verbeterde aanpak en algemene analyse van de doelgroep.

---

<sup>2</sup> Dit is een beperkte selectie van aanbevelingen op basis van prioriteit – de gehele lijst is te vinden op pp. 51-55.

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Aanleiding	8
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Terrorisme, radicalisering en extremisme	10
1.4	Onderzoeksopzet	10
1.5	Uitvoering	11
<b>2.</b>	<b>Bestaande inzichten over de re-integratie van extremisten</b>	<b>13</b>
2.1	Wetenschappelijke discussie	13
2.2	Programma's in het buitenland	15
2.2.1	Programma's in de gevangenis	15
2.2.2	EXIT-programma's	16
2.2.3	Overige programma's	17
2.3	Evaluatie en effectiviteit	18
2.4	Wat weten we wel?	19
2.5	Conclusie	20
<b>3.</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>22</b>
3.1	De ontwikkeling van het TER-team	22
3.2	Aanpak TER-team	22
3.3	Samenvatting van de doelgroep	23
3.4	<b>Evaluatie van de programmatheorie</b>	<b>25</b>
3.4.1	Werkalliantie als voorwaarde	26
3.4.2	Persoonsgerichte aanpak als voorwaarde	27
3.4.3	De rol van ideologie	27
3.4.4.	Rechts-extremisme	28
3.4.5	Evaluatie cognitieve logica	29
3.4.6	Evaluatie operationele logica	30
3.5	<b>Procesevaluatie</b>	<b>31</b>
3.5.1	Interventies	31
3.5.1.1	Inzet theoloog	31
3.5.1.2	VERA-2R, Inclusion en COSA-interventie	32
3.5.2	Onderlinge samenwerking	33
3.5.3	Sociale media en elektronische controle	33
3.5.4	Financiering	34
3.5.5	Delen informatie en privacy	35
3.5.6	Ketensamenwerking	35
3.5.6.1	Gemeenten	35
3.5.6.2	NCTV	37
3.5.6.3	Exits/Familiesteunpunt	38
3.5.6.4	Openbaar Ministerie, politie en NIFP	40

<b>3.6</b>	<b>Impact evaluatie</b>	<b>40</b>
3.6.1	Terugdringen recidive onder gedetineerde extremisten	40
3.6.2	Het uitbreiden van controle en toezicht	43
3.6.3	Het creëren van een preventief programma	44
<b>4.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>46</b>
<b>5.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>52</b>
	Algemene aanbevelingen	52
	Specifieke aanbevelingen RN	52
	Aanbevelingen voor de ketensamenwerking	54
	Specifieke aanbevelingen NCTV	56
	Literatuurlijst	57
	Bijlage 1: Model interview	62

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

Halverwege 2012 startte binnen Reclassering Nederland (RN) een programma gericht op de re-integratie van gedetineerde extremisten. Dit programma kwam in eerste instantie voort uit een initiatief van een medewerker van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het programma begon met zes RN-medewerkers, waarvan één was aangesteld als groepsmanager. De voornaamste doelstelling van het programma was het beperken van de kans op (terrorisme-gerelateerde) recidive door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. Het secundaire beleidsdoel was het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op en controle over voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen. Een tertiair beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande contraterrorisme maatregelen met een programma gericht op preventie van verdere radicalisering en recidive.<sup>3</sup> Dit programma is na 2012 verder ontwikkeld en heeft geleid tot de oprichting en uitbreiding van een specifiek team voor deze doelgroep binnen RN, de zogenaamde Terrorisme, Extremisme en Radicaliseringsunit (TER).

Van 2014 tot 2018 werd op nationaal niveau uitvoering gegeven aan het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.<sup>4</sup> In November 2017 werd de Notitie 'Integrale aanpak terrorisme' door Minister Grapperhaus aan de Tweede Kamer aangeboden. De notitie bevat vele maatregelen op het vlak van preventie (tegengaan marginalisering, signaleren van radicalisering), opsporing en handhaving, tenuitvoerlegging van sancties, en resocialisatie.<sup>5</sup> Voor RN is de aanhoudende problematiek rondom radicalisering, extremisme en terrorisme aanleiding geweest om het re-integratieproject dat in 2012 van start is gegaan verder te ontwikkelen. Daarbij is specifiek aandacht uitgegaan naar het opzetten van interventies gericht op toezicht en controle, het tegengaan van (verdere) radicalisering, en het bevorderen van rehabilitatie en re-integratie. Hierbij betreft het zowel uitgereisde en teruggekeerde geradicaliseerde personen die zich wilden of hebben aangesloten bij extremistische organisaties als Islamitische Staat (IS) en Jabhat al-Nusrah, als ook personen die niet zijn uitgereisd, maar in Nederland terrorisme-gerelateerde strafbare feiten hebben gepleegd. Figuur één geeft een overzicht van de Nederlandse cijfers rondom uitreizigers en de cliënten van Reclassering Nederland.

---

<sup>3</sup> Bart Schuurman, Edwin Bakker. "Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013–2014." *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 8, no.1: 66-85.

<sup>4</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme: Overzicht maatregelen en acties*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014.

<sup>5</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie. *Notitie Integrale Aanpak Terrorismen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/24/tk-bijlage-integrale-aanpak-terrorisme>



### *Figuur 1 – Overzicht uitreizigers*

#### Uitreizigers in cijfers (AIVD, september 2018)

- 310 mensen zijn in totaal uit Nederland naar Syrië en Irak afgereisd
- 140 mensen uit Nederland verblijven daar vermoedelijk nog
- 175 minderjarigen verblijven in strijdgebied; ruim twee derde is daar geboren
- 55 mensen zijn al teruggekomen, de meesten voor 2015
- 80 mensen zijn omgekomen in de strijd
- 23 mensen hebben een afgeronde rechtszaak
- 8 officieren van justitie zijn fulltime bezig met het onderwerp

Om te evalueren in hoeverre het werk van team TER erin is geslaagd deze beleidsdoelen te behalen, werd de Universiteit Leiden door de NCTV gevraagd om tussen januari 2016 en december 2017 de voortgang van het project in kaart te brengen. Dit is een opvolging op een eerdere evaluatie die is uitgevoerd tussen februari 2013 en februari 2014<sup>6</sup> waarbij de periode tussen de vorige evaluatie en de huidige evaluatie is meegenomen in de interviewrondes. De evaluatie bestond uit drie interviewrondes met de medewerkers van het TER team van RN, de NCTV, een aantal medewerkers van het Openbaar Ministerie (OM) en een aantal zogenaamde cliënten. In een aanvullende ronde tussen februari en april 2018 zijn daarnaast ook gemeenten en medewerkers van het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) geïnterviewd. Gedurende het onderzoek werd de aansturende rol van de NCTV verschoven naar het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MinJenV). In deze evaluatie wordt MinJenV gebruikt tenzij uitsplitsing naar NCTV of DGSenB specifiek naar voren kwam in de interviews.

### **1.2 Vraagstelling**

In dit vervolgonderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: **In hoeverre hebben de werkzaamheden van team TER in de periode januari 2016 tot april 2018 een bijdrage geleverd aan het verminderen van de kans op recidive onder cliënten met een extremistische of terroristische achtergrond?** Op basis van de bevindingen uit de literatuur en de eerste evaluatiestudie wordt de hoofdvraag behandeld aan de hand van drie deelvragen:

1. Hoe heeft de zogenaamde ‘programmatheorie’ die ten grondslag ligt aan dit re-integratie project zich tussen januari 2016 en april 2018 ontwikkeld? Hierbij gaat het om de aannames die de betrokken partijen hanteren over hoe dit type cliënten te re-integreren is. Worden er verschillende aannames binnen het project gehanteerd? Zijn die in overeenstemming met wetenschappelijke inzichten over dit thema? Zijn die aannames met verloop van tijd aan veranderingen onderhevig geweest?
2. Hoe is de organisatorische implementatie van het project tussen januari 2016 en april 2018 verlopen? Hierbij is van belang of het project wordt uitgevoerd zoals beoogd, en wat eventuele knelpunten in de implementatie zijn.

<sup>6</sup> Bart Schuurman en Edwin Bakker. “Re-integratie van gedetineerde extremisten: analyse van een samenwerkingsproject tussen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en Reclassering Nederland, 2013-2014.” Universiteit Leiden, 2 september 2014.

3. Wat zijn de door de betrokken partijen gepercipieerde (gewenste en ongewenste) uitkomsten sinds de aanvang van het project? Hierbij wordt bekeken in hoeverre de getroffen maatregelen, in de ogen van de betrokken partijen, cognitieve en gedragsmatige veranderingen teweeg hebben gebracht onder de betrokken cliënten. Is het risico op recidive afgenomen?

### **1.3 Terrorisme, radicalisering en extremisme**

In dit rapport maken wij onderscheid tussen radicalisering, terrorisme en extremisme. Radicalisering is: ‘Het proces van afnemend vertrouwen in en een groeiende weerstand tegen, het (maatschappelijke) systeem, waarbij, aan de hand van een alternatief idee van de ‘goede’ of ‘juiste’ samenleving, een toenemende bereidheid ontstaat om dit systeem te veranderen, en waarbij de acceptatie toeneemt om daarbij toevlucht te nemen tot meer ondemocratische uitlatingen en illegale middelen (geweld, sabotage enzovoort).’<sup>7</sup> Extremisme ‘can be used to refer to political ideologies that oppose a society's core values and principles. In the context of liberal democracies this could be applied to any ideology that advocates racial or religious supremacy and/or opposes the core principles of democracy and universal human rights. The term can also be used to describe the methods through which political actors attempt to realise their aims, that is, by using means that 'show disregard for the life, liberty, and human rights of others’.<sup>8</sup> Terrorisme ten slotte gaat een stap verder en wordt gedefinieerd als ‘een middel, een mechanisme of een instrument dat door middel van geweld tegen een groep niet alleen angst wil verspreiden maar ook een impact wil uitoefenen op politiek (beleid) en op de hele maatschappij.’<sup>9</sup> Wij richten ons in dit rapport uitsluitend op de aanpak van RN bij gedetineerden met een extremistische of terroristische achtergrond, omdat louter radicalisering in ons land niet strafbaar is. Bovendien overschrijdt het van overheidswege (willen) veranderen van politieke en radicale overtuigingen van burgers een rechtstatelijke grens.

### **1.4 Onderzoeksopzet**

Dit onderzoek hanteert een exploratieve, kwalitatieve aanpak, gestoeld op een serie semigestructureerde interviews en ‘focus groups’ om de re-integratie werkzaamheden en hun ontwikkeling door de tijd in kaart te kunnen brengen. De interviews zijn afgenomen met RN-medewerkers betrokken bij team TER, professionals werkzaam in de strafrechtelijke keten rondom terrorisme-gerelateerde delicten, alsook enkele cliënten van RN; de personen die subject zijn van de verschillende interventies. Zo is gepoogd inzichtelijk te maken a) op welke manieren de re-integratie van deze doelgroep wordt bevorderd, b) welke problemen en valkuilen zich hierbij voordoen, c) de mogelijke overlap of conflicten met soortgelijke initiatieven die door andere partners in de strafrechtketen worden ondernomen, en d) de gepercipieerde effectiviteit van die aanpak.

---

<sup>7</sup> Daan Weggemans en Beatrice de Graaf, *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerde*. (Amsterdam: Reed Business, 2015).

<sup>8</sup> Peter Neumann, *Prisons and Terrorism Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries*. (London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2010), 12.

<sup>9</sup> Edwin Bakker, *Terrorism and Counterterrorism Studies Comparing Theory and Practice*. (Leiden: University Press, 2015), 43.

Gekozen is het onderzoek te baseren op semigestructureerde interviews. Bij dit type interviews worden duidelijke vragen geformuleerd om structuur aan het gesprek te geven maar blijft er ook ruimte bestaan om in te gaan op onderwerpen die gedurende het gesprek aan bod komen. In de eerste ronde zijn alle gesprekken opgenomen met een digitale recorder, waarna de interviews zijn uitgewerkt op papier. In enkele gevallen bleek dat sommige respondenten van het team en in de bredere keten zich ongemakkelijk leken te voelen in de aanwezigheid van de recorder. Daarnaast was het bij de interviews met de cliënten niet mogelijk opnames te maken (dan wel wegens interviews in detentie, dan wel wegens geen toestemming van de cliënt). Als resultaat hiervan zijn de opnames gestaakt vanaf de tweede ronde. Alle informatie is in de rapportage geanonimiseerd verwerkt. In bijlage twee is de vragenlijst te raadplegen die voor de gesprekken is gebruikt. Voor de diverse onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

1. **Literatuurstudie.** Hiervoor is gebruik gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over de re-integratie en rehabilitatie van extremisten en het beschikbare materiaal dat tot nu toe over de werkwijze van RN in het algemeen en het TER-team in het bijzonder bekend is.
2. **Interviews** met regionale en landelijke deskundigen, stakeholders en samenwerkingspartners in o.a. de steden Arnhem, Rotterdam en Den Haag, en (gedetineerde) cliënten in de PI Vught en buiten detentie in Utrecht, Den Haag en Den Bosch. De definitieve lijst respondenten werd in overleg met de opdrachtgevers opgesteld. In totaal is gesproken met de TER-unit Reclassering Nederland en een aantal cliënten, en met vertegenwoordigers van: de NCTV, het Openbaar Ministerie (OM), het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), een aantal Gemeenten, casusregisseurs van Veiligheidshuizen, de Terrorisme Afdeling (TA) van de Penitentiaire Instelling Vught en het Landelijke Steunpunt Extremisme (LSE). Het model voor de interviews is opgenomen in Bijlage 1.
3. **Toetsingsbijeenkomst**, waarbij op basis van de interviews en de literatuurstudie een terugkoppeling plaatsvond naar het TER-team over de tussentijdse conclusies van het onderzoek. De opmerkingen van de aanwezigen zijn meegenomen bij het opstellen van dit eindrapport.

## 1.5 Uitvoering

Om vast te leggen hoe het programma zich gedurende de periode van een jaar ontwikkelde, zijn drie rondes van interviews afgenomen. De eerste ronde vond plaats in mei 2016 met de elf TER-team medewerkers; de twee managers van het TER-team; de beleidsmedewerker van het TER-team; de landelijke directeur van RN waaronder het TER-team formeel valt; drie Officieren van Justitie; en de NCTV-dossierhouder. De tweede ronde vond plaats tussen november 2016 en januari 2017 en richtte zich op de dertien TER-team medewerkers (de elf uit de eerste ronde aangevuld met twee nieuwe medewerkers van het TER-team); vijf van de (toen) 159 cliënten van het team; en drie betrokkenen uit de bredere keten van (TA Vught, Gemeente Den Haag en NIFP). Na de tweede ronde is in februari 2017 de tussenrapportage gepresenteerd tijdens een landelijke bijeenkomst van team-TER in Utrecht. De derde ronde van gesprekken voltrok zich tussen mei en juni 2017 en omvatte dezelfde respondenten als in de eerste ronde. Naar aanleiding van de eerste versie van het eindrapport is besloten nog een

zest al extra interviews af te nemen om een beter beeld te krijgen van de samenwerking tussen RN en diverse ketenpartners (Gemeente Amsterdam, Den Bosch en Venray en het Landelijk Steunpunt Extremisme). Die extra ronde interviews heeft plaatsgevonden in april 2018. In totaal zijn tussen januari 2016 en april 2018 72 interviews uitgevoerd.

## 2 Bestaande inzichten over de re-integratie van extremisten

---

In de afgelopen jaren is er in toenemende mate onderzocht waarom mensen terroristische organisaties of een radicaal gedachtegoed achter zich laten.<sup>10</sup> Om het werk van het team TER van RN te kunnen duiden, is het belangrijk om eerst een overzicht te geven van de meeste relevant en recente wetenschappelijke inzichten op dit thema. Daarbij zijn vooral de concepten *deradicalisering* en *uittreding* (van het Engelse *disengagement*) van belang.<sup>11</sup> In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk volgt een korte weergave van de wetenschappelijke discussie omtrent deze processen. In het tweede gedeelte zullen verschillende Europese interventies en deradicaliseringsprogramma's beschreven worden om zo het Nederlandse initiatief in een bredere beleidscontext te plaatsen.

### 2.1 Wetenschappelijke discussie

De termen deradicalisering en uittreding duiden op verschillende processen. Waar uittreding wordt gekenmerkt door een *gedragsverandering*, duidt deradicalisering op een *cognitieve verandering* waarbij het individu afstand doet van zijn/haar radicale gedachtegoed (ideologie).<sup>12</sup> Hoewel er geen algemeen geaccepteerde definitie van deradicalisering bestaat, definiëren Froukje Demant en haar collega's het als 'het proces van minder radiaal worden'.<sup>13</sup> Over het algemeen wordt het stoppen met geweld geassocieerd met het minder radicaal worden in opvattingen. Uittreding of disengagement gaat niet zozeer om cognitieve verandering, maar over de mate waarin een individu nog gedragsmatig betrokken is bij extremisme of terrorisme. Uittreden is het proces waarin iemand direct of indirecte betrokkenheid bij het plegen van –in dit geval– terroristische misdrijven achter zich laat.<sup>14</sup> Uittreden betekent echter niet dat een persoon per definitie afstand neemt van zijn of haar radicale overwegingen. Hetzelfde geldt voor het omgekeerde: iemand kan nog steeds onderdeel zijn van een extremistische groep zonder het bijbehorende gedachtegoed of de radicale ideologie aan te hangen.<sup>15</sup> Uit de literatuur blijkt voornamelijk dat 'vrijwillige uittreding' een proces is dat net zoveel persoonlijke factoren kent als het proces van 'intreding' of het betrokken raken.<sup>16</sup>

Wat in ieder geval duidelijk wordt is dat afstand nemen van terrorisme en extremisme verder gaat dan het afstand nemen van het wereldbeeld alleen.<sup>17</sup> Ook andere, meer praktische, voordelen van lidmaatschap van terroristische organisaties, zoals kameraadschap of het

---

<sup>10</sup> Altier, Thoroughgood & Horgan, 2014; Horgan, 2008; Horgan & Taylor, 2011; Noricks, 2009.

<sup>11</sup> Van der Heide, Weggemans & Schuurman, 2017.

<sup>12</sup> John Horgan and Kurt Braddock, 2008; Van der Heide, Weggemans and Schuurman, 2017.

<sup>13</sup> Froukje Demant et al., *Decline and Disengagement: An Analysis of Processes of De-radicalisation* (Amsterdam: Institute for Migration & Ethnic Studies, 2008), 13.

<sup>14</sup> Altier et al., 2014.

<sup>15</sup> Weggemans en de Graaf, 2015.

<sup>16</sup> Horgan et al., 2016.

<sup>17</sup> Madeline Morris et al. *Deradicalization: A Review of the Literature with Comparisons to Findings in the Literatures on Degang and Deprogramming*, Research Brief. Durham: Institute for Homeland Security Solutions, 2010, 4-6.

gevoel te strijden voor de goede zaak spelen vaak een rol.<sup>18</sup> Toch leggen veel re-integratieprogramma's voor extremisten en terroristen, met name in het Midden Oosten en Zuidoost Azië, vrijwel uitsluitend de nadruk op het ideologische aspect. Ook de vele studies gericht op het *counternarratives* om de aantrekkingskracht van terroristische propaganda te ondergraven, merken op dat in de praktijk veel waarde wordt toegekend aan het bestrijden van de ideologie.<sup>19</sup>

Hoewel er geen eenduidige reden is waarom individuen deradicaliseren dan wel uittreden zijn er wel zogenaamde *push* en *pull* factoren te onderscheiden die een rol spelen in deze processen. Push factoren zijn negatieve elementen die het onaantrekkelijk maken om in een extremistische omgeving te blijven. Iemand kan bijvoorbeeld gedesillustioneerd raken, van mening zijn dat de groep niet genoeg onderneemt, ruzie krijgen met de leiding, of zelfs gaan twijfelen aan de ideologie.<sup>20</sup> Deze elementen 'duwen' het individu uit het radicale milieu. Daarnaast kunnen pull factoren een individu uit de radicale omgeving 'trekken'. Pull factoren zijn de positieve elementen die zich buiten het radicale milieu bevinden. Factoren zoals het gevoel krijgen dat ze te oud worden, de behoefte aan het starten van een gezin of een carrièrekans kunnen het 'reguliere' leven aantrekkelijker maken.<sup>21</sup> Belangrijk om te noemen is dat uittreding zowel vrijwillig (eigen keuze) als gedwongen (bijvoorbeeld door arrestatie) kan plaatsvinden.<sup>22</sup> Het is echter ook mogelijk dat een individu 'drempels' ervaart bij het uittreden. Deze drempels kunnen bestaan uit de relaties die zijn ontstaan met andere leden of het idee dat het niet mogelijk is om een normaal leven te leiden buiten de terroristische organisatie.

De academische literatuur biedt een aantal praktische lessen die bruikbaar zijn voor de implementatie van programma's. Drie elementen die volgens de literatuur niet mogen ontbreken in de aanpak zijn (1) een goede relatie en vertrouwensband tussen de begeleider/organisatie en cliënten; (2) medewerkers met kennis en expertise van de doelgroep; en (3) flexibiliteit in de aanpak.<sup>23</sup> Horgan en Braddock wijzen daarnaast nog op de politieke en maatschappelijke omgeving waarin een programma wordt uitgevoerd en de druk die dat met zich mee kan brengen.<sup>24</sup> De controverse die kan ontstaan rondom de re-integratie van terroristen en de media-aandacht die daar vaak de consequentie van is hebben vaak grote invloed op de (politieke) ruimte, de handelingsvrijheid en de instrumenten die begeleiders tot hun beschikking hebben.

---

<sup>18</sup> Max Abrahms. "What Terrorists Really Want: Terrorist Motives and Counterterrorism Strategy," *International Security* 32, no. 4 (2008): 78-105.

<sup>19</sup> Froukje Demant en Beatrice De Graaf, "How to Counter Radical Narratives: Dutch Deradicalization Policy in the Case of Moluccan and Islamic Radicals," *Studies in Conflict & Terrorism* 33, no. 5 (2010): 409, 23-24.

