Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evaluatierapport over de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019

DEEL B

Voorwoord

Op 18 maart 2019 werd Nederland opgeschrikt door de aanslag in Utrecht. Alle reden tot evalueren van deze gebeurtenis, die veel impact heeft gehad. In deze evaluatie hebben betrokken organisaties in kaart gebracht hoe de de signalen waaruit zou kunnen blijken dat T. mogelijk geradicaliseerd en/of psychische problematiek had en/of geweldsbereid was zijn onderkend, uitgewisseld en opgevolgd. En er is gekeken naar welke lessen kunnen vanuit deze casus worden geleerd voor de persoons-gerichte aanpak van jihadistische radicalisering. Degenen die betrokken zijn bij het opstellen van dit rapport hebben hun werkzaamheden uitgevoerd in het besef, dat de bevindingen voor de nabestaanden van de slachtoffers van bijzondere betekenis zijn. Zij spreken hun medeleven met hen uit.

Inhoud

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op maandag 18 maart 2019 vond een aanslag plaats op het 24-Oktoberplein in Utrecht, waarbij vier doden vielen en twee mensen zwaargewond raakte. De aanslag lijkt jihadistisch gemotiveerd. De gebeurtenissen in Utrecht hebben ons allen geschokt. De afgelopen jaren is door nationale, regionale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties geïnvesteerd in de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering, waarbinnen gewerkt wordt om radicalisering tegen te gaan en aanslagen te voorkomen. Gezien de ernst en maatschappelijke impact van de gebeurtenissen op 18 maart 2019 en het belang om te leren van het optreden voor, tijdens en na de aanslag ten behoeve van toekomstig optreden, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid besloten een evaluatie uit te voeren. Gekozen is om drie evaluaties uit te voeren van:

A) De beslissingen die zijn genomen ten aanzien van de T. in relatie tot zijn strafrechtelijk verleden.
B) Het onderkennen, uitwisselen en opvolgen van signalen waaruit zou kunnen blijken dat de T. mogelijk geradicaliseerd, psychische problematiek had en/of geweldsbereid was;
C) Het functioneren van de nationale crisisstructuur.

De evaluaties worden uitgevoerd door de organisaties die betrokken zijn geweest bij de T. en/of een rol hebben gehad tijdens en na de aanslag op 18 maart.

Het rapport van deel C is aan de Tweede Kamer aangeboden op 10 december 2019. Van de onderzoeksresultaten van onderdeel A en B zijn separate rapportages gemaakt. In onderliggende rapportage worden de onderzoeksresultaten van onderdeel B weergegeven. De organisaties betrokken bij de evaluatie en het opstellen van deze rapportage zijn de Nationale Politie (NP), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gemeente Utrecht, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

1.2 Evaluatievraag

De centrale evaluatievraag die voor alle evaluatie-onderdelen is geformuleerd, luidt:
Hoe heeft het Nederlandse systeem gewerkt ten aanzien van de justitiële aanpak, de radicaliseringsaanpak en de nationale crisisbeheersingsstructuur, en moeten er met de kennis van nu verbeteringen worden gerealiseerd?

Hierbij wordt 'het systeem' in dit evaluatie-onderdeel gedefinieerd als de verzameling van werkprocessen en afspraken die de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering vormgeven en die in deze specifieke casus een rol speelden

In deelevaluatie B wordt ingegaan op de radicaliseringsaanpak, waarbij de hoofdvraag is:
Hoe zijn ten aanzien van T. signalen – waaruit zou kunnen blijken dat hij mogelijk geradicaliseerd en/of psychische problematiek had en/of geweldsbereid was – onderkend, uitgewisseld en opgevolgd? En welke lessen kunnen vanuit deze casus worden geleerd voor de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering?

Het doel van deelevaluatie B is tweeledig. Ten eerste wordt beoogd om duidelijk te krijgen of er sprake was van signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek en hoe er is gehandeld naar aanleiding van deze signalen. Ten tweede is onderzocht welke lering getrokken kan worden ter voorkoming van een soortgelijk incident met een grote maatschappelijke impact in de toekomst.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke wettelijke kaders, professionele normen, (werk) afspraken en procedures waren op gebied van signalering van radicalisering aanwezig in de keten? Zijn de medewerkers van de bovengenoemde organisaties actief geïnformeerd over de bestaande protocollen en/of zijn zij hierin getraind? Waren deze wettelijke kaders, professionele normen, (werk)afspraken en procedures actueel?
2. Waren er signalen van radicalisering bekend over betrokkene en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen conform de geldende wettelijke kaders, professionele normen, (werk) afspraken en procedures?
3. Waren er signalen over geweldsbereidheid bekend over betrokkene, en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen, in relatie tot eventuele signalen van radicalisering?
4. Waren er signalen over psychische problematiek bekend over betrokkene, en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen, in relatie tot eventuele signalen van radicalisering?

Context

De onderzoeksperiode van deze evaluatie start in 1998, wanneer de verdachte voor het eerst in aanraking komt met de politie en zijn strafbare feiten in systemen worden gemuteerd. In de periode eind jaren '90 was er minder aandacht voor radicalisering in het algemeen en voor jihadistische radicalisering in het bijzonder. Na een aantal grote aanslagen in het eerste decennium van deze eeuw, de opkomst van ISIS en met name de uitreis van personen naar Syrië en Irak vanaf 2012, nam de dreiging toe en werd jihadistische radicalisering een onderkend probleem waar

organisaties uit verschillende domeinen rekening mee gingen houden. Hun activiteiten gericht op het onderkennen, uitwisselen en opvolgen van signalen van radicalisering en het interveniëren in radicaliseringsprocessen vormen samen de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering

1.3 Onderzoeksmethoden en proces

Deze rapportage is het resultaat van een leerevaluatie uitgevoerd door de Nationale Politie (NP), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gemeente Utrecht en Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Dit was het uitgangspunt tijdens het onderzoek en dit heeft de ketenpartners in staat gesteld al tijdens het onderzoek aanpassingen door te voeren wanneer dat nodig bleek in protocollen en/of systemen.

De hoofdvraag en deelvragen zijn opgesteld in samenspraak met de betrokken partijen. Het plan van aanpak is voorgelegd aan de Inspectie Justitie en Veiligheid. De bevindingen van de Inspectie zijn meegenomen in de verdere uitvoering van de evaluatie. Om de evaluatievragen te beantwoorden hebben betrokken organisaties een plan van aanpak, met daarin de hierboven genoemde hoofd- en deelvragen, ontvangen. Iedere organisatie draagt verantwoordelijkheid voor de aangeleverde informatie. Op basis van de ontvangen informatie is een tijdlijn gereconstrueerd en deze is vastgesteld door de betrokken partijen.

Er zijn verschillende typen informatie opgevraagd en interviews gehouden. Allereerst betreft het informatie over de planvorming. Bij de betrokken partijen zijn de wettelijke kaders, protocollen en werkafspraken opgevraagd waarin beschreven staat hoe door verschillende functionarissen gehandeld dient te worden bij signalen van radicalisering. Deze kaders en afspraken vormen de basis van het analytisch kader. Daarnaast is aan dezelfde partijen gevraagd om na te gaan welke voor beantwoording van hoofd- en deelvragen relevante informatie zij hebben en kunnen aanleveren. Indien hier onduidelijkheden over waren zijn aanvullende vragen gesteld en is er gevraagd naar broninformatie.

De betrokken organisaties hebben voor het signaleren en duiden van signalen van radicalisering een eigen afwegingskader. Dit afwegingskader is niet in alle gevallen expliciet vastgesteld. Voor het duiden van mogelijke signalen van radicalisering is het noodzakelijk om breder te kijken dan alleen het signaal. In deze evaluatie is daarom breder uitgevraagd naar relevante gedragingen en uitingen in relatie tot radicalisering, alsmede die signalen wijzend op mogelijke geweldsbereidheid en/of psychische problematiek, die zijn geregistreerd bij de verschillende organisaties die op enig moment zicht hadden op T.

Vanuit DJI is een tijdlijn ontvangen met alle informatie over de detentieperiodes van T. wanneer er sprake was van signalen van radicalisering en/of geweldsbereidheid. Daarnaast is broninformatie ontvangen, zoals emailverkeer en verslaglegging van incidenten in TULPGW[1]. Er is uitvraag gedaan naar de detentie en re-integratie (D&R) plannen en verslagen van multidisciplinaire overleggen (MDO's) van de periode dat T. in detentie zat. De rapportages en verslagen van de betrokken penitentiaire inrichtingen zijn ontvangen. Tevens is er door middel van een interview context gegeven hoe het thema extremisme en radicalisering is ingebed binnen de gehele DJI-organisatie. De NCTV heeft van de Nationale Politie een operationele beleidstijdlijn ontvangen. Zij heeft tevens inzage gehad in een tijdslijn op basis van alle mutaties over T. in BVH[2] en Summ-IT[3]. De mutaties in de politiesystemen zelf zijn niet bekeken. Naar aanleiding van deze inzage heeft de NP een aantal aanvullende vragen beantwoord in een interview en schriftelijk. De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in het rapport.

Het OM heeft geen rol in het beoordelen en duiden van signalen van radicalisering. Er is daarom geen informatie beschikbaar gesteld door het OM voor deze evaluatie. Reclassering Nederland (RN) heeft schriftelijk aangegeven geen voor deze evaluatie relevante informatie over betrokkene te hebben en komt derhalve in de verdere evaluatie niet meer aan bod. De contacten die de verdachte met de RN heeft gehad, zijn opgenomen in evaluatie van spoor A over de justitiële keten.

De NCTV heeft een conceptversie van het evaluatierapport opgeleverd, waarbij zij de feiten heeft getoetst aan de ontvangen protocollen, beleidsstukken en wettelijke kaders, op basis van de deelvragen van de evaluatie. Daarbij is ook gekeken naar hoe de praktijk zich verhoudt tot de bevindingen in deze rapportage.

[1] TULPGW is het landelijke systeem waarin alle informatie rondom gedetineerden wordt vastgelegd, inclusief detentie en re-integratie plannen.
[2] BVH (basisvoorziening handhaving) is een incidentenregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de politie.
[3] Summ-IT is een politiesysteem dat wordt gebruikt door de opsporingsdiensten van de politie, Gebruikers krijgen op basis van hun rol het bijbehorende autorisatieniveau.

De verschillende conceptversies van het rapport zijn besproken in meerdere bijeenkomsten op medewerkersniveau, directeurenniveau en DG-niveau. De definitieve rapportage is akkoord bevonden door alle partijen die betrokken zijn bij deze gezamenlijke leerevaluatie.

Betrokken medewerkers NCTV

De NCTV is de penvoerder van de evaluatie gezien de rol als coördinator van de integrale aanpak terrorisme. De medewerkers die het rapport hebben geschreven hebben geen rol gehad rondom de casus van T. in het verleden of heden en/of waren actief tijdens de opschaling van de crisisstructuur.

1.4 Relatie radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek

Binnen dit onderzoek staat het begrip 'signaal van radicalisering' centraal. In dit rapport wordt wat betreft terminologie en definities de lijn van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) aangehouden. Belangrijke noot dienaangaande is dat het hierbij niet om definities in juridische zin, maar om werkdefinities gaat[4].

Radicalisering – Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld.

Extremisme – Fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.

Terrorisme – Het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Relatie signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek

De AIVD richt zich in zijn onderzoeken rond terrorisme op personen en organisaties die vanuit bepaalde ideologische overtuigingen bereid zijn om ernstig geweld te plegen[5]. De AIVD[6] stelt dat tot op zekere hoogte vormen van radicalisme toelaatbaar zijn binnen de grenzen van de democratische rechtsorde. Wanneer radicalisme echter leidt tot de inzet van ondemocratische middelen (terroristisch geweld), is zonder twijfel overheidsingrijpen en (met name) justitieel ingrijpen gevraagd. De AIVD[7] stelt dat personen in jihadistische netwerken zich onderscheiden van andere radicale moslims doordat zij geweld in woord en daad propageren. Behalve daadwerkelijke jihadstrijders en terroristen gaat het om een bredere categorie van extremisten die de gewelddadige jihad ondersteunen en propageren, maar zelf de stap naar het gebruik van geweld (nog) niet hebben gezet. De bereidheid om in de toekomst geweldsactiviteiten te ontplooien is echter aanwezig. Niet zozeer de radicalisering zelf zorgt voor de terrorismedreiging, maar eerder de overstap naar geweldsbereidheid.

De AIVD stelt in een rapport uit 2014[8] tevens dat naast de risico's van terroristisch geweld ook bredere radicaliseringsrisico's bestaan door de nieuwe dynamiek van het jihadisme in Nederland. Zij kan ook bijdragen aan een groter draagvlak voor de extreem onverdraagzame en antidemocratische opvattingen die kenmerkend zijn voor het jihadisme. In dit evaluatieonderzoek wordt echter gekeken naar het mogelijk legitimeren of gebruiken van geweld vanuit een ideologisch gedachtegoed.

In dit evaluatieonderzoek wordt ook gekeken naar signalen van geweldsbereidheid die mogelijk iets zeggen over de dreiging die van een persoon uitgaat in relatie tot radicalisering. Over de relatie tussen criminaliteit en terrorisme wijst onderzoek[9] uit dat dit op verschillende manieren vorm krijgt, bijvoorbeeld in de vaardigheden die criminelen ontwikkelen die van pas kunnen komen in gewelddadig extremisme. Het gaat dan bijvoorbeeld om toegang tot wapens en vervalste documenten, maar ook

[4] Zie: https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn.
[5] Zie: https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme.
[6] AIVD, 2004, 'Van dawa tot jihad, de diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde'.
[7] AIVD, 2006, 'De gewelddadige jihad in Nederland: Actuele trends in de islamistisch-terroristische dreiging'.
[8] AIVD, 2014, 'Transformatie van het jihadisme in Nederland: Zwermdynamiek en nieuwe slagkracht'.
[9] Basra R. & Neumann, P.R. (2016) Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus. Zie: https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2016/issue-6/603-criminal-pasts-terrorist-futures-european-jihadists-and-the-new-crime-terror-nexus-by-rajan-basra-peter-r.-neumann.pdf.

om de psychologische 'vaardigheid' van bekendheid met (het gebruik van) geweld[10]. Ook in verschillende risicotaxatie instrumenten wereldwijd komt het eerder betrokken zijn in criminele activiteiten terug als risicofactor voor radicalisering en/of het gebruik van geweld[11].

Met betrekking tot de rol van psychische problematiek in radicaliseringsprocessen en met name het gebruik van geweld, stelt het WODC in een rapport uit 2018[12] dat onder experts een consensus lijkt te bestaan dat psychopathologie niet opzichzelfstaand kan leiden tot radicalisering of terrorisme en dus geen directe risicofactor is. Psychopathologie zal niet op zichzelf kunnen verklaren waarom iemand vanuit een ideologie geweld heeft gepleegd doordat zijn denken, motieven en gedrag zijn beïnvloed. Voor iedere stoornis, zelfs als deze relatief vaker bij *lone actor* terroristen is geconstateerd, geldt dat de overgrote meerderheid van de personen die eraan lijdt, zich nooit aangetrokken zal voelen tot radicalisering of terroristische activiteiten.
In het WODC-rapport wordt geconcludeerd dat psychopathologie geen bruikbare voorspellende waarde heeft voor radicalisering en terrorisme. Wel wordt gesteld dat psychopathologie mogelijk, voornamelijk bij *lone actor* terroristen, kan bijdragen aan een radicaliseringsproces in interactie met andere factoren die geweld kunnen aansporen, zoals het hebben van een geweldsverleden, toegang tot wapens, relationele stressoren, ervaren grieven en morele verontwaardiging. Het WODC stelt dat deze kennis goed case-management kan bevorderen. De onderzoeksevidentie is echter beperkt qua omvang en methodische en diagnostische kwaliteit.

1.5 Afbakening

In deze rapportage zijn feiten bekeken in de periode van 1998, toen de verdachte in beeld kwam bij politie, gemeente en justitie, tot en met 18 maart 2019, de dag van de aanslag. Deze evaluatie is afgebakend tot de persoonsgerichte aanpak van radicalisering: het geheel van werkprocessen gericht op het mono- en multidisciplinair onderkennen, uitwisselen en opvolgen van (mogelijke) signalen van radicalisering en/of geweldsbereidheid en/of psychische problematiek, alsmede op het vervolgens (mono- en multidisciplinair) afwegen en inzetten van interventies gericht op het tegengaan van individuele radicaliseringsprocessen[13]. Doel van de integrale aanpak is om de (gewelds)dreiging voortkomend uit radicalisering op te merken en te mitigeren, en de gewelddadige extremistische beweging te verzwakken. Tot deze aanpak behoren in deze evaluatie de werkprocessen van de gemeente Utrecht, de NP, het OM en DJI.[14] De werking van de zorgketen *an sich* waaronder de GGZ valt, is geen onderwerp van de evaluatie, omdat deelvraag 4 zich richt op signalen van mogelijke psychische problematiek in relatie tot radicalisering en niet op de werking van de zorgketen.

De inlichtingenmatige aanpak en de afwegingen van de AIVD en binnen de CT Infobox[15] vallen buiten de scope van deze evaluatie. Dit volgt uit de beperkingen die de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) oplegt ten aanzien van het delen van informatie. De toezichthoudende taak op de veiligheidsdiensten is belegd bij de CTIVD. De AIVD heeft via haar eigen lijnen verantwoording afgelegd over de afwegingen die zij hebben gemaakt. Dit brengt met zich mee dat de rol van de AIVD in het functioneren van het systeem eveneens buiten beschouwing blijft. Ambtsberichten vallen wel binnen de scope van deze evaluatie. Er zijn, voorafgaand aan de aanslag in Utrecht, geen ambtsberichten van de AIVD uitgebracht over T.