<sup>20</sup> Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman, 2016; Van der Heide, Weggemans & Schuurman, 2017.

<sup>21</sup> Froukje Demant et al., 2008; John Horgan et al., 2017; Liesbeth van der Heide en Bart Schuurman, 2016; Daan Weggemans en Beatrice de Graaf, 2015; Van der Heide, Weggemans & Schuurman, 2017.

<sup>22</sup> Van der Heide, Weggemans & Schuurman, 2017.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 178-83; Anne Speckhard, "Prison and Community-Based Disengagement and De-Radicalization Programs for Extremist Involved in Militant Jihadi Terrorism Ideologies and Activities," in *Psychosocial, Organizational and Cultural Aspects of Terrorism*, ed. Anne Speckhard (Neuilly-sur-Seine: NATO-Research and Technology Organisation, 2011), 10-11.

<sup>24</sup> John Horgan en Kurt Braddock, "Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs," *Terrorism and Political Violence* 22, (2010): 268.

## 2.2 Programma's in het buitenland

In de afgelopen decennia zijn wereldwijd verschillende programma's en interventies ontwikkeld gericht op deradicalisering en uittreding van extremistische organisaties.<sup>25</sup> De volgende alinea's bieden een overzicht van enkele van deze initiatieven die zijn opgezet in landen die qua rechtsstatelijke vorm en aard van de extremistische dreiging vergelijkbaar zijn met Nederland. Zo wordt het mogelijk om de activiteiten van team TER in een bredere context te zien die van belang kan zijn bij het beoordelen, opzetten of aanpassen van de genomen beleidsmaatregelen en praktische interventies. In de volgende alinea's ligt de nadruk op programma's in Denemarken, Duitsland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden.

### 2.2.1 Programma's in de gevangenis

In Oostenrijk werkt de niet-gouvernementele organisatie *DERAD* samen met het Ministerie van Justitie en reclassering aan het *Neustart* initiatief. Na een oriëntatiegesprek met de gedetineerde rapporteert *DERAD* aan het detentieteam. Zo wordt ingeschat in hoeverre er begeleiding nodig is voor zowel de preventie van (verdere) radicalisering als het mogelijk maken van deradicalisering. Indien er sprake is van een extremistische ideologie wordt er door zogenaamde interventiegesprekken gepoogd om dit wereldbeeld in detail uiteen te zetten, met name waar het gaat om opvattingen over het gebruik van geweld. Doordat het *DERAD*-team kan aanschuiven bij overleg binnen de gevangenis, wordt informatie-uitwisseling over kwetsbare of gevaarlijke individuen bevorderd.<sup>26</sup>

Ook het Duitse *Violence Prevention Network* (VPN) richt zich op veroordeelden van extremistische misdrijven en deelname is op vrijwillige basis. Dit project loopt sinds 2005 en richt zich recentelijk, naast rechts-extremisme, ook op religieus extremisme.<sup>27</sup> Binnen het VPN staat ten eerste het distantiëren van geweld centraal; in de tweede plaats komt de ideologie die eraan ten grondslag ligt aan bod. Het project bestaat uit drie onderdelen, namelijk 1) een 23 weken durend programma in de gevangenis, 2) een jaar ondersteuning na vrijlating, en 3) ondersteuning voor de familie. De kern van het programma is het consistente en langdurige contact tussen de veroordeelde en zijn hulpverlener.<sup>28</sup> Discussies over ideologie en de drijfveren voor extremistisch geweld, maar ook rollenspellen, maatschappijleer, maatschappelijk werk en lessen over conflictresolutie vormen de onderdelen van het werk van het VPN binnen de gevangenis. In het jaar na de vrijlating richten de mentorsessies zich op praktische zaken, zoals het vinden van huisvesting en werk, en wordt er met de familie gesproken over de stand van zaken en hun rol in het re-integratieproces.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Altier, Thoroughgood & Horgan, 2014.

<sup>26</sup> Interne nota, 'Guideline for the Counselling Process under the Correctional Service Plan pursuant to Sections 278 b et seqq. Criminal Code'.

<sup>27</sup> "The Violence Prevention Network," Institute for Strategic Dialogue, geraadpleegd 12 augustus, 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/118/violence-prevention-network-vpn>.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

Het Deense *Back on Track* ondersteunt gedetineerden bij het verlaten van extreemrechtse, extreem-linkse en religieus extremistische milieus.<sup>30</sup> Dit Deense initiatief draait om mentoren die proberen individuen te motiveren om zich te richten op alternatieve netwerken die een positieve invloed hebben op zijn/haar leven na vrijlating. Daarnaast wordt ingezet op niet-gewelddadige manieren om conflicten op te lossen en ondersteuning bij praktische zaken als huisvesting, scholing, werk en het opbouwen van een nieuw sociaal netwerk.<sup>31</sup> Daarnaast worden families en (oude) sociale netwerken bij het proces betrokken (zowel tijdens voorarrest, detentie als re-integratie) om langdurige ondersteuning voor gedetineerden te faciliteren na vrijlating. Opvallend aan *Back on Track* is bovendien de nadruk die op de training van de mentoren zelf wordt gelegd; vaak ter aanvulling op ervaringen die zij al eerder binnen het Deense justitiële wezen hebben opgedaan.<sup>32</sup>

### 2.2.2 EXIT-programma's

In zowel Noorwegen, Zweden als Duitsland zijn zogenaamde EXIT-programma's opgezet. In de regel richten deze programma's zich op de ondersteuning van individuen die vrijwillig een extreemrechts of neonazistisch netwerk willen verlaten. In 1997 werd de eerste variant in Noorwegen ontwikkeld.<sup>33</sup> De doelgroep van het project waren jongeren die wilden uittreden van racistische of gewelddadige bewegingen, en hun ouders. Hulpverleners en ouders werkten samen aan het bevorderen en waarborgen van uittreding. Wanneer nodig, werden politie en andere experts hierbij betrokken. Deze opzet werd als erg effectief beschouwd, onder andere omdat het bijdroeg aan effectieve informatie-uitwisseling. De nadruk op het bevorderen van samenwerking tussen ouders, jongeren, autoriteiten en experts is sindsdien verankerd in het beleidsinstrumentarium van politie en gemeenten, waardoor EXIT-werkzaamheden goed geborgd zijn in Noorwegen.<sup>34</sup>

Ook in Duitsland draait sinds de jaren '90 een EXIT-programma dat zich richt op extreemrechtse individuen die vrijwillig willen uittreden. Hierbinnen staat het aanleren van principes zoals gelijkheid en wederzijds respect centraal. Op basis van kritische gesprekken over ideologie en maatschappelijke vraagstukken proberen Duitse EXIT-medewerkers uittreding te bevorderen. Ten tweede maakt EXIT-Duitsland een veilig uittredingsproces mogelijk door waar nodig hulp te bieden met verhuizen, een nieuwe identiteit of politiebescherming. Ten derde, wordt ook hier praktische hulp geboden op het vlak van huisvesting, werk en door de inzet van psychologen.<sup>35</sup>

Het Zweedse EXIT-Fryshuset programma startte in 1998 en heeft als doel om individuen die rechts-extremistische/neonazistische groepen willen verlaten te ondersteunen met het

---

<sup>30</sup> Voor meer informatie zie: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/514/back-on-track>

<sup>31</sup> "Back on Track, preventing radicalization among prison inmates," Confederation of European Probation, geraadpleegd 7 september, 2018, <http://www.cep-probation.org/back-on-track/>.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Tore Bjorgo, Jaap van Donselaar & Sara Grunenberg. "Exit from right-wing extremist groups lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany." *Leaving Terrorism Behind Individual and collective disengagement*, eds. Tore Bjorgo & John Horgan. (Londen: Routledge, 2008).

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> "Exit Germany," Counterextremism.org, geraadpleegd 7 augustus, 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/118/Exit-Germany>.



opbouwen van een nieuw leven.<sup>36</sup> Het idee achter EXIT-Fryshuset is dat mensen niet alleen om ideologische redenen lid worden van een extremistische organisatie, maar ook om sociale redenen zoals status, identiteit, steun en macht. De hulpverleners van EXIT-Fryshuset bestaan grotendeels uit voormalige leden van rechtsextremistische groepen die ondersteund worden door psychiaters en psychologen. Het programma is gebaseerd op vrijwillige deelname en op een langdurige cognitieve behandeling gericht op het opbouwen van een vertrouwensband tussen begeleider en cliënt.<sup>37</sup> In eerste instantie wordt daarom ook niet over ideologie gepraat en is de mentor 24 uur per dag beschikbaar voor de cliënt.<sup>38</sup> Daarnaast wordt ook hier de familie ondersteund, onder andere door opvoedingslessen en hulp bij trauma-verwerking.<sup>39</sup>

### 2.2.3 Overige programma's

*Hayat* is het eerste Duitse programma gericht op begeleiding van individuen met een jihadistische of radicaalislamitische overtuiging.<sup>40</sup> *Hayat* is in 2011 opgericht en past de ervaring van EXIT-Duitsland op het gebied van uittreding toe op deze doelgroep. Eerst wordt er een risicoanalyse gemaakt: wanneer er sprake is van een mogelijkheid tot overgaan tot geweld, wordt een individueel begeleidingsplan opgesteld, gericht op geweldspreventie. Bij de uitvoering worden relevante actoren betrokken, zoals leraren, familie, imams en de politie.<sup>41</sup> *Hayat* beschouwt het bovendien als essentieel dat de familie bij het programma wordt betrokken, zodat het individu de familie gaat beschouwen als een alternatief en positief netwerk om zo terugval in radicale of extremistische bewegingen te voorkomen.<sup>42</sup>

Ook het Deense *Aarhus model* bouwt voort op het EXIT-model. Aarhus richt zich op zowel preventie en uittreding als op nazorg. Het uittredingsaspect van de Aarhus aanpak is met name gericht op terugkerende Syriëgangers en heeft als doel uittreding en re-integratie te bevorderen.<sup>43</sup> Aarhus onderstreept de samenwerking tussen scholen, lokale autoriteiten en de politie en richt zich in haar aanpak op het transformeren van de persoonlijke, sociale, culturele en politieke motivaties van het individu om hem/haar zo onderdeel te laten voelen van de maatschappij.<sup>44</sup> In de praktijk betekent dit dat per individu wordt bekeken wat gepaste interventies zijn en welke partijen hierbij betrokken moeten worden. Vervolgens wordt er een

---

<sup>36</sup> "Exit Fryshuset," Counterextremism.org, geraadpleegd 7 augustus, 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/63/exit-fryshuset>.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Division for Cohesion and Prevention of Radicalisation. *The challenge of extremism. Examples of deradicalisation and disengagement programmes in the EU*. Copenhagen: The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, 2010.

<sup>40</sup> "Hayat Germany," HAYAT Deutschland, geraadpleegd 13 augustus, 2018, <http://hayat-deutschland.de/english/>.

<sup>41</sup> Daniel Koehler, "Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against 'Foreign Fighters'. The German 'Hayat' Program," *EXIT-Deutschland* 1, no. 3 (2013) <http://journals.sfu.ca/jed/index.php/jex/article/viewFile/49/83>

<sup>42</sup> Klaus Jansen, "German program triggers international deradicalization network," *Deutsche Welle*, 3 september, 2014, <http://www.dw.com/en/german-program-triggers-international-deradicalization-network/a-17898077>.

<sup>43</sup> Preben Bertelsen, "Danish Preventative Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model," *Panorama*. (Januari 2015). [http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben\\_Bertelsen/Avisartikler\\_radikalisering/Panorama.pdf](http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben_Bertelsen/Avisartikler_radikalisering/Panorama.pdf).

<sup>44</sup> Ibid.

samenwerkingsovereenkomst opgesteld met de terugkeerder waarin deze hulp wordt aangeboden op het gebied van werk/scholing, huisvesting en psychologische/medische hulp.<sup>45</sup> Tot slot moet wel worden opgemerkt dat het Aarhus programma zich niet richt op mensen die strafbare feiten (hebben) begaan, waardoor een directe vergelijking met de Nederlandse aanpak niet opgaat.

Zoals aangegeven verschillen rehabilitatie en/of re-integratieprogramma's als het gaat om de doelgroep, de inhoudelijke elementen van het programma, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de fase waarin de programma's worden geïmplementeerd. Opvallend is dat een aantal landen waar het probleem van radicalisering en extremisme hoog op de agenda staat, nog geen specifieke programma's heeft ontwikkeld. België is hier een goed voorbeeld van. Hoewel het land hoge aantallen Syriëgangers kent beschikt over een zwaar regime voor gevangenen die vastzitten voor terrorisme, is pas recent begonnen met de ontwikkeling van interventies gericht op eventuele re-integratie of rehabilitatie. Een ander voorbeeld is Frankrijk, waar individuen zich vrijwillig konden melden bij het Pontourny centrum voor begeleiding door meerdere sociologen, psychologen, en docenten.<sup>46</sup> Dit programma werd echter beoordeeld als een flop en is uiteindelijk stopgezet.<sup>47</sup>

### 2.3 Evaluatie en effectiviteit

Ondanks de wereldwijd toegenomen interesse in re-integratieprogramma's voor extremisten en terroristen blijkt het lastig om deze programma's te kunnen beoordelen op effectiviteit, onder andere omdat het doel van de programma's vaak onduidelijk is, de doelgroep klein is en recidive op de lange termijn bekeken moeten worden.<sup>48,49</sup> Het grootste hiaat vormt het tekort aan evaluerend onderzoek dat zicht kan geven op de effectiviteit van deze initiatieven.<sup>50</sup> Enkele uitzonderingen daargelaten<sup>51</sup> is de overgrote meerderheid van dergelijke programma's niet geëvalueerd of kritisch onder de loep genomen.<sup>52</sup>

Om de Nederlandse aanpak te bezien in de bredere discussie over succesvolle re-integratie is het van belang te weten welke vragen daarover wel en niet beantwoord zijn in de wetenschappelijke literatuur of in de praktijk. Wat is eigenlijk 'succesvolle re-integratie'? In Nederland blijkt bijvoorbeeld dat van alle volwassenen die in 2012 een penitentiaire inrichting verlieten, 47,1% binnen twee jaar een nieuw misdrijf pleegde. Er is echter wel een

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Maddy Crowell, "What went wrong with France's Deradicalization Program?," The Atlantic, laatst gewijzigd 28 september 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/france-jihad-deradicalization-macron/540699/>.

<sup>47</sup> Stephanie Fillion, "What we can learn from France's failed deradicalisation centre," La Stampa, geraadpleegd 14 augustus 2018, <https://www.lastampa-it.cdn.ampproject.org/c/www.lastampa.it/2017/09/02/esteri/lastampa-in-english/what-we-can-learn-from-frances-failed-deradicalization-center-s126MYkCYw329OcwUd1UcJ/amphtml/pagina.amp.html>.

<sup>48</sup> Daniel Koehler, *Understanding Deradicalization Methods, tools, programs for countering violent extremism* (Londen: Routledge, 2016).

<sup>49</sup> Altier, Thoroughgood & Horgan 2014, p. 647.

<sup>50</sup> Allard Feddes en Gallucci 2015, 2; John Horgan en Kurt Braddock 2010, 268.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld Bart Schuurman en Edwin Bakker 2016; Sukabdi 2015.

<sup>52</sup> John Horgan en Kurt Braddock 2010, p. 267-91.

dalende trend te zien: zo was het recidivecijfer in 2002 nog 55,3%.<sup>53</sup> Zou een dergelijk percentage ook voor terrorisme gerelateerde recidive acceptabel zijn? Als het gaat over re-integratie van gedetineerden met een terrorisme-gerelateerde achtergrond zijn veel vragen nog onbeantwoord, namelijk:

- Wat wordt onder recidive verstaan bij terrorisme-gerelateerde delicten? Gaat het dan alleen om het opnieuw plegen van delicten met een terroristisch oogmerk? Of rekenen we niet-terrorisme gerelateerde delicten ook onder recidive van deze doelgroep? Zou verandering van gedachtegoed dat geweld legitimeert onderdeel moeten zijn van een opvatting van recidive of moet het puur gaan om handelingen?
- Er is nog weinig jurisprudentie voor deze delicten in Nederland en de bredere EU-context. Wat is nu wel en niet strafbaar? Moet bij recidive rekening gehouden worden met verschil tussen het daadwerkelijk plegen van een aanslag en voorbereidende handelingen zoals ronselen of het verspreiden van propagandamateriaal?
- In hoeverre is terrorisme-gerelateerde recidive vergelijkbaar met reguliere criminele recidive?
- Wat vinden we een aanvaardbaar, realistisch en haalbaar percentage als het gaat om recidive van terrorisme-gerelateerde delicten?

Naast deze vragen is er simpelweg onvoldoende informatie beschikbaar over de mate waarin terroristen recidiveren, met name met betrekking tot de EU.<sup>54</sup> Hierdoor is het vooralsnog onduidelijk wat een realistisch, laat staan een wenselijk, recidivecijfer is voor re-integratieprogramma's om na te streven. Hoewel 'recidivereductie' doorgaans het (impliciete) doel is van dit soort initiatieven, maakt het gebrek aan data over dit onderwerp een objectieve evaluatie van succes moeilijk.

## 2.4 Wat weten we wel?

Van de programma's en interventies die in dit hoofdstuk zijn beschreven is een deel geëvalueerd. Over Hayat werd in 2014 gerapporteerd dat bij twaalf individuen uitreis naar Syrië is voorkomen of terugkeer uit Syrië is bewerkstelligd en van 30-40 andere gevallen werd gezegd dat er vooruitgang is geboekt, waarbij vooruitgang als volgt werd gedefinieerd:

*'(...) the risk of the situation was very much mitigated through a pacification of the initially conflict-laden situation, the reestablishment of emotional bonds and communication as well as a subsequent deceleration of the radicalization process as a basis for dealing with other dimensions involve'.<sup>55</sup>*

Tussen 2011 en 2014 had Hayat ongeveer 100 cases. Hierbij is het belangrijk op te merken dat deze cijfers van de organisatie zelf komen en dat er weinig aandacht wordt gegeven aan

---

<sup>53</sup> Wartna et al., *Recidivebericht 2015. Landelijke cijfers over de terugval van justitiabelen bestraft in de periode 2002-2012*. Den Haag: WODC, 2016.

<sup>54</sup> Zie voor enkele voorbeelden: Noor Huda Ismail en Susan Sim 2016; John Horgan en Kurt Braddock 2010, 267-91; John Horgan en Max Taylor 2016, 178.

<sup>55</sup> Daniel Koehler, "Family Counselling as Prevention and Intervention Tool Against 'Foreign Fighters'. The German 'Hayat' Program."

het effect van specifieke interventies. Wel wordt het belang van ‘Community Coaching’ aangehaald als methode om een tekort aan professionals en een tekort aan kennis van bijvoorbeeld Salafi-Jihadisme op te vangen door inzet van expertise uit de gemeenschap.<sup>56</sup> Uit de evaluatie van Fryshuset kwam naar voren dat het essentiële onderdeel van de aanpak bestaat uit de mogelijkheid van een voormalig extremist/terrorist in staat te zijn te reflecteren op zijn of haar identiteit en als gevolg van die reflectie de eigen geschiedenis en identiteit te kunnen herformuleren.<sup>57</sup>

Over het Deense Back on Track is geconstateerd dat de individuele en gespecialiseerde interventies van belang zijn voor de doelgroep maar alleen wanneer het deel uitmaakt van een groter en gestructureerd rehabilitatieprogramma, en wanneer het wordt opgezet in samenwerking met andere relevante actoren.<sup>58</sup> Het Duitse VPN heeft geen formele evaluatie ondergaan maar de organisatie heeft in haar eigen communicatie aangegeven dat het in eerste instantie lastig was om individuen bereid te vinden die vrijwillig wilden deelnemen aan het programma. Na de wat langzame start is het beter gaan lopen en ondertussen meldt VPN dat 5% van de participanten is gerecidiveerd en dat 2% van de cliënten het programma voortijdig verlaat.<sup>59</sup>

Ook het Aarhus model is niet formeel geëvalueerd maar de aanpak is in Denemarken wel verheven tot nationale standaard, wat suggereert dat de Deense overheid dit als een goede aanpak beschouwt.<sup>60</sup> EXIT-Duitsland wordt voor een deel gefinancierd door de Duitse overheid en in dat kader wordt het programma jaarlijks geëvalueerd. De evaluatie zelf wordt niet gepubliceerd, maar in Duitsland wordt het programma als een succes beschouwd, onder andere door een (schijnbaar) laag recidivecijfer.<sup>61</sup>

## 2.5 Conclusie

Uit de literatuur en de omschrijving van de diverse re-integratieprogramma's in het buitenland kan worden geconcludeerd dat initiatieven op dit vlak zich niet alleen moeten richten op sociale en praktische aspecten die op uittreding van invloed zijn, maar ook op het belang van ideologie of (geloofs-)overtuigingen in het proces van re-integratie.<sup>62</sup> De evaluatie van Fryshuset laat zien hoe belangrijk identiteitsvorming is bij de beslissing om uit te treden uit extremistische groeperingen, en wat de gevolgen van uittreden kunnen zijn in de zin van

---

<sup>56</sup> Ibid.; Chris Vallance, “Syria: Can UK learn from deradicalisation scheme?,” *BBC Radio 4pm*, 9 augustus 2014, <http://www.bbc.com/news/uk-28686930>.

<sup>57</sup> Division for Cohesion and Prevention of Radicalisation. *The challenge of extremism. Examples of deradicalisation and disengagement programmes in the EU*. Copenhagen: The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, 2010

<sup>58</sup> “Back on Track,” Confederation of European Probation, geraadpleegd 7 september 2018, <https://www.cep-probation.org/back-on-track/>

<sup>59</sup> The Violence Prevention Network,” Institute for Strategic Dialogue, geraadpleegd 12 augustus, 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/118/violence-prevention-network-vpn>

<sup>60</sup> Anne-Sophie Hemmingsen, *An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2015.

<sup>61</sup> Daniel Koehler. “De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools Insights From Field Experiences Regarding German Right-Wing Extremism and Jihadism.” In *Violent Extremism Among Youth to Prevent Terrorism*, eds. Lombardi et al. (Amsterdam: IOS Press, 2014).

<sup>62</sup> Peter Neumann, *Prisons and Terrorism*, 50-58.

gevoelens van isolatie en het zoeken naar een nieuwe identiteit. De invloed van identiteit en ideologie betekent ook effectieve re-integratie in sommige gevallen pas plaats kan vinden als het individu ook daadwerkelijk uit het oude netwerk is vertrokken, dat wil zeggen dat er sprake is van fysieke verwijdering.<sup>63</sup>

Bovendien komt uit de besproken programma's het belang van goede samenwerking tussen alle ketenpartners betrokken bij re-integratie initiatieven naar voren, alsook de meerwaarde van een goede band tussen behandelaar en cliënt. Bovendien lijkt de meerwaarde van inbedding van deze programma's in de bredere strafrechtelijke keten te worden onderstreept. Opvallend is tevens de rol die vaak aan familieleden wordt toegedicht. Desondanks kan samenvattend worden gesteld dat er – ondanks de vele initiatieven op dit vlak- nog steeds te weinig bekend is over óf en waarom bepaalde interventies werken in de praktijk. Er is een gebrek aan evaluatie en effectmeting van de bestaande programma's. En waar evaluaties beschikbaar zijn gaat het vaak om de evaluatie van slechts zeer beperkte aantallen (bijvoorbeeld 11 cliënten in de evaluatie van het Zweedse Fryshuset en zes cliënten in het geval van Back on Track Denemarken) en gaan de evaluaties over verschillende ideologische richtingen (extreemrechts (EXIT Zweden), jihadistisch etc.) wat de vraag oplevert hoe vergelijkbaar re-integratie is voor die verschillende groepen. Bovendien worden evaluaties vaak niet uitgevoerd door onafhankelijke, derde partijen maar door de uitvoerende instanties zelf (Hayat in Duitsland en het Deense Back on Track) of door overheden die baat hebben bij positieve evaluaties (Saoedi-Arabië). Dat betekent dat er geen standaard of norm is waarop dergelijke initiatieven kunnen worden gebaseerd. Wel bieden de literatuur en de praktijk een aantal factoren en voorwaarden die kunnen bijdragen aan effectieve re-integratie. Die inzichten zullen dan ook worden toegepast in de analyse van de Nederlandse aanpak.

---

<sup>63</sup> Sam Mullins, "Rehabilitation of Islamist Terrorists: Lessons from Criminology," *Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways Toward Terrorism and Genocide* 3, no. 3 (november 2010): 166-67.

## 3 Bevindingen

---

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst wordt de ontwikkeling van het TER-team in de afgelopen jaren beschreven en wordt een samenvatting gegeven van de huidige doelgroep en de ontwikkelingen binnen de doelgroep. Om tot een evaluatie van het NCTV-RN re-integratieprogramma te komen worden vervolgens de resultaten aan de hand van drie elementen besproken die een wezenlijk onderdeel vormen van beleidsevaluaties. Dit zijn de onderliggende ‘programmatheorie’, de praktische uitvoering van het programma en de effectiviteit van de genomen maatregelen zoals gepercipieerd door de RN-medewerkers.<sup>64</sup>

### 3.1 De ontwikkeling van het TER-team

In 2012 is het TER-team opgericht als samenwerkingsconstructie tussen de NCTV en RN. Aanvankelijk bestond het team uit vijf medewerkers met een reguliere RN-achtergrond die hiervoor werden vrijgemaakt, aangevuld met de input van inhoudelijke experts (door imams/theologen en door NCTV-praktijkervaring). Het team werd ondersteund door een RN-werkbegeleider en een RN-regiodirecteur die op managementniveau verantwoordelijk was voor de implementatie van de aanpak. Het uitgangspunt was dat het team zou uitgroeien tot een centraal aanspreek- en adviespunt binnen de bredere RN-organisatie maar ook voor de ketenpartners daarbuiten. In de opstartfase had de NCTV een aansturende en adviserende rol.

Eind 2017 is het team gegroeid van vijf tot veertien medewerkers, aangestuurd door twee managers (1,5 FTE) en ondersteund door een vaste psycholoog en theoloog. Daarnaast is de RN-regiodirecteur van de regio Zuidwest nog steeds degene die op managementniveau verantwoordelijk is voor de implementatie. De rol van de NCTV is veranderd van een aansturende naar een coördinerende rol en ook financieel gezien is de NCTV niet meer verantwoordelijk. Die rol is overgenomen door het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MinJenV). Door middel van training door externe experts en door de opgedane praktijkervaring is relevante inhoudelijke expertise nu ook in grotere mate binnen het team zelf aanwezig dan tijdens de opstartfase. Teamleden hebben ook een rol gekregen in de presentatie van de werkwijze naar andere RN-collega’s en naar buiten toe. Daarnaast heeft het team nog steeds de mogelijkheid inhoudelijke experts in te schakelen en advies te vragen bij medewerkers van de NCTV. Tegelijk is het TER-team zelf in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een aanspreekpunt en vraagbaak voor deze doelgroep in de keten en neemt ze daarmee een meer centrale rol in ten opzichte van de start van het programma.

### 3.2 Aanpak TER-team

Binnen de reclassering is de reclassering van terroristische/extremistische daders een taak die is neergelegd in het (landelijke) TER-team. Alle bestaande reclasseringstaken (advies en toezicht) uitgezonderd werkstraffen worden binnen dit team uitgevoerd. Het TER-team voert

---

<sup>64</sup> Tinka Veldhuis, “Designing Rehabilitation and Reintegration Programmes for Violent Extremist Offenders: A Realist Approach,” The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague 3 (2012): 15

verschillende soorten toezicht uit, te weten schorsingstoezicht (waarbij de rechter-commissaris de persoon schorst met bijzondere voorwaarden zoals de meldplicht), toezicht op een voorwaardelijke straf (waarbij RN-toezicht houdt op de bij de straf behorende voorwaarden) en voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI) (waarbij personen na een bepaalde periode in detentie voorwaardelijk vrijkomen en RN-toezicht houdt op die voorwaarden). Gemiddeld duurt een toezicht periode twee jaar – en een toezicht kan steeds worden verlengd indien nodig. In principe is het huidige arsenaal van middelen binnen de reguliere reclassering beschikbaar (de methodiek ‘Werken in gedwongen kader’, RISc voor risicotaxatie, en de bestaande richtlijnen, protocollen en controlemiddelen (zoals EC, de enkelband) bij toezicht). Deze middelen zijn gericht op het controleren van de naleving van bijzondere voorwaarden, het laten afnemen van de risicofactoren en het versterken van de beschermende factoren door de verbinding te zoeken met de persoon van de dader/verdachte en zijn (sociale) omgeving.

In tegenstelling tot de reguliere aanpak geldt voor deze specifieke doelgroep een aantal aanvullende maatregelen. Allereerst worden TER-cliënten door twee personen begeleid, de zogenaamde duo-benadering. Dit wordt deels gedaan om een betere inschatting van de persoon mogelijk te maken doordat in gesprekken de ene medewerker het gesprek aangaat terwijl de andere begeleider kan observeren. Ook zorgt de duo-benadering ervoor dat medewerkers over elke individuele cliënt kunnen overleggen en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor deze doelgroep kunnen delen met elkaar. Het team komt tweewekelijks bij elkaar, deels om casuïstiek te bespreken waar nodig, deels om relevante informatie voor het hele team te delen of sprekers uit te nodigen. Het TER-team is ook aanvullend getraind, onder andere in gespreksvoering over ideologie met deze doelgroep.

Daarnaast bestaat de aanpak per cliënt uit een rapportage en (eventueel) een toezicht fase. RN kan advies uitbrengen over een cliënt ten behoeve van de rechtszaak, schorsingstoezicht of met het oog op het vaststellen van bijzondere voorwaarden. Ten behoeve van het opstellen van een adviesrapport spreekt RN met de cliënt en zijn sociale omgeving. Als een cliënt door het Openbaar Ministerie onder toezicht wordt gesteld van RN begint de toezicht fase. In beide gevallen geldt dat bij de TER doelgroep de RN-medewerkers dit werk in duo-aanpak doen in plaats van dat één iemand verantwoordelijk is voor de rapportage of voor het toezicht.

### **3.3 Samenvatting doelgroep**

De TER-unit van Reclassering Nederland heeft in een juridisch kader contact met personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een aan terrorisme gelieerd strafbaar feit. Dit varieert van opruiing, ronselen, financieren van (poging tot) uitreizen. Ook verdachten van het voorbereiden van een aanslag en ‘terugkeerders’ behoren tot de doelgroep. Daarnaast heeft RN te maken met zogenoemde ‘zij-instromers’; personen waarvan tijdens het reguliere reclasseringscontact blijkt dat er sprake is van radicalisering of van risico’s op terrorisme gerelateerde delicten. Het TER-team heeft tot augustus 2018 met 189 personen contact gehad (zie Figuur 2 voor specifieke statistieken omtrent de doelgroep). Gedurende de onderzoeksperiode was dat aantal 159, waarvan ruim 63 personen die onder toezicht staan en

96 personen waarover is gerapporteerd. RN geeft advies aan justitie en/of houdt toezicht op de opgelegde voorwaarden.

Van 2012 tot 2013 had het TER-team 8 cliënten onder haar hoede. Mede door de burgeroorlog in Syrië steeg het aantal cliënten in zowel 2014 als 2015 met 32, bestaande uit tegengehouden uitreizigers, terugkeerders en faciliteerders. In 2015 bestond een deel van de instroom voor het eerst uit zij-instromers (17 cliënten) waarbij vermoedens van radicalisering de reden waren dat deze personen bij TER werden aangemeld. 2016 was het piekjaar, waarin in totaal 53 cliënten bij TER werden aangemeld, waaronder wederom veel zij-instromers (14) en een nieuwe groep: dreigers (11), waarbij het voornamelijk verwarde en/of gefrustreerde personen betrof. In 2017 kwamen er 39 nieuwe cliënten bij waarvan zes (verwarde) dreigers en acht zij-instromers (8). Tot augustus 2018 zijn er 24 nieuwe cliënten bijgekomen. In 2018 was maar een keer sprake van een uitreiziger - die zich bij de PKK wilde aansluiten. Het aantal terugkeerders stijgt licht en ligt in 2018 op acht personen. Figuur 1 geeft een overzicht van eigenschappen van de TER-doelgroep. Tabel 1 geeft een overzicht van de totale instroom, uitgesplitst naar jaar en type cliënt van 2012 tot 2018. De doelgroep bestaat voornamelijk uit mannen jonger dan dertig jaar met als grootste groep de jongvolwassenen (20-24). Een enkeling is laagopgeleid, heeft een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek. Sommigen zijn MBO-niveau 3 of 4 opgeleid. De meesten hebben een HAVO, HBO, of WO-opleiding gevolgd.<sup>65</sup>

#### *Figuur 2 – Statistieken Reclassering Nederland*

Reclassering Nederland is tot en met augustus 2018 betrokken geweest bij in totaal 189 geradicaliseerde justitiabelen, in het kader van schorsingstoezicht of in het kader van toezicht op voorwaardelijke invrijheidstelling / voorwaardelijke veroordeling / penitentiair programma (niet TA).

- o V/M verhouding: 13% vrouw, 87% man
- o Gemiddelde leeftijd: 29 jaar (jongste cliënt is 16 jaar, oudste 52 jaar)
- o Type delict (aantal cliënten valt in meerdere categorieën omdat ze van meerdere feiten verdacht worden van en / of veroordeeld zijn voor, vandaar dat het totaal percentage boven de 100 uitkomt):
  - o 14% Terugkeerder.
  - o 29% Voorbereiden uitreizen / poging tot uitreis
  - o 14% Voorbereidingshandelingen aanslag
  - o 11% Opruien / Ronselen
  - o 4% Financiering terrorisme
  - o 8% Bedreiging met een terroristisch oogmerk
  - o 31% Zij-instromer

<sup>65</sup> Reclassering Nederland, Informatieblad Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER), 2017.



Tabel 1 – Overzicht TER-cliënten 2012-2018

	Nieuwe cliënten	Tegengehouden uitreizigers	Terugkeerders	Overig	Dreigers	Zij-instromers
<b>2012/2013</b>	8	3	0	4	0	3
<b>2014</b>	32	14	9	14	0	6
<b>2015</b>	32	10	3	6	1	17
<b>2016</b>	53	14	3	14	11	14
<b>2017</b>	39	8	6	13	6	8
<b>2018</b>	24	1	8	7	7	0

### 3.4 Evaluatie van de programmatheorie

Beleid en de bijbehorende maatregelen zijn altijd gestoeld op onderliggende assumpties over hoe de maatregel tot een specifiek gewenst doel zou moeten leiden. Die onderliggende assumpties over de mechanismen die tot het doel zouden moeten leiden vormen de zogenoemde ‘programmatheorie’ van het beleid. In deze studie bestond de eerste stap uit het expliciteren van de programmatheorie die het fundament vormt van het re-integratie programma dat wordt uitgevoerd door RN. De tweede stap bestaat uit het evalueren van die onderliggende assumpties door ze te vergelijken met de wetenschappelijke literatuur. Nelen et al. maken in de programmatheorie onderscheid tussen twee aspecten: (1) de cognitieve logica, de mechanismen die verondersteld worden een beleidsmaatregel effectief maken; en (2) de operationele logica, de assumpties over de capaciteit van de belaste organisatie om het beleid daadwerkelijk ten uitvoer te brengen.<sup>66</sup>

Om een genuanceerd beeld te krijgen van de cognitieve logica die ten grondslag ligt aan dit project, is het ten eerste belangrijk om het doel dat de reclasseringswerkers voor ogen hebben met deze doelgroep helder te krijgen. In de interviews refereren elf respondenten daarbij aan het algemene doel van RN, namelijk het beperken van recidive. Dit wordt op verschillende manieren verwoord – zoals het uitvoeren van het vonnis of gedragsverandering op gang brengen – maar het komt in de kern op hetzelfde neer, namelijk het voorkomen dat de persoon in kwestie opnieuw een delict pleegt. Naast dit overkoepelende doel van recidivevermindering wordt door het team nog een aantal extra of specifieke doelen benoemd voor de TER doelgroep. Die hebben deels te maken met recidive voorkomen, bijvoorbeeld het voorkomen van terrorisme of het vrijdelen van reisbewegingen naar strijdgebieden in Syrië en Irak, en deels gaat het om bredere zaken zoals het streven naar een veiliger samenleving.

Meerdere RN-werkers benadrukken dat deradicalisering en disengagement vaak moeilijk te bereiken is met deze doelgroep. Dit betekent dat het uiteindelijke doel van de aanpak ook kan verschillen per cliënt, afhankelijk van door RN als bewegingsruimte wordt gezien. Zo zijn er cliënten waarbij werkers zich voornamelijk richten op monitoren en controle, omdat echte

<sup>66</sup> Hans Nelen, Frans Leeuw & Stefan Bogaerts. *Antiterrorismebeleid En Evaluatieonderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2010. 40-43.

gedragsverandering en afstand nemen van het gedachtegoed (op dat moment) niet mogelijk wordt geacht. Ondanks dat de basisdoelen van de organisatie centraal staan binnen het TER team, spelen er dus nog verschillende andere doelen en een rol bij deze doelgroep, deels bepaald door de specifieke terrorismecontext, deels door de mogelijkheden die het team ziet.

Als het gaat om de operationele logica, de assumpties over de capaciteit van de organisatie om het beleid ten uitvoer te brengen, wordt duidelijk dat de basisaanname binnen deze aanpak was en is dat RN de meest voor de hand liggende en geschikte partij is om deze doelgroep te re-integreren, vanwege de bestaande expertise in het reclasseringswerk. De verwachting - na oprichting van dit specifieke team in 2012 - was allereerst dat het team uit zou groeien tot een zelfstandig functionerende groep werkers met kennis van deze doelgroep en ten tweede dat het team een aanspreekpunt zou worden binnen de bredere RN-organisatie en binnen de strafrechtelijk keten. De volgende alinea's bespreken in hoeverre die aannames kloppen.

### **3.4.1 Werkalliantie als voorwaarde**

Als het gaat om welke mechanismen verondersteld worden het proces van recidive tegen te gaan en de doelgroep te resocialiseren, wordt het opbouwen van een werkalliantie door alle respondenten genoemd als eerste en essentiële voorwaarde. De werkalliantie is een term die verwijst naar de vertrouwensband die een medewerker opbouwt met de cliënt. Het voorkomen van recidive houdt voor deze doelgroep een balans in tussen zorg en veiligheid. Een van de werkers legt uit dat contact hebben met de doelgroep ervoor zorgt dat het TER team weet wat er speelt bij het individu en het extremistische netwerk en deze informatie wanneer nodig kan doorgeven aan partners. Hiermee kan veiligheid gewaarborgd worden, aangezien RN zich hier meer opstelt als 'een doorgeefluik richting de driehoek op het gebied van veiligheid'.<sup>67</sup> Ook een andere werker benadrukt dat aan de ene kant de controle erg belangrijk is, maar tegelijkertijd de zorgkant ook een grote rol speelt in het werk van het TER team. De werkalliantie wordt bovendien als essentieel gezien voor pogingen tot deradicalisering, disengagement, cliënten 'betrekken bij de Nederlandse samenleving' en het monitoren van de cliënten.

Verschillende werkers wijzen erop dat ze ook cliënten tegenkomen waarbij een werkalliantie opbouwen zo lastig is dat het hoofddoel van het verminderen van het risico op recidive gewoonweg niet of nauwelijks te bereiken valt. Het gaat dan om cliënten die totaal niet willen samenwerken noch afstand willen nemen van hun gewelddadige gedachtegoed. Desondanks benadrukken de werkers dat het alsnog belangrijk is dat deze cliënten onder toezicht staan bij RN om zo nog een mate van toezicht en controle te kunnen uitoefenen ter bevordering van het voorkomen van terrorisme. In die zin is, leggen drie werkers uit, het TER team soms meer blauw dan het regulier RN werk: 'Soms een politiepet om, en soms een gebreide muts'.<sup>68</sup> Een andere RN-medewerker: 'We worden te vaak als het afvoerputje van de strafrechtketen

---

<sup>67</sup> Interview RN-medewerker 13, Interview R1-13, Utrecht 2016.

<sup>68</sup> Interview RN-medewerker 12, Interview R1-12, Utrecht 2016.

gebruikt.’<sup>69</sup> Als niemand meer weet wat er met iemand moet gebeuren, komt hij/zij bij gebrek aan een alternatief onder toezicht bij RN. Wat het TER team kan of moet met cliënten die weigeren mee te werken, wordt als problematisch ervaren.

Belangrijk daarbij is het hechte, invloedrijke en over heel Nederland verspreide radicale netwerk waarin veel van de cliënten met een islamitische achtergrond zitten. Dit maakt het niet alleen moeilijk voor de cliënten om uit het netwerk te stappen, maar betekent voor de RN-werkers dat ze niet alleen met hun specifieke cliënt te maken hebben maar in feite met dit bredere netwerk in contact staan. Zo wordt er binnen het netwerk gesproken over het TER team, de werkers en het werk: dit betekent dat veel werkers vanaf moment één als onbetrouwbaar worden gezien, waardoor het opbouwen van een werkalliantie lastig kan zijn. Op dit moment ontbreekt het aan een helder stappenplan voor cliënten die weigeren samen te werken en aan evaluatie van de onderliggende vraag waarom het bij sommige individuen wel en bij andere niet lukt die vertrouwensband op te bouwen.

### **3.4.2 Persoonsgerichte aanpak als voorwaarde**

Een tweede belangrijke voorwaarde voor recidivereductie en resocialisatie is, volgens negen geïnterviewden, het starten vanuit maatwerk, oftewel een individuele aanpak. De factoren die hebben geleid tot het begaan van het strafbare feit verschillen per cliënt, en daarnaast speelt de persoonlijkheid van de cliënt ook een rol in hoe de begeleiding het beste kan worden vormgegeven. Daarom moet bij elke cliënt opnieuw gekeken worden door het duo werkers welke weg het beste bewandeld kan worden. Soms is het de rol van religie die radicalisering op gang brengt, andere keren percepties van onrecht en in weer andere gevallen een instabiele thuissituatie. De nadruk op maatwerk komt overeen met de methodiek voor de ‘reguliere’ cliënten: de basismethodiek van RN wordt in feite ook toegepast binnen team TER.

### **3.4.3 De rol van ideologie**

Vergeleken met het reguliere RN werk wordt binnen team TER ook specifiek ingegaan op de rol van religie of ideologie als middel om recidivereductie te bewerkstelligen. Zo legt één van de werkers uit dat de grote rol die ideologie speelt bij de TER-clieënten vanaf moment één al een andere insteek aan het gesprek geeft: immers, de cliënt ziet het gepleegde strafbare feit helemaal niet als fout of illegaal, maar als gerechtvaardigd. Bij een crimineel zonder ideologische overtuiging, zal dit geen of minder een rol spelen. De aanpak binnen het TER-team is daarom erg gericht op het op gang brengen van het gesprek over de ideologie, het zaaien van twijfel over centrale aspecten van het wereldbeeld en het stimuleren van het kritisch denkvermogen van de cliënt; om zo het zwart-wit denken en de legitimering van geweld te doorbreken.

Het merendeel van de respondenten geeft desondanks aan dat ideologie te vaak een onderbelicht aspect is in de aanpak van team TER omdat er geen gestructureerde aanpak op dat vlak bestaat. Nu is het afhankelijk van de individuele medewerkers of en in hoeverre de ideologie of het gedachtegoed van een cliënt ook daadwerkelijk aan bod komt. En met

---

<sup>69</sup> Interview RN-medewerker 9, Interview R2-9, Rotterdam 2017.

sommige cliënten wordt het gesprek over ideologie wel gestart maar wordt niet per se inhoudelijk ingegaan op de ideologie. Dat wordt als een beperking gezien, omdat zelfs voor cliënten die niet heel sterk ideologisch onderlegd zijn, het gedachtegoed wel datgene is waarbinnen zij hun identiteit bepalen en dat betekenis geeft aan hun handelen. Door alle respondenten wordt benadrukt hoe moeilijk het is iemand te stimuleren zijn of haar gedachtegoed te veranderen, en dat dit ook niet altijd mogelijk is. Daardoor zien sommige werkers dit niet als een doel op zich maar richten zij zich liever op het stimuleren van het afzweren van het gebruik van geweld. Eén van de respondenten zegt in dat verband dat daarom meer moet worden ingezet op het bieden van een (alternatief) toekomstperspectief, waarbij de nadruk op andere leefgebieden komt te liggen. ‘Hierdoor probeer je niet in te gaan op iemands gedachtegoed – aangezien dit zo lastig is – maar op andere gebieden waarbij de hoop is dat iemand in een ‘andere flow’ terecht komt.’<sup>70</sup> Daarbij gaat de aandacht dus meer uit naar alternatieve identiteitsvorming, in de hoop daarmee ook de legitimering van geweld te ondermijnen.