1.6 Beperkingen

De NCTV is onderdeel van de contraterrorisme-keten en werkt hierin nauw samen met haar ketenpartners en is hiermee dan ook geen onafhankelijk onderzoeksinstituut. De NCTV is voor deze gezamenlijke leerevaluatie niet gemachtigd om eisen te stellen aan informatie die door partners wordt aangeleverd.

[10] In de studie wordt aangegeven dat terwijl het grootste deel van de onderzoekspopulatie op enig moment betrokken was in 'kleine misdaad' (68%), met name het hoge percentage met een gewelddadig verleden (65%) opvallend is.
[11] Zie bijvoorbeeld: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/OPSR_TP_CVE-Application-Risk-Assessment-Tools-Criminal-Rehab-Process_2018Feb-508.pdf.
[12] WODC, 2018, 'Psychopathologie en terrorisme: Stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek'.
[13] In dit rapport wordt dit geheel wisselend ook aangeduid als 'het systeem'.
[14] Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is voor deze evaluatie ook bevraagd op voor deze evaluatie relevante informatie. De NCTV had geen relevante informatie voor deze evaluatie. Daarom zijn hun werkprocessen niet in deze evaluatie geïncludeerd.
[15] De CT-Infobox is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV. Zij hebben hun krachten gebundeld om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme. Zie: https://www.nctv.nl/onderwerpen/ct-infobox.

Op een aantal onderdelen waren er (juridische) beperkingen om (achterliggende) informatie ten behoeve van de evaluatie te delen. De gemeente Utrecht heeft daarnaast aangegeven dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) beperkingen oplegt in het delen van persoonsgegevens die geen verband houden met radicalisering of extremisme. Dit heeft ertoe geleid dat die informatie niet is betrokken in deze evaluatie. Dit heeft tot gevolg dat de organisaties die broninformatie hebben aangeleverd verhoudingsgewijs meer belicht worden, zoals DJI en politie. Door concreet aan te geven waar wel en waar geen informatie van is ontvangen, wordt gepoogd dit in de tekst in balans te brengen. Daarnaast is er in het kader van de AVG voor gekozen om de Penitentiaire Inrichtingen (verder PI's) die in het rapport naar voren komen aan te duiden met A, B, C en D. Hiervoor is gekozen in verband met de herleidbaarheid van de betrokken medewerkers van DJI.
Bepaalde gegevens die door de NCTV zijn ingezien in het kader van de evaluatie vallen onder de Wet politiegegevens (WPG). Volgens de WPG is een politiegegeven een gegeven dat te herleiden is tot een geïdentificeerd of identificeerbaar natuurlijk persoon en dat verwerkt wordt in het kader van de politietaak, bijvoorbeeld een naam adres, kenteken, mutatie of proces-verbaal. Het Besluit politiegegevens (verder BPG) beschrijft de bevoegdheid van de korpschef om politiegegevens te verstrekken waarbij drie dingen belangrijk zijn: aan wie, welke informatie, en voor welk doel. De korpschef heeft op basis van de Politiewet 2012 (artikel 32) de bevoegdheid om de minister van Justitie en Veiligheid informatie te verstrekken die nodig is voor de uitoefening van zijn taak. Dit is onder andere het toezicht houden en informeren van de Tweede Kamer. Bovendien kan de minister van Justitie en Veiligheid inzage vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de uitoefening van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Dit verstrekken en inzien van informatie betreft ook politiegegevens. De NCTV voert deze evaluatie uit in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid. De informatie die onder de WPG valt en verstrekt is in het kader van deze evaluatie mag echter niet (zondermeer) openbaar gemaakt worden. Er is vanwege de beperkingen die de NCTV heeft een openbare versie gemaakt van het evaluatierapport en een gerubriceerde versie met onderliggende informatie. Deze gerubriceerde versie is ingezien door de bij de partijen betrokken bij de evaluatie en die gemachtigd zijn om deze informatie in te zien en de Inspectie JenV.

1.7 Andere evaluaties aanslag Utrecht

Deelevaluatie A

In de Kamerbrief van 24 april 2019 heeft de minister de eerste feitelijkheden rondom het strafrechtelijk traject van betrokkene beschreven. Uit de justitiële documentatie van betrokkene volgt dat T. in ieder geval vanaf zijn achttiende levensjaar geregeld in aanraking is gekomen met justitie. Op basis van deze eerste bevindingen zijn drie onderwerpen benoemd waar in evaluatie A dieper op wordt ingegaan. Het gaat dan om de volgende onderwerpen:

1. Geweldsincident in PI

Op 25 februari 2019 heeft een geweldsincident plaatsgevonden in de penitentiaire inrichting waar T. op dat moment in voorlopige hechtenis zat. T. heeft zich die dag agressief gedragen richting een medewerker. Dit incident is twee dagen later niet meegenomen tijdens een raadkamerzitting bij het Hof waar op dat moment een beslissing door de rechter moest worden genomen over het al dan niet schorsen van de voorlopige hechtenis van T. In deelevaluatie A wordt bekeken wat de werkwijze is ten aanzien van informatiedeling tussen DJI en OM over incidenten in de PI.

2. Niet nakomen voorwaarden lopende schorsing voorlopige hechtenis

Een van de voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis van T. was geschorst op 22 september 2017, is dat T. gedurende de schorsing geen strafbare feiten mocht plegen. Tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis is betrokkene echter vervolgd voor het plegen van drie delicten. Daarmee kan worden vastgesteld dat hij zich meerdere malen niet aan de voorwaarden heeft gehouden. Een andere voorwaarde betrof het meewerken aan een persoonlijkheidsonderzoek door het NIFP en een reclasseringsadvies ten behoeve van de rechtszitting. Ook op deze punten heeft T. zich niet meewerkend getoond. In deelevaluatie A wordt bekeken hoe tijdens de schorsing van de voorlopige hechtenis de toetsing van de opgelegde voorwaarden en beslissingen daarover verlopen.

3. Stelselmatig daderschap

T. heeft vanaf zijn 18e een strafblad opgebouwd met een groot aantal feiten. Voor dit soort gevallen kent het justitieel instrumentarium de zogenoemde Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD). Deze maatregel maakt het mogelijk om meerderjarige stelselmatige daders te plaatsen in een daartoe aangewezen inrichting.

In deelevaluatie A wordt nader onderzocht of betrokkene in aanmerking kwam voor een ISD-maatregel, of dit is overwogen en zo ja, hoe de besluitvorming hierover eruit heeft gezien.
Omdat deelevaluatie A raakvlakken heeft met het onderhavig rapport, zijn de chronologie en feitelijkheden in samenhang bekeken en gesynchroniseerd.

Deelevaluatie C

Het rapport van deze evaluatie is aan de Tweede Kamer aangeboden op 10 december 2019[16]. De centrale evaluatievraag voor deelevaluatie C was: 'welke lessen kunnen geleerd worden uit de inzet van de nationale crisisbeheersingsstructuur bij de aanpak van het schietincident in de tram in Utrecht op 18 maart?' Aan de hand van de hoofdprocessen van de crisisbestrijding is onderzocht wat goed ging en is beschreven waar lessen te formuleren zijn. Hierbij is aangesloten bij de afspraken die in het nationaal handboek crisisbesluitvorming en eventuele andere plannen en protocollen zijn vastgelegd. De conclusies zijn beschreven in de evaluatierapporten en de kamerbrief met beleidsreactie[17]. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft deze evaluatie onderdelen reeds gevalideerd en geconcludeerd dat de leerevaluatie betrouwbaar is[18].

1.8 Verantwoording en validatie door de Inspectie JenV

Er is gekozen om deze evaluatie te laten uitvoeren door de organisaties binnen het contraterrorisme-netwerk zelf, in plaats van een externe partij te vragen. Hiervoor zijn twee argumenten doorslaggevend geweest. Enerzijds is het door de directe betrokkenheid van organisaties mogelijk om (acute) leerpunten al lopende het onderzoek op te pakken. Bij een extern onderzoek worden betrokken partijen individueel bevraagd; in deze evaluaties zijn de betrokken partijen gezamenlijk stap voor stap het proces langsgegaan, is er kritisch over de feiten gesproken en geëvalueerd. Anderzijds konden gedurende dit proces eventuele knelpunten in het systeem die naar voren kwamen door de betrokken partijen direct besproken en geanalyseerd, en waar mogelijk al gaandeweg aangepakt.

De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de evaluaties wordt gewaarborgd door transparantie van het onderzoeksproces en openbaar rapporteren over de bevindingen, in nauwe afstemming met de betrokken organisaties. Daarnaast heeft de Inspectie JenV de evaluaties gevalideerd. Dat betekent dat de Inspectie een uitspraak heeft gedaan over de betrouwbaarheid van de resultaten. Het plan van aanpak van de Inspectie ten behoeve van de validatie is in mei 2019 openbaar gemaakt[19]. De resultaten van de validatie zijn eveneens door de Inspectie openbaar gemaakt op 20 juli 2020. De Inspectie heeft de betrokken organisaties na vaststelling van de rapportage de gelegenheid geboden om hun zienswijze op publicatie van het validatierapport te geven. Eventuele risico's van publicatie voor de nationale veiligheid dan wel voor de opsporing zijn in dat kader afgewogen tegen het publieke belang dat gediend wordt met openbaarmaking.

[16] Tweede Kamer vergaderjaar 2019 -2020, 28684 nummer 590.
[17] TK, 2019-2010, 28 684, nr. 590.
[18] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/10/tk-bijlage-1-validatie-evaluatie-schietincident-18-maart.
[19] Zie: https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/plannen-van-aanpak/2019/05/27/validatie-evaluaties-schietincident-utrecht-18-maart-2019.

2

Planvorming

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze betrokken organisaties opvolging hebben gegeven aan mogelijke signalen van radicalisering, psychische problematiek en/of geweldsbereidheid van T. Daarvoor is het nodig om het beleid en de daaruit voortkomende werkprocessen te bekijken die binnen organisaties zijn ingericht om mogelijke signalen van radicalisering van individuen op te merken en hoe er opvolging aan gegeven moet worden, en op welke wijze signalen van psychische problematiek en geweldsbereidheid daarbij betrokken worden. Deze evaluatie ziet op de feiten en protocollen in de periode 1998 tot 18 maart 2019: de periode dat T. in beeld kwam bij politie en justitie, tot de aanslag. Uitgangspunt zijn de protocollen die in werking waren tijdens de onderzoeksperiode. Eventuele aanpassingen in protocollen die nadien zijn gedaan, vallen buiten de scope van deze evaluatie.

In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop betrokken organisaties hun werkproces hebben georganiseerd, gebaseerd op de documentatie die partijen desgevraagd hierover hebben aangeleverd.

2.1 Lokaal bestuur

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het tegengaan van radicalisering. Juist op lokaal niveau is kennis van de sociale context, zijn veranderingen zichtbaar bij jongeren en volwassenen en kunnen samenwerkingspartners bijdragen aan interventies gericht op het tegengaan van radicalisering. Individuen maken doorgaans gebruik van lokale voorzieningen, waardoor lokale organisaties met hen in aanraking komen. Denk bijvoorbeeld aan zorginstellingen, de GGZ, schuldhulpverlening en vele andere instanties. Voor individuen waar specifieke zorgen over bestaan, is een multidisciplinaire overlegstructuur ingericht waarin professionals uit verschillende organisaties binnen het sociaal- en veiligheidsdomein individuen bespreken om hier vervolgens gezamenlijk een plan van aanpak voor te maken, het zogeheten casusoverleg.

Lokale aanpak radicalisering in Gemeente Utrecht

Sinds 2013 worden in de gemeente Utrecht signalen van mogelijke radicalisering besproken en opgepakt in een casusoverleg. In het casusoverleg zijn in ieder geval de gemeente, de politie en het OM als partijen betrokken, maar dat kan onder voorwaarden worden aangevuld met andere organisaties, zoals Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. De betrokken partijen verzamelen relevante informatie en bieden hulp aan mensen die (dreigen te) radicaliseren. De (aanvullende) juridische afspraken om informatie-uitwisseling tussen deze partijen mogelijk te maken, zijn vastgelegd in een convenant. Vanaf 13 september 2018 betreft dat het 'Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme'. Voorheen werd gewerkt met het 'Privacyreglement Gemeentelijk Casusoverleg Radicalisering Midden-Nederland'. Beide documenten zijn ondertekend door OM arrondissementsparket Midden Nederland, Nationale politie-eenheid Midden Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming regio Midden Nederland en Reclassering Nederland regio Midden Noord. Deelnemende gemeenten hebben een toetredingsverklaring ondertekend.

Het casusoverleg brengt informatie samen en voorziet deze van een duiding. Op deze manier ontstaat een integraal beeld van de problematiek, op basis waarvan interventies samen kunnen worden bepaald of afgestemd. Signalen die kunnen duiden op radicalisering of extremisme die binnenkomen bij één van de partijen van het casusoverleg, worden in de zogenaamde weegploeg van het casusoverleg (bestaande uit politie, OM en gemeente) gezamenlijk geanalyseerd en beoordeeld. Er vindt een eerste beoordeling plaats op basis van informatie waarover de genoemde partijen reeds vanuit de eigen informatiesystemen beschikken, alsmede signalen die door tussenkomst van deze partijen zijn ontvangen (zoals bijvoorbeeld een zorgmelding vanuit ouders, familie of een maatschappelijke organisatie of zorginstantie).

De weegploeg beoordeelt op basis van vastgestelde indicatoren de feitelijke gedragingen die mogelijkerwijs duiden op radicalisering, extremisme en/of uitreizen. Na de beoordeling van het signaal worden benodigde vervolgactiviteiten bepaald, waaronder de noodzaak voor bespreking in een casusoverleg en het opstellen van een plan van aanpak en uitvoeren van interventies. Het plan van aanpak wordt opgesteld om de risico's van radicalisering en extremisme te verkleinen en de inzet van beschermende factoren te vergroten. Interventies kunnen bestaan uit (een combinatie van) zorgmaatregelen, bestuurlijke en/of stafrechtelijke maatregelen. Als een casus is gewogen en deze wordt niet doorgezet naar het casusoverleg wordt bekeken of de casus doorgezet moet worden naar een andere tafel of dat zorg noodzakelijk is.

Training en opleiding

Binnen de aanpak van radicalisering wordt voortdurend gewerkt aan het versterken en uitbreiden van het signaleringsnetwerk in Utrecht. Dit netwerk bestaat uit professionals, met name frontlijnmedewerkers, organisaties en bewoners. Inmiddels zijn meer dan 300 professionals, waaronder gemeenteambtenaren, getraind op het gebied van herkennen en opvolgen van signalen van (mogelijke) radicalisering. De training is onder andere bedoeld voor personen die binnen een organisatie zijn

aangewezen als zogenaamde taakaccenthouder. Zij zijn aangewezen als schakel tussen hun organisatie en het casusoverleg ter ondersteuning van het signaleringsnetwerk.

2.2 Nationale Politie

De politie legt informatie conform de eigen werkprocessen vast in eigen politiesystemen. Voor signalen over radicalisering is het werkproces 'CTER' (Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering) opgesteld. Om dit proces te schetsen heeft de politie de 'Werkinstructie Themaregistratie CTER' en de 'Procesbeschrijving CTER' aangeleverd die in 2016 in werking waren. In iedere eenheid (10 regio's en landelijk) is een CTER-infocel ingericht. Hier werken opgeleide en getrainde specialisten die informatie verzamelen, verwerken en delen, waardoor continue aandacht is voor mogelijk radicaliserende personen en/of groeperingen.

Werkinstructie Themaregistratie CTER

Vanaf 1 maart 2015 werken de CTER teams binnen de Informatieorganisatie (CTER-infocellen) van de politieeenheden en de KMar in één gezamenlijke informatiesysteem genaamd Summ-IT[20]. Dat betekent dat landelijke CTER-registraties door de landelijke of een van de regionale CTER-infocellen of de KMar worden gedaan in de – zo genoemde – 'CTER-bak'. Het doel van het registeren in de CTER-bak is volgens de werkinstructie van de politie van maart 2015:

> *'Het gericht verwerken van politiegegevens met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die kunnen wijzen op het beramen of plegen van terroristische misdrijven, welke gezien de omvang, ernst of de samenhang met andere misdrijven een ernstig gevaar voor de rechtsorde opleveren.*[21]

Summ-IT kent verschillende koppelingen met andere politiesystemen om informatie uit te wisselen, maar alleen de CTER-infocellen (landelijk en regionaal) kunnen bij de informatie die in de CTER-bak is opgenomen. Andere voor Summ-IT geautoriseerde organisatieonderdelen kunnen wel zien of iemand in de CTER-bak staat, maar kunnen niet zelf de daaraan gekoppelde informatie inzien. Daarvoor moeten ze contact opnemen met de desbetreffende CTER-infocel. Indien men geen autorisatie heeft voor Summ-IT (de agent op straat) kan men alleen zien wat er in BVH staat.

Ieder signaal van mogelijke radicalisering wordt door de politie opgepakt. Naast het feit dat wordt gekeken door de CTER-infocel of de informatie kan worden verrijkt met gegevens die duiden op eerdere signalen van radicalisering uit de politiesystemen, leidt het – met uitzondering van te verwaarlozen meldingen en evident niet CTER-gerelateerde meldingen – tot een registratie in Summ-IT. Afhankelijk van de eerste beoordeling door de CTER-infocel worden relevante (interne) partijen over het signaal geïnformeerd. Afhankelijk van de besluitvorming worden signalen voorgelegd aan de functionarissen die de interne CTER-afstemmingsoverleggen[22] binnen de politie voorzitten en wordt een besluit genomen of het ontvangen signaal – getoetst aan de informatie die binnen de politie bekend is, met name eventuele andere signalen van radicalisering – noodzaakt tot een vervolgactie, bijvoorbeeld het inbrengen en bespreken van de casus in het lokale casusoverleg radicalisering.