Er zijn ook andere perspectieven op het belang van religie en ideologie voor de doelgroep en de aanpak. Zo is er één werker die er bij aantreding in het TER team vanuit ging dat religie een grote rol zou spelen, en zich er daardoor erg in ging verdiepen. In de eerste maanden van dit werk bleek echter dat het belang van religie niet zo zwaarwegend was als de werker in eerste instantie had aangenomen. Groepsdynamiek en het gevoel ergens bij te horen waren belangrijker voor het merendeel van zijn cliënten. Eén van de werkers die vanaf het begin bij het TER team betrokken is geweest, zegt door de tijd heen een ontwikkeling te hebben gezien in de doelgroep: in eerste instantie speelde ideologie wel degelijk een grote rol als motivatie voor delinquent gedrag, maar dit is in recentere jaren meer op de achtergrond geraakt.<sup>71</sup> Een groot deel van de nieuwe cliënten is volgens deze werker niet erg bezig met ideologie, maar is beter te karakteriseren als crimineel die zijdelings bij radicale groepen of individuen betrokken is geraakt.

Desalniettemin ziet het merendeel van het team ideologie als een zeer belangrijk component in het werk en als iets wat deze doelgroep duidelijk onderscheidt van de reguliere delinquenten. Zij onderstrepen de noodzaak kennis van de religie en/of ideologie van de cliënt te hebben. Het ingaan op de rol van de religie of ideologie wordt gezien als een belangrijk mechanisme dat essentieel kan zijn om te duiden in hoeverre de cliënt echt religieus of ideologisch gemotiveerd is en zo ja, welke interventies dan voor de hand liggen.

#### **3.4.4 Rechts-extremisme**

Het merendeel van de cliënten van team TER valt te plaatsen binnen de jihadistische stroming. Sinds 2017 heeft het team echter ook te maken met rechts-extremisten. Er wordt dan ook gekeken in hoeverre de aanpak voor deze cliënten anders zou moeten zijn dan voor de rest van de doelgroep. Zowel de teamleden die deze cliënten onder begeleiding hebben als de managers gaan ervan uit dat deze cliënten passen binnen de huidige opzet van het TER

---

<sup>70</sup> Interview RN-medewerker 3, Interview R1-3, Den Haag 2016.

<sup>71</sup> Interview RN-medewerker 4, Interview R3-4, Den Haag 2017.

team. Wel gaven meerdere werkers aan dat er behoefte is aan inhoudelijke kennis over de vorm en ideologie van de rechtsextremistische beweging in Nederland. Ook gaven twee TER-team leden aan behoefte te hebben aan inzage en vergelijking met de aanpak van de omliggende landen die soms al een langere traditie hebben waar het gaat om het re-integreren van rechtsextremisten, zoals bijvoorbeeld Duitsland, Noorwegen en Zweden.

### 3.4.5 Evaluatie cognitieve logica

De aanpak van RN – en specifiek het TER-team – is gestoeld op de fundamentele aanname dat re-integratie van de cliënten met een extremistische achtergrond in potentie mogelijk is. Meer concreet houdt dat in dat de teamleden het hoofddoel (het terugdringen van de kans op recidive) zien als een realistisch doel. De wetenschappelijke literatuur onderschrijft deze aanname, en meerdere studies (zowel op individueel als op collectief niveau) hebben laten zien dat ook gedetineerden met een extremistische achtergrond na deradicalisering en/of uittreding kunnen re-integreren in de maatschappij.<sup>72</sup>

Uit de evaluatie komt als eerste naar voren dat het TER-team twee belangrijke voorwaarden stelt voor een succesvolle aanpak: het opbouwen van een werkalliantie en een individuele aanpak. Deze twee voorwaarden worden ook in de eerder besproken literatuur onderstreept als cruciaal. Ten tweede onderstreept de evaluatie dat alle werkers vinden dat de ideologie of het gedachtegoed van hun cliënten datgene is wat de doelgroep onderscheidt van reguliere cliënten. In het verlengde daarvan werkt het TER-team vanuit de aanname dat de ideologie bespreekbaar moet worden gemaakt, moet worden geduid en dat die gesprekken en duiding aanknopingspunten moeten bieden voor mogelijke interventies. Ook deze aanname is in overeenstemming met de wetenschappelijke literatuur, waarin het belang van ideologie in re-integratie wordt onderkend.

Tegelijkertijd is er sprake van voortdurende onduidelijkheid in de literatuur over de precieze rol van ideologie bij re-integratie trajecten. Is deradicalisering een voorwaarde voor een succesvolle uitkomst? Ongeacht hoe die discussie uiteindelijk beslecht wordt, biedt het kunnen inzetten op zowel uittreding als deradicalisering een belangrijke voorwaarde voor een flexibele en individuele aanpak. Ten opzichte van de eerdere evaluatie van de Nederlandse aanpak is dan ook opgevallen dat ideologische deradicalisering een belangrijker rol is gaan spelen binnen het RN-programma. De toegenomen aandacht voor, en expertise op, dit aspect vergroot de mogelijkheden die binnen het team TER bestaan om maatwerk te leveren voor cliënten die vooral door hun wereldbeeld lijken te worden gedreven. Samenvattend kan de cognitieve logica worden geëvalueerd als doelgericht en realistisch.

---

<sup>72</sup> Sarah Marsden. "Introduction." In *Reintegrating Extremists*. (Londen: Palgrave Pivot, 2017). See also Anne Speckhard. "Prison and community-based disengagement and de-radicalization programs for extremist involved in militant jihadi terrorism ideologies and activities." In *Psychosocial, organizational and cultural aspects of terrorism*. (Neuilly-sur-Seine: NATO-Research and Technology Organisation, 2011): 1-14., and Fernando Reinares, "Exit from terrorism: A qualitative empirical study on disengagement and deradicalization among members of ETA," *Terrorism and Political Violence* 23, (2011): 780–803.

### 3.4.6 Evaluatie operationele logica

Wat betreft de operationele logica, de aannames over de capaciteit van de organisatie om het beleid ten uitvoer te brengen, was de belangrijkste assumptie dat RN de meeste geschikte partij is om dit type re-integratie werk uit te voeren gezien de bestaande ervaring met het reguliere reclasseringswerk. Specifiek was de aanname dat het TER-team uit zou groeien tot een zelfstandig functionerende groep werkers met kennis van radicalisering, extremisme en terrorisme. Daardoor zou het team een aanspreekpunt moeten worden binnen de bredere RN-organisatie en de strafrechtelijke keten over deze onderwerpen. Deze aannames lijken terecht; zowel de TER-werkers als ketenpartners (b.v. Openbaar Ministerie, politie, NCTV) onderschrijven dat RN de meest geschikte partij is voor de implementatie van dit specifieke re-integratieprogramma. RN heeft bovendien veel kennis en expertise in huis als het op de begeleiding van ‘reguliere’ cliënten aankomt die ook binnen team TER wordt aangewend.

In de startfase van het programma was een obstakel dat de specifieke kennis en expertise op het vlak van radicalisering en jihadisme nog ontbrak binnen RN.<sup>73</sup> Ondertussen is op dat vlak een grote stap voorwaarts gemaakt. Het team heeft door de begeleiding van in totaal 159 cliënten met een extremistische achtergrond in vijf jaar tijd zeer veel inhoudelijke ervaring opgedaan. Tegelijk is binnen het team gestart met specifieke opleidingen: een groep van vier personen is door een theoloog getraind op het vlak van Islamitische radicalisering. Ook heeft het hele team in 2014 de training ‘Cultureel Vakmanschap’ van de organisatie ‘Bedrijfseducatie met Humor en Resultaat’ (BEHR)-groep gevolgd. Ook de aanname dat het team een aanspreekpunt zou worden binnen RN en binnen de strafrechtelijke keten komt overeen met de waargenomen praktijk. De verschillende samenwerkingspartners bevestigen dat ze RN zien als een centrale partij als het gaat om de aanpak van deze doelgroep. Alle geïnterviewden van externe partijen (NCTV, Gemeenten, OM, TA) gaven aan dat ze het TER-team vooral waarderen voor hun inhoudelijke expertise en bereidwilligheid die expertise en informatie te delen.

In de startfase van het programma werd de regiostructuur van RN gezien als een mogelijke belemmering voor een centrale aanpak. De huidige evaluatie toont aan dat de koppeling van deze regiostructuur met een landelijk team ook voordelen oplevert. Namelijk, dat de lokale kennis van de cliënt, diens netwerk en de invloed van regionale problematiek wordt gekoppeld aan centraal opgebouwde expertise en begeleiding. Een kanttekening die daarbij gemaakt moet worden is dat het toekennen van nieuwe cliënten aan begeleiders op dit moment gebeurt vanuit beschikbaarheid en geografische locatie, in plaats van op basis van de beste overeenkomst qua persoon of kennis. Dat is iets waarvan door diverse respondenten werd gezegd dat er nog winst te behalen valt.

### 3.5 Procesevaluatie

Hoe is de organisatorische implementatie van het project verlopen? Is het project uitgevoerd zoals beoogd? Wat waren eventuele knelpunten? Om deze vragen te beantwoorden is

---

<sup>73</sup> Bart Schuurman, Edwin Bakker. “Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013–2014.” *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 8, no.1: 70.

gekeken naar hoe de uitvoering van het project intern is verlopen qua beschikbare interventies en samenwerking binnen het team. Daarnaast is gekeken naar hoe de samenwerking in de afgelopen jaren is verlopen met andere partners in de strafrechtelijke keten, zoals gemeenten, MinJenV, het OM, politie en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Specifiek zal de samenwerking met twee nieuwe partijen in de keten worden bekeken die naar aanleiding van de integrale aanpak Jihadisme zijn opgericht, te weten Exits en het Familiesteunpunt (later samengevoegd onder de noemer Landelijk Steunpunt Extremisme).

### **3.5.1 Interventies**

Op dit moment heeft het TER-team beschikking over het standaardpakket aan maatregelen dat RN ook voor reguliere cliënten hanteert. Hieronder valt bijvoorbeeld hulp bij het regelen van huisvesting, onderwijs of uitkering, het voeren van wekelijkse gesprekken als gevolg van de meldplicht en het houden van elektronisch toezicht. Anders dan de reguliere aanpak begeleidt het TER-team cliënten in duo's, in plaats van één-op-één. Bovendien wordt het team ondersteund door een psycholoog. Daarnaast is specifiek voor deze doelgroep het risico-meetinstrument Violent Extremism Risk Assessment-2R (VERA-2R) ontwikkeld om een betere inschatting te maken van de individuele profielen. Als het gaat om specifieke interventies die voor deze doelgroep zijn ontwikkeld zijn dat de mogelijke inzet van een theoloog en de interventie Inclusion die aan het einde van het onderzoek beschikbaar kwam. Hieronder worden deze interventies nader toegelicht.

#### **3.5.1.1 Inzet theoloog**

Alle werkers benadrukken het belang van de islamitisch theoloog. Deze externe deskundige wordt ingezet voor duiding en begeleiding waar dit nodig is, bijvoorbeeld omdat een werker onvoldoende kennis heeft om een inschatting te maken van de ideologische motivatie of de autoriteit mist een religieus of ideologisch thema aan te snijden. De cliënt moet instemmen met de gesprekken met deze theoloog en deze vrijwillige basis wordt als essentieel beschouwd om het gesprek zinvol en effectief te laten verlopen. De theoloog voert de gesprekken alleen met de cliënt, dus in afwezigheid van de TER-team medewerkers, die achteraf zijn duiding ontvangen. De werkers zien een knelpunt in het feit dat veel werk bij deze ene theoloog wordt neergelegd. In de looptijd van het onderzoek werd in een later stadium ook gebruik gemaakt van enkele andere theologen.

In het verleden is het vertrouwen van RN enkele malen geschonden door externe deskundigen,<sup>74</sup> dat heeft ertoe geleid dat RN nu extra waakzaam is met het in zee gaan met externen. De consequentie daarvan is dat het niet makkelijk is experts te vinden die kunnen worden ingezet voor deze doelgroep waarvan duidelijk is dat ze binnen de CTER-keten als betrouwbaar worden gezien. Eén van de mogelijke oplossingen die het team hiervoor ziet is dat in de nabije toekomst meerdere werkers training krijgen van de huidige theoloog om zo hun eigen religieuze kennis te verdiepen. Tijdens het onderzoek werd die verdiepende

---

<sup>74</sup> Andreas Kouwenhoven en Merijn Rengers, "Overheid heeft tekort aan deradicaliseringsexperts," *NRC Handelsblad*, laatst gewijzigd 23 mei 2015, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/05/23/overheid-heeft-tekort-aan-deradicaliseringsexperts-a1416086>.

training al gestart. De respondenten geven echter aan dat het lastig blijft dat de werkers niet dezelfde autoriteit op dit gebied (zullen) hebben als een theoloog. Daarnaast geven enkele werkers ook aan dat niet alle theologen over dezelfde kwaliteiten beschikken. Soms heeft een cliënt geen persoonlijke klik met de theoloog of heeft een theoloog te weinig kennis van een specifiek onderdeel van het gedachtegoed van een cliënt. De inzet van dit ‘middel’ leidt dus niet altijd tot het beoogde resultaat.

### **3.5.1.2 VERA-2R, Inclusion en COSA-interventie**

Het TER-team is recentelijk getraind in het gebruik van de Violent Extremism Risk Assessment (VERA-2R), die mede door het NIFP is ontwikkeld en wordt gebruikt. Ondanks dat de teamleden aangeven dat de training waardevol was geven ze ook aan dat het onduidelijk is wat ze verder kunnen doen met de VERA-2R methodiek. Daarnaast geven de respondenten aan dat de VERA-2R methodiek zoveel informatie en overleg vergt om bruikbaar te zijn dat ze daar over het algemeen geen of weinig ruimte en tijd voor hebben binnen hun huidige takenpakket. Als gevolg daarvan wordt de VERA-2R nu niet standaard gebruikt door het team, waardoor een instrument om op gestructureerde wijze aan risicoschatting te doen onderbenut blijft.

Daarnaast werd in 2017 een individuele cognitieve vaardigheidstraining (CoVa) ontwikkeld specifiek voor deze doelgroep, genaamd Inclusion. Dit naar aanleiding van de conclusie dat de bestaande CoVa niet geschikt was voor de doelgroep. Inclusion werd op moment van afronden van het onderzoek getest door het team en vijf medewerkers zijn specifiek getraind op deze interventie. In het afgelopen jaar is ook onderzocht of het mogelijk is een Circles of Support and Accountability (CoSA) methode aan te passen voor deze doelgroep. De CoSA is van origine ontwikkeld voor de doelgroep zedendelinquenten. Het achterliggende idee voor het toepassen op de TER-doelgroep is dat door vrijwilligers uit de samenleving in te zetten en te koppelen aan een cliënt, re-integratie wordt vergemakkelijkt omdat deelname aan een niet-radicaal sociaal netwerk wordt gestimuleerd.

Eind 2017 heeft het landelijk managementteam van RN, na het raadplegen van praktijkdeskundigen en wetenschappers, besloten de ontwikkeling van CoSa voor jihadistische extremisten niet voort te zetten. Enkele teamleden gaven de belangrijkste reden hiervoor aan. Zij merken op dat een groot verschil tussen zedendelinquenten en cliënten met een extremistische achtergrond is dat juist deze laatste groep veel minder geïsoleerd is en zich juist vaak gesteund ziet door het netwerk, waardoor de wil om uit het netwerk te stappen en de behoefte aan een alternatief netwerk een stuk minder aanwezig is. Daarnaast speelde ook het organisatorische argument dat de doelgroep van een dusdanig beperkte omvang is dat het optuigen van een nieuwe organisatiestructuur daarmee niet te rechtvaardigen is.

### **3.5.2 Onderlinge samenwerking**

De werkers zijn over het algemeen positief over de interne organisatie en samenwerking binnen RN. De zorg voor de medewerkers is goed, er is voldoende onderlinge steun en er zijn maatregelen getroffen voor de veiligheid van de individuele werkers. Daarnaast wordt het als zeer positief beschouwd dat men in duo's werkt binnen het TER team. Dit vergroot het



gevoel van veiligheid volgens de respondenten. Ook de ondersteuning die wordt geboden door de psycholoog die specifiek voor het TER-team beschikbaar is wordt door de meerderheid van de respondenten genoemd als een positief en een belangrijk punt om te kunnen omgaan met de stress die het werk met zich mee kan brengen. Daarbij gaat het zowel om stress in de persoonlijke zin als in de werksfeer. Verschillende medewerkers geven aan dat het werk veel van hen vraagt, omdat zowel de contacten met cliënten als de onderlinge contacten met het team (bijvoorbeeld op de team WhatsApp groep) ook in de avonden en weekenden door (kunnen) gaan; het werk gepaard gaat met veel reistijd; en omdat rondom sommige cliënten gevoelens van onmacht of zelfs angst voor aanslagen bestaan.

Een punt van aandacht is het feit dat het team en de werklust steeds zijn gegroeid tussen 2012 en 2017: het team is gegroeid van twee naar veertien medewerkers maar de werklust is in diezelfde tijd gestegen van vijf naar 159 cliënten. Uit de interviews komt naar voren dat dit ertoe leidt dat de teamvergaderingen die eens in de twee weken plaatsvinden chaotischer verlopen en dat er minder ruimte is voor discussie over specifieke cliënten. Tegelijkertijd heeft de groei ook geleid tot meer specialisering binnen het team. De kennis en kunde over de doelgroep is gegroeid en samenwerking met partnerorganisaties is verder verbeterd. Vier medewerkers zijn reeds door de theoloog opgeleid en een andere medewerker volgt een opleiding op het vlak van psychiatrie, waardoor de inhoudelijke expertise voortdurend wordt vergroot.

### **3.5.3 Sociale media en elektronische controle**

Een contactverbod en een verbod op het gebruik van sociale media zijn twee voorwaarden die vaak door de rechter worden opgelegd aan cliënten binnen de TER-doelgroep. De controle op deze twee bijzondere voorwaarden wordt in sommige gevallen door team-TER als een knelpunt ervaren. Elektronische Controle (EC) is bedoeld om te voorkomen dat cliënten in een bepaald gebied komen en dat werkt goed. Echter, door ketenpartners wordt soms verwacht dat het TER-team ook contactverboden kan controleren, wat in de praktijk een stuk lastiger is. Daarnaast bestaat het risico dat RN met het delen van EC-informatie bijdraagt aan opsporing, iets waar EC niet voor is bedoeld en wat reclassering wettelijk ook niet is toegestaan. EC stelt RN wel in staat om de beweging van een cliënt te bekijken en eventueel te vergelijken met andere cliënten, maar dat gebeurt achteraf en is een tijdrovende klus.

Sociale media is nog lastiger aangezien daar een duidelijke wettelijke basis ontbreekt voor het monitoren: wat mag wel en niet bekeken worden door TER-medewerkers en hoe moet worden omgegaan met zo verkregen informatie? Cliënten kunnen ervoor kiezen kunya's of andere schuilnamen te gebruiken online en zich daarmee relatief onzichtbaar te maken. En hoe weet je of controle sluitend is – wat is wel en niet zichtbaar online? In de praktijk loopt de omgang met sociale media enorm uiteen: een drietal respondenten is zeer actief in het monitoren van sociale media en deelt relevante informatie met het team, terwijl de meerderheid van het team aangeeft sociale media niet te monitoren. Het monitoren van sociale media gebeurt niet alleen bij cliënten die een mediaverbod hebben maar gebeurt voor zover het mogelijk is informatie te vinden. Voor zowel EC als een verbod op het gebruik van sociale media door cliënten moet de rol van RN beter worden uitgewerkt.

### **3.5.4 Financiering**

Eén van de problemen voor het team, waar voornamelijk geïnterviewden op beleids- of managementniveau naar refereren, is de financieringsconstructie. RN wordt per opdracht betaald – opdrachtgevers zijn DJI, OM en gemeenten. Een financieringsprobleem is de inzet van de theoloog: binnen de opzet van financiering van het MinJenV kan die inzet, wanneer deze niet kan worden bekostigd van het door RN geclaimde TER-budget dat is toegekend, niet als verdiepingdiagnostiek of ambulante behandeling worden vergoed. Dat betekent dat de kosten voor de inzet van de theoloog gedragen worden anderszins worden bekostigd, bijvoorbeeld door onder- en overproductie op producten uit te middelen (c.q. kosten subsidiebreed te versleutelen) of het eigen vermogen aan te spreken. Eén van de managers van het team geeft aan dat in 2017 dusdanig vaak een beroep op de expertise van de theoloog is gedaan dat al in november een extra kostenpost van ruim €134.000 was ontstaan. Voor het jaar 2018 is bij het MinJenV een extra projectfinanciering aangevraagd van €100.000 om de inzet van deze theologisch consulent mogelijk te maken. Een ander financieringsprobleem doet zich voor met betrekking tot de duo-samenwerking en werd reeds in de eerste evaluatie opgemerkt: de uren die gedraaid worden kunnen in het ICT-systeem van RN maar door één werker geschreven worden, wat betekent dat de helft van de uren die worden besteed aan een cliënt niet als zodanig opgegeven kunnen worden. Geen van deze financiële obstakels heeft het team-TER weerhouden om haar werkzaamheden uit te voeren, maar het is duidelijk dat er urgent naar de financieringsstructuur moet worden gekeken om ook activiteiten op de langere termijn te waarborgen.

Een groot deel van de extra kosten die met de TER-werkzaamheden samenvielen werden in eerste instantie gedekt door de NCTV, maar dit is per eind 2015 stopgezet. Hiervoor in de plaats is besloten de financiering van adviezen en toezichten onder te brengen in de structurele financiering die RN krijgt van het MinJenV. Hierbij is ook besloten om de dubbele financiering voor het duo toezicht te financieren. Dit wordt als een stap vooruit gezien. De adviezen worden inmiddels via lumpsum gefinancierd en in deze lumpsum financiering is vooralsnog geen rekening gehouden met de duo-begeleiding van het TER-team. RN zal voor de toekomst nagaan of dit nog hanteerbaar is en of hier ook extra financiering voor benodigd is.. Het management van het TER-team is bezig met het inzichtelijk maken van waar geld en uren naar toe gaan, om ervoor te zorgen dat in de toekomst kan worden geclaimd met als doel dat ook deze activiteiten gefinancierd kunnen gaan worden. Afgelopen jaren draaide Reclassering Nederland verlies op het TER team. Met de honorering van de gevraagde projectfinanciering voor het TER-team lijkt dit probleem voor 2018 inmiddels opgelost.

### **3.5.5 Delen van informatie en privacy**

Een ander belangrijk knelpunt betreft de onduidelijkheid waar het gaat om het delen van informatie. Elf werkers geven aan dat ze door de centrale opzet van het team over veel kennis beschikken over de extremistische netwerken waarvan cliënten deel uitmaken of maakten. In enkele gevallen leidt die informatiepositie ook tot zorgen over personen uit de directe omgeving van een cliënt. In zulke gevallen is voor de werkers niet duidelijk wat ze kunnen

doen met relevante informatie. In verband met privacyregelgeving mag informatie soms niet gedeeld worden tussen partners, terwijl dit wel degelijk als essentieel wordt gezien voor de (nationale) veiligheid. In de praktijk wordt uit de interviews duidelijk dat ketenpartners vaak officieus alsnog de nodige informatie delen, maar het gebrek aan duidelijkheid over wat gedeeld mag worden bemoeilijkt dit proces.

### **3.5.6 Ketensamenwerking**

De samenwerking met partners uit de strafrechtketen is in vergelijking met de eerste evaluatie steeds intensiever en professioneler geworden. Het merendeel van de werkers en managementmedewerkers benoemen hier de bijzondere rol van RN binnen de keten: het TER-team is één van de weinige partijen die niet over maar met de doelgroep spreekt, en dat ook op wekelijkse basis. Door alle externe partijen die geïnterviewd zijn wordt dit genoemd als de reden dat het TER-team (en daarmee RN) als essentiële partner wordt beschouwd. Hieronder zal de samenwerking per partner besproken worden in de volgorde gemeenten, NCTV, Exits/Familiesteunpunt, OM, politie en NIFP.

#### **3.5.6.1 Gemeenten**

In verband met de lokale aanpak van extremisme die in Nederland wordt toegepast hebben gemeenten veel invloed op het beleid met betrekking tot radicalisering. Dit betekent ook dat de kwaliteit van de samenwerking erg verschilt per gemeente, merken tien werkers op. Dit wordt bevestigd door andere ketenpartners zoals het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE). Medewerkers van het LSE merken daarbij op dat de verwachtingen over informatiedeling sterk uiteenlopen per gemeente, wat zorgt voor onduidelijkheid.<sup>75</sup> Soms is er weinig inhoudelijke kennis aanwezig binnen de gemeente en soms lijken gemeenten niet te willen erkennen dat extremisme een rol speelt. Gemeenten herkennen dit probleem ook; bijvoorbeeld de coördinator bureau nazorg van de gemeente Den Bosch, die aangeeft dat de aanpak behoorlijk verschilt in de kleinere gemeenten rondom Den Bosch en dat de kennis ook niet overal op het gewenste niveau ligt.<sup>76</sup> De respondent van de gemeente Venray gaf aan dat de gemeente zelf niet over inhoudelijke kennis beschikt en juist om die reden de steun van Exits heeft ingeroepen door middel van een coaching traject.<sup>77</sup> Over het algemeen zien de werkers wel dat zodra zich een concrete zaak aandient de betreffende gemeente aan de slag gaat: de wil is er, soms mist alleen de kennis en kunde. Over met name Den Haag, Arnhem en Delft wordt uitermate positief gesproken en wordt unaniem benoemd dat de samenwerking goed verloopt en dat die gemeenten ook veel personen in dienst hebben met expertise op dit terrein. Als achterblijvers werden in de periode 2017 sommige delen van Limburg en de gemeenten Den Bosch, Almere en Gouda genoemd. Richting het einde van dit onderzoek (eerste helft 2018) geven echter zowel RN als NCTV aan dat ook die gemeenten inmiddels positieve ontwikkelingen hebben doorgemaakt wat betreft de wil en de expertise omtrent de doelgroep.

---

<sup>75</sup> Interview medewerker LSE 3, De Bilt 2018.

<sup>76</sup> Interview coördinator Bureau Nazorg, gemeente Den Bosch, Den Bosch 2018.

<sup>77</sup> Interview medewerker gemeente Venray, Venray 2018.

Daarnaast wordt specifiek de samenwerking met Amsterdam door bijna alle TER-werkers bestempeld als problematisch. Dat komt volgens hen voornamelijk doordat Amsterdam een eigen (compleet andere) aanpak hanteert ten opzichte van de rest van Nederland. Binnen die aanpak is in de woorden van een van de respondenten ‘een heel kinderachtig en stroperig systeem’,<sup>78</sup> van meerdere lagen gecreëerd waarbij de betrokken partijen vooral de eigen organisatie willen profileren; waarbij de gemeente heel makkelijk verantwoordelijkheid kan afschuiven naar de uitvoerende organisaties en waarbij het gevoel heerst dat alle partijen buiten Amsterdam bewust op afstand en buiten de deur worden gehouden. Ook in de interviews met de externe partijen (OM, NCTV-medewerkers) wordt bevestigd dat Amsterdam een eigen koers vaart en dat het een lastige samenwerkingspartner is in de keten. De Amsterdamse aanpak wordt door de respondenten als zeer tijdrovend en inefficiënt bestempeld. De aanpak van Amsterdam is inderdaad anders opgezet dan in veel andere gemeenten, zo blijkt uit de interviews met de gemeente. De Amsterdamse aanpak kenmerkt zich door een veelheid aan partijen die binnen de gemeente zogenoemde casus regisseurs leveren. In totaal werden dertien partijen genoemd met wie alle casussen worden besproken en vervolgens wordt per casus gekeken wie van deze partijen de beste kandidaat is om een casus regisseur te leveren. De casus regisseur stelt vervolgens een plan van aanpak op dat wordt besproken in het Integraal Toets en Advies Team Radicalisering (ITATR) en daarna start de uitvoering van het plan van aanpak.<sup>79</sup> Daarmee lijkt de aanpak inhoudelijk wel sterk overeen te komen met de aanpak van andere gemeenten en RN; het grote verschil lijkt dan ook vooral te zitten in het proces (de verschillende lagen en procedures) en de hoeveelheid betrokkenen. Daarmee is het voor externe partijen niet altijd duidelijk wie aanspreekpunt is op een bepaalde casus of waar informatie te vinden is.

Eén van de werkers benadrukt dat de rol van RN in de veiligheidshuis-overleggen vaak erg belangrijk is. Immers, het TER-team heeft van de daar aanwezige partners vaak als enige (naast in sommige gevallen de Raad voor de Kinderbescherming of wijkagenten) daadwerkelijk contact met de doelgroep en dus wordt veel gekeken naar de werkers om een beter inzicht te krijgen van de voortgang en de risico's van de betreffende persoon. Twee werkers zouden graag zien dat er meer afstemming zou zijn tussen de aanpak van gemeenten, en wellicht een meer centraal beleid, zodat kennis, kunde en aanpak meer en beter worden afgestemd en gedeeld. In sommige regio's is die afstemming anno 2018 actief opgepakt, bijvoorbeeld in de regio Noord-Brabant en Zeeland, waar gezamenlijk met gemeenten en justitie een project ‘Koers en kansen’ is gestart met de bedoeling de aanpak op nazorg meer te stroomlijnen.<sup>80</sup>

### **3.5.6.2 NCTV**

Ook wat betreft de NCTV wisselt hoe de samenwerking wordt ervaren door de werkers. Verschillende respondenten hebben intensief contact en anderen nauwelijks met de specifieke contactpersoon van de regio waarin zij werkzaam zijn, waardoor de ervaringen uiteenlopen. Over het algemeen constateren de werkers die al lang deel uitmaken van het TER-team een

---

<sup>78</sup> Interview RN-medewerker 12, Interview R2-12, Utrecht 2017.

<sup>79</sup> Interview medewerker gemeente Amsterdam, Amsterdam 2018.

<sup>80</sup> Interview coördinator Bureau Nazorg, gemeente Den Bosch, Den Bosch 2018.

terugtrekkende beweging vanuit de NCTV. In de begintijd van het team was er veel contact met de dossierhouder vanuit de NCTV, bij elk teamoverleg was deze persoon aanwezig en dat droeg veel bij aan de kennis en kunde van de werkers op dit onderwerp. Zes medewerkers geven aan dat de nieuwe dossierhouder van de NCTV na het vertrek van deze persoon lange tijd lastig te bereiken was. Het contact werd van halverwege 2015 tot medio 2016 als slecht bestempeld, maar is gedurende de periode van het onderzoek verbeterd door aantreden van een nieuwe NCTV-portefeuillehouder.

Een beleidsmedewerker van het OM merkt op dat de NCTV zich over het algemeen meer terughoudend en coördinerend opstelt in vergelijking met vroeger, maar dat dit geen probleem is aangezien dat ook meer de rol is die de NCTV op zich zou moeten nemen – al helemaal nu de ketenpartners zelf meer ervaring opgedaan hebben. Dat past overigens ook in de oorspronkelijke doelstellingen van de NCTV aangaande hun samenwerking met RN; het idee was om na aanvankelijke nauwe betrokkenheid RN steeds meer ‘op eigen benen’ te laten staan op dit dossier.

Voor Team-TER blijft de NCTV belangrijk als vraagbaak en om beleid en trainingen te toetsen. Daarnaast wordt benoemd dat de NCTV een belangrijke coördinerende rol heeft: daar moet het overzicht zijn van wie wat doet en wie de regierol op zich neemt. Over het algemeen bestaat bij het management van team-TER de perceptie dat de verhouding en contacten met de NCTV goed zijn terwijl de werkers het gevoel hebben dat de dossierhouder van de NCTV een sterkere betrokkenheid zou kunnen tonen bij hun werkzaamheden. Ook wordt door meerdere werkers opgemerkt dat in sommige regio’s de NCTV-medewerkers nog erg jong en onervaren zijn en daardoor geen of weinig kennis hebben over zowel de doelgroep alsook over de partners die een rol spelen in de ketensamenwerking. Dat maakt het moeilijk goed in te schatten waar de NCTV bij kan helpen.

Eén van de respondenten zou graag zien dat de medewerkers van de NCTV een meer proactieve rol op zich nemen, vooral wanneer zij op de hoogte zijn van bijvoorbeeld de komst van een (potentiële) terugkeerder: door dit te delen, kan het TER team al in de startblokken staan. Een andere medewerker verwijst naar de politieke rol van NCTV-medewerkers. De NCTV werkt in naam van de Minister en is gericht op de uitvoering van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waardoor in meerdere interviews naar voren komt dat het gevoel heerst bij ketenpartners dat de politieke druk binnen de NCTV vaak zwaarder lijkt te wegen dan de inhoudelijke overwegingen rondom deze doelgroep.<sup>81</sup>

### **3.5.6.3 Exits/Familiesteunpunt/LSE**

In 2015 zijn het Familiesteunpunt Radicalisering en Exits opgericht, vanaf oktober 2015 waren beide operationeel. Vanaf medio 2017 zijn Exits en Familiesteunpunt ondergebracht

---

<sup>81</sup> In reactie herop geeft MinJenV aan: ‘De NCTV adviseert partijen op basis van dreiging en weerstand. Gezien team TER zich sinds 2012 heeft ontwikkeld tot een landelijk gekende professionele partner, heeft de NCTV zich meer ‘op afstand’ gepositioneerd. Sinds 2017 is het formele opdrachtgeverschap rond TER belegd bij DGSenB. NCTV en DGSenB werken dan ook nauw samen op het terrein van deradicalisering en re-integratie in justitieel kader.’

bij het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) en is de naam van Exits aangepast naar Forsa.<sup>82</sup> Het Familiesteunpunt Radicalisering richt zich op families van radicaliserende en geradicaliseerde personen. Het Steunpunt biedt kennis en instrumenten voor de omgang met geradicaliseerde familieleden. Doel is radicalisering van broertjes, zusjes of andere familieleden tegen te gaan

en het plegen van strafbare feiten te voorkomen.’<sup>83</sup> Exits richt zich op het ‘bevorderen dat geradicaliseerde personen uit het extremisme stappen, re-integreren in de samenleving buiten het jihadistische netwerk en geen veiligheidsrisico meer vormen, omdat het gebruik van geweld en zo mogelijk de jihadistische ideologie wordt afgezworen.’<sup>84</sup> Personen die uit het jihadisme willen stappen worden onder strenge voorwaarden begeleid door deze exit-faciliteit. Na aanmelding van een casus wordt zowel door Exits als door het Familiesteunpunt per casus gekeken wat er nodig is en op welke manier ondersteuning geboden kan worden. Een onderdeel van ondersteuning kan zijn psychologische hulpverlening of inzet van een theoloog. Deze organisaties begeleiden geradicaliseerde individuen of uitreizigers en kunnen ze desgewenst in contact brengen met mensen die in dezelfde situatie zitten.

Drie werkers hebben positieve ervaringen met het Landelijk Steunpunt Extremisme, vooral in de vorm van het Familiesteunpunt. Omdat het Familiesteunpunt zich richt op een doelgroep die buiten het strafrechtelijk kader valt waarbinnen RN opereert, wordt dit over het algemeen gezien als een waardevolle aanvulling op de werkzaamheden van team-TER. De ervaringen met Exits in algemene zin zijn minder positief. Ten eerste werkt RN binnen een strafrechtelijk kader, terwijl Exits op vrijwillige basis werkt. Dit heeft als gevolg dat RN niet zomaar informatie mag delen met Exits. Daarnaast wordt door de TER-werkers genoemd dat Exits zelf aan cliënten vertelt dat alles wat wordt besproken volledig vertrouwelijk is, waardoor Exits ook geen informatie met andere partners in de keten deelt. Dit heeft volgens het TER-team tot gevolg dat informatie niet of te weinig wordt gedeeld, ook waar dit wel van belang is.

In het verlengde daarvan zijn er problemen met de rolverdeling. Omdat RN vanuit een strafrechtelijk kader werkt terwijl Exits door gemeenten gevraagd wordt ingezet, is de rolverdeling onduidelijk en zit Exits naar mening van het TER-team vaak in hetzelfde vaarwater. Wanneer onduidelijk is of iemand veroordeeld zal worden, en dus binnen het strafrechtelijk kader zal vallen, betreft de gemeente vanuit die onzekerheid soms Exits er al bij. De respondenten merken op dat dit in de praktijk er al toe heeft geleid dat in enkele gevallen cliënten de partijen tegen elkaar uit spelen, bijvoorbeeld door zich onwillig op te stellen naar de ene partij of zich te beroepen op advies van de andere partij. Bijkomend probleem is dat Exits haar aanpak niet deelt vanuit haar wens een vertrouwensband op te willen bouwen met subjecten.

---

<sup>82</sup> In dit rapport zal verwezen worden naar Exits aangezien dit gedurende het merendeel van de looptijd van dit onderzoek de naam was van de betreffende organisatie

<sup>83</sup> NCTV. *Vierde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*. Den Haag: NCTV, 2015. [https://www.nctv.nl/binaries/bijlage-3-familieondersteuning-en-exits\\_tcm31-32378.pdf](https://www.nctv.nl/binaries/bijlage-3-familieondersteuning-en-exits_tcm31-32378.pdf).

<sup>84</sup> Ibid.

Ook de medewerkers van LSE bestempelen de samenwerking met RN als ‘ingewikkeld’. Volgens hen heeft dat met name te maken met onduidelijkheid rondom opdrachtgeverschap. Als voorbeeld noemen ze dat Exits soms, of Familiesteunpunt altijd, door gemeenten wordt ingeschakeld en dat in de praktijk soms pas in de uitvoering blijkt dat RN ook een traject heeft lopen met dezelfde cliënt of een cliënt in diezelfde familie. Daarnaast geven de respondenten van LSE ook aan dat in een aantal gevallen Exits al was gestart met een traject in een vrijwillig kader, wat dan later moet worden overgedragen aan RN. De al beschikbare informatie over de betreffende personen kan volgens hen wegens interne privacy protocollen dan ook niet gedeeld worden, wat de samenwerking ook niet bevordert. Ten slotte erkent ook LSE dat in enkele gevallen sprake is van cliënten die de twee partijen (RN en Exits) tegen elkaar uitspeelden. Vanuit Exits wordt dat expliciet benoemd als ‘contra-duiding’ – iets wat LSE-medewerkers vooral zien bij meer geharde cliënten waarvan zij het beeld hebben dat die voornamelijk in behandeling komen om informatie te verzamelen in plaats van om daadwerkelijk geholpen te worden.<sup>85</sup> De wrijving die uit deze problematische rolverdeling voortkomt is ongewenst en niet bevorderlijk voor de werkrelatie tussen RN-medewerkers en hun cliënten, noch voor de effectiviteit van de aanpak. Wel gaven de LSE-respondenten aan dat volgens hen het merendeel van de problematische samenwerking met RN speelde onder de vorige manager en dat LSE en RN momenteel gezamenlijk met de NCTV om tafel zitten om een meer heldere afbakening en rolverdeling af te spreken.<sup>86</sup>

Volgens meerdere teamleden komen deze problemen onder andere doordat RN niet betrokken is geweest bij de oprichting en positionering van Exits. Daardoor heeft Reclassering niet bij kunnen dragen aan de positionering van Exits in de keten en zag men zich ineens geconfronteerd met een nieuwe partner met wie geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Zo legt één van de respondenten uit dat er geen impactanalyse is gemaakt als het gaat om waar de organisatie zich gaat richten, wie ze gaat tegenkomen, en wat de positie is van de organisatie (ook ten opzichte van andere organisaties).

Tot slot wordt opgemerkt dat Exits als partij zich in de beginfase sterk profileerde als niet-overheidspartij, terwijl het wel degelijk vanuit de NCTV werd gefinancierd en opgezet. Door interne problemen bij Exits is een nieuwe manager aangesteld die eerder bij de NCTV werkte en in die hoedanigheid ook aan de oprichting van Exits heeft gewerkt. Dit wordt door enkele TER-team medewerkers genoemd als zowel iets wat voor RN een schijn van belangverstrengeling met zich meebrengt, als ook iets wat voor cliënten mogelijk problematisch kan zijn, zeker gezien de doelgroep die zich vaak wantrouwig opstelt tegenover de overheid. Vanuit het TER-team werd dan ook opgemerkt dat het de moeite waard zou zijn het Landelijk Steunpunt Extremisme op een soortgelijke wijze te evalueren als het TER-team met het doel de samenhang in de keten te verbeteren.

#### **3.5.6.4 OM, politie en NIFP**

---

<sup>85</sup> Interview LSE-medewerker, 1 en 2, Den Haag 2018.

<sup>86</sup> Interview LSE-medewerker 1, Den Haag 2018.

Ook met het OM wisselt de kwaliteit van de ervaren samenwerking, omdat ook hier wordt samengewerkt met regionale parketten waar verschillende Officieren van Justitie en beleidsmedewerkers actief zijn. In de regio's Arnhem en Den Haag is de samenwerking zeer goed. Er is goed en veelvuldig overleg en belangrijke informatie wordt tijdig en pragmatisch gedeeld. Een van geïnterviewden zegt dat 'het nooit teveel is': de partners weten elkaar te vinden wanneer dit nodig is en zullen elkaar helpen. Werkers in andere regio's hebben meer problemen, bijvoorbeeld met het opbouwen van vertrouwen en het delen van informatie voorafgaand aan zittingen. Eén werker noemde bijvoorbeeld dat hij een dag voor de zitting werd opgeroepen als getuige, waardoor er erg weinig voorbereidingstijd was. Dit werd als onprofessioneel beschouwd.

Ook ten aanzien van de politie gelden wisselende ervaringen. Sommige TER-leden zijn tevreden over de samenwerking, terwijl twee anderen net als bij de gemeenten spreken over versnippering. Het NIFP wordt als een belangrijke partner beschouwd, waar kennis en duiding vandaan gehaald kan worden. Het overleg is goed, zegt een werker. Ook als de partners het niet met elkaar eens zijn over een cliënt en hoe de rapportage eruit moet zien, wordt er constructief overlegd. Ook wordt er informatie met elkaar gedeeld waar nodig. Op het moment worden NIFP en team TER getraind in het gebruik van de VERA-2R als instrument om risicoschatting op het gebied van gewelddadig extremisme te bevorderen. Dit wordt als waardevol beschouwd, omdat beide partijen dan dezelfde taal spreken, ondanks dat het TER-team in interviews aangeeft de VERA-2R niet in de dagelijkse praktijk te gebruiken.

### **3.6 Impact evaluatie**

Wat is de impact van het Nederlandse beleid voor de re-integratie van gedetineerden met een extremistische achtergrond? Hoe succesvol is het programma gebleken in het behalen van de beleidsdoelstellingen? De voornaamste doelstelling van het programma was het terugdringen van de kans op recidive door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. Een tweede doelstelling was het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op en controle over voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen. Het derde en laatste beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande contraterrorisme maatregelen met een programma dat vooral op preventie is gericht.