Procesbeschrijving CTER

De 'procesbeschrijving CTER' van mei 2015 beschrijft de signaalverwerking CTER in relatie tot het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme[23]. Er wordt een *'aanzet gegeven om de binnengekomen signalen op een eenduidige wijze te verwerken waardoor de mogelijkheid ontstaat om die personen of groepen te prioriteren waarvan een dreiging uitgaat, bestaande uit het plegen van strafbare feiten of ontwrichting van de geprioriteerde diensten binnen Nederland of daarbuiten'*.
Er is een stappenproces beschreven over hoe signalen beoordeeld, geregistreerd en opgevolgd dienen te worden:

1. Voor de vaststelling of de signalen ertoe doen wordt gebruik gemaakt van een set vastgestelde indicatoren (Onderwerpen van het KIM 2.0 model, zie verderop in deze paragraaf) om een eerste duiding te kunnen geven aan een signaal (stap 1 duiden Signaal). Elke signaal wordt ongeacht de besluitvorming vastgelegd in Summ-IT[24].

[20] Summ-IT van de politie is het landelijke opsporingssysteem voor recherche en inlichtingen.
[21] Op basis van de Wet politiegegevens (WPG).
[22] De CTER afstemmingsoverleggen zijn breder dan alleen de infocel en zijn primair regionaal, tenzij een persoon in meerdere eenheden bekend is, dan wordt de informatie gedeeld.
[23] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme.
[24] Voor uitleg over CTER-registraties in Summ-IT, zie de volgende pagina van deze evaluatie.

2. Indien een signaal is gewogen op grond van deze indicatoren wordt besloten tot het wel of niet opmaken van een signaalrapportage CTER (stap 2 besluit opmaken signaalrapportage CTER).
3. Op grond van de opgemaakte signaalrapportage CTER wordt besloten tot uitscreenen dan wel een verder vervolg. Indien men besluit verder te gaan met dit signaal wordt gestart met de aanleg van een Dossier Geprioriteerde Persoon CTER (stap 3 besluit opmaak Dossier Geprioriteerde Persoon).
4. Volgens een variabele frequentie wordt een Dossier Geprioriteerde Persoon gemonitord. Hierbij wordt op grond van aanvullende informatie besloten tot het sluiten van een betreffend dossier of tot verdere vervolgstappen. Dit besluit wordt vastgelegd in het document Inschattings Regie rapportage CTER. De frequentie van het opmaken van het document is afhankelijk van de frequentie waarmee een overleg binnen de eenheid is gepland.

De CTER-infocellen kunnen dus verschillende specifieke informatieproducten opleveren, die oplopen in diepgang en toepassing

In de bijlage van de procesbeschrijving is een voorbeeld opgenomen van een mogelijke werkwijze bij het duiden van een signaal. In de beeldvormingsfase kan men bijvoorbeeld signalen inventariseren, prioriteren, broninformatie controleren, de inhoud van de melding en de bron beoordelen en een check doen in de politie systemen; in de landelijke database terrorisme, in BlueView[25] (om vast te stellen of de melding past bij het bestaande beeld, waarbij gelet kan worden op geestelijke gesteldheid, bereidheid tot geweld, toegang tot wapens), op antecedenten (bereidheid tot geweld, gebruik/bezit vuurwapens etc.) en check op open bronnen. De conclusie is altijd vastlegging in een van de vier landelijke themaregistraties voor het onderwerp CTER. Afhankelijk van of er wel of geen aanleiding is voor tactisch vervolg, kan respectievelijk veredeld worden voor verder onderzoek of monitoring, dan wel doorgezet worden naar het district basisteam door middel van een signaalrapportage ten behoeve van het integrale casus/regieoverleg en/of Team Criminele Inlichtingen en Team Openbare Orde Informatie/ ID WIV[26].

In de bijlage zijn criteria voor signalen CTER opgenomen. De procesbeschrijving geeft aan dat teneinde te bepalen of een signaal ertoe doet, gebruik wordt gemaakt van de indicatoren 'Meetinstrument Radicaliserings Indicatoren' (onderdeel Kennis in Modellen – KIM). Het KIM model is sinds 2007 doorontwikkeld tot versie 3.0 van februari 2016. Deze versie is op 1 maart 2016 door de CTER-afdeling van DLIO verspreid aan de CTER-afdelingen van de regionale eenheden en partners. Daarnaast wordt in de vervolgstappen van het proces gebruik gemaakt van de methode *'Pathway to Intented Violence'* om de dreiging nader te duiden. Op basis van een combinatie van criteria wordt de uiteindelijke dreiging nader bepaald. Indicatoren (oplopend in ernst) zijn bijvoorbeeld het afwijzen van westerse normen en waarden, goedkeuring gebruik geweld (vanuit ideologische motivatie), veranderingen in gedrag/uiterlijk, (aanwijzingen van) crimineel gedrag (bijvoorbeeld antecedenten), demoniseren vijand, agressie door woede en frustratie en bereidheid geweld vanuit ideologische motivatie.

Overige thematische classificaties

In politiesystemen wordt op meerdere gebieden gebruik gemaakt van thematische classificaties. Het systeem kent acht categorieën van gevarenclassificaties[27], een gevarenclassificatie wordt sinds 2015 in afstemming met een Hulpofficier van Justitie toegekend vanwege het vier-ogen principe. Een gevarenclassificatie is een politie-interne kwalificatie zonder juridische status ten behoeve van de veiligheid van politiemedewerkers in het operationele optreden. In de aangeleverde documentatie wordt aangegeven:

> *'om de veiligheid van jezelf, je collega en de betrokkene te vergroten, kun je classificaties toekennen aan een persoon in een BVH-actie E45 GEVARENCLASSIFICATIE. Zo weet jij, of je collega, de volgende keer of personen een gevaar vormen.'*

In deze casus is de gevarenclassificatie 'vuurwapengevaarlijk' relevant. Deze classificatie houdt in dat *'uit feiten, omstandigheden of uit betrouwbare informatie is gebleken dat persoon in het bezit kan zijn van een vuurwapen en er aanleiding bestaat te veronderstellen dat hij dit tegen mensen zal gebruiken'*.

[25] BlueView is een zoekmachine voor Nederlandse politiediensten (eenheden op straat). Het is daarmee mogelijk om gegevens op te zoeken van criminelen in andere politieregio's. Medewerkers hebben geen toegang tot alle informatie, des te gevoeliger de informatie, des te strenger de beveiliging..

[26] Afdeling Inlichtingendienst Wet op de Inlichtingen –en Veiligheidsdiensten, de afdeling verricht werkzaamheden ten behoeve van de AIVD.

[27] Alcoholist (code 1), harddruggebruik (2), medische indicatie (3), vuurwapengevaarlijk (4), wapengevaarlijk (5), geweld/verzetpleger (6), vluchtgevaarlijk (7), zelfmoordneiging (8).

Training en opleidingen

Ter versterking van de aanpak van terrorisme en extremisme is binnen de politieorganisatie aandacht besteed aan de professionalisering van de eigen medewerkers. Het belangrijkste doel hiervan is de uitbreiding van het kennisniveau en de bewustwording van de eigen bijdrage op het gebied van contra-terrorisme, extremisme en radicalisering (CTER). Hiervoor volgden in de periode tussen medio 2017 en heden in totaal ruim 38.000 politiemensen een 2-daagse CTER-basistraining en is een CTER-module ontwikkeld en geïmplementeerd in het politieonderwijs. Voor signalen van radicalisering is het werkproces 'CTER' (Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering) opgesteld.

Dit geldt ook voor medewerkers van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) (zie hieronder). Binnen het GRIP hebben alle medewerkers een door de politie ontwikkelde CTER-cursus gevolgd, waarin aandacht is voor het herkennen van signalen van radicalisering. Een aantal medewerkers heeft ook een door de NCTV georganiseerde training gevolgd, die gezien kan worden als een verdieping op de CTER-cursus.

Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP)

Om de informatie-uitwisseling tussen OM, politie en DJI over justitiabelen te ondersteunen, is in 1994 het zogenoemde Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) ingericht. De taakomschrijving van het GRIP is in een circulaire vastgelegd die door de jaren heen een aantal maal is geactualiseerd. In verband met de intensivering van de informatie-uitwisseling tussen DJI en het GRIP en vanwege wijzigingen in de organisatiestructuur en in de wet -en regelgeving (bijvoorbeeld vorming van de nationale politie), is de circulaire per 13 april 2016 geactualiseerd[28]. In de circulaire is niets expliciet opgenomen over radicalisering en de rol van het GRIP in relatie tot (de omgang met) signalen van radicalisering.

Informatieknooppunt politie, OM en DJI

Het GRIP is een team binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en werkt onder gezag van het OM. Het doel van het GRIP is het optimaliseren van de samenwerking tussen het OM, de politie en DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van orde en veiligheid in de onder DJI ressorterende inrichtingen en de Dienst Vervoer en Ondersteuning, waaronder mede wordt begrepen het tegengaan van gevaar voor vlucht, en het bevorderen van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten. Dit vormt de kern van het samenwerkingsverband.

Het GRIP fungeert als centraal informatieknooppunt tussen OM, politie en DJI, en verwerft op die manier inzicht in de achtergrond van met name gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico en gedetineerden die hun crimineel handelen tijdens detentie voortzetten. Dit inzicht kan bevorderen dat tijdig passende toezichts- of ordemaatregelen worden genomen door de directeur van de inrichting. Ook kan het de basis vormen voor de politie en het OM om strafbare feiten tijdens detentie te voorkomen en op te sporen. Het GRIP verricht taken voor de politie, het OM, de DJI en de daaronder ressorterende inrichtingen en diensten, zoals het coördineren van (criminele) inlichtingen, het opstellen van GRIP-rapporten en het op basis daarvan uitbrengen van adviezen over het treffen van eventuele maatregelen (zie hieronder voor toelichting) en (het meewerken aan) het monitoren van bepaalde gedetineerden. Daarbij is het uitwisselen van informatie ten behoeve van transport van justitiabelen inbegrepen.

Verstrekken van informatie door DJI aan het GRIP

In de circulaire wordt beschreven dat informatie over (beraamde) detentieverstorende activiteiten (zoals ontvluchting, omkoping, opstand, gijzeling, voortgezet crimineel handelen en liquidatie) danwel over (andere) criminele activiteiten, dient te worden aangeleverd bij het GRIP, zodat deze verder kan worden onderzocht en, waar nodig, binnen de politie kan worden gedeeld. Er is niets specifiek opgenomen in de circulaire over hoe te handelen bij signalen omtrent radicalisering.

De door of namens de directeur aan het GRIP verstrekte informatie wordt door het GRIP opgeslagen, bewerkt en veredeld en waar nodig gedeeld met de daartoe geautoriseerde partijen. Na onderzoek rapporteert het GRIP indien nodig zijn bevindingen aan de directeur van de PI in de vorm van een GRIP-rapport, waarbij zoveel mogelijk de herkomst van de informatie wordt aangegeven doch waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming van de bron afgezet tegen de veiligheid van de inrichting en het personeel. Het GRIP-rapport komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de Officier van Justitie van het Landelijk Parket van het OM.

Wanneer door het GRIP een GRIP-rapport wordt vervaardigd, kan daarin tevens een advies worden opgenomen, betrekking hebbend op het treffen van toezichts- of

[28] Zie: Circulaire Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), 13 april 2016, kenmerk 5172795/02/DJI, via https://www.commissievantoezicht.nl/wetgeving/circulaires/.

ordemaatregelen, het handhaven, uitbreiden of opheffen van reeds getroffen maatregelen, dan wel het overplaatsen van een gedetineerde. Ook kan het advies betrekking hebben op het verblijf van de gedetineerde buiten de inrichting.

Volgens de politie gebeurt het herkennen en duiden van signalen van radicalisering bij DJI in de basis binnen de PI. Het GRIP geeft een signaal vanuit de DJI over mogelijke radicalisering door aan de betreffende expertise-afdeling (CTER-infocel van de LE) binnen de politie, zodat de informatie geduid kan worden. Indien daartoe aanleiding is wordt informatie over de betreffende duiding doorgegeven aan de DJI. Binnen het GRIP wordt uitsluitend informatie verzameld, verwerkt en gedeeld.

Uit navraag bij politie blijkt dat het beleid binnen de politie is dat bij een GRIP-melding altijd wordt gekeken of de melding kan worden verrijkt met een melding vanuit in de politiesystemen. Als dat het geval is dan is het de regel dat de CTER-infocel van de LE de inhoud van de GRIP-melding deelt met de betrokken regionale eenheid en zal de betrokken regionale eenheid dit signaal ook met de betrokken gemeente delen. De CTER-infocel van de LE zet de informatie in een centrale CTER-bak in Summ-IT die geautoriseerde medewerkers uit alle eenheden kunnen raadplegen. Iedere eenheid (CTER-infocel) heeft daarmee de beschikking over dezelfde informatie.

2.3 Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Folder radicalisering in detentie

In 2011 heeft DJI een eerste folder uitgebracht over radicalisering in detentie. Deze is naar alle vestigingen gegaan. Het betreft een informatieblad met richtlijnen voor een scherpe blik op radicalisering van gedetineerden en is bedoeld om het risico van radicalisering onder de aandacht te brengen. Bij deze folder hoorde destijds ook een toolkit met beeldmateriaal en een quiz voor bespreking binnen teams.

Volgens de folder komt de belangrijkste terroristische dreiging voor Nederland van door Al Qaida-geïnspireerde extremisten. Daarnaast is opgenomen dat het herkennen van extremisme betekent 'het herkennen van een afwijking van de norm'. Maar om het afwijkende te herkennen is het dus nodig om ook de norm te kennen. In het document is aangegeven wat redelijk gangbaar is en worden voorbeelden gegeven van meer opvallende en afwijkende uitingen, die het waard zijn om in een dagverslag op te nemen. Het gaat vaak niet om erg zorgelijke dingen, maar in combinatie met andere observaties kan er toch echt iets aan de hand zijn. Er wordt een aantal punten benoemd waarop gelet kan worden, namelijk: identificatie met de eigen groep, idealen, onrecht, complot denken, afwijzing gevestigde orde en religiositeit.

Indien er zaken zijn die opvallen bij een gedetineerde wordt het handelingsperspectief voor personeel besproken:

- Bespreek het met je leidinggevende en in het teamoverleg. Misschien is het anderen ook opgevallen. Bespreek het ook met de gevangenisimam. Misschien kan hij je observaties helpen te plaatsen.
- Je leidinggevende rapporteert het aan het hoofd Veiligheid die op zijn beurt contact zoekt met het GRIP (Gedetineerden Recherche Informatie Punt).

Het handelingsperspectief van de leidinggevende is als volgt: Overleg met een directielid en het hoofd Veiligheid over verdere aanpak en laat hen zo nodig het GRIP om advies van externe experts vragen.

DJI brede visie op radicalisering

DJI heeft in zijn visiedocument van oktober 2016[29] beschreven op welke wijze binnen justitiële inrichtingen omgegaan moet worden met het vraagstuk van radicalisering. Centraal uitgangspunt binnen deze visie is dat '*DJI zorg draagt voor een positief leefklimaat in de inrichtingen waarin een voedingsbodem voor radicalisering ontbreekt en waar zowel preventief als reactief wordt gewerkt om radicalisering binnen de inrichtingen tegen te gaan en waar nodig aan te pakken*'.

Onder radicalisering wordt door DJI verstaan 'het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect)'[30].
Het enkel hebben van radicale gedachten is niet verboden of strafbaar. Zolang dit niet gepaard gaat met verspreiding, met geweld of andere onwettelijke gedragingen,

[29] De DJI brede visie op radicalisering is in februari 2020 geactualiseerd, in dit rapport wordt de versie van 2016 gebruikt omdat deze actueel was ten tijde van de onderzoeksperiode.
[30] AIVD, 2004, 'Van Dawa tot Jihad'.

hoeven radicale gedachten geen bedreiging te vormen voor de inrichtingen en de maatschappij[31]. Dit wordt anders wanneer dit wel aan de orde is. Wanneer gebruik wordt gemaakt van ondemocratische middelen (geweld) om de denkwijze en idealen aan anderen te tonen en veranderingen in de samenleving tot stand te brengen, is er sprake van extremisme. Dit wordt ook wel gezien als de laatste fase van het radicaliseringsproces. Op het moment dat dit geweld maatschappelijke ontwrichting tot gevolg heeft, kan gesproken worden van terrorisme.

Justitiabelen die worden verdacht van of veroordeeld zijn voor het plegen van een terroristisch misdrijf worden geplaatst op de Terroristenafdeling (TA). Ook personen die tijdens hun detentie in een andere justitiële inrichting een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden kunnen op de TA worden geplaatst. Deze personen worden geconcentreerd opgevangen en behandeld in een regime gericht op veiligheid en disengagement. Ook binnen de andere justitiële inrichtingen is aandacht voor (het tegengaan van) radicaliseringsprocessen. Detentie is bij uitstek een periode geschikt om over te gaan tot disengagement, omdat de betreffende personen uit het bestaande netwerk zijn geplaatst en er tijd en ruimte is voor een *disengagement* traject.

Om radicalisering tijdens het verblijf in detentie te voorkomen, zet DJI in op de begeleiding door geestelijk verzorgers en andere professionals, het voeren van individuele (mentor)gesprekken, het aanbieden van dagbesteding, het vergroten van de weerbaarheid en het investeren in het toekomstperspectief.

Waar nodig dient de inrichting in aanvulling op de huisregels duidelijkheid te verschaffen over wat wel en wat niet is toegestaan ten aanzien van het geloof en levensovertuiging, en waarom dat zo is. Dit dient zoveel mogelijk in lijn te zijn met de relevante wettelijke kaders die ook buiten de inrichting gelden. Waar nodig kan de inrichtingsdirectie om redenen van orde en veiligheid op casus (of afdelingsniveau) kiezen voor maatwerk in de regels. Er kan gedacht worden aan regels over het bezoeken van de gebedsdiensten in de inrichting, taal en taalgebruik, omgangsvormen, het versieren van de cel met grensoverschrijdende religieuze, politieke of activistische symbolen of afbeeldingen, verkondigen of verspreiden van radicaal gedachtegoed en dwingend aansporen van anderen tot geloof.