#### **3.6.1 Terugdringen kans op recidive onder (voormalig) gedetineerde extremisten**

Voor de evaluatie van het programma is de belangrijkste vraag in hoeverre de specifieke TER-aanpak erin is geslaagd het primaire beleidsdoel van recidivereductie door middel van specialistische resocialisatie en nazorg te bewerkstelligen. Allereerst kan op basis van de cijfers gesteld worden dat de Nederlandse aanpak effectief lijkt op dit punt als we het hebben over specifieke recidive op terrorisme-gerelateerde delicten. Van de 159 cases waar het TER-team bij betrokken is geweest in de afgelopen vijf jaar kan in vier gevallen worden gesproken over terrorisme-gerelateerde recidive in de vorm van uitreis naar Syrië/Irak tijdens het toezicht. Naast die vier gevallen zijn drie andere cases van recidive vastgesteld in de vorm van reguliere criminaliteit. Dat komt neer op een totaal van zeven, of 4,4%.



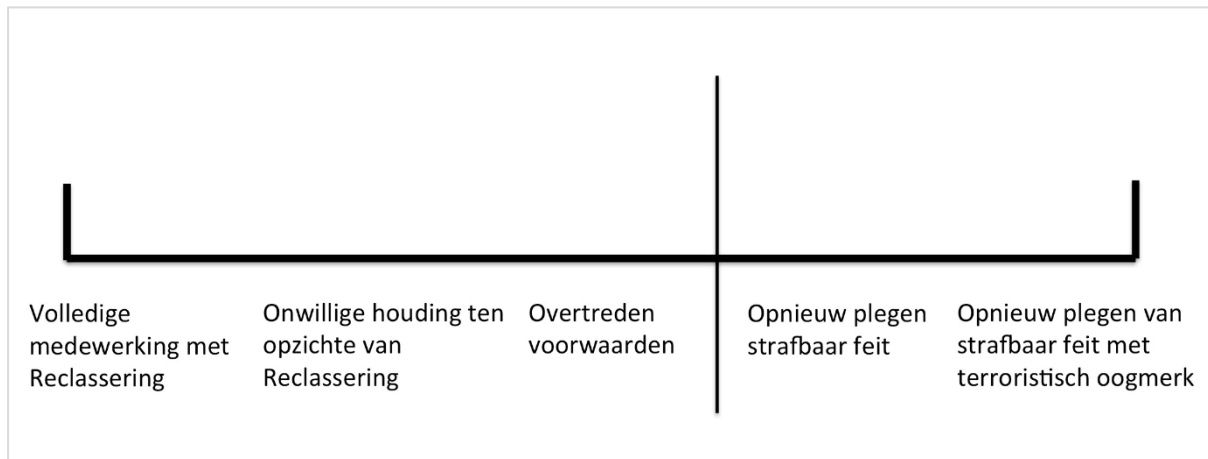
Die cijfers moeten echter wel in de juiste context worden gezien. Recidive werd door het team alleen bijgehouden tijdens de toezicht periode. In die periode wordt door het team gekeken of de criminogene factoren afnemen tijdens het toezicht en worden cases kwalitatief besproken in het tweewekelijks teamoverleg waar dat nodig wordt gedacht. Of cliënten na de toezichtsperiode recidiveerden wordt niet door RN geregistreerd, omdat RN de mogelijkheid daartoe niet heeft. Alleen als een cliënt opnieuw wordt aangemeld vanwege een ander delict kan RN op basis daarvan vaststellen dat een persoon is gerecidiveerd. Dat betekent dat van het merendeel van de cases (die al zijn afgerond) geen overzicht van recidive bestaat na afloop van het RN-toezicht, terwijl het uiteindelijke doel van de bredere aanpak (zowel van RN als van het gevangeniswezen) het voorkomen van lange-termijn recidive is.

Een andere factor is dat een deel van de cliënten onder toezicht staat in afwachting van hun rechtszaak (schorsingstoezicht) waardoor zij in die periode vaak bewust goed gedrag vertonen in het kader van de aankomende rechtszaak. Soms wordt dit ook aan cliënten geadviseerd door advocaten. Die zogenaamde ‘proceshouding’ kan recidive gedurende die toezicht periode verminderen. Ten slotte speelt mee dat een deel van de cliënten na schorsingstoezicht van RN in detentie terecht komt, waar de mogelijkheden tot recidive zeer beperkt zijn. Daarnaast geven de managers van het team aan dat het merendeel van de trajecten nog van recente aard zijn en dat dus nog weinig te zeggen is over langetermijn recidive. Ook de andere partijen in de keten lijken geen zicht te hebben op recidive van deze doelgroep. Algemene recidive in Nederland wordt vastgelegd in de WODC-recidivemonitor maar wordt niet uitgesplitst voor deze specifieke groep. Dit zou wel mogelijk zijn als RN in de versleutelde gegevens die zij afdraagt aan het WODC ten behoeve van de recidivemonitor deze groep een aparte codering mee zou geven. Daarbij geldt wel dat de recidivecijfers van het WODC vijf jaar na dato worden gepubliceerd, wat betekent dat voor de TER-doelgroep de komende jaren inzichtelijk zou kunnen worden gemaakt wat de recidive-cijfers zijn van 2012-nu. De meest opvallende conclusie wat betreft de impact van de Nederlandse aanpak is dan ook dat de belangrijkste doelstelling van de aanpak (recidive van deze doelgroep voorkomen) op dit moment niet meetbaar is. Voor een duidelijk beeld van recidive onder deze doelgroep is urgent en essentieel hier onderzoek naar te doen.

Een tweede conclusie van belang is dat het begrip recidive voor deze doelgroep beter moet worden vastgelegd. In de huidige situatie wordt de mate waarin het traject succesvol is ingeschat op basis van de professionele expertise van de teamleden van RN. Op de vraag ‘wat is recidive voor deze doelgroep?’ geeft de meerderheid van de respondenten aan dat recidive bestaat uit het opnieuw plegen van een strafbaar feit – waarbij de respondenten verschillen van mening of dat opnieuw moet gaan om een strafbaar feit met terroristisch oogmerk. Het uitblijven van terrorisme-gerelateerde recidive werd het meest belangrijke geacht door alle respondenten, gevolgd door andere vormen van crimineel gedrag. Wanneer er geen recidive plaatsvond werd op basis van de houding van de cliënt ingeschat hoe groot de kans op succesvolle re-integratie was (zie Figuur 3). Op basis van die opvatting ontstaat een continuüm waarop succes voor deze doelgroep wordt afgezet. Het doel van de aanpak voor deze doelgroep is dus breder dan alleen het voorkomen van recidive.



*Figuur 3 – Opvatting van succes/effectiviteit voor recidivereductie van de TER-doelgroep*



Zeven gevallen van (al dan niet terrorisme-gerelateerde) recidive op 159 cases komt neer op 4,4% recidive voor deze doelgroep, wat als uitzonderlijk laag is te beschouwen. Er zijn drie factoren te noemen die bijdragen aan het lage recidivecijfer. Allereerst speelt mee dat veel cliënten langere tijd onder toezicht van RN staan terwijl zij nog in afwachting zijn van hun rechtszaak, iets wat vaak leidt tot een zogenaamde ‘proceshouding’ waarbij de cliënt er veel baat bij heeft goed gedrag te vertonen in aanloop naar de rechtszaak, soms ook op aanraden van de advocaat. Als tweede speelt mee dat een groot deel van de doelgroep een (in enkele gevallen lange) periode in detentie zit na afloop van het schorsingstoezicht, een omstandigheid die het plegen van strafbare feiten zeer bemoeilijkt. Ten slotte speelt een rol dat een groot deel van de cases al is afgerond, en voor die cases was op moment van het afronden van het onderzoek geen inzicht in de recidivecijfers naast de zeven bekende gevallen.

Binnen de hiervoor genoemde kaders lijkt de aanpak van RN als effectief te bestempelen. Vier gevallen van terrorisme-gerelateerde (en zeven gevallen in totaal van) recidive op een populatie van 159 cliënten is laag te noemen, zeker in vergelijking met algemene recidivecijfers van om en nabij de 50% voor ‘reguliere’ gedetineerden. Dat is opvallend omdat tegelijk uit de evaluatie duidelijk werd dat deze doelgroep over het algemeen een afkeer heeft van de overheid en overheidsinstanties, waaronder RN, en omdat het TER-team op het vlak van interventies nog weinig specialistische interventies voor deze doelgroep wist te ontwikkelen en implementeren.

Als we deze conclusie koppelen aan de cognitieve logica van het programma (dat deze groep te resocialiseren en re-integreren is en dat een goede vertrouwensband (de werkalliantie) daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is) dan sluit deze conclusie daarop aan. De houding van cliënten ten opzichte van RN of het TER-team lijkt medebepalend voor het succes van de aanpak en volgens de respondenten lukt het bij het merendeel van de cliënten om die band op te bouwen. Deze conclusie wordt onderschreven door de interviews met de cliënten zelf. Alle geïnterviewde cliënten gaven aan dat ze RN als partner waardevol vinden vanwege de continuïteit en de vertrouwdheid van de personen die hen begeleiden – iets wat vaak tegenwicht biedt aan de hoeveelheid aan partijen en actoren die zich bezighouden met de

personen en hun directe omgeving. Daarbij moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat de vijf cliënten die zijn geïnterviewd allen open stonden voor medewerking aan dit onderzoek – wat een bias kan impliceren op het vlak van een meer positieve houding ten opzichte van RN.

In de vorige evaluatie van de Nederlandse aanpak was de voornaamste conclusie dat het nog te vroeg was om iets te concluderen, aangezien de groep cliënten te klein was en het programma gedurende het onderzoek zowel inhoudelijk als organisatorisch nog volop in ontwikkeling was. Ten opzichte van die conclusie kan nu voorzichtig worden geconcludeerd dat de Nederlandse aanpak succesvol lijkt, althans wanneer naar succes binnen de toezichtperiode wordt gekeken. Dit is een belangrijke kwalificatie; het blijft namelijk opvallend dat voor recidivereductie alleen wordt gekeken naar de toezichtperiode, terwijl voor de samenleving recidive juist ook na die periode bijzonder relevant is. Zoals eerdergenoemd wordt dat niet door het TER-team bijgehouden gezien daar de mogelijkheid toe ontbreekt en ook uit de interviews met andere partijen werd duidelijk dat de recidivecijfers voor deze doelgroep niet apart worden bijgehouden (bijvoorbeeld in de WODC-monitor). Ook vindt binnen RN geen structurele monitoring of evaluatie plaats tijdens of direct na afloop van het toezicht op basis van vooraf opgestelde indicatoren. Toezicht door RN betekent namelijk dat de cliënt in kwestie zich vaak eenmaal per week – soms eenmaal per twee weken – moet melden bij RN. Als sprake is van een elektronische enkelband kan ook achteraf worden gecontroleerd waar een cliënt zich bevond op een specifiek tijdstip. Dat betekent dat cliënten niet voortdurend in de gaten worden gehouden en dat er relatief veel ruimte bestaat om onder de radar van RN op nieuw betrokken te raken bij het plegen van strafbare feiten, al dan niet in de sfeer van terrorisme. Los van kwalitatieve ad-hoc monitoring en evaluatie van het re-integratieproces door het TER-team ontbreekt het aan een helder en gestructureerd mechanisme om niet alleen het reclasseringstoezicht maar vooral ook lange termijn recidive te monitoren en evalueren. Het verdient dringend de aanbeveling om juist ook dit soort informatie te gaan bijhouden.

### **3.6.2 Het uitbreiden van controle en toezicht**

Als het gaat om het tweede beleidsdoel, het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op en controle over voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen, dan is ook hier de conclusie dat het programma effectief is. Het TER-team heeft de middelen om controle en toezicht effectief uit te voeren en doet dit ook in de praktijk door een combinatie van meldplicht, gespreksvoering, interventies en in veel gevallen elektronische controle. Het verplichte karakter van toezicht door RN zorgt ervoor dat bijna alle cliënten (op de vier na die zijn uitgereisd tijdens hun toezicht) zich ook daadwerkelijk melden en – ook al is het lang niet altijd van harte – meedoen aan het RN-programma. Ook hier geldt dus dat het programma in eerste instantie succesvol is maar dat zicht op de lange termijn ontbreekt. Het lijkt met name belangrijk om de eerdergenoemde financiële obstakels structureel op te lossen.

### **3.6.3 Het creëren van een preventief programma**

Het derde en laatste beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande Nederlandse contraterrorisme maatregelen met een programma dat vooral op preventie is gericht. Dit beleidsdoel ligt deels in het verlengde van het eerste doel, recidivereductie als het gaat om preventie van crimineel gedrag (met terroristische intenties). Uit de voorgaande impactanalyse blijkt dat er positieve indicatoren zijn wat betreft het reduceren van de kans op recidive, althans tijdens de toezicht periode. Maar het voorkomen van terugval op langere termijn blijft een uitermate lastig punt, vooral waar het de ideologische overtuiging van de cliënten betreft. Er is een groep cliënten waarvan de TER-werkers aangeven dat ze ondanks hun positieve houding en bereidwilligheid, geen afstand willen nemen van hun jihadistisch gedachtegoed. Daarnaast is er een groep cliënten waarbij het team het gevoel heeft dat ze zo beïnvloedbaar zijn dat ze tijdens de begeleiding wellicht afstand nemen van geweld en/of een gewelddadige ideologie maar dat ze kwetsbaar blijven voor elke vorm van beïnvloeding van buitenaf, juist ook na beëindiging van het toezicht. Bij een deel van de doelgroep is dus sprake van uittreding maar niet van deradicalisering. En met name bij deze twee doelen – afstand nemen van het netwerk en van de ideologie – wordt duidelijk uit de evaluatie dat het team hier nog middelen ontbeert, nog los van de vraag of het mogelijk is dergelijke middelen te ontwikkelen.

Meerdere respondenten gaven aan dat ze vaak het gevoel hebben dat het noodzakelijk is iemand compleet uit zijn/haar fysieke netwerk te halen en daarvoor een alternatief te bieden, iets wat simpelweg een te grote inspanning vergt die ook buiten het mandaat of de capaciteiten valt van RN. In een aantal gevallen was het wel mogelijk iemand letterlijk naar een andere gemeente te laten verhuizen waardoor meer fysieke afstand werd gecreëerd tot het netwerk, maar uiteindelijk werd vaak opgemerkt dat Nederland een klein land is en dat men ‘elkaar allemaal kent’. Bovendien is contact via internet of telefoon een stuk moeilijker te monitoren. Afstand nemen van de ideologie is iets waarvan in alle rondes duidelijk werd dat het team ondanks de beschikbare kennis en expertise, daarvoor vooral de theoloog als de aangewezen persoon ziet. Een deel van het team is wel getraind door de theoloog maar gebruikt de daardoor opgedane kennis vooral voor duiding of het stellen van vragen. Het hebben van inhoudelijke theologische of ideologische discussies wordt dus vooral gezien als een taak voor externe specialisten en daarover werd meerdere keren opgemerkt dat er uiteindelijk helaas maar weinig personen zijn die daarvoor geschikt zijn.

Kortom, de werkzaamheden van team-TER lijken een belangrijke bijdrage te leveren aan het verkleinen van de kans op (terrorisme gerelateerde) recidive, zij het wellicht met name tijdens de toezicht periode. Daarmee is het beleidsdoel om een preventief programma op te richten deels behaald. Maar wil het preventieve aspect van deze werkzaamheden ook op langere termijn zo goed mogelijk worden gewaarborgd, dan zijn verdere stappen noodzakelijk. Op de eerste plaats moet er meer informatie over recidive buiten de toezicht periode worden verzameld. Daarnaast blijft het noodzakelijk om verdere middelen, tijd en expertise beschikbaar te maken voor het verbeteren van de mogelijkheden om deradicalisering en uittreding langdurig te borgen. Het is echter de vraag op deze stappen op het domein van RN liggen. RN verricht haar werk in een strafrechtelijk kader. Zodra dit kader niet meer geldt moet RN haar bemoeienis met een subject beëindigen en kan dat indien nodig worden

overgenomen door partners in het lokale sociale domein of door inlichtingen-en veiligheidsdiensten.

## 4 Conclusie

---

Halverwege 2012 startte binnen Reclassering Nederland (RN) een programma gericht op de re-integratie van gedetineerde extremisten. Het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER)-team werd opgericht op initiatief van een medewerker van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Inmiddels is het team gegroeid van vijf tot veertien medewerkers, aangestuurd door twee managers en ondersteund door een vaste psycholoog. De rol van de NCTV is veranderd van een aansturende naar een coördinerende rol en ook financieel is de NCTV niet meer de partij die deze aanpak financiert. De voornaamste doelstelling van het programma was het tegengaan van recidive door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. Het secundaire beleidsdoel was het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op en controle over voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen. Een tertiair beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande contraterrorisme maatregelen met een programma dat vooral op preventie is gericht.

Om te evalueren in hoeverre dit programma erin is geslaagd deze beleidsdoelen te behalen, werd de Universiteit Leiden gevraagd om tussen januari 2016 en december 2017 de voortgang van het programma in kaart te brengen. Dit is een opvolging op een eerdere evaluatie die is uitgevoerd tussen februari 2013 en februari 2014. De evaluatie bestond uit drie interviewrondes met de medewerkers van het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER-)team van RN, de NCTV, een aantal medewerkers van het Openbaar Ministerie (OM) en een aantal cliënten. Daarnaast zijn de voorlopige bevindingen halverwege de evaluatie aan team TER voorgelegd om zo de accuratesse en compleetheid van het onderzoek verder te verbeteren.

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal: In hoeverre hebben de werkzaamheden van team TER in de periode januari 2016 tot april 2018 een bijdrage geleverd aan het verminderen van de kans op recidive onder cliënten met een extremistische of terroristische achtergrond? Op basis van de bevindingen uit de literatuur en de eerste evaluatiestudie werd de hoofdvraag geadresseerd aan de hand van drie deelvragen:

1. Hoe heeft de zogenaamde ‘programmatheorie’ die ten grondslag ligt aan dit re-integratie project zich tussen januari 2016 en april 2018 ontwikkeld? Hierbij gaat het om de aannames die de betrokken partijen hanteren over hoe dit type cliënten te re-integreren is. Werden er verschillende aannames binnen het project gehanteerd? Zijn die in overeenstemming met wetenschappelijke inzichten over dit thema? Zijn die aannames met verloop van tijd aan veranderingen onderhevig geweest?
2. Hoe is de organisatorische implementatie van het project tussen januari 2016 en december 2018 verlopen? Hierbij is van belang of het programma wordt uitgevoerd zoals beoogd, en wat eventuele knelpunten in de implementatie zijn.

3. Wat zijn de door de betrokken partijen gepercipieerde (gewenste en ongewenste) uitkomsten sinds de aanvang van het programma? Hierbij wordt bekeken in hoeverre de getroffen maatregelen, in de ogen van de betrokken partijen, cognitieve en gedragsmatige veranderingen teweeg hebben gebracht onder de betrokken cliënten. Is het risico op recidive afgenomen?

## **Bevindingen**

### *Evaluatie cognitieve en operationele logica*

De aanpak van het TER-team is gestoeld op de aanname dat re-integratie van de doelgroep van gedetineerden met een extremistische achtergrond in potentie mogelijk is. Uit de evaluatie komt als eerste naar voren dat het TER-team twee belangrijke voorwaarden stelt voor een succesvolle aanpak: het opbouwen van een werkaliantie en een individuele aanpak. Die twee voorwaarden worden door de respondenten niet zozeer als specifieke interventies gezien maar als kader waarbinnen het programma en de bijbehorende interventies uitgevoerd dienen te worden. Deze twee voorwaarden zijn beide in overeenstemming met de eerder besproken literatuur waarin zowel de vertrouwensband tussen begeleiders en cliënten als het gebrek aan een standaard of blauwdruk voor deradicalisering (en dus de noodzaak tot een individuele aanpak en het belang van flexibiliteit) wordt onderstreept. Met name het belang van het opbouwen van een werkaliantie komt ook als belangrijkste conclusie uit de evaluatie van de diverse re-integratieprogramma's in het buitenland naar voren.

Het tweede aspect van de cognitieve logica dat uit de evaluatie naar vorenkomt is het belang van het ideologische aspect. Uit de interviews blijkt dat alle werkers vinden dat de ideologie of het gedachtegoed van hun cliënten datgene is wat de doelgroep onderscheidt van reguliere cliënten. In het verlengde daarvan werkt het TER-team vanuit de aanname dat de ideologie bespreekbaar moet worden gemaakt, moet worden geduid en dat die gesprekken en duiding aanknopingspunten moeten bieden voor mogelijke interventies. Ook deze aanname is in overeenstemming met zowel de wetenschappelijke literatuur, waarin het belang van ideologie in re-integratie wordt onderkend, als met de evaluatie van bijvoorbeeld het Zweedse programma Fryshuset en het Duitse Hayat. Ten opzichte van de eerdere evaluatie van de Nederlandse aanpak is het opvallend dat ideologische deradicalisering een meer belangrijke rol is gaan spelen binnen het RN-programma. Samenvattend kan de cognitieve logica worden geëvalueerd als doelgericht en realistisch.

Wat betreft de operationele logica, de assumpties over de capaciteit van de belaste organisatie om het beleid daadwerkelijk ten uitvoer te brengen, was de belangrijkste aanname dat RN als organisatie de meest geschikte partij is en dat zij ook over de middelen beschikt om het beleid ten uitvoer te brengen. Uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat RN als partner in de strafrechtelijke keten, en de TER-werkers in het bijzonder, inderdaad de meest geschikte partij is voor de implementatie van dit specifieke re-integratieprogramma. RN heeft veel kennis en expertise in huis voor de reguliere doelgroep van delinquenten, en alle respondenten uit het team hebben een achtergrond in het reguliere reclasseringswerk. Een groot deel van de aanpak voor deze doelgroep komt overeen met de normale aanpak voor justitiabelen, wat RN een logische en geschikte partner maakt.



In de startfase van het programma was een obstakel dat de specifieke kennis en expertise op het vlak van radicalisering en jihadisme nog ontbrak binnen RN. Ondertussen is op dat vlak een grote stap voorwaarts gemaakt. Het team heeft alleen al door de begeleiding van in totaal 159 justitiabelen met een extremistische achtergrond over vijf jaar tijd zeer veel inhoudelijke ervaring opgedaan op dat vlak. Tegelijk is binnen het team gestart met de opbouw van expertise op specifieke thema's zoals rechtsextremisme, psychopathologie en jihadistische ideologie. Ook de aanname dat het team een aanspreekpunt zou worden binnen RN en binnen de strafrechtelijke keten klopt met de praktijk. Alle geïnterviewden van externe partijen (NCTV, Gemeenten, OM, TA) gaven aan dat ze het TER-team vooral waarderen voor hun inhoudelijke expertise en bereidwilligheid die expertise en informatie te delen. Een kanttekening die daarbij gemaakt kan worden is dat het toekennen van nieuwe cliënten aan begeleiders op dit moment gebeurt vanuit beschikbaarheid en geografische locatie, in plaats van op basis van de beste match qua persoon of kennis. Dat is iets waarvan door diverse respondenten werd gezegd dat er nog winst te behalen valt.

### *Procesevaluatie*

De procesevaluatie richtte zich op de implementatie van het programma en mogelijke knelpunten daarbinnen. Wat betreft de interventies die het team kan inzetten voor de doelgroep blijkt dat de inzet van de theoloog als voornaamste interventie wordt gezien. In de afgelopen jaren heeft de TER-unit een tijd met één theoloog gewerkt en op dit moment zijn meerdere theologen actief via RN. Knelpunten op dit vlak zijn het feit dat er veel werk bij eerst één en later enkele theologen wordt neergelegd. Daarnaast hebben enkele medewerkers training gehad van deze theoloog maar uit de interviews werd duidelijk dat de werkers vinden dat ze niet dezelfde autoriteit op dit gebied hebben als een theoloog. Andere interventies zijn de inzet van het risicobeoordelingsinstrument Violent Extremism Risk Assessment (VERA-2R) en Inclusion. Uit de evaluatie blijkt dat CoVa vervangen wordt door Inclusion, waarmee op dit moment een pilot wordt gedraaid in het team. In totaal waren in januari 2018 vijf medewerkers van het team getraind in de Inclusion interventie. Het is dus te vroeg om daar conclusies over te trekken. Over de VERA-2R werd duidelijk dat het instrument als waardevol wordt beschouwd, maar het kost de teamleden te veel tijd en werk waardoor het instrument in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt. Bovendien werd opgemerkt dat de VERA-2R geen handelingsperspectief biedt. Samenvattend zijn er nog (te) weinig specifieke interventies beschikbaar voor deze doelgroep, en de interventies die er zijn vaak of zwaarbelast (in geval van de theologen) of niet praktisch in gebruik (VERA-2R).

Elektronische controle (EC) als hulpmiddel bij een locatie-of gebiedsverbod en een verbod op het gebruik van sociale media zijn twee voorwaarden die vaak door de rechter worden opgelegd aan de TER-doelgroep. De controle op deze twee bijzondere voorwaarden wordt door in sommige gevallen door de respondenten als een knelpunt ervaren. Bij EC gaat het er dan om dat ketenpartners soms lijken te verwachten dat het TER-team ook contactverboden van cliënten kan controleren, bijvoorbeeld door het monitoren van sociale media of de EC van individuele cliënten, iets wat in de praktijk deels mogelijk is maar dat is een tijdrovende klus die alleen achteraf kan gebeuren (dus met terugwerkende kracht). Voor sociale media

geldt dat RN wettelijk gezien open bronnen mag bekijken, maar de monitoring van sociale media valt in eerste instantie niet binnen het mandaat van RN. Zoals aangegeven wordt het wel door een aantal teamleden gedaan maar het is moeilijk een totaalbeeld te krijgen van een persoon, de wettelijke basis ontbreekt en het team loopt het risico dat de verzamelde informatie gebruikt kan worden voor opsporingsdoeleinden. Dat het team het toch doet is vaak mooi meegenomen, maar het levert dilemma's op over wat te doen met de verkregen informatie (hoe maak je die "blauw"?).

De onderlinge samenwerking in het team verloopt soepel en naar tevredenheid van de werkers. Ook de samenwerking met ketenpartners verloopt over het algemeen prima. Met betrekking tot de samenwerking met gemeenten wordt opgemerkt dat er grote verschillen zijn in de gemeenten wat betreft kennis en wil tot samenwerking. Over Arnhem, Den Haag en Delft wordt zeer positief gesproken terwijl men over delen van Limburg, Den Bosch, Almere en Gouda minder positief is. Richting het einde van het project wordt door zowel RN als de NCTV aangegeven dat die gemeenten positieve ontwikkelingen hebben doorgemaakt op het gebied van expertise op dit terrein. Daarnaast zijn gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland in samenwerking met justitie een project 'Koers en kansen' gestart met als doel de aanpak op nazorg meer te stroomlijnen. Daarnaast wordt met name de samenwerking met Amsterdam als problematisch ervaren, vanwege een geheel andere aanpak in de hoofdstad die volgens de respondenten wordt gekenmerkt door eigenbelang en inefficiëntie.

De gemeente Amsterdam lijkt inderdaad een eigen aanpak te hebben. Dit verschil is niet zozeer inhoudelijk maar het verschil lijkt met name te zitten in het proces en de hoeveelheid aan betrokken partijen. Ook wat betreft de NCTV wisselt hoe de samenwerking wordt ervaren door de werkers. Over het algemeen bestaat bij het management/beleid de perceptie dat de verhouding en contacten met de NCTV-dossierhouder goed zijn terwijl de individuele TER-leden het gevoel hebben dat de NCTV een sterkere betrokkenheid zou kunnen tonen bij de centrale overleggen en dat de onderlinge contacten op regionaal niveau sterk afhankelijk zijn van de individuele personen die daar namens de NCTV werkzaam zijn. Ook wordt daarbij door meerdere werkers opgemerkt dat in sommige regio's de NCTV-medewerkers erg jong en onervaren zijn en geen of weinig kennis hebben over zowel de doelgroep alsook over de partners die een rol spelen in de ketensamenwerking. Ook door de andere partners in de strafrechtelijke keten (OM, Gemeenten) wordt geconstateerd dat de NCTV wordt gekenmerkt door veel jonge en onervaren medewerkers, en dat de politieke druk binnen de NCTV soms zwaarder lijkt te wegen dan inhoudelijke overwegingen rondom deze doelgroep. De samenwerking met OM en politie wordt door alle partijen als goed tot zeer goed bestempeld.

Het Familiesteunpunt Radicalisering en Exits dient apart genoemd te worden aangezien dit een nieuwe partij betreft dat deels hetzelfde takenpakket heeft als het TER-team. De samenwerking met deze partij wordt door bijna alle respondenten als problematisch ervaren, iets wat volgens de RN vooral wordt veroorzaakt door onduidelijkheid rondom de rolverdeling. Omdat beide partijen vanuit verschillende kaders werkt (vrijwillig/strafrechtelijk kader), is de rolverdeling onduidelijk en zit Exits naar mening van het TER-team vaak in hetzelfde strafrechtelijke vaarwater van RN. De respondenten merken

op dat dit in de praktijk er al toe heeft geleid dat in enkele gevallen cliënten de partijen tegen elkaar uit spelen (door zich onwillig op te stellen naar de ene partij of zich te beroepen op advies van de andere partij) maar ook dat er onnodig wrijving ontstaat tussen medewerkers. Medewerkers van het LSE geven aan in enkele gevallen eenzelfde ervaring te hebben waar RN en Exits tegen elkaar worden uitgespeeld, dit noemen zij contra-duiding. Daarnaast bleek uit de evaluatie dat Exits zich heeft geprofileerd als partij op afstand van de overheid, wat de TER-werkers in de praktijk als niet-juist ervaren, met name vanwege de sterke relatie tussen de NCTV en Exits. Medewerkers van het LSE geven aan dat de samenwerking met RN ingewikkeld is. Zij noemen als belangrijkste reden hiervoor onduidelijkheid rondom opdrachtgeverschap. Wel geven zij aan dat er momenteel gesprekken gaande zijn tussen de partijen (RN, Exits en NCTV) om afspraken te maken over een heldere afbakening en een duidelijke rolverdeling.

### *Impact evaluatie*

Voor de impactevaluatie van het programma is de belangrijkste vraag in hoeverre de specifieke TER-aanpak erin is geslaagd het primaire beleidsdoel van recidivereductie door middel van specialistische resocialisatie en nazorg te bewerkstelligen. De belangrijkste conclusie is dat de Nederlandse aanpak effectief lijkt op dit punt. Van de 159 cases waar het TER-team bij betrokken is geweest in de afgelopen vijf jaar kan in vier gevallen worden gesproken over recidive in de vorm van uitreis naar Syrië/Irak tijdens het toezicht. Daarnaast was drie keer sprake van reguliere recidive in de zin van betrokkenheid bij criminele feiten die niet terrorisme-gerelateerd waren.

Tegelijkertijd bleek uit de evaluatie dat er geen eenduidige definitie bestaat van ‘succes’ in de aanpak. Uit de interviews blijkt dat ‘succes’ voor het TER-team in eerste instantie het voorkomen van recidive (het plegen van strafbare feiten) betekent tijdens toezicht; en in tweede instantie gaat succes over de houding van de persoon tijdens het toezicht. Op beide fronten lijkt de aanpak van team-TER positief te kunnen worden beoordeeld; zowel als het gaat om de statistieken van recidive, als ook wanneer wordt gekeken naar de opvatting van succes en de houding van de cliënten. Dat is opvallend omdat tegelijk uit de evaluatie duidelijk werd dat deze doelgroep over het algemeen een afkeer heeft van de overheid en overheidsinstanties (waartoe RN ook wordt gerekend) en omdat het TER-team op het vlak van interventies weinig specialistische interventies heeft voor deze doelgroep.

Wel is opvallend dat voor recidivereductie alleen wordt gekeken naar recidive tijdens de toezicht periode, terwijl voor de samenleving recidive juist ook na die periode relevant is. Dat wordt niet door het TER-team bijgehouden en ook uit de interviews met andere partijen werd duidelijk dat de recidivecijfers voor deze doelgroep niet apart worden bijgehouden (bijvoorbeeld in de WODC-monitor). Ook vindt binnen RN geen structurele monitoring of evaluatie plaats tijdens of direct na afloop van het toezicht op basis van vooraf opgestelde indicatoren. Toezicht door RN betekent namelijk dat de cliënt in kwestie zich vaak eenmaal per week – soms eenmaal per twee weken – moet melden bij RN. Als sprake is van een elektronische enkelband kan ook achteraf worden gecontroleerd waar een cliënt zich bevond op een specifiek tijdstip. Dat betekent dat cliënten niet voortdurend in de gaten worden

gehouden en dat er relatief veel ruimte bestaat om onder de radar van RN op nieuw betrokken te raken bij het plegen van strafbare feiten, al dan niet in de sfeer van terrorisme. Los van kwalitatieve ad-hoc monitoring en evaluatie van het re-integratieproces door het TER-team ontbreekt het aan een helder en gestructureerd mechanisme om niet alleen het reclasseringstoezicht maar vooral ook lange termijn recidive te monitoren en evalueren. Daarmee blijft het lastig om onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit van specifieke interventies zoals bijvoorbeeld de inzet van de theoloog.

Als het gaat om het tweede beleidsdoel, het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op en controle over voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen, dan is ook hier de conclusie dat het programma effectief is. Het TER-team heeft de middelen om controle en toezicht effectief uit te voeren en doet dit ook in de praktijk door een combinatie van meldplicht, gespreksvoering, interventies en elektronische controle. Het derde en laatste beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande contraterrore maatregelen met een programma dat vooral op preventie is gericht. Op het vlak van preventie blijkt uit de evaluatie dat de inhoud van de aanpak, die door het team vaak werd gekarakteriseerd als het proberen iemand afstand te laten nemen van alles wat extremistisch is (het netwerk, de ideologie), lastig is. Een positieve houding en werkaliantie is het begin en een voorwaarde, maar vanaf dat punt wil het team dus werken aan het creëren van afstand van de ideologie en het netwerk als die factoren bijdragen aan strafbaar gedrag.

Afstand nemen van de ideologie is iets waarvan het team ondanks de beschikbare kennis en expertise vooral de theoloog als de aangewezen persoon wordt gezien en daarover werd meerdere keren opgemerkt dat er uiteindelijk helaas maar weinig personen zijn die daarvoor geschikt zijn. Wat betreft afstand creëren tot het netwerk geven meerdere respondenten aan dat ze vaak het gevoel hebben dat het noodzakelijk is iemand compleet uit zijn/haar fysieke netwerk te halen en daarvoor een alternatief te bieden, iets wat simpelweg een te grote inspanning vergt die ook buiten het mandaat of de capaciteiten valt van RN. In een aantal gevallen was het wel mogelijk iemand letterlijk naar een andere gemeente te laten verhuizen waardoor meer fysieke afstand werd gecreëerd tot het netwerk, maar uiteindelijk werd vaak opgemerkt dat Nederland een klein land is en dat men 'elkaar allemaal kent'. Bovendien is contact via internet of telefoon een stuk moeilijker te monitoren.

## 5 Aanbevelingen

---

Onderstaande aanbevelingen zijn onder te verdelen in algemene aanbevelingen, specifieke aanbevelingen voor RN en NCTV, en specifieke aanbevelingen voor de bredere ketensamenwerking. Naast bovenstaande indelingen zijn de aanbevelingen vervolgens gestructureerd op volgorde van prioriteit, waarbij de prioriteit is bepaald door twee punten, namelijk het inhoudelijke belang van de aanbeveling en de gevoelde urgentie op specifieke onderwerpen.

### Algemene aanbevelingen

- **Definiëren doelstelling:** Het is noodzakelijk dat het TER-team, idealiter gezamenlijk met NCTV, vaststelt wat wordt verstaan onder recidive en een succesvolle aanpak en wat realistische doelstellingen zijn voor deze doelgroep. Dit is gerelateerd aan het op meer gestructureerde wijze inzichtelijk maken en bijhouden van het succes of de impact van de aanpak. Een discussie moet gevoerd worden over wat het team als een succesvolle uitkomst ziet van de aanpak en hoe dat meetbaar kan worden gemaakt. Recidive is daar een onderdeel van maar uit de interviews blijkt dat ook de houding van de cliënt, het al dan niet overtreden van voorwaarden en het openstaan voor interventies worden gezien als onderdeel van de beoordeling van het succes van de aanpak.
- **Evalueren recidive voor de TER-doelgroep:** In het verlengde hiervan: Het voorkomen van recidive wordt in de aanpak van RN – en specifiek het TER-team voor deze doelgroep – als belangrijkste doelstelling gezien terwijl de daadwerkelijke recidive na toezicht niet wordt bijgehouden. De meest urgente aanbeveling is dan ook ervoor te zorgen dat een partij wordt belast met het in kaart brengen van en monitoren van de recidive van deze doelgroep. Dit zou logischerwijs bij politie of OM kunnen worden belegd.

### Specifieke aanbevelingen RN:

- **Kennis vastleggen:** In het onderzoek wordt geconcludeerd dat RN de afgelopen jaren veel kennis en expertise heeft opgebouwd binnen het TER-team en dat het succes van de aanpak daarmee zeer verbonden is aan de kennis en kunde van de medewerkers. Tegelijk is daarmee het risico dat expertise te veel bij de individuele teamleden ligt, waarmee bij vertrek van teamleden ook de opgedane kennis direct verdwijnt. RN zou voor het TER-team de aanpak moeten institutionaliseren, bijvoorbeeld door de specifieke aanpak vast te leggen in een handboek, door het opzetten van een vaste training voor nieuwe medewerkers, door het gestructureerd creëren van overdrachtsdocumenten en een niet te korte inwerkperiode.
- **Specifieke doelstelling per cliënt:** Naast het vaststellen van een algemene doelstelling voor het team is het van belang daarnaast voor elke individuele cliënt een doel wordt opgesteld op basis van de cliënt en de (wijzigende) context. Zeker gezien de conclusie dat dat deradicalisering en disengagement niet altijd wordt gezien als een mogelijkheid voor cliënten is het van belang vast te stellen wat dan wel het doel zou moeten zijn.

- **Opzetten analysecapaciteit:** Wat opvalt in het onderzoek is dat het TER-team over veel informatie beschikt die bij kan dragen aan een verbeterde aanpak en aan algemene analyse van de doelgroep. Het team komt nu niet toe aan (1) die informatie ook op een vaste plek en op een gestructureerde manier te verzamelen en (2) die informatie ook gebruiken voor inhoudelijke analyse. Gezien de nog beperkte kennis van wat re-integratie succesvol maakt en het gebrek aan betrouwbare en primaire bronnen zou RN meer tijd moeten besteden aan analyse van de doelgroep. Te denken valt aan onderzoek naar specifieke kenmerken en trends in de doelgroep, analyse van het netwerk, analyse van de rol die ideologie of religie speelt en een analyse van geweldsbereidheid in de doelgroep. Gezien de gevoelde overbelasting van individuele teamleden verdient het aanbeveling hiervoor een specifieke functie te creëren of het onderzoek uit te besteden aan een externe partij, eventueel in samenwerking met de NCTV.
- **Verder ontwikkelen maatwerk:** cliënten niet (slechts) verdelen op basis van praktische zaken zoals de huidige caseload van een medewerker, beschikbaarheid en geografische locatie maar juist (of ook) toewijzen op basis van inhoud – bestaande kennis en expertise in het team en bestaande banden met het netwerk waar de persoon zich in bevindt. In het verlengde daarvan: al in het beginstadium van een toezicht is het goed een standaard evaluatiemoment inbouwen om vast te stellen of het opbouwen van een werkalliantie wel of niet lukt en waarom; en bij een negatieve uitslag de cliënt eventueel aan een andere begeleider koppelen.
- **Capaciteit voor interventies op ideologie/religie opbouwen:** Het is van belang dat alle teamleden ideologie/religieuze motivatie kunnen herkennen en daarover in gesprek kunnen gaan. Op dit moment is een kleinere groep getraind door de theoloog maar het verdient aanbeveling vast te stellen wat het basisniveau van kennis is dat elke TER-werker moet hebben om met deze doelgroep te kunnen werken.
- **Training rechtsextremisme:** uit het onderzoek blijkt dat de behoefte bestaat in het team aan training over de vorm en ideologie van rechtsextremisme in Nederland en daarnaast over de aanpak en geleerde lessen uit omliggende landen.
- **Uitbreiden theologische capaciteit:** een groot risico en punt van zorg dat naar voren komt uit het onderzoek is dat het team leunt op slechts enkele theologen voor religieuze duiding en voor interventies op het vlak van religie en ideologie. Dat maakt het programma zeer kwetsbaar, omdat (1) daarmee de verantwoordelijkheid te veel bij enkele personen ligt, en als die wegvallen daar geen vervanging voor is; (2) dat de kwaliteit van de theologen niet of nauwelijks te monitoren is door het team; en (3) dat deze personen bekend wordt in de doelgroep wat een risico kan vormen voor hun veiligheid en effectiviteit. Zeker gezien het belang van het ideologische/religieuze aspect dat alle respondenten onderstrepen en het gevoelde gemis aan interventies op dat vlak is het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in het werven van meerdere theologen en tegelijk de theologische expertise ook in het team op te bouwen en te institutionaliseren.
- **Risico inschatting en VERA-2R:** de respondenten geven aan de VERA-2R methodiek op dit moment nauwelijks te gebruiken wegens de hoeveelheid informatie die nodig is (en vaak niet beschikbaar is) en vanwege de tijd die het kost om te overleggen over de uitkomst. Een efficiënter gebruik van risk assessment zou zijn om drie tot vier teamleden aan te wijzen die risk assessment in hun takenpakket krijgen toegewezen (en daarvoor

ook tijd krijgen) en op basis van die expertise ook meer tijd kunnen steken in analyse van de resultaten en overleg met andere actoren in de keten (NIFP, gevangeniswezen, NCTV) terwijl de andere teamleden niet meer standaard getraind hoeven te worden in de VERA-2.

- **Herstructureren tweewekelijks teamoverleg:** Met de groei van het team en de caseload lijkt het inhoudelijk bespreken van cases niet de meest efficiënte invulling van het tweewekelijkse overleg. Het is aan te bevelen van tevoren te inventariseren wie graag een cliënt wil bespreken en om welke redenen en dat dan in kleinere groepen te doen in de tweede helft van het overleg. Het eerste deel kan gebruikt worden voor mededelingen vanuit het management die voor het hele team relevant zijn of het informeren over nieuwe ontwikkelingen op beleidsniveau. Ook kunnen gastsprekers of experts aanschuiven om hun expertise te delen.
- **Financiering:** uit het onderzoek blijkt dat op het vlak van financiering op dit moment nog drie zaken buiten de financieringsopzet vallen: het duo-werk voor de rapportages, de inzet van de theoloog en het eerder starten van re-integratie tijdens detentie. Het management van het TER-team zou de kosten inzichtelijk moeten maken waarbij MinJenV de kosten kan beoordelen en de financiering tegen het licht moeten houden; daarbij moet worden besloten of en hoe de inzet van de theoloog kan worden gefinancierd en door welke partij.