Wat te doen bij signalen volgens DJI-brede visie[32]

Op het moment dat een medewerker of ketenpartner (OM/Veiligheidshuis/NCTV/politie) zich zorgen maakt over mogelijke radicalisering naar aanleiding van uitspraken of gedragingen van een justitiabele geeft het visiedocument aan dat het belangrijk is hier snel op te handelen. Daarvoor wordt een aantal handelingsperspectieven gegeven, oplopend in zwaarte.

Allereerst wordt aangegeven dat het gesprek met de justitiabele moet worden aangegaan, bij voorkeur door een medewerker met wie hij een vertrouwensband heeft. Het doel is om te achterhalen waar de gedragingen vandaan komen. Hoe diep zijn de (ideologische) gedachten geworteld? Is er echt sprake van radicalisering of zijn het uitingen van uitdagend gedrag? Daarbij worden medewerkers geïnstrueerd om uitspraken, gedragingen en andere signalen waarop het vermoeden van radicalisering is gebaseerd te rapporteren. Dit gedurende een langere periode om zo het proces en de mate van radicalisering te kunnen meten.

De volgende stap is om deze signalen te bespreken binnen het team, met de leidinggevende of te agenderen voor het multidisciplinair overleg (MDO). In het MDO komen vertegenwoordigers van verschillende afdelingen van de inrichting periodiek bij elkaar. Tijdens dit overleg wordt de justitiabele besproken en wordt vastgesteld welke activiteiten de justitiabele mag en moet volgen. Indien nodig formeert de aandachtsfunctionaris een intern casusoverleg met een klein en deskundig team (mentor, gedragswetenschapper, afdelingshoofd, geestelijk verzorger, eventueel andere betrokkenen). Het doel hiervan is een compleet beeld van de justitiabele te schetsen en een inschatting te maken van gerede zorgen voor radicalisering.

De uitkomst van het MDO wordt besproken met het Hoofd Behandeling en/of de directeur. Naar aanleiding van de uitkomst kan de directeur besluiten intern acties uit te zetten of de melding op te schalen. Dit opschalen kan naar één of meerdere loketten (zie hieronder) en is dus niet volgordelijk bedoeld. De keuzes hierin zijn afhankelijk van de inhoud van de casus.

Zo kan het GRIP volgens het visiedocument als informatieknooppunt bevraagd worden voor incidenten zoals in de circulaire is beschreven. Deze circulaire ziet niet specifiek op radicalisering. De DJI-brede visie beschrijft dat de melding opgeschaald kan worden naar één of meer-

[31] UNODC (2016). Handbook on The Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalisation to Violence in Prisons.
[32] Inmiddels is per april 2019 binnen DJI de zogenaamde 'MAR' ingericht waardoor een aantal processen zijn veranderd. Voor meer informatie, zie Kamerbrief over het Inspectierapport de Terroristenafdelingen in Nederland. TK, 29754, 2028-2019, nr. 750.

dere loketten, onder andere door via de geëigende lijnen melding te maken bij het GRIP. Volgens het visiedocument leidt opschaling naar het GRIP tot risico-inschatting en advies. Ook kan de casus geagendeerd worden in het multidisciplinair overleg Terroristenafdelingen (TA) ten behoeve van mogelijke overplaatsing naar de TA. Een derde handelingsperspectief is het inzetten van een 'tweedelijns expertgroep': functionarissen buiten DJI raadplegen bij het duiden van signalen en het geven van advies aan de inrichting.

Een ander handelingsperspectief is het agenderen van de situatie in het externe casusoverleg van de gemeente, dan wel het casusoverleg in het Veiligheidshuis, met als doel het duiden van signalen en het gezamenlijk aanpakken van de casus door de betrokken ketenpartners. De diverse partijen die aan tafel zitten bij een casusoverleg hebben andere informatiebronnen tot hun beschikking, waardoor een compleet beeld van de justitiabele kan worden geschetst en in de gehele keten acties kunnen worden afgestemd en uitgezet. De aandachtsfunctionaris houdt contact met de partijen en zorgt voor de terugkoppeling aan de betrokkenen.

Rol van verschillende functionarissen volgens DJI-brede visie[33]

In penitentiaire inrichtingen zijn meerdere functionarissen werkzaam die een rol spelen bij het tegengaan van radicalisering. De groepsleider, penitentiair inrichtingswerker (piw-er) of forensisch therapeutisch werker is belast met de dagelijkse begeleiding van de justitiabelen. Deze functionarissen kunnen afwijkend gedrag signaleren, (radicale) uitingen, meningen en gedachtegoed bespreekbaar maken en hierover naar de leiding rapporteren.

De behandelaar is verantwoordelijk voor het behandeltraject van de jongere of forensisch patiënt. De behandelaar kan volgens het DJI-visiedocument een inschatting maken van de mate waarin gedrag herleidbaar is naar een gedragsstoornis of een psychiatrisch ziektebeeld en/of in hoeverre gedrag ideologisch gedreven is. Daarnaast kan de behandelaar – als deze getraind is in het gebruik van risicoanalyse instrument VERA2R[34]– een risicotaxatie doen voor het plegen van geweld.

De geestelijk verzorgers verzorgen de gebedsdiensten in de inrichting. De islamitisch geestelijk verzorger kan worden gevraagd voorlichting te geven over regels en gebruiken binnen de islam. Ook kan de geestelijk verzorger medewerkers helpen bij het maken van onderscheid tussen de gangbare islamitische praktijk en afwijkende radicale uitingen.

De aandachtsfunctionaris radicalisering treedt op als de kenner op het gebied van radicalisering in de inrichting. Het zijn van aandachtsfunctionaris is geen aparte functie maar een rol binnen een andere functie, zoals hoofd veiligheid of afdelingshoofd. Medewerkers kunnen met vragen over radicalisering terecht bij de aandachtsfunctionaris. Daarnaast zorgt de aandachtsfunctionaris proactief voor kennisdeling onder collega's. Bij vermoedens van radicalisering wordt een melding gemaakt bij de aandachtsfunctionaris. De aandachtsfunctionaris registreert de melding, geeft advies over de casus en bepaalt in overleg met de directie/verantwoordelijke de te nemen vervolgstappen. De aandachtsfunctionaris is ook degene die de link zou kunnen leggen naar externe partijen zoals de gemeente.

Brochure herkennen risico's radicalisering in detentie

De brochure 'Herkennen risico's radicalisering naar extremisme in detentie' uit mei 2018 is ontwikkeld om medewerkers van een inrichting inzicht te geven in signalen die kunnen duiden op radicalisering naar extremisme. Binnen DJI wordt intensief gewerkt aan een passende aanpak op deze onderwerpen. Medewerkers van de inrichtingen hebben hier een belangrijke rol in. Zij zijn immers degenen die gedurende een detentieperiode (in) direct het meeste contact hebben met een justitiabele en kunnen als eerste mogelijk zorgelijke ontwikkelingen bij een justitiabele vaststellen. Medewerkers van DJI moeten dan ook signalen van een radicaliseringsproces kunnen herkennen en weten hoe hiermee om te gaan om te voorkomen dat een extremistische overtuiging ontstaat.

De probleemstelling wordt als volgt omschreven:

> *'Sommige mensen hebben dusdanig sterke overtuigingen dat ze het gerechtvaardigd vinden om geweld te gebruiken om deze overtuigingen door te drukken. Dit noemen we een extremistische overtuiging. Het proces dat mensen doorlopen om hier te komen, noemen we het radicaliseringsproces. Het hebben van radicale gedachten is in Nederland niet verboden. Wanneer radicalisering leidt tot extremisme en het ronselen van andere justitiabelen, is dit binnen DJI onwenselijk. Binnen DJI willen we dan ook voorkomen dat een extremistische ideologie ontstaat bij justitiabelen en (verder) wordt verspreid onder justitiabelen.'*

[33] Binnen de inrichtingen van DJI worden verschillende functienamen en overlegvormen gebruikt. In dit onderzoek wordt omwille van de leesbaarheid en herleidbaarheid primair de term medewerker gehanteerd en wordt indien nodig verwezen naar de specifieke term die binnen die inrichting wordt gebruikt.

[34] De VERA-2R is een empirisch onderbouwd risicotaxatie-instrument voor de inschatting van de kans op gewelddadig extremisme. Voor meer informatie, zie: https://www.vera-2r.nl/.

De brochure is bedoeld als praktisch hulpmiddel bij het herkennen en beoordelen van risicovolle signalen. Het risicomodel in deze brochure kan gebruikt worden om specifieke zorgen te toetsen. De mogelijke risico's zijn onderverdeeld in drie categorieën: Ideologie, Houding & Gedrag en Contacten. Na een toelichting op de categorie volgt een korte voorbeeldcasus. Vervolgens is er een overzicht met signalen die horen bij die specifieke categorie.

De brochure schetst tevens een handelingskader voor vervolgstappen in het geval van signalen van mogelijke radicalisering. Informatie delen is het sleutelbegrip. Indien er sprake is van samenhangende signalen is het van belang om de afstemming te zoeken met de aandachtsfunctionaris binnen de inrichting en/of met de leidinggevende. Elke inrichting binnen DJI heeft één of meerdere collega's daartoe opgeleid met als doel om coördinerend en adviserend te kunnen optreden bij vraagstukken op het gebied van radicalisering en extremisme. Leidinggevende en aandachtsfunctionaris kunnen bijvoorbeeld adviseren om een melding te doen bij het GRIP. De route naar het GRIP is vastgesteld in de meldstructuur van de inrichting. Daarnaast kunnen verkennende of begeleidende gesprekken nodig zijn. Uiteindelijk kan het soms ook van belang zijn om iemand te plaatsen op een andere afdeling. Alles begint echter bij het herkennen van risico's door medewerkers van de inrichtingen.

Detentie en re-integratieplannen

Tijdens detentie stellen medewerkers van de PI een detentie en re-integratie (D&R) plan op, zijnde het persoonlijke plan van de gedetineerde. De gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor zijn plan en de activiteiten die erin staan. Het D&R-plan is opvraagbaar en in te zien door de gedetineerde. Het is een document dat voortdurend wordt aangepast: iedere medewerker die met de gedetineerde werkt, draagt eraan bij. In het D&R-plan staat wat van belang is om de gedetineerde zo gericht mogelijk te kunnen begeleiden en ondersteunen. De gedetineerde kan tijdens detentie op vrijwillige basis gebruikmaken van het re-integratiecentrum en/of deelnemen aan re-integratie-activiteiten binnen de PI. Er is een verschil in kortgestraften en langgestraften voor wat betreft het opstellen van een D&R-plan. Indien men kort verblijft in een PI wordt er een beperkt D&R-plan opgesteld.

Het D&R-plan vormt voor externe partners (bijvoorbeeld gemeenten en de reclassering) een handvat om tijdens en na detentie met de gedetineerde aan de slag te kunnen. Onderdelen van het D&R-plan werden tot mei 2019 ook via Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) uitgewisseld met gemeenten, zodat gemeenten zich vast kunnen voorbereiden op de re-integratieactiviteiten na de detentie. Er werd standaard aan het begin en aan het einde van de detentie een melding gedaan aan de gemeenten via het Digitaal Platform aansluiting Nazorg (DPAN).

DJI geeft zelf aan dat ten tijde van de detenties van T. in 2016 het gebruik van de D&R-plannen nog niet verplicht was voor de inrichtingen. Er werd wel detentie- en re-integratie-informatie verzameld ten behoeve van de detentieperiode en de re-integratie. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over het zoeken naar woonruimte, maar ook over arbeid en scholing, eventuele verslaving, ID-bewijs, gedrag in de inrichting etc. Dit wordt vastgelegd in TULP/GW[35] en medewerkers binnen de PI hebben toegang tot dit systeem.

Training en opleidingen

In maart 2016 is door de Divisie Directeur Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring een brief gestuurd aan de Vestigingsdirecteuren Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring waarin aangegeven wordt dat is besloten dat binnen iedere locatie medewerkers moeten worden geschoold ten einde het tijdig onderkennen, voorkomen, isoleren of indammen van radicalisering en rekrutering. De vereiste vierdaagse opleiding wordt verzorgd vanuit het Rijksopleidingsinstituut tegengaan van Radicalisering (ROR). In de opleiding worden verschillende middelen aangereikt om de taken succesvol uit te kunnen voeren. Aan het volgen van deze opleiding zijn geen kosten verbonden. De trainingen kunnen gevolgd worden in april, mei en juni van 2016.

Binnen alle PI's zijn aandachtsfunctionarissen aangesteld. Dit zijn personen die training hebben ontvangen en binnen de inrichting aangewezen zijn als expert op het gebied van radicalisering en extremisme[36]. Medewerkers zijn opgeleid om signalen te herkennen en hiermee te handelen om verdere radicalisering te voorkomen. DJI heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verhogen van kennis en kunde door medewerkers trainingen te laten volgen bij het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR[37]). Onderdeel van deze training zijn het gebruik van risicotaxatie-instrumenten en informatie-uitwisseling met ketenpartners.

[35] TULP GW is Tenuitvoerlegging Persoonsgebonden Straffen/Gevangeniswezen, gedetineerdenregistratiesysteem van DJI.

[36] Dit is bevestigd tijdens een interview met de programmamanager radicalisering van DJI.

[37] Een samenwerkingsverband tussen het Opleidingsinstituut DJI en de overheid (NCTV). Het ROR verspreidt kennis, inzicht en vaardigheden op het gebied van radicalisering en de bestrijding van jihadisme. https://www.oidji.nl/expertisegebieden/rijksopleiding-tegengaan-radicalisering/index.aspx.

2.4 Openbaar Ministerie

OM aanpak terrorisme en extremisme

Het OM heeft geen algemeen geldende interne instructies over het signaleren en duiden van radicalisering. Het beleid binnen het OM ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak van extremisme en terrorisme is onder andere vastgelegd in de beleidsbrief terrorisme (2017), ondertekend door het College van procureurs-generaal. De taak van het OM in de integrale aanpak van terrorisme is het leidinggeven aan opsporingsonderzoeken bij een verdenking van (voorbereidingshandelingen van) terroristische misdrijven en het strafrechtelijk vervolgen van verdachten die zich daaraan schuldig maken. Op deze wijze dient het OM de (inter)nationale rechtsorde en vervult zij mede een rol in het voorkomen van terroristische aanslagen.

De aanpak van extremisme en terrorisme is een speerpunt van de overheid. Het OM doet actief mee in die aanpak vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarnaast is het OM een van de ketenpartners binnen de integrale aanpak waar gezamenlijk met (lokale) partners wordt gekomen tot de meest effectieve interventie(s) met het oog op het tegengaan/beperken van radicalisering van een persoon dan wel anderen in zijn omgeving.
De beleidsbrief van 2017 schrijft voor aan de arrondissementsparketten om via deelname in het casusoverleg met het lokaal bestuur en andere ketenpartners zicht te hebben op geradicaliseerde personen, terugkeerders, facilitators, potentiële uitreizigers en (gefrustreerde) uitreizigers. Hiermee houdt het OM zicht op de persoonsgerichte maatregelen. Door middel van het convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme kan het OM ook strafvorderlijke gegevens verstrekken aan belanghebbende ketenpartners. Dit stelt het OM in de gelegenheid om signalen in te brengen in het casusoverleg afkomstig van strafvorderlijke informatie.
De reden dat er geen verdere instructies zijn is omdat het Openbaar Ministerie – in tegenstelling tot de hierboven genoemde partners – geen eigen rol heeft bij de duiding van signalen ten aanzien van radicalisering. Zoals gezegd kunnen signalen door alle deelnemende partners worden ingebracht in het casusoverleg waar aldaar duiding plaatsvindt.

Omgang met signalen van radicalisering (via GRIP)

Zoals hierboven gesteld, heeft het OM intern geen rol in de duiding van signalen van radicalisering. Die rol komt pas in beeld zodra een signaal is ingebracht in het casusoverleg. Voor wat betreft GRIP signalen dienen die dus eerst te worden ingebracht in het casusoverleg. Pas dan kan het OM indachtig de geldende wet en regelgeving omtrent het delen van informatie bezien of er strafvorderlijke gegevens zijn die dit signaal kunnen onderbouwen waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de duiding van een signaal.

Training en opleiding

Elk parket van het OM heeft officieren, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers die werkzaam zijn op het onderwerp contraterrorisme, extremisme en radicalisering (CTER), en die allen worden getraind op dit thema. Dit verloopt primair via de opleidingsmogelijkheden van het studiecentrum rechtspleging en secundair via aanvullende opleidingen (vanuit de rijksoverheid t.b.v. de aanpak van CTER of via ketenpartners). Verder wordt algemene voorlichting gegeven door deze medewerkers aan de rest van de organisatie om CTER signalen uit strafvorderlijke informatie te herkennen, zodat deze kunnen worden ingebracht in het casusoverleg ter duiding van deze signalen. Deze kennis is ook ondergebracht in de diverse kennisapplicaties van het OM.

3

Feitenrelaas

Vanaf 1998 tot en met de dag van de aanslag (18 maart 2019) is T. diverse malen met verschillende (overheids) organisaties in contact gekomen. In dit hoofdstuk is per tijdvak beschreven welke organisatie met betrokkene in aanraking is geweest, voor zover deze interacties signalen van mogelijke radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek hebben opgeleverd. Onderstaande informatie is weergegeven op basis van de informatie zoals aangeleverd door de betrokken organisaties. Enkel de mutaties en meldingen over T. die mogelijk kunnen wijzen op signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek zijn meegenomen in het feitenrelaas.

Zoals in hoofdstuk 1 onder paragraaf 1.6 'Beperkingen' beschreven waren er op een aantal onderdelen (juridische) beperkingen om (achterliggende) informatie ten behoeve van de evaluatie te delen. Dit heeft tot gevolg dat het feitenrelaas grotendeels is gebaseerd op informatie van DJI en de politie. Door concreet aan te geven waar wel en waar geen informatie van is ontvangen, wordt gepoogd dit in de tekst in balans te brengen.

3.1 1998 tot en met 2013

Diverse mutaties in de systemen politie

T. komt in de periode van 1998 tot en met 2013 diverse malen voor in de politiesystemen voor o.a. vermogensdelicten (diefstal en/of verduistering), bedreiging en mishandeling.

In december 2013 wordt T. aangehouden omdat hij voor de ogen van de politie een doorgeladen vuurwapen weggooit. De politie is ter plaatse gekomen na een melding dat schoten zijn gehoord. Daadwerkelijk gebruik van het wapen is niet bewezen. Voor in het bezit hebben van een vuurwapen krijgt T. een gevangenisstraf.

Vanaf december 2013 wordt naar aanleiding van het incident de politie-interne classificatie 'vuurwapengevaarlijk' aan T. gekoppeld[38]. Deze classificatie krijgt een persoon *'indien uit feiten, omstandigheden of uit betrouwbare informatie is gebleken dat persoon in het bezit is van een vuurwapen en er aanleiding bestaat te veronderstellen dat hij dit tegen mensen zal gebruiken'*. Deze classificatie staat in BVH en blijft doorlopend geldig. Het is niet bekend of T. nog een andere gevarenclassificaties heeft gehad. In ieder geval was geen andere classificatie bekend tijdens de aanhouding op 18 maart 2019.

Gemeentelijke informatie over T.

Vanaf 2007 komt T. als inwoner van Utrecht voor in de gemeentelijke systemen, onder meer in het sociaal domein. Voorts heeft de gemeente contact met hem over re-integratie na detentie. Ook is er in 2011 een agressie-incident. Het betrof verbale agressie tegen een medewerker van de gemeente, waarvoor T. een toegangsverbod tot gemeentelijke gebouwen (van 15 december 2011 tot 15 juni 2012) heeft gekregen. Er is niet meer te achterhalen wat T. daarbij precies gezegd heeft. Meer informatie is niet beschikbaar.

3.2 2014 tot en met 2016

In de periode van 2014 tot oktober 2016 wordt T. verschillende keren aangehouden voor met name (winkel) diefstallen, rijden onder invloed, verdenking van dealen van drugs en vernieling. Tevens eenmaal voor eenvoudige mishandeling bij een verkeersconflict waarbij hij de dienstdoende agenten bedreigde. In deze periode wordt enkele malen een mes aangetroffen tijdens fouillering van T. T. is nimmer aangehouden voor het daadwerkelijk gebruiken van een mes (steekincident).

OOp 9 oktober 2015 bericht de politie aan ZSM[39] dat T. op basis van de informatie in de politiesystemen mogelijk een stelselmatige dader is (zie deelevaluatie A). De markering gebeurt op basis van informatie uit BVH. Uit navraag bij politie is gebleken dat de politie een signaal kan afgeven aan het OM dat een persoon mogelijk als stelselmatige dader kan worden gekwalificeerd. Een dergelijk signaal is gebaseerd op alle beschikbare politie informatie, inclusief een eventuele registratie in de CTER-bak in Summ-IT. Of een CTER-registratie op de betreffende stelselmatige dader zichtbaar wordt, is volgens de politie afhankelijk van de zoekslag die wordt uitgevoerd. Bij het uitvoeren van een correcte zoekslag door een medewerker met het juiste autorisatieniveau is ook een enkele CTER-melding als zodanig herkenbaar. De CTER-bak in het Summ-IT systeem kan echter niet door iedereen inhoudelijk geraadpleegd worden, alleen door de CTER-infocellen.

Verblijf in detentie

In de periode van 3 maart 2016 tot 26 april 2016 is T. gedetineerd in PI A. In het selectieadvies van PI A worden geen bijzonderheden vermeld omtrent signalen van radicalisering. Er zijn geen bijzonderheden te melden over medische of psychologische zaken. Hij wordt omschreven als een rustige man die niet opvalt op de afdeling.

[38] Een gevarenclassificatie is een politie-interne kwalificatie zonder juridische status ten behoeve van de veiligheid van politiemedewerkers in het operationele optreden.

[39] ZSM staat voor 'Zo spoedig, selectief, slim, samen en simpel mogelijk'. Alle relevante informatie wordt door ketenpartners beschikbaar gesteld en op basis daarvan wordt snel en zichtbaar een effectieve sanctie opgelegd. Zie: www.veiligheidshuizen.nl

Per 26 april 2016 zit T. in PI B. T. is in mei 2016 besproken in het multidisciplinaire overleg (MDO) van PI B waarin alle gedetineerden worden besproken die nieuw in de inrichting zijn. Daarin is opgenomen dat T. agressief kan zijn. Ten behoeve van dit MDO schrijft een medewerker dat T. een rapport[40] heeft gekregen omdat hij een medegedetineerde bedreigde met de dood. T. heeft hiervoor een rapport gekregen en is gesanctioneerd door de directeur van de inrichting. Hij wordt door de medewerkers van de arbeid beschreven als *'op het eerste gezicht, een rustig persoon'*. T. heeft op 2 juni 2016 de inrichting verlaten. Toentertijd werd standaard aan het begin en aan het einde van de detentie een melding gedaan door DJI aan de gemeente van verblijf via het Digitaal Platform aansluiting Nazorg (DPAN).

Er is een tweede intakeformulier vanuit het D&R-plan van PI B gedateerd op 9 juni 2016. Op het intakeformulier is opgenomen dat T. ervaren wordt als een respectvolle man, hij is correct naar degene die de intake afneemt. Bij observaties door de medewerker wordt opgenomen dat *'T. medegedetineerden aanspreekt op de manier waarop zij hun geloof belijden, dit zorgt voor irritatie en onbegrip'*.
In de periode van 9 oktober 2016 tot en met 23 oktober 2016 zit T. in detentie in een PI C vanwege een winkeldiefstal. Op 17 oktober 2016 wordt een schriftelijk verslag opgemaakt over het gedrag van T. Het betreft een gesprek dat de geestelijk verzorger heeft gehad met T. over democratie. In het verslag uit de geestelijk verzorger zijn zorgen over T. en over zijn radicale en extreme gedachten. In het verslag is opgenomen:

> *Wat zijn geloof betreft heeft hij erge radicale gedachten om zijn doelen met geweld gewetenloos te bereiken. Voor de Nederlandse samenleving vind ik hem een gevaarlijke (sic) persoon en sedert mijn 18 jaar dat ik werkzaam ben in justitiële inrichtingen is dit de eerste keer dat ik zo een gevaarlijk persoon heb gezien en meegemaakt. Ik voelde me zeer bedreigd, zowel hier binnen in de inrichting als buiten in de maatschappij.*

Het rapport dat T. heeft gekregen wordt op 18 oktober 2016 afgehandeld door een van de directieleden van PI C. T. krijgt een disciplinaire straf van 5 dagen opsluiting in een strafcel. De directeur heeft T. gesproken/ gehoord naar aanleiding van het rapport alvorens hij hem de disciplinaire straf oplegde.

DJI heeft aangegeven dat aan de geestelijk verzorger is voorgelegd of hij aangifte wilde doen. Deze vond dat niet wenselijk/ niet nodig. Vervolgens is beoordeeld of er aanleiding was ambtelijk aangifte te doen. Uiteindelijk is besloten dat aangifte niet nodig was. Er was meer sprake van belediging en een als bedreigend ervaren situatie, dan van een aangiftewaardige bedreiging.

Op 17 oktober 2016 stuurt een medewerker van DJI dit schriftelijke verslag door naar het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) van de politie. Deze medewerker vraagt daarbij aan het GRIP of T. bekend is bij de politiediensten en vraagt om een advies. Hij spreekt daarbij zijn zorg uit over de melding van radicale en extreme gedachten voor wat betreft de inhoud van het verslag dat is opgemaakt op 17 oktober 2016.

Op 18 oktober 2016 zet het GRIP deze melding ter informatie per mail door naar, de Inlichtingendienst van de Landelijke Eenheid van de nationale politie (ID-LE), de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid (LE) van de politie, een beleidsmedewerker van het Landelijk Parket (LP) van het OM en de CT-infobox . Het OM geeft aan dat de LP-beleidsmedewerker in de cc vermeld stond en nog gecontroleerd heeft of de e-mail was geadresseerd aan de CTER-infocel en de ID-LE, omdat zij dit soort meldingen kunnen verwerken. Het was niet duidelijk waarom de beleidsmedewerker van het LP in de verzendlijst was opgenomen. Het OM geeft aan dat vanuit de eigen werkzaamheden de melding geen relevantie had.

In de doorgeleiding van deze melding aan de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid (LE) van de politie doet het GRIP het verzoek om na te gaan of T. bekend was in de CTER-bak in Summ-IT. In de Summ-IT CTER-bak worden mutaties opgeslagen die gekoppeld zijn aan CTER-subjecten of entiteiten[42], die op basis van benoemde protocollen zijn beoordeeld. De politie kijkt daarnaast in alle politiesystemen wat daarin over T. is opgenomen. De CTER-infocel van de LE meldt vervolgens terug aan het GRIP dat betrokkene niet in het systeem bekend staat als CTER-subject. Het GRIP meldt op 18 oktober 2016 per mail terug naar de medewerker van de PI C die contact met het GRIP had opgenomen. Deze mail is geen formeel GRIP-rapport onder verantwoordelijkheid van de OvJ.

[40] Een gedetineerde kan van een inrichtingsmedewerker een rapport krijgen, dit houdt in dat er een schriftelijke mededeling wordt gedaan over een incident dat heeft plaatsgevonden. De (plv) directeur van de inrichting handelt dit rapport af door een gesprek te voeren met de gedetineerde en kan een sanctie opleggen.

[41] De CT Infobox is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV. Zie: https://www.nctv.nl/onderwerpen/ct-infobox. De werking van de CT-infobox valt buiten deze evaluatie omdat deze onder de Wiv valt (zie paragraaf 1.5 Afbakening).

[42] Uit navraag bij politie is gebleken dat er een verschil bestaat tussen de registratie als subject, wat actieve monitoring betekent, of entiteit, waarbij geen actieve opvolging gegeven wordt. Dit is niet opgenomen in de procesbeschrijving CTER of werkinstructie CTER registraties.

In de mail wordt het volgende geschreven:

> *De melding zal gedeeld worden met de collega's van CTER en met de inlichtingdiensten. Ook zal de melding gedeeld worden met de gemeente Utrecht om hen in kennis te stellen van zijn uitlatingen in de PI (en tegen de geestelijk verzorger), ook met het oog op de aanstaande einddatum. Het GRIP adviseert om betrokkene de komende tijd goed te monitoren op zijn gedrag (omgang met medegedetineerden), bezoek, lectuur en alle bijzonderheden bij het GRIP te melden.*

De informatie van het GRIP (het advies om het gedrag van T. in de gaten te houden en incidenten aan het GRIP te melden) is per mail intern binnen de inrichting doorgezet, waarop een reactie vanaf de afdeling waar T. verbleef is gekomen dat dit zou worden besproken in het afdelingsteam en dat zij zijn gedrag in de gaten zouden houden.

Op 19 oktober 2016 maakt de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid een mutatie aan in de CTER-bak in Summ-IT; dit gebeurt niet op subject maar op entiteit. De registratie als entiteit heeft geen actieve monitoring tot gevolg bij de landelijke en regionale infocellen. Deze mutatie is zichtbaar voor CTER-infocellen (regionaal en landelijk) wanneer Summ-IT geraadpleegd wordt, maar is niet opgenomen in BVH. De politie geeft aan dat er sprake is van een enkelvoudig signaal en, de geschiedenis van T. in ogenschouw nemend, oordeelt dat dit niet voldoende is om hem aan te merken als CTER-subject. De politie geeft aan dat de melding van DJI een enkel incident was en dat er geen (schriftelijke) duiding geweest is door politie. De medewerker heeft de mutatie op basis van kennis en ervaring bekeken en vervolgens zonder verdere actie opgeslagen in het Summ-IT systeem. Een signaalrapportage wordt volgens de politie opgesteld indien sprake is van een melding in combinatie met andere verzwarende informatie, zoals CTER-mutaties. Dit was volgens de politie over T. niet het geval. De politie geeft aan dat de geweldsdelicten die T. op zijn naam had staan geen verzwarende informatie vormden in het kader van radicalisering, omdat het crimineel verleden van T niet uniek is en het geweld voortkwam uit conflictsituaties, tijdens aanhoudingen en wanneer T. onder invloed was of een verwarde indruk maakte.

Omdat binnen de politie geen andere informatie over mogelijke radicalisering aanwezig was die de melding kon verrijken is de melding niet actief doorgezet naar de regionale eenheid om dit intern en/of met partners te verrijken of bespreken. Omdat T. nog in hechtenis zat, is aan DJI het advies gegeven om het gedrag van T. goed te monitoren. De melding was, bij een zoekslag, wel zichtbaar in Summ-IT. De politie heeft T. niet bij het lokale radicaliseringsoverleg ingebracht. Uit nader onderzoek binnen de politie is gebleken dat de melding van DJI niet door het GRIP is doorgezet naar de gemeente Utrecht. De politie had eerder aangegeven dit wel te zullen doen. Tijdens een interview heeft de politie aangegeven dat dit niet behoort tot de taak van het GRIP. Eventueel contact met gemeente is voorbehouden aan de eenheid van politie van de gemeente waar T. onder valt.

Of er in de PI is overwogen ook nog een melding te maken richting de gemeente (/het Veiligheidshuis) kan gezien de verstreken tijd niet goed meer worden vastgesteld. DJI geeft aan dat het voor de hand ligt, dat met de melding van het GRIP dat de gemeente zouden worden geïnformeerd, de PI kon veronderstellen dat het bericht op de juiste plaats terecht was gekomen.

De AIVD ontvangt via de Inlichtingendienst van de Landelijke Eenheid van de nationale politie (ID-LE) op 2 november 2016 het bericht van het GRIP naar aanleiding van de DJI-melding van het incident met de geestelijk verzorger waarvan op 17 oktober 2016 verslag is opgemaakt. In het bericht is dezelfde inhoud beschreven als in de melding.

In het selectieadvies van PI C van 1 november 2016 worden het rapport en de disciplinaire straf vermeld. In het selectieadvies is geen informatie opgenomen over de GRIP-melding. In zijn detentie en re-integratieplan (D&R-plan) is niet opgenomen dat er sprake is geweest van een melding omtrent mogelijke radicalisering aan het GRIP. DJI geeft aan dat dit niet in de rede ligt, aangezien het D&R-plan opvraagbaar en dus inzichtelijk is voor een gedetineerde. Het is niet bekend of deze melding wel op een andere wijze in de interne systemen van DJI is opgenomen. Het is niet te achterhalen of er telefonisch contact is geweest tussen de beide PI's.

Op 3 november 2016 wordt T. overgeplaatst naar PI B alwaar hij tot 24 november 2016 in detentie zit. Het is niet bekend of de melding die bij het GRIP is gedaan in oktober 2016 door is gezet, schriftelijk dan wel mondeling, naar PI B. Er wordt geen melding van gemaakt in het D&R-plan van PI B. Toentertijd werd standaard aan het begin en aan het einde van de detentie een melding gedaan door DJI aan de gemeenten via het Digitaal Platform aansluiting Nazorg (DPAN).

3.3 2017

Mutaties in politiesystemen

T. komt meerdere keren voor in mutaties in de politiesystemen inzake bedreiging met een mes en bedreiging van politieagenten. Hij lijkt hierbij veelal onder invloed te zijn en heeft hiervoor ook een rijverbod gekregen. In deze

periode doet T. verschillende uitspraken tijdens staande houdingen en aanhoudingen die wijzen op wapenbezit (mes). In juli 2017 wordt aangifte gedaan van verkrachting tegen T. Hij wordt daarna opnieuw gedetineerd.

Verblijf in detentie

T. zit in voorlopige hechtenis van 24 augustus tot 22 september 2017 voor een zedenzaak. Hij verblijft per 29 augustus 2017 in PI C. Er wordt besloten om het NIFP te vragen om een enkel persoonlijkheidsonderzoek (Pro Justitia-rapportage) door een psycholoog.

Een medewerker van DJI maakt op 4 september 2017 melding bij het GRIP over het verblijf en het gedrag van T. in PI C. Navraag bij DJI in het kader van de evaluatie over deze problemen leert dat T. zich weinig respectvol heeft uitgelaten jegens dezelfde geestelijk verzorger als in 2016. Daarbij werd gescholden en keek hij de geestelijk verzorger dreigend aan. Van deze tweede melding is geen rapport opgemaakt. Uit navraag bij DJI blijkt dat de PI C gesloten is waardoor het lastig is te achterhalen of naar aanleiding van deze melding een MDO belegd is. DJI geeft aan dat het niet waarschijnlijk is omdat hij slechts kort gedetineerd was in PI D.

Het GRIP bericht op 5 september 2017 terug dat de melding zal worden doorgezet, dat de manier van doen van T. heel vervelend en bedreigend is, maar ook dat op dat moment onvoldoende aanleiding is voor plaatsing op de TA. Gevraagd wordt om nieuwe incidenten te melden, zodat informatie gestapeld kan worden. Het is in de mail niet gespecificeerd naar wie de melding zal worden doorgezet. Het GRIP beoordeelt de melding als 'geen nieuwe informatie'. De melding wordt daarom niet doorgezet naar interne of externe partners. Zover bekend is dit niet teruggekoppeld aan DJI. Uit navraag bij de politie op is gebleken dat deze afweging door het GRIP wordt gemaakt op basis van kennis en ervaring, niet op basis van formele indicatoren of criteria.
Het GRIP heeft op basis van artikel 20a van de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG) hierop geantwoord dat hiervoor in hun optiek op dat moment onvoldoende grond was. T. voldeed immers niet aan het criterium van actief verspreiden van een radicale boodschap met als doel te werven/ronselen (lid c. van artikel 20a). Over de verplaatsing van een gedetineerde beslist de selectiefunctionaris van DJI. Op basis van de terugkoppeling per email van het GRIP heeft de medewerker geen aanleiding gezien een verzoek tot overplaatsing op de TA aan de selectiefunctionaris voor te leggen.

Op 22 september 2017 wordt de detentie van T. geschorst en komt hij vrij uit detentie. Destijds werd standaard aan het begin en aan het einde van de detentie een melding gedaan door DJI aan de gemeenten via het Digitaal Platform aansluiting Nazorg (DPAN). Bij deze schorsing wordt geen reclasseringstoezicht opgelegd.

3.4 Januari 2018 tot en met 18 maart 2019

Van januari tot en met 28 juni 2018 verblijft T. vermoedelijk in de gemeente Utrecht. De bij de evaluatie betrokken partijen hebben geen mutaties in de systemen aangetroffen over hem in deze periode.

Mutaties in politie systemen

Uit informatie van de politie blijkt dat T. op 29 juni 2018 in verwarde toestand wordt aangehouden. Bij de evaluatie betrokken organisaties hebben geen informatie over wat er na het vervoer van T. naar het ziekenhuis is gebeurd. Politie geeft aan dat nadere uitvraag niet gebruikelijk is, omdat de informatie van het ziekenhuis valt onder het medisch beroepsgeheim.
In december 2018 neemt het Nederlands Instituut voor Psychiatrie en Psychologie (NIFP) contact op met T. voor het opmaken van een Pro Justitia-rapportage in de zedenzaak waarin hij verdacht is. Hij is moeilijk bereikbaar voor de rapporteur. Het gesprek duurt enkele minuten, hij weigert medewerking en ontkent het ten laste gelegde. Het NIFP maakt hierop een weigerrapportage. Op 4 december 2018 ontvangt het OM een Pro Justitia-rapportage van het NIFP waarin is opgenomen dat er geen advies mogelijk is voor de psychische gesteldheid van T. vanwege de weigering om mee te werken.

Verblijf in detentie

Op 3 januari 2019 wordt T. aangehouden in verband met het schenden van zijn schorsingsvoorwaarden inzake een zedenzaak. Hij zit in voorlopige hechtenis vanaf 3 januari in PI D.

Op 17 januari 2019 wordt intern DJI per mail gecorrespondeerd over zorgen die er zijn omtrent T. Er worden hierbij woorden gebruikt als *'hij gedraagt zich nogal extremistisch'*. T. weigerde een meerpersoonscelplaatsing en een andere gedetineerde mocht niet in een korte broek lopen in de cel en geen radio luisteren of tv kijken. Er heeft een MDO heeft plaatsgevonden, dat niet heeft geleid tot het verlenen van een contra-indicatie meerpersoonscelplaatsing. Er is niet gebleken dat er tijdens het MDO is gesproken over het incident in relatie tot mogelijke radicalisering. De informatie is door DJI niet doorgezet naar het GRIP. Op basis van het gedrag van T. is geoordeeld dat men hier te maken heeft met een gedetineerde die regelmatig ongewenst gedrag vertoont. Van dergelijke gedetineerden

zijn er veel. Omdat het zich beperkte tot onverdraagzaam en intolerant gedrag, maar niet strekte tot gewelddadigheid of bedreiging (en op basis van de geldende criteria ook niet werd geconcludeerd dat er sprake was van radicalisering), is het niet beoordeeld als aanleiding om externe partijen te informeren of andere maatregelen te treffen.

Uit een interne mailwisseling binnen de PI van 25 januari 2019 tussen blijkt dat gedetineerde T. onder de aandacht was van het personeel waar het gaat om mogelijke signalen die duiden op radicalisering. Dit wordt binnen PI D beoordeeld aan de hand van verschillende criteria. Hierbij wordt in overweging genomen dat sprake is van sterk wisselend gedrag, hij geen aansluiting heeft bij een terroristische organisatie of ronselpraktijken laat zien. Op grond hiervan concludeert de PI dat T. gedragsmatig en beheersmatig een lastige gedetineerde is die veel problemen veroorzaakt, maar brengt diens gedrag niet in verband met radicalisering. Om deze reden stelt de PI het GRIP niet in kennis van het gedrag van T. in de PI D. In 2016 was PI C verzocht door het GRIP 'om T. de komende tijd goed te monitoren en alle bijzonderheden bij het GRIP te melden'. De meldingen van destijds en het verzoek van het GRIP van 2016 waren enkele detenties en enige jaren geleden. Volgens DJI is het niet waarschijnlijk dat de email van het GRIP uit 2016 met het verzoek bekend was bij de PI D in 2019.

Op 25 februari 2019 ontvangt T. een rapport (schriftelijk verslag) over een voorval tijdens de arbeid. In het schriftelijk verslag wordt beschreven dat de gedetineerde op de arbeidszaal zat te bidden en dat hij hier door de arbeidsmedewerker op is aangesproken, omdat dit tegen de regels is. Toen de arbeidsmedewerker weer aan het werk ging, kwam de gedetineerde op hem aflopen met de mededeling dat hij de dag erna opnieuw zou gaan bidden tijdens de arbeid en gaf de medewerker een kopstoot. De gedetineerde is daarna in de isolatiecel geplaatst. Er werd een afspraak gemaakt bij de politie om aangifte te doen van dit incident (zie deelevaluatie A).

T. krijgt een disciplinaire straf voor dit rapport van 14 dagen opsluiting in een strafcel. Er is op 26 februari 2019 een melding 'bijzonder voorval' opgemaakt door de directie van PI D. In de melding bijzonder voorval wordt een risico-inschatting opgenomen over het recidivegevaar[43]. Het gevaar op recidive wordt hoog ingeschat door de directie en als reden wordt hiervoor opgegeven:

> *'Gelet op zijn agressieve handeling die uit het niets is uitgevoerd schat ik in dat T. dit vaker zal doen.'*

Op 1 maart 2019 komt T., voordat hij zijn disciplinaire straf volledig heeft uitgezeten, vrij uit detentie. Zijn gevangenhouding wordt geschorst als gevolg van een uitspraak door het Hof. Toentertijd werd standaard aan het begin en aan het einde van de detentie een melding gedaan door DJI aan de gemeente via het Digitaal Platform aansluiting Nazorg (DPAN). In dit geval is ook contact met de gemeente geweest in het kader van huisvesting.

Op 18 maart 2019 vindt de aanslag in Utrecht plaats.

[43] Een melding 'bijzonder voorval' wordt opgemaakt indien dit is opgenomen in de piketinstructie van DJI.

4

Analyse

In dit hoofdstuk is de oordeelsvorming aan de hand van de deelvragen beschreven.

4.1 Wettelijke kaders, professionele normen, (werk)afspraken en procedures voor het signaleren van radicalisering

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de protocollen, dat wil zeggen de wettelijke kaders, professionele normen, (werk)afspraken en procedures die er waren bij de verschillende organisaties voor het herkennen van en omgaan met signalen van radicalisering; welke status ze hadden, hoe actueel ze waren, hoe breed en actief verspreid ze waren, en hoe ze toegepast zijn in deze casus. Bovendien is er aandacht voor de mate waarin medewerkers getraind en opgeleid zijn.

Gemeente Utrecht

Sinds 2013 worden in de gemeente Utrecht signalen van mogelijke radicalisering besproken en opgepakt in een casusoverleg. De (aanvullende) juridische afspraken om informatie-uitwisseling tussen de partijen die betrokken zijn bij het casusoverleg mogelijk te maken, zijn vastgelegd in een convenant. Vanaf 13 september 2018 betreft dat het 'Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme'[44]. Voorheen werd gewerkt met het 'Privacyreglement Gemeentelijk Casusoverleg Radicalisering Midden-Nederland'. De documenten zijn gezamenlijk opgesteld en ondertekend door de betrokken partijen. Dit convenant heeft betrekking op de werking van het lokale casusoverleg zelf, dus vanaf het moment dat een signaal van radicalisering het lokale casusoverleg bereikt.

Van het signaleringsnetwerk dat onderdeel uitmaakt van de aanpak van radicalisering zijn inmiddels meer dan 300 professionals, waaronder gemeenteambtenaren, getraind op het gebied van herkennen en opvolgen van signalen van (mogelijke) radicalisering.

DJI

DJI heeft verschillende documenten die beschrijven hoe signalen van radicalisering in detentie te herkennen en hoe daarmee om te gaan. In 2011 is een folder over radicalisering opgesteld. Dit document is naar alle vestigingen van DJI gegaan. De folder uit 2011 wordt niet meer gebruikt in de inrichtingen. . In april 2016 is de brief over de opleiding signaleren en acteren op radicalisering verstuurd naar de Vestigingsdirecteuren Gevangeniswezen & Vreemdelingenbewaring. Ook de DJI-circulaire over het GRIP is in april 2016 verspreid naar alle inrichtingen van DJI (niveau directeuren).
Vervolgens is in oktober 2016 de DJI brede visie op radicalisering en extremisme ontwikkeld. Deze visie is verspreid naar alle vestigingsdirecteuren van het gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring en tevens besproken in de regio-overleggen[45]. In april 2018 is de brochure herkennen signalen radicalisering rondgestuurd aan de vestigingsdirecteuren van gevangeniswezen en vreemdelingenbewaring, met praktische handvatten en voorbeelden van uitingen die kunnen duiden op radicalisering. Zowel de DJI brede visie als de brochure zijn beschikbaar op het intranet van DJI.
Binnen alle PI's zijn aandachtsfunctionarissen aangesteld die getraind zijn in het herkennen van signalen van radicalisering. Medewerkers op de TA zijn uitgebreid getraind in het werken met de doelgroep van verdachten en veroordeelden van terroristische misdrijven.

Politie

De politie heeft voor de omgang met signalen van radicalisering een werkproces CTER ingericht. In 2016 en 2017 werd gebruikt gemaakt van protocollen uit 2015 over de omgang met signalen en de registratie hiervan ('procesbeschrijving CTER' en 'werkinstructie themaregistratie CTER in Summ-IT'). In het overzichtsdocument van de politie van protocollen en richtlijnen i.v.m. radicalisering staat dat de procesbeschrijving intern politie breed afgestemd is. Van de werkinstructie wordt aangegeven dat het een concept is. Het is niet bekend hoe breed deze documenten waren verspreid en of deze destijds vindbaar waren op het intranet van de politie. De politie geeft aan dat sinds 2015 de protocollen verder ontwikkeld zijn en breed geïmplementeerd. Sinds 2018 wordt met vastgestelde en jaarlijks geüpdatet protocollen gewerkt. Deze zijn voor iedere politiemedewerker op het intranet van de politie te vinden.
Het GRIP werkt op basis van de circulaire (geactualiseerd in 2016). Daar is niets expliciet opgenomen over radicalisering en de rol van het GRIP in relatie tot signalen van radicalisering. Het GRIP is de loop van de tijd taken gaan doen in relatie tot radicalisering. Dit is niet gepaard gegaan met een aanvulling op de circulaire of een nadere specificering van de werkwijze voor de omgang met signalen van radicalisering.

[44] In werking getreden op 13-09-2018, ondertekend door OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering.
[45] Tijdens een DJI regio-overleg wordt er met vestigingsdirecteuren uit dezelfde regio (Noord, West en Zuid) gesproken over actuele ontwikkelingen binnen de organisatie.

Medewerkers van zowel het GRIP en CTER-infocel (LE en regionaal) als districtelijke basisteams zijn getraind in het herkennen van signalen van radicalisering. Uit navraag bij de politie blijkt dat voor het afwegen tot het al dan niet doorzetten van meldingen van het GRIP naar de CTER-infocel van de LE geen expliciete indicatoren of criteria zijn. Dit gebeurt op basis van kennis en ervaring van de medewerkers.

OM

De beleidsbrief terrorisme uit 2017 beschrijft de aanpak van het OM op het gebied van extremisme en terrorisme. Uit navraag blijkt dat er geen specifiek protocol is bij het OM met betrekking tot de omgang met signalen van radicalisering vanuit het GRIP. Het OM geeft aan daar, los van de overige taken in de opsporing, vervolging en de casusoverleggen, geen taak in te hebben. De protocollen c.q. afspraken met het GRIP zien vooral op informatie-uitwisseling met het oog op het bereiken van de doelen waarvoor het GRIP destijds is opgericht. Medewerkers van het OM die betrokken zijn bij de strafrechtelijke aanpak van terrorisme en extremisme worden opgeleid op dat thema.

4.2 Beoordelen en opvolging van signalen radicalisering

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de signalen van radicalisering die bekend waren bij verschillende partijen over T. en de opvolging die gegeven is aan deze signalen (zoals voorgeschreven in de protocollen). Uit deze casus blijkt dat het in de praktijk complex is om signalen van radicalisering op te merken en te duiden, zeker als er sprake is van een diffuus informatiebeeld bij de verschillende betrokken partijen.
De gemeente Utrecht heeft aangegeven dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) de gemeente beperkingen oplegt in het delen van persoonsgegevens die geen verband houden met radicalisering. Dit heeft ertoe geleid dat die informatie niet is betrokken in deze evaluatie. Het OM geeft aan in deze casus geen rol te hebben in het beoordelen en duiden van signalen van radicalisering en er was dus geen informatie over T. beschikbaar in relatie tot radicalisering. In de analyse wordt dan ook geen beoordeling gegeven over de opvolging van signalen van radicalisering voor deze organisaties.

Beoordeling en opvolging van melding in detentie oktober 2016

DJI

Bij de melding van 17 oktober 2016 heeft een medewerker op basis van het verslag van de geestelijk verzorger, die dat conform procedure deelde, beoordeeld dat het ging om een mogelijk signaal van radicalisering. Er kan niet meer worden achterhaald op welke wijze de medewerker de beoordeling heeft gedaan. In de richtlijn over de omgang met signalen van radicalisering uit 2011 en de DJI brede visie op radicalisering van oktober 2016 wordt beschreven dat de geestelijk verzorger een rol kan spelen 'om het verschil tussen *"norm" en "afwijking" binnen de islam scherp te houden*'. De geestelijk verzorger heeft kennis om de norm te kunnen onderscheiden van afwijkende opvattingen rond religieuze beleving/ideologische en interpretatie. De DJI brede visie op radicalisering van oktober 2016 wijst als voorbeeld van signalen die mogelijk kunnen duiden op radicalisering op afwijzing van de gevestigde orde, bijvoorbeeld het bestempelen van imams in de inrichting als 'verraders'; de afwijzing van imams is een punt waar men op dient te letten.

De DJI brede visie stelt dat: '*Het uiten van ideologieën, levensovertuigingen of religieuze opvattingen in de vorm van vreedzaam protest of tijdens het voeren van discussies hoeft geen probleem te vormen. Het wordt een ander verhaal wanneer zij een boodschap van radicalisering verkondigen of verspreiden. Zodra deze uitingen op ondemocratische wijze worden geuit en/of gepaard gaan met geweld kan worden gesproken van extremisme.*' In het kader van radicalisering zijn dus de opmerkingen over democratie, die duiden op het afwijzen van dit systeem, en de agressie die dit opriep bij T. [47]. Het blijkt uit het rapport dat door de PI opgemaakt dat er zorgen waren over de uitspraken die T. deed. Dit signaal is door de medewerker van DJI terecht beoordeeld als aanwijzing voor mogelijke radicalisering. Het zou bovendien herkend kunnen worden als signaal van mogelijke geweldsbereidheid, gezien de agressie die T. tentoonstelde jegens de geestelijk verzorger. T. heeft voor dit gedrag ook een disciplinaire straf gekregen.

Voor wat betreft de opvolging heeft een medewerker de melding doorgezet naar het GRIP, conform procedure wanneer er sprake is van (vermoedens van) radicalisering. Volgens het DJI visiedocument uit 2016 leidt opschaling naar het GRIP tot risico-inschatting en advies. Er is voor de melding uit 2016 volgens de politie een collegiaal oordeel

[46] De brochure uit 2018 'Herkennen risico's bij radicalisering naar extremisme in detentie' stelt dat er een verhoogd risico bestaat wanneer justitiabelen de normen en waarden van mensen die anders denken actief afkeuren. En dat in het algemeen geldt dat nader onderzoek geboden is wanneer de justitiabele afstand neemt van de gebruikelijke omgangsvormen binnen de inrichting. Deze brochure was in oktober 2016 nog niet beschikbaar en verspreid.

gegeven aan DJI , want het GRIP adviseert aan DJI om T. de komende tijd te monitoren en bijzonderheden te melden.

De interne opvolging binnen de PI C, waar T. in oktober 2016 verblijft, heeft na de terugkoppeling van het GRIP vanwege de korte resterende detentieduur slechts beperkt plaatsgevonden. De melding werd gedaan op 17 oktober 2016 waarbij het GRIP aan DJI adviseert T. de komende tijd goed te monitoren en alle bijzonderheden te melden. In het protocol (de DJI-brede visie op radicalisering uit 2016) is opgenomen dat bij vermoedens van radicalisering een gesprek met de gedetineerde zou moeten plaatsvinden en een MDO belegd zou moeten worden om het incident te bespreken en informatie te verrijken. T. verlaat op 3 november 2016 de inrichting en wordt overgeplaatst naar PI B. Een gesprek met gedetineerde, behoudens de afhandeling van het rapport, over wat hij bedoelde met zijn uitspraken en de agressie tegen de geestelijk verzorger, en een MDO hebben niet plaatsgevonden. Het MDO vindt normaliter elke zes weken plaats zodat elke gedetineerde 1 keer per 6 weken wordt besproken, T. zat er nog maar twee weken in verband met zijn overgang naar PI B. De andere mogelijke stappen die genomen kunnen worden bij een signaal van radicalisering die genoemd worden in het visiedocument zijn, zover bekend, niet genomen. Zo is de casus niet geagendeerd in het externe casusoverleg van de gemeente/het Veiligheidshuis.

Er zou in PI C naar aanleiding van deze melding een MOD belegd moeten zijn, ook al zat T. er nog maar twee weken; om deze melding en de terugkoppeling van het GRIP te bespreken, maar ook in het kader van de overdracht naar de vervolginrichting. In PI B zou dan bekend zijn dat er 1) een melding was geweest met een mogelijk signaal van radicalisering en 2) er zou bij het MDO voor nieuwe inkomsten over de melding gesproken worden en informatie uit vorige PI's bij elkaar kunnen en om afspraken te maken over de monitoring van T. aldaar.

Politie

Bij de melding uit oktober 2016 heeft het GRIP, conform procedure, de melding doorgezet naar de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid (LE) om vast te stellen of T. bekend was bij de politiediensten. Daarnaast wordt er bij de CTER-infocel gevraagd om een advies. Via het GRIP is aan DJI teruggekoppeld dat verdachte niet bekend was bij de CTER-infocel, maar zich wel met grote regelmaat schuldig heeft gemaakt aan vermogens- en geweldsdelicten. In oktober 2016 waren bij de politie verschillende producten in omloop waarin criteria voor het duiden van signalen van radicalisering opgenomen zijn. Dit was onder andere de procesbeschrijving CTER (2015).

Bij een signaal dat bij de CTER-infocel binnenkomt wordt allereerst een professionele inschatting gedaan of een signaal wijst op radicalisering. Wanneer dit het geval is gaat de 'procesbeschrijving CTER' in werking. Volgens deze procesbeschrijving CTER dient bij een signaal van radicalisering dat binnenkomt allereerst een 'beschrijving signaal extremisme en radicalisering' opgemaakt te worden, dat als doel heeft *'te bereiken dat het signaal is beoordeeld op mate van extremisme/ radicalisering en of [er] een acute dreiging [is] waarop wel of niet geïnvesteerd moet worden'*. Deze beschrijving bevat elementen als basispersoonsgegevens, de bron vanwaar het signaal komt, een beschrijving van het signaal en een duiding (voorlopige risico taxatie), en de uitkomst van meetinstrument radicaliseringsindicatoren (onderdeel van KIM). Uit navraag bij de politie blijkt dat een beschrijving signaal niet is opgemaakt. Er kan niet worden vastgesteld hoe het eerste signaal geduid is en welke informatie en indicatoren daarin meegewogen zijn.

De politie heeft op basis van nadere uitvraag aangegeven dat de standaard werkwijze bij informatieverzameling rondom personen de check in politiesystemen (meldingen en antecedenten) is, zodat een beeld van een verdachte kan worden gevormd. Politie geeft aan dat de melding van DJI een enkel incident was, dat door een medewerker van de CTER-infocel ook als zodanig, en niet als een signaal van radicalisering, is beoordeeld. Er is dus geen (schriftelijke) duiding geweest, zoals beschreven in het protocol en wat gebeurt als er meerdere CTER-gerelateerde zaken bij elkaar komen. De medewerker heeft de mutatie op basis van kennis en ervaring bekeken en vervolgens zonder verdere actie opgeslagen in het systeem (de CTER-bak in Summ-IT). Het verwerken van dit soort enkelvoudige signalen gebeurt vele malen per dag; dit is een kerntaak van de CTER-infocellen. Niet van iedere mutatie werd in 2016 vastgelegd wat de overwegingen zijn om het al dan niet te beoordelen als signaal van radicalisering. Het gebruik van het taxatie-instrument IR46 (voorheen KIM zoals genoemd in protocol uit 2015), is tijdrovend en wordt pas ingezet wanneer sprake is van meerdere signalen die kunnen duiden op radicalisering. Politie geeft aan dat, aangezien het betreffende signaal een enkelvoudig signaal was, er geen reden was voor verdere verdieping.
Uit navraag bij de politie blijkt dat in de praktijk bij een enkel signaal een inschatting plaatsvindt op basis van reeds bekende CTER-gerelateerde informatie. Volgens de politie was er in het geval van T. geen sprake van andere CTER-mutaties. Als er wel CTER-gerelateerde informatie was geweest, was er wellicht een nadere duiding gemaakt. De politie heeft de melding vastgelegd in Summ-IT als entiteit zodat deze zichtbaar zou zijn voor de regionale

CTER-infocellen bij naslag in Summ-IT en stapeling plaats kon vinden bij eventuele nieuwe meldingen. Er is dus geen sprake van een actieve melding vanuit het systeem. Tevens is aan DJI verzocht om bijzonderheden over T. in detentie te melden.

Op het moment dat het eerste signaal van radicalisering van DJI via het GRIP terecht kwam bij de CTER-infocel van de LE was het beter geweest als deze, ondanks het feit dat het om een enkelvoudig signaal van radicalisering ging, maar gezien het signaal, vanuit de PI kwam en vanwege het geweldsverleden van T., verrijkt zou zijn met informatie vanuit de lokale context zodat er een completer beeld was van T. op basis waarvan er beoordeeld kon worden of het signaal wel of niet zou moeten leiden tot het nader beschrijving van het signaal.

In de terugkoppeling van het GRIP aan DJI wordt wel genoemd dat T. bekend is vanwege geweldsdelicten. De politie geeft aan dat de geweldsdelicten die T. op zijn naam had staan geen verzwarende informatie vormden, omdat er veel van dergelijke casussen zijn. Volgens politie komen in de politiesystemen veel mensen voor waarvan bekend is dat zij bereid zijn tot het plegen van geweld. Voor het overgrote deel is dit crimineel gemotiveerd of komt voort uit emoties (persoonlijkheid) of gedrag (alcoholgebruik etc.). Slechts in een enkel geval kan worden geduid dat eveneens sprake is van radicalisering. Het overgrote deel van de mensen dat geweldsincidenten pleegt is niet geradicaliseerd en het zijn van geweldsbereid betekent dus niet dat een persoon altijd de doorstap maakt tot een gewelddadige vorm van radicalisering. In het protocol is niet expliciet opgenomen wat als zogenoemde verzwarende informatie gezien moet worden, maar wordt wel verwezen naar het KIM-model voor duiding, waar geweldsdelicten een onderdeel van uitmaken.

Beoordeling en opvolging van melding in detentie september 2017

DJI

In september 2017 volgt een tweede melding door DJI, wederom van een medewerker in PI C, aan het GRIP over negatief gedrag van T. en wordt gevraagd of betrokkene bekend is bij het GRIP vanwege radicalisering. De melding aan het GRIP is summier en er werd verwezen naar problemen die T. had met dezelfde medewerker als in 2016. Uit navraag bij DJI in het kader van deze evaluatie gebleken dat T. zich weinig respectvol heeft uitgelaten jegens deze medewerker en dat daarbij werd gescholden en hij de medewerker dreigend aan keek. Voor deze tweede melding is geen schriftelijk rapport opgemaakt. Uit navraag bij DJI blijkt dat de PI C gesloten is waardoor het lastig is te achterhalen of er een MDO belegd is, maar dat is niet waarschijnlijk omdat hij slechts kort gedetineerd was in deze PI. Ook naar aanleiding van dit signaal is de casus niet door DJI geagendeerd in het externe casusoverleg van de gemeente/het Veiligheidshuis. Gezien de toezegging van het GRIP naar aanleiding van het signaal in okt 2016 door te zetten naar de gemeente, was dit begrijpelijk.

Tevens wordt gevraagd om advies aan het GRIP of T. naar de TA verplaatst zou moeten worden. Gelet op het protocol is het logisch dat DJI hierover nadacht, gezien de eerdere vermoedens van radicalisering. Over de verplaatsing van een gedetineerde beslist de selectiefunctionaris van DJI. Op basis van de terugkoppeling per email van het GRIP heeft de medewerker geen aanleiding gezien een verzoek tot overplaatsing op de TA aan de selectiefunctionaris voor te leggen. DJI had hierin een eigen afweging moeten maken en zich niet enkel moeten verlaten op het GRIP omdat het GRIP geen beslissende rol heeft bij een overplaatsing naar de TA.

Politie

De tweede melding wordt door het GRIP gekoppeld aan de eerste melding van oktober 2016, omdat het naar beoordeling van het GRIP geen nieuwe informatie betrof en krijgt daarmee geen vervolg. Volgens de politie gebeurt deze interne afweging op basis van kennis en ervaring. Er zijn geen formele criteria voor het al dan niet doorzetten van signalen. De afweging in dit geval was dat de melding ongeveer gelijk was aan de eerste melding. De criminele antecedenten van T. gaven voor de GRIP-medewerker geen aanleiding of verzwarende omstandigheid om deze melding door te zetten naar de CTER-infocel van de LE. Het GRIP had, in een mail aan DJI, aangegeven de melding door te zullen zetten. Als gevolg van de beoordeling wordt er geen melding gemaakt van het tweede signaal naar de hiervoor bestemde verzendgroep (de Inlichtingendienst van de landelijke eenheid van de nationale politie (ID-LE), de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid van de politie, het OM en de CT-infobox). Een nadere duiding van het gedrag van T. richting de geestelijk verzorger door de CTER-infocel van de LE heeft daarmee niet plaatsgevonden.
Zoals hierboven reeds beschreven is in de taakomschrijving van het GRIP (circulaire) niets opgenomen over het geven van een advies met betrekking tot radicalisering, maar bij deze melding wordt er wel een inhoudelijk oordeel gegeven. Het GRIP heeft volgens de politie geen duidings- en adviseringsrol op het gebied van radicalisering, die verder gaat dan het maken van een eerste afweging van een signaal in relatie tot het al dan niet doorzenden van een melding. Over die rol bleek bij DJI een andere opvatting te bestaan. De verwachtingen over rollen

en taken onderling tussen DJI en politie (GRIP) sluiten bij de melding in 2017 niet op elkaar aan, middels een geschreven instructie bijvoorbeeld, en zijn niet expliciet gezamenlijk getoetst. Om een stapeling van signalen op te kunnen maken, zodat het niet bleef bij een enkelvoudig signaal en er in plaats van een momentopname een beeld in de tijd was, was het beter geweest als dit tweede signaal wel gedeeld was met de hiervoor bestemde verzendgroep.

In dezelfde melding wordt door de PI-medewerker aan het GRIP de vraag gesteld of, indien T. bekend is met radicalisering, hij niet overgeplaatst zou moeten worden naar de TA. Uit navraag bij politie blijkt dat wanneer het GRIP een vraag krijgt of een persoon mogelijk in aanmerking komt voor plaatsing op de TA, de taak van het GRIP adviserend is. Het GRIP verzamelt informatie rondom de betreffende persoon en doet een eerste toets aan de hand van de criteria van het SPOG (Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden). Het GRIP heeft op basis van artikel 20a van de Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG) hierop geantwoord dat hiervoor in hun optiek op dat moment onvoldoende grond was. T. voldeed immers niet aan het criterium van het actief verspreiden van een radicale boodschap met als doel te werven/ronselen (lid c. van artikel 20a). De weging heeft plaatsgevonden door een daartoe deskundige medewerker op basis van kennis en ervaring. De circulaire van het GRIP uit 2016 gaat echter niet in op het onderwerp radicalisering. Het GRIP heeft dan ook geen expliciete rol in de beoordeling of een gedetineerde eventueel overgeplaatst zou moeten worden naar een TA. De praktijk blijkt hier af te wijken van hetgeen is vastgelegd in de circulaire.

Beoordeling en opvolging andere signalen in 2019

Het signaal van januari 2019 van een medewerker van de afdeling waar T. verblijft in PI D, dat T. een meerpersoonscelplaatsing weigerde en een andere gedetineerde van T. niet in een korte broek mocht lopen in de cel en geen radio luisteren of tv mocht kijken, is door DJI niet beoordeeld als een signaal van radicalisering. Er heeft een MDO heeft plaatsgevonden, dat niet geleid heeft tot het verlenen van een contra-indicatie meerpersoonscelplaatsing.
Een tweede medewerker heeft naar aanleiding van deze gedragingen intern onderzoek gestart en overlegd met zijn collega's. Hij komt na intern onderzoek binnen de PI tot oordeel dat T. uiterst negatief gedrag laat zien, maar koppelt het gedrag niet specifiek aan radicalisering. Hierbij wordt in overweging genomen dat sprake is van sterk wisselend gedrag en hij geen aansluiting heeft bij een terroristische organisatie of ronselpraktijken laat zien. Op grond hiervan concludeert de betreffende medewerker dat T. gedragsmatig en beheersmatig een lastige gedetineerde is die veel problemen veroorzaakt, maar brengt diens gedrag niet in verband met radicalisering. Ook wordt hij niet door de geestelijk verzorger als opvallende man gezien. Zoals eerder beschreven kennen de protocollen van DJI een belangrijke rol toe aan de geestelijk verzorger die het verschil tussen norm en afwijking in ideologie/religie kan herkennen.

De geweldpleging op 25 februari 2019 tegen een medewerker van DJI heeft vanuit DJI de reguliere opvolging (melding 'bijzonder voorval') gekregen in het kader van geweldsincidenten tegen personeel. Het incident werd niet aangemerkt als mogelijk relevant in relatie tot mogelijke radicalisering van T. Er was dus geen aanleiding om dit te delen met het GRIP.

Gezien de omstandigheden en de eerdere signalen van radicalisering en geweldsbereidheid van T. zijn beide incidenten relevant in het kader van mogelijke signalen van geweldsbereidheid en radicalisering. Er was bij PI D geen informatie bekend over het contact met het GRIP in 2016 en 2017 omtrent T. en het verzoek dat het GRIP had gedaan in 2016 aan PI C 'om T. de komende tijd goed te monitoren … en alle bijzonderheden bij het GRIP te melden'. De meldingen en het verzoek van het GRIP van 2016 waren enkele detenties en enige jaren geleden. Het is niet waarschijnlijk dat de mail van het GRIP uit 2016 met het verzoek bekend was bij de PI D in 2019. Het is zonder deze kennis niet verwonderlijk dat de gedragingen in januari en februari 2019 niet herkend worden als mogelijk signaal van radicalisering.

Ten aanzien van deze beide voorvallen was het beter geweest als ze met het GRIP waren gedeeld om een stapeling van signalen en daarmee een uitgebreidere duiding en risico-inschatting mogelijk te maken. Deze signalen bevatten elementen die op radicalisering (en, in het geval van het tweede signaal, ook geweldsbereidheid) hadden kunnen wijzen, maar waren op zichzelf bekeken ook voor andere uitleg vatbaar. Het lijkt erop dat deze signalen per keer afzonderlijk zijn beoordeeld. Waren deze signalen gestapeld en in samenhang bezien, dan waren zij mogelijk anders beoordeeld. Dit had vervolgens mogelijk ook tot een ander handelingsperspectief geleid.

4.3 Beoordelen en opvolging van signalen geweldsbereidheid

In deze paragraaf wordt geanalyseerd of er sprake was van signalen van geweldsbereidheid van T. bij de verschillende partijen betrokken in deze evaluatie en hoe er opvolging is gegeven aan deze signalen, in relatie tot eventuele signalen van radicalisering.

In dit onderzoek kan geconstateerd worden dat in de evaluatieperiode, van 1998 tot en met maart 2019, meerdere malen sprake is geweest van geweldsincidenten gepleegd door T., zowel binnen detentie als daarbuiten, en zowel gericht tegen burgers als autoriteiten. Signalen van geweldsbereidheid, al dan niet onder invloed van alcohol en drugs, vertalen zich in het eenmalig in bezit hebben van een vuurwapen en meerdere malen van messen, mishandeling en bedreiging (met de dood) en een zedendelict. Hoewel T. meerdere keren met een mes is aangetroffen is hij (voor de aanslag in maart 2019) nooit aangehouden of veroordeeld voor een feitelijk steek- of schietincident.

Het GRIP stelt in hun terugkoppeling aan de PI C naar aanleiding van het eerste signaal van radicalisering in oktober 2016, dat T. zich met grote regelmaat schuldig [heeft] gemaakt aan vermogens- en geweldsdelicten' en voorkomt 'ter zake belediging en ... agressief gedrag'. Er wordt niet verder ingegaan op wat voor geweldsdelicten dit zijn of wat dit betekent voor de duiding van radicalisering en/of inschatting van acute dreiging.
Binnen detentie zijn er meerdere incidenten met T. die agressief is richting medewerkers of medegevangenen. Zo bedreigt hij in mei 2016 een medegedetineerde met de dood. Hiervoor heeft T. een rapport gekregen en is hij gesanctioneerd. De incidenten van agressie jegens de medewerker in oktober 2016 en het geweld gepleegd jegens de arbeidsmedewerker in februari 2019 zijn binnen DJI conform protocol opgevolgd en afgehandeld/bestraft (zie paragraaf 4.2).

Bij de politie wordt in de in 2015 in gebruik zijnde 'procesbeschrijving CTER' en andere protocollen de relatie tussen radicalisering en geweld niet expliciet beschreven of uitgelegd. Wel wordt aandacht gevraagd voor geweldsdelicten in relatie tot de duiding van signalen van radicalisering. In de politiesystemen komen veel mensen voor waarvan bekend is dat zij bereid zijn tot het plegen van geweld. Voor het overgrote deel is dit crimineel gemotiveerd of komt voort uit emoties (persoonlijkheid) of gedrag (alcoholgebruik etc.). Volgens de politie kan slechts in een enkel geval worden geduid dat eveneens sprake is van radicalisering. Indien sprake is van geweldsbereidheid betekent dit dus niet automatisch ook dat er sprake is van radicalisering.

In deze casus is niet vastgelegd op welke manier het geweldsverleden van T., zijn bezit van een mes op meerdere momenten en de eenmalige aanhouding voor bezit van een vuurwapen, en zijn uitspraken waarbij hij in woord dreigde met gebruik van geweld meegewogen zijn in de duiding en beoordeling van het signaal van mogelijke radicalisering uit 2016. Daar dit signaal werd gezien als enkelvoudig incident, dat niet door andere feiten of signalen wijzend op radicalisering werd ondersteund, is het niet als signaal van radicalisering gekoppeld aan geweldsbereidheid. In het strafrechtelijk verleden van T. is – voor maart 2019 – geen sprake geweest van ideologisch gemotiveerd geweld. Wat vast staat is dat datgene wat bekend was over T. geen aanleiding is geweest voor de politie om, na het eerste signaal van DJI in 2016, een meer uitgebreide duiding op te maken en/of over te gaan tot actieve opvolging (monitoring dan wel inbreng in het lokale casusoverleg).

4.4 Beoordelen en opvolging van signalen psychische problematiek

Tot slot wordt in deze paragraaf gekeken naar of er signalen over psychische problematiek bij T. bekend waren bij de verschillende betrokken partijen en hoe opvolging aan eventuele signalen is gegeven.

Er is in het kader van de evaluatie slechts zeer beperkt informatie beschikbaar die inzicht kan geven in de psychische gesteldheid van T. Er is alleen informatie van de politie dat T. in juni 2018 in verwarde toestand wordt aangehouden. Er is geen verdere informatie vanuit de politie beschikbaar over de psychische gesteldheid van T.

Het NIFP heeft geen inhoudelijke Pro Justitia-rapportage op kunnen stellen van T. en maakte twee keer een weigerrapportage op. Het beeld dat er van hem is, betreft het beeld van de politie naar aanleiding van het incident in juni 2018, maar dit is niet opgetekend door een gedragsdeskundige zoals psycholoog en/of psychiater. Er is daarnaast, vanwege de beperkingen die de AVG met zich meebrengt, geen informatie beschikbaar dat T. in behandeling was bij een GGZ-instelling binnen of buiten de gemeente Utrecht.

5

Conclusies en aanbevelingen

In deze evaluatie is gekeken naar de persoonsgerichte aanpak en welke interventies zijn of hadden kunnen worden ingezet met de signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek die aanwezig waren. Interventies hadden mogelijkerwijs invloed gehad op het leven van T., maar het is onmogelijk om vast te stellen of de aanslag hierdoor beïnvloed zou zijn geweest. Wel kan er vanuit deze casus een aantal leerpunten worden benoemd (voor zover deze generiek te maken zijn op basis van één casus).
In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoordt aan de hand van de beantwoording van de deelvragen. Er worden aanbevelingen gedaan om de geleerde lessen in de praktijk te verbeteren.
Volgens alle partijen betrokken bij de evaluatie worden op basis van de aangeleverde informatie, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, 3 en 4, navolgbare conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

5.1 Conclusie: beantwoording deelvragen

Op basis van de evaluatie kan een aantal conclusies getrokken worden over de protocollen die bestonden bij de verschillende betrokken partijen en de manier waarop die gehanteerd zijn met betrekking tot het onderkennen, uitwisselen en opvolgen van signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en psychische problematiek in deze casus. Dit levert lessen op met betrekking tot het duiden van signalen van radicalisering en het belang van het opmaken van een integraal beeld van personen.
Bovendien zijn er algemene lessen over het afstemmen van protocollen, expliciteren van onderlinge rolopvattingen en het verbeteren van informatieoverdracht binnen de eigen organisatie en tussen ketenpartners.

Deelvraag 1
Welke wettelijke kaders, professionele normen, (werk)afspraken en procedures waren op gebied van signalering van radicalisering aanwezig in de keten? Zijn de medewerkers van de bovengenoemde organisaties actief geïnformeerd over de bestaande protocollen en/of zijn zij hierin getraind? Waren deze wettelijke kaders, professionele normen, (werk)afspraken en procedures actueel?

Alle partijen hebben protocollen voor signalen radicalisering, maar niet altijd duidelijk hoe actueel en breed verspreid

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de NP, DJI en de gemeente Utrecht protocollen en procedures hebben opgesteld over hoe om te gaan met een mogelijk signaal van radicalisering. In het geval van DJI en de gemeente Utrecht waren deze protocollen actueel en werden ze regelmatig herzien en bijgewerkt. De protocollen zijn breed verspreid binnen de betrokken organisaties en/of makkelijk vindbaar, dan wel specifiek gericht op de medewerkers die in de betrokken processen werkzaam waren. Voor politie geldt dat niet vastgesteld kan worden hoe breed verspreid en/of makkelijk vindbaar het protocol uit 2015 over de omgang met CTER-gerelateerde signalen destijds was. De politie geeft aan dat sinds 2015 de protocollen verder ontwikkeld zijn en breed geïmplementeerd. Sinds 2018 wordt met vastgestelde en jaarlijks geüpdatete protocollen gewerkt. Deze zijn voor iedere politiemedewerker op het intranet van de politie te vinden zijn. Bovendien is het risicotaxatie-instrument voor de duiding van signalen van radicalisering sinds 2007 intensief doorontwikkeld en breed gedeeld binnen de verantwoordelijke organisatieonderdelen en met ketenpartners.
Door alle partijen is wel geïnvesteerd in opleiding en training om de kennis van radicalisering te vergroten. Door de NP, DJI en gemeente Utrecht is er geïnvesteerd in opleiding en training in het herkennen van signalen van radicalisering, op verschillende niveaus binnen de organisaties (beleid en uitvoering).

Protocollen voor omgang met signalen van radicalisering tussen ketenpartners niet voldoende op elkaar afgestemd

Geconstateerd kan worden dat de verschillende protocollen niet in volledige samenhang zijn ontwikkeld. Het protocol biedt zonder deze samenhang primair een kader voor de eigen medewerkers om te handelen. Hoe de werkprocessen van de ene organisatie zich verhouden tot het interventie-potentieel van andere organisaties en welke informatie-uitwisseling of samenwerkingsafspraken met andere organisaties benodigd zijn om gezamenlijke doelen te halen, wordt uit de bekeken protocollen vaak niet duidelijk. Dit bemoeilijkt de integraliteit van de persoonsgerichte aanpak, waarin gestreefd wordt naar het multidisciplinair samenwerken op casusniveau, het gezamenlijk duiden van signalen en het in samenhang inzetten van interventies. Het integrale 'Convenant Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme', dat sinds september 2018 in gemeente Utrecht van toepassing is en waarnaast de gemeente partijen als OM, politie, RN en RvdK onderdeel van uitmaken, is wel gezamenlijk opgesteld.

Deelvraag 2
Waren er signalen van radicalisering bekend over betrokkene en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen conform de geldende wettelijke kaders, professionele normen, (werk) afspraken en procedures?

Er waren enkele signalen van mogelijke radicalisering bekend bij partners, die conform de geldende protocollen zijn gewogen. Deze weging heeft echter binnen de context waarin men werkzaam was plaatsgevonden en alleen met de bij de desbetreffende ketenpartner bekende informatie. De voorvallen die bij hadden kunnen dragen aan een beter beeld over radicalisering, hebben zich voorgedaan in detentie. De detentie is de enige periode dat men in een gesloten setting verblijft én tevens onder toezicht staat van de overheid. Er is derhalve beter zicht op het gedrag en uitlatingen van een persoon dan buiten detentie. Het ligt dan ook in de rede dat bijzonderheden rondom een persoon vaker binnen detentie opgemerkt en gemeld worden. De informatie die dit oplevert over het gedrag van personen kan wel relevant zijn voor andere partijen buiten detentie, zoals politie en OM, maar ook de gemeente waar iemand naar terugkeert vanuit detentie.

Uit het onderzoek blijkt dat verreweg het grootste deel van de periode die in deze evaluatie wordt behandeld, T. echter niet in detentie zat. Uit de informatie die verstrekt is in het kader van deze evaluatie is niet gebleken dat er door (een van) de betrokken partijen buiten actief zicht gehouden werd op T. Hij kwam veelvuldig in aanraking met politie en het OM. Vanaf 2007 komt T. als inwoner van Utrecht voor in de gemeentelijke systemen[47]. Er waren bij de gemeente Utrecht echter geen signalen bekend van radicalisering.

Protocollen DJI gevolgd in herkennen signalen radicalisering en informeren GRIP; interne opvolging moet worden verbeterd

Er zijn twee momenten in detentie herkend als (mogelijk) signaal van radicalisering. De meldingen van de geestelijk verzorger over T. in oktober 2016 en in augustus 2017. Daarnaast hebben zich in 2019 twee voorvallen in detentie voorgedaan die hadden kunnen bijdragen aan een beter beeld van de (mogelijke) radicalisering van betrokkene. Het gaat hier om uitspraken en gedrag dat T. laat zien (januari 2019) en het gebruik van geweld jegens een PI-medewerker (februari 2019). Deze incidenten bevatten elementen die op radicalisering hadden kunnen wijzen, maar waren op zichzelf bekeken ook voor andere uitleg vatbaar. Een daarvan is beoordeeld, maar niet als signaal van radicalisering onderkend. Het andere signaal is niet als beoordeeld in het kader van radicalisering en daarmee niet onderkend. De uitleg die DJI heeft gegeven aan deze incidenten is begrijpelijk, omdat de meldingen aan het GRIP van 2016 en 2017 niet bekend waren in PI D en deze informatie niet kon worden meegewogen bij de beoordeling. Desalniettemin was het beter geweest als deze signalen wel bij het GRIP gemeld waren, zodat er een stapeling van signalen had kunnen plaatsvinden en daarmee een uitgebreidere duiding en risico-inschatting.

Uit de analyse blijkt dat binnen DJI protocollen gevolgd zijn in het onderkennen van signalen van radicalisering en informeren van het GRIP. De interne opvolging moet door DJI verbeterd worden. In algemene zin geldt dat de verschillende opties die het protocol (DJI-visiedocument uit 2016) aanreikt voor handelingsperspectief bij signalen van radicalisering slechts beperkt ingezet zijn. Een aantal mogelijke stappen zoals genoemd in het protocol zijn niet genomen. Geconcludeerd kan worden dat, hoewel het niet expliciet opgenomen is in het protocol, het beter was geweest als naar aanleiding van het signaal in oktober 2016 in ieder geval een MDO had plaatsgevonden en op basis daarvan een goede overdracht naar de vervolginrichting.

Bovendien worden signalen van radicalisering in detentie volgens de protocollen niet standaard gemeld aan organisaties die betrokken zijn bij de (ex-)gedetineerde, zoals bijvoorbeeld Reclassering Nederland, het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en/of een vervolginrichting. Ook de gemeente waar een gedetineerde terugkeert, ontvangt niet standaard informatie over signalen van radicalisering en een melding aan het GRIP van DJI.

Bij politie ontbreekt vastlegging eerste beoordeling signalen radicalisering

Uit de analyse blijkt dat het in 2016 en 2017 niet inzichtelijk en geborgd was hoe de eerste inschatting van een enkelvoudig signaal van mogelijke radicalisering wordt gedaan. Deze beoordeling gaat vooraf aan en bepaalt de inwerkingtreding van het CTER-protocol ('procesbeschrijving CTER'). In retrospectief zou het beter zijn als de eerste inschatting die door de medewerker van de CTER-infocel van, in dit geval, de Landelijke Eenheid (LE) wordt vastgelegd en er wordt beschreven op basis van welke indicatoren men de inschatting heeft gemaakt.

Specifiek geldt ook dat een signaal van mogelijke radicalisering in 2017 door het GRIP is beoordeeld als 'geen nieuwe informatie'. Om een totaalbeeld op te kunnen maken, was het beter geweest als dit signaal door het GRIP doorgezet was naar de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid voor nadere duiding en gedeeld was met de ketenpartners die in de 'verzendgroep terreur' waren opgenomen.

[47] Dit wordt bevestigd door informatie ontvangen van andere partijen. Zo heeft DJI bijvoorbeeld aangegeven dat gemeenten standaard geïnformeerd werden wanneer iemand in en uit detentie kwam in DPAN.

Verwachting van de rol van het GRIP verschilt tussen DJI en NP

Bij het uitvoeren van hetgeen is opgetekend in de protocollen en werkwijzen blijkt dat er verschillende beelden en verwachtingen zijn over de rollen die organisaties en/of functionarissen hebben. Illustratief hiervoor is het verschil in verwachting van de rol van het GRIP die de medewerker van DJI heeft. Uit de circulaire van DJI blijkt dat de door de directeur van de PI aan het GRIP verstrekte informatie door het GRIP wordt opgeslagen, bewerkt, veredeld en waar nodig gedeeld met de daartoe geautoriseerde partijen. De circulaire richt zich op zaken als detentie verstorende activiteiten zoals ontvluchting, omkoping, opstand et cetera, maar geeft geen (expliciete) duidelijkheid over de rol die het GRIP heeft op het gebied van signalen van radicalisering van gedetineerden.

Het verschil in verwachting over de rol van het GRIP wordt ook is zichtbaar in de DJI brede visie versus de circulaire. In de meldstructuur zoals opgenomen in de DJI brede visie op radicalisering en extremisme staat beschreven dat de aandachtsfunctionaris een melding door kan zetten naar het GRIP. Het GRIP doet blijkens de DJI-visie vervolgens aan 'risico-inschatting en advies'. Deze binnen DJI uitgedragen rolopvatting van het GRIP contrasteert met de circulaire van DJI en tevens met de rolbeschrijving van het GRIP zoals die vanuit de politie wordt uitgedragen. Het GRIP heeft volgens de politie nadrukkelijk geen advies en/of duidingsfunctie voor signalen van radicalisering, maar fungeert als informatieknooppunt tussen politie, DJI en het OM dat kan onderzoeken of de gedetineerde zich in detentie bezighoudt met criminele activiteiten. Hierbij ligt dus geen specifieke focus op radicaliseringsaspecten.

Multidisciplinair overleg over duiding signalen en plan van aanpak heeft niet plaatsgevonden

In het systeem is niet voorzien dat de informatie die bij verschillende organisaties aanwezig is, automatisch bij elkaar wordt gebracht. In een multidisciplinair casusoverleg wordt informatie vanuit verschillende organisaties bij elkaar gebracht en een gezamenlijk beeld opgesteld. In dit evaluatieonderzoek valt op dat T., ondanks zijn vele antecedenten, niet in een multidisciplinair casusoverleg over veelplegers van het Veiligheidshuis is behandeld volgens de gemeente Utrecht[48]. Dit element komt terug in evaluatie deel A. Ook hebben de afzonderlijke organisaties geen aanleiding gezien om hem aan te melden voor een casusoverleg radicalisering in de gemeente Utrecht.
De monodisciplinaire duiding door DJI en politie van de signalen in deze casus heeft niet geleid tot agendering in een casusoverleg. De politie kwam tot het oordeel dat er geen sprake was van een signaal van radicalisering. Zowel DJI als de politie heeft de gemeente Utrecht niet geïnformeerd of het signaal via de eigen kanalen ingebracht voor het lokale casusoverleg.

Vastgesteld is dat er geen centraal punt was waar multidisciplinair alle informatie over betrokkene bijeen gebracht was, waar een eenduidige, gezamenlijke duiding gegeven kon worden aan de beschikbare informatie. en – indien dat door de betrokken partijen nodig geacht werd – waar vervolgens ten behoeve van het voorkomen van recidive of het tegengaan van radicalisering een persoonsgericht plan van aanpak gemaakt kon worden. Indien de informatie van verschillende partners wel bij elkaar was gekomen, was de kans vermoedelijk groter geweest dat men T. ingebracht had voor een lokaal casusoverleg radicalisering. Ook geldt dat indien betrokkene wel in een multidisciplinair casusoverleg met een andere focus dan radicalisering van het Veiligheidshuis besproken was (zie evaluatie deel A voor nadere uitwerking hiervan), mogelijke signalen over radicalisering daar wellicht ook aan de orde zouden zijn gekomen. Dit betekent echter niet automatisch dat de signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en psychische problematiek die er waren (in ieder geval eind 2016) anders geduid waren en er aanleiding was gezien door de betrokken partijen om een persoonsgericht plan van aanpak op te stellen. Of dat er vervolgens ook handelingsperspectief geweest was; zelfs wanneer iemand in een multidisciplinair casusoverleg besproken wordt zijn interventiemogelijkheden soms beperkt en is er geen 24/7 controle.

Deelvraag 3

Waren er signalen over geweldsbereidheid bekend over betrokkene, en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen, in relatie tot eventuele signalen van radicalisering?

Onduidelijk hoe signalen van geweldsbereidheid meegewogen zijn en integraal beeld ontbreekt

Het is duidelijk dat T. een lange geschiedenis had van agressief gedrag dat bestond uit dreiging met geweld, toepassen van geweld en het voorhanden hebben van een vuurwapen en messen. Zowel de politie als het OM waren op de hoogte van (gewelds)delicten die T. had gepleegd. Hierbij moet worden opgemerkt dat T. nooit is aangehouden en/of veroordeeld voor een daadwerkelijk steek- of schietincident. In de criminele loopbaan van T. was daarbij geen sprake van een toenemende geweldsspiraal. Binnen detentie is een klein aantal incidenten geweest waarbij sprake is geweest van het plegen van of dreigen met geweld. Geen van de betrokken partijen heeft dit gedrag, zover bekend, op grond van de informatie die bij hen bekend was, in samenhang met signalen van radicalisering

[48] Sinds 2015 is er geen casusoverleg Veelplegers meer. Dit is het Top X-overleg geworden.

bezien. Van het verbale agressie-incident bij de gemeente