#### **Aanbevelingen voor de ketensamenwerking:**

- **Aanpak voor cliënten die niet meewerken:** Op dit moment ontbreekt het aan een specifieke aanpak voor zogenoemde ‘naysayers’ – cliënten die weigeren mee te werken met RN. Dit kan zich uiten in het overtreden van voorwaarden (niet op komen dagen bij een afspraak, toch contact opnemen met personen waarvoor een contactverbod is opgelegd) of in het weigeren te praten met RN of openheid te tonen als gesprekken wel worden gevoerd. Nu kan RN weinig met dit type cliënt en heerst tegelijk het gevoel dat begeleiding door RN de laatste mogelijkheid is. In samenwerking met de bredere keten zou een plan van aanpak moeten worden bedacht voor deze cliënten.
- **Onderlinge afstemming gemeenten:** Om te voorkomen dat gemeenten die geen of weinig ervaring hebben met deze doelgroep opnieuw het wiel uitvinden is het noodzakelijk dat er meer afstemming tussen gemeenten over de aanpak van radicalisering plaatsvindt. Specifiek op het vlak van de inrichting van bijvoorbeeld het veiligheidshuis als platform zou gekeken kunnen worden naar landelijke trainingsdagen voor gemeenten zodat kennis, kunde en lessen uit de aanpak van andere gemeenten meer en beter worden afgestemd en gedeeld.
- **Samenwerking met Exits/Familiesteunpunt (nu Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE)):** Waar de ervaring met het Familiesteunpunt positief zijn blijkt uit dit onderzoek dat de rolverdeling en samenwerking met Exits als problematisch wordt ervaren. Twee concrete aanbevelingen die op dit punt perspectief bieden zijn allereerst het op een soortgelijke wijze als de TER-evaluatie evalueren van LSE en daarnaast vanuit de NCTV zorgen voor een betere afbakening en rolverdeling tussen de twee partijen. Dat kan door bijvoorbeeld LSE in te zetten in opdracht van RN, door LSE in de gevangeniscontext te laten werken of door LSE specifiek op familieleden in te zetten in plaats van op de individuele cliënt.

- **Specifieke voorwaarden:** Elektronische controle (EC): partners goed informeren wat wel en niet mogelijk is door middel van EC. Ook helder maken dat gedeelde EC-informatie niet bedoeld is voor opsporingsdoeleinden – ook al kan OM deze gegevens wel vorderen. Sociale media: MinJenV, OM en RN zouden gezamenlijk moeten uitzoeken c.q. vaststellen wat de wettelijke basis is voor controle van sociale media en wat in praktische zin mogelijk is gezien de beperkte tijd en middelen. Dit moet ook worden besproken in het team en in de training van nieuwe medewerkers.
- **Verwachtingen rondom informatiedeling:** de komst van nieuwe partijen in de keten (Forsa, Familiesteunpunt), in combinatie met de verschuiving van de bredere aanpak van radicalisering van NCTV naar andere Ministeries, de interne verschuiving van het opdrachtgeverschap van RN/TER naar DGSenB en de lokale verantwoordelijkheid van de gemeenten heeft de afgelopen drie jaar geleid tot onduidelijkheid over informatiedeling. Voor veel actoren in de keten is niet duidelijk 1) wat wettelijk gezien is toegestaan aan informatiedeling binnen de eigen organisatie; 2) wat gedeeld mag worden met derden; en 3) welke positie andere partijen innemen in de informatieketen. Het convenant dat door NCTV is opgesteld is een goede eerste stap maar uit dit onderzoek wordt duidelijk dat daarnaast behoefte is aan training op dit vlak.
- **Overdracht:** aangezien veel gemeenten hun eigen aanpak hanteren is het van belang dat per casus/cliënt duidelijk wordt afgesproken en wordt doorgegeven aan de samenwerkingspartners wie het aanspreekpunt is voor de betreffende casus. Voor de gemeente Amsterdam is dat bijvoorbeeld de casusregisseur maar voor andere partijen kan dat een andere persoon zijn. Daarbij geldt ook de noodzaak tot langdurig commitment van een persoon of organisatie aan de verdachte of gedetineerde. Dan gaat het niet per definitie om inhoudelijke begeleiding (in psychologisch of praktische zin) maar om het hebben van een vast aanspreekpunt door alle fasen van het strafrechtelijk traject – en daarna – heen. De werkrelatie tussen twee personen (de vertegenwoordiger van een organisatie en de persoon met een extremistische achtergrond) is essentieel met het oog op de vertrouwensband die alleen op die manier kan worden opgebouwd en die in elke aanpak de voorwaarde vormt voor dan wel re-integratie, dan wel deradicalisering van het individu. Zeker gezien de hoeveelheid aan actoren die betrokken zijn in dit domein, kan gesteld worden: zonder vertrouwd gezicht, geen vaste basis.<sup>87</sup>
- **Duidelijk eindpunt:** een probleem waar RN maar tegelijk alle partijen mee te maken hebben is het eindpunt van een (strafrechtelijk) traject. In een aantal gevallen hebben RN-medewerkers twijfels over het succes van de re-integratie. Dat heeft soms te maken met het gevoel dat cliënten zich niet open hebben opgesteld tijdens de behandeling of met het gevoel dat zij zich misleidend hebben opgesteld. In beide gevallen kan dat leiden tot grotere risico's op recidive na het beëindigen van het traject. Op dit moment ontbreekt een helder handelingskader voor dergelijke cliënten. Het zou goed zijn om duidelijk in kaart te brengen aan wie een cliënt nog in vrijwillig kader kan worden overgedragen indien dat nodig wordt geacht (te denken valt aan Forsa of gemeente-coaches). Ook is het

---

<sup>87</sup> Zie ook de Nota 'Inventarisatie van deradicaliserings-disengagement en re-integratieprogramma's voor verdachten en veroordeelden van terroristische misdrijven', DJI, November 2017.



wellicht interessant om te kijken of de Amsterdamse manier (het sturen van een eind-brief aan een cliënt) een optie is.

**Specifieke aanbevelingen NCTV:**

- **Belang van ervaren NCTV-medewerkers op dit thema:** In het onderzoek wordt door zowel RN als door de andere ketenpartners (OM, TA, gemeenten) opgemerkt dat er te veel NCTV-medewerkers zijn die als lokaal adviseur werkzaam zijn die in hun perceptie nog erg jong en onervaren zijn en daardoor geen of weinig kennis hebben over zowel de doelgroep alsook over de partners die een rol spelen in de ketensamenwerking. De NCTV zou specifiek voor mensen op dit thema moeten selecteren op aantoonbare kennis, niet alleen van de doelgroep en de problematiek maar ook kennis van de verschillende partners en de onderlinge samenwerking.
- **Tegengaan politieke druk:** De ervaring van respondenten is dat de politieke druk binnen de NCTV een grotere rol heeft gekregen en dat van NCTV die druk binnen de NCTV vaak zwaarder lijkt te wegen dan de inhoudelijke overwegingen rondom deze doelgroep. Ook hier geldt dat het van belang is medewerkers met ervaring en expertise te hebben die door hun eigen kennis en expertise meer geëquipeerd zijn om inhoudelijk gemotiveerde afwegingen te maken of politieke druk te kunnen weerstaan.

## Literatuurlijst

- Abrahms, Max. "What Terrorists Really Want: Terrorist Motives and Counterterrorism Strategy." *International Security* 32, no. 4 (Spring 2008): 78-105.
- Anne-Sophie Hemmingsen. *An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2015.
- Ashour, Omar. "Lions Tamed? The Case of the Egyptian Islamic Group." *Middle East Journal* 61, no. 4 (Autumn 2007): 596-625.
- Bakker, Edwin. *Terrorism and Counterterrorism Studies. Comparing Theory and Practice*. Leiden: Leiden University Press, 2015.
- Barrelle, Kate. "From Terrorist to Citizen." In *Australian Political Science Association Conference 2011*, 1-11. Canberra, 2011.
- Bertelsen, Preben, "Danish Preventative Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model," *Panorama*, (Januari 2015).  
[http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben\\_Bertelsen/Avisartikler\\_radikalisering/Panorama.pdf](http://psy.au.dk/fileadmin/Psykologi/Forskning/Preben_Bertelsen/Avisartikler_radikalisering/Panorama.pdf).
- Bjorgo, Tore, Jaap van Donselaar & Sara Grunenber. "Exit from right-wing extremist groups lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany." In *Leaving Terrorism Behind Individual and collective disengagement*. Bjorgo, Tore en John Horgan (eds). Londen: Routledge, 2009.
- Bjørø, Tore. "Dreams and Disillusionment: Engagement in and Disengagement from Militant Extremist Groups." *Crime, Law and Social Change* 55, no. 4 (Mei 2011): 277-85.  
'Processes of Disengagement from Violent Groups of the Extreme Right.' In *Leaving Terrorism Behind: Disengagement from Political Violence*. Tore Bjørø en John Horgan (eds), 30-48. New York: Routledge, 2009.
- Bovenkerk, Frank, "On Leaving Criminal Organizations," *Crime, Law and Social Change* 55, no. 4 (Mei 2011): 261-76.
- Buijs, F.J., en Froukje Demant. 'Extremisme en Radicalisering.' In *Terrorisme: Studies over Terrorisme En Terrorismebestrijding*. Erwin Muller, Uri Rosenthal en Rob de Wijk, (eds). Deventer: Kluwer, 2008. 169-91.
- Confederation of European Probation, "Back on Track, preventing radicalization among prison inmates." Geraadpleegd 7 september 2018, <http://www.cep-probation.org/back-on-track/>.
- Counterextremism.org, "Exit Fryshuset," Institute for Strategic Dialogue, geraadpleegd 7 augustus 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/63/exit-fryshuset>.
- Counterextremism.org, "Exit Germany," Institute for Strategic Dialogue, geraadpleegd 7 augustus 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/118/Exit-Germany>.

- Counterextremism.org, “The Violence Prevention Network,” Institute for Strategic Dialogue, geraadpleegd 12 augustus 2018, <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/118/violence-prevention-network-vpn>.
- Cromwell, Maddy, “What went wrong with France’s Deradicalization Program?,” *The Atlantic*, 28 september 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/france-jihad-deradicalization-macron/540699/>.
- Dechesne, Mark. “Deradicalization: Not Soft, but Strategic.” *Crime, Law and Social Change* 55, no. 4 (Mei 2011): 287-92.
- Demant, Froukje en Beatrice De Graaf. “How to Counter Radical Narratives: Dutch Deradicalization Policy in the Case of Moluccan and Islamic Radicals.” *Studies in Conflict & Terrorism* 33, no. 5 (2010): 408-28.
- Demant, Froukje, Marieke Sloom, Frank Buijs en Jean Tillie. “Decline and Disengagement: An Analysis of Processes of Deradicalisation.” In *IMES Reports Series*, 1-208. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies, 2008.
- Fillion, Stephanie, “What we can learn from France’s failed deradicalisation centre,” La Stampa, geraadpleegd 14 augustus 2018, <https://www.lastampa.it.cdn.ampproject.org/c/www.lastampa.it/2017/09/02/esteri/lastampa-in-english/what-we-can-learn-from-frances-failed-deradicalization-center-s126MYkCYw329OcwUd1UcJ/amphtml/pagina.amp.html>.
- Fink, Naureen Chowdhury en Ellie B. Hearne. *Beyond Terrorism: Deradicalization and Disengagement from Violent Extremism*. New York: International Peace Institute, 2008.
- Freese, Rebecca. “Evidence-Based Counterterrorism or Flying Blind? How to Understand and Achieve What Works.” *Perspectives on Terrorism* 8, no. 1 (Februari 2014): 37-56.
- Ganor, Boaz en Ophir Falk. “De-Radicalization in Israel’s Prison System.” *Studies in Conflict & Terrorism* 36, no. 2 (2013): 116-31.
- Gielen, Amy-Jane en Gerd Junne. “Evaluatie Van Antiradicaliseringsprojecten. Hoe Meet Je of Radicalisering Wordt Tegengegaan?” In *Over Beleidsevaluatie: Van Theorie Naar Praktijk En Terug*, Dries Verlet en Carl Devos (eds), 131-62. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2008.
- Gunaratna, Rohan en Mohamed Bin Ali. “De-Radicalization Initiatives in Egypt: A Preliminary Insight.” *Studies in Conflict & Terrorism* 32, no. 4 (2009): 277-91.
- Hamm, Mark S. “Prison Islam in the Age of Sacred Terror.” *The British Journal of Criminology* 49, no. 5 (2009): 667-85.
- Hannah, Greg, Lindsay Clutterbuck en Jennifer Rubin. *Radicalization or Rehabilitation: Understanding the Challenge of Extremist and Radicalized Prisoners*. 1-70. Santa Monica: RAND, 2008.
- “Hayat Germany.” HAYAT Deutschland, geraadpleegd 13 augustus, 2018, <http://hayat-deutschland.de/english/>.

- Horgan, John en Kurt Braddock. "Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-Radicalization Programs." *Terrorism and Political Violence* 22, no. 2 (2010): 267-91.
- Horgan, John. *Walking Away from Terrorism: Accounts of Disengagement from Radical and Extremist Movements*. New York: Routledge, 2009.
- Ilardi, Gaetano Joe. "Prison Radicalisation - the Devil Is in the Detail." In *Understanding Terrorism from an Australian Perspective: Radicalisation, De-radicalisation and Counter Radicalisation*, 1-16. Melbourne: Monash University, 2010.
- Jansen, Klaus. "German program triggers international deradicalization network," *Deutsche Welle*, 3 september, 2014, <http://www.dw.com/en/german-program-triggers-international-deradicalization-network/a-17898077>.
- Jones, Clarke R. "Are Prisons Really Schools for Terrorism? Challenging the Rhetoric on Prison Radicalization." *Punishment & Society* 16, no. 1 (2014): 74-103.
- Koehler, Daniel. "De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools Insights From Field Experiences Regarding German Right-Wing Extremism and Jihadism." In *Violent Extremism Among Youth to Prevent Terrorism*, eds. Lombardi et al. Amsterdam: IOS Press, 2014.
- Koehler, Daniel. *Understanding Deradicalization Methods, tools, programs for countering violent extremism*. Londen: Routledge, 2016.
- Kruglanski, Arie W., Michele Gelfand en Rohan Gunaratna. "Detainee Deradicalization: A Challenge for Psychological Science." *Observer* 23, no. 1 (2010): 1-6
- Marsden, Sara. "Introduction." In: *Reintegrating Extremists*. Londen: Palgrave Pivot, 2017.
- Morris, Madeline, Frances Eberhard, Jessica Rivera en Michael Watsula. "Deradicalization: A Review of the Literature with Comparisons to Findings in the Literatures on Degangng and Deprogramming." In *Research Brief*, 1-13. Durham: Institute for Homeland Security Solutions, 2010.
- Mullins, Sam. "Rehabilitation of Islamist Terrorists: Lessons from Criminology." *Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways Toward Terrorism and Genocide* 3, no. 3 (november 2010): 162-93.
- NCTV, Vierde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 2015, [https://www.nctv.nl/binaries/bijlage-3-familieondersteuning-en-exits\\_tcm31-32378.pdf](https://www.nctv.nl/binaries/bijlage-3-familieondersteuning-en-exits_tcm31-32378.pdf)
- NCTV. *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme: Overzicht maatregelen en acties*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.
- Nelen, Hans, Frans Leeuw en Stefan Bogaerts. *Antiterrorismebeleid En Evaluatieonderzoek: Framework, Toepassingen En Voorbeelden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2010.
- Neumann, Peter R. *Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-Radicalisation in 15 Countries*. 1-64. Londen: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2010.

- Noricks, Darcy M.E. "Disengagement and Deradicalization: Processes and Programs." In *Social Science for Counterterrorism: Putting the Pieces Together*, Paul K. Davis en Kim Cragin (eds), 299-321. Santa Monica: RAND, 2009.
- Olmer, Bart. 'Kamervragen over Toezicht Jihadisten.' *De Telegraaf*, 24 Januari 2014.
- Poort, Rene. *Fundamenten Voor Toezicht: Over De Grondslagen Voor De Ontwikkeling Van Reclasseringstoezicht*. 1-49. Utrecht: Reclassering Nederland, 2009.
- Reinares, Fernando. "Exit from Terrorism: A Qualitative Empirical Study on Disengagement and Deradicalization among Members of ETA." *Terrorism and Political Violence* 23, no. 5 (2011): 780-803.
- Schmid, Alex P. "The Definition of Terrorism." In *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Alex P. Schmid, (ed), 39-98. Londen / New York: Routledge, 2011.
- "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review." The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague 4 (2013).
- Schuurman, Bart en Edwin Bakker, "Re-integratie van gedetineerde extremisten: analyse van een samenwerkingsproject tussen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en Reclassering Nederland, 2013-2014," Universiteit Leiden, 2 september 2014.
- Schuurman, Bart en Liesbeth van der Heide. "Foreign fighter returnees and the reintegration challenge." *RAN Issue Paper*. November 2016.
- Schuurman, Bart W. en Edwin Bakker. "Reintegrating jihadist extremists: evaluating a Dutch initiative, 2013-2013." *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 8, no. 1 (2016): 70.
- Silke, Andrew. "Disengagement or Deradicalization: A Look at Prison Programs for Jailed Terrorists." *CTC Sentinel* 4, no. 1 (2011): 18-21.
- Speckhard, Anne. "Prison and Community-Based Disengagement and De-Radicalization Programs for Extremist Involved in Militant Jihadi Terrorism Ideologies and Activities." In *Psychosocial, Organizational and Cultural Aspects of Terrorism*, Anne Speckhard (ed), 1-14. Neuilly-sur-Seine: NATO-Research and Technology Organisation, 2011.
- Stern, Jessica. "Mind over Martyr: How to Deradicalize Islamist Extremists." *Foreign Affairs* 89, no. 1 (2010): 95-108.
- Vallance, Chris. "Syria: Can UK learn from deradicalisation scheme?" *BBC Radio 4pm* (9 August 2014) <http://www.bbc.com/news/uk-28686930>.
- Van der Heide, Liesbeth, Daan Weggemans en Bart Schuurman. "De-radicalisering, uittreding en reïntegratie." In: Edwin Bakker, Erwin Muller, Uri Rosenthal, Rob de Wijk et al. (red.). *Studies over Terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer, 2008. 169-91.
- Van der Woude, M.A.H. "Brede Benadering Terrorismebestrijding." *Openbaar Bestuur* 11, no. 2 (November 2009): 2-5.
- Veldhuis, Tinka M. en Eelco J.A.M. Kessels. "Thinking before Leaping: The Need for More and Structural Data Analysis in Detention and Rehabilitation of Extremist Offenders." In *ICCT Research Paper*, 1-12. Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism, 2013.

- Veldhuis, Tinka M. en Siegwart Lindenberg. "Limits of Tolerance under Pressure: A Case Study of Dutch Terrorist Detention Policy." *Critical Studies on Terrorism* 5, no. 3 (2012): 425-43.
- Veldhuis, Tinka M., Ernestine H. Gordijn, Siegwart M. Lindenberg en René Veenstra. "Terroristen in Detentie: Evaluatie Van De Terroristenafdeling." 1-195. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2010.
- Veldhuis, Tinka. "Designing Rehabilitation and Reintegration Programmes for Violent Extremist Offenders: A Realist Approach." In *ICCT Research Paper*, 1-21. Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism, 2012.
- Vidino, Lorenzo. "A Preliminary Assessment of Counter-Radicalization in the Netherlands." *CTC Sentinel* 1, no. 9 (August 2008): 1-3.
- Wartna et al., *Recidivebericht 2015. Landelijke cijfers over de terugval van justitiabelen bestraft in de periode 2002-2012*. Den Haag: WODC, 2016.
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom, S.M. Alma, I.M. Bregman, A.A.M. Essers en E.K. Van Straalen. "Recidivism Report 2002-2008: Trends in the Reconviction Rate of Dutch Offenders." 1-18. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2011.
- Weggemans, D. en Beatrice de Graaf. *Na de vrijlating: Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerde*. Amsterdam: Reed Business, 2015.

## Bijlage 1 – Model interview

<b>Introductie en kennismaking</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeker stelt zich voor, licht doelstellingen project toe en vertelt hoe dit gesprek daar een bijdrage aan kan leveren.</li> <li>• Onderzoeker bespreekt hoe de informatie uit het interview zal worden vastgelegd, hoe de privacy van de geïnterviewde zal worden gewaarborgd en legt de toestemmingsverklaring voor.</li> <li>• ‘Kunt u wat vertellen over uw achtergrond en hoe u bij dit project binnen reclassering betrokken bent geraakt?’</li> </ul>		
<b>Inschatting effectiviteit reclasseringstraject</b>		
Hoofd vragen	Aanvullende vragen	Verdieping
Hoe schat u de kans van slagen van het traject in?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke factoren zijn volgens u bepalend voor de slagingskans?</li> <li>• Wat ziet u als mogelijke problemen?</li> <li>• Onder welke omstandigheden kunnen die problemen opspelen?</li> <li>• Hoe beïnvloedt de specifieke achtergrond van deze cliënten het traject?</li> <li>• In hoeverre zou u gebaat zijn bij meer kennis over radicalisering en terrorisme?</li> <li>• Hoe kijkt u tegen uw eigen rol als reclasseringsmedewerker aan?</li> <li>• Hoe denkt u dat uw cliënt naar uw rol kijkt?</li> </ul>	<p>Kunt u dit toelichten?</p> <p>Kunt u hier nog iets aan toevoegen?</p> <p>Kunt u enkele voorbeelden geven?</p>
<b>Evaluatie van de werkvorm</b>		
Hoofd vragen	Aanvullende vragen	Verdieping
Hoe beoordeelt u de wijze waarop het reclasseringstraject voor dit type cliënten organisatorisch is vormgegeven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunt beschrijven hoe het traject van _____ is vormgegeven?</li> <li>• Wat zijn de voor- en nadelen van dit traject met betrekking tot een succesvolle re-integratie?</li> <li>• Wat zijn volgens u mogelijke problemen of obstakels?</li> <li>• Onder welke omstandigheden kunnen zich problemen voordoen?</li> <li>• Hoe kunnen deze problemen worden verholpen / voorkomen?</li> <li>• Welke andere overheidsdiensten of gemeenten zijn betrokken bij het traject?</li> <li>• Hoe beoordeelt u deze samenwerking?</li> <li>• Hoe beoordeelt u het casuïstiek overleg?</li> <li>• Wat is uw mening over het niet splitsen van</li> </ul>	<p>Kunt u dit toelichten?</p> <p>Kunt u hier nog iets aan toevoegen?</p> <p>Kunt u enkele voorbeelden geven?</p>

	de rapporteur en toezichthouder? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe kijkt u tegen de ondersteuning vanuit de NCTV aan?</li> <li>• In hoeverre heeft de ondersteuning vanuit de NCTV bijgedragen aan nieuwe inzichten over uw eigen werkzaamheden?</li> </ul>	
<b>Afronding van het interview</b>		
‘Zijn er nog onderwerpen niet aan bod gekomen die u graag zou willen bespreken?’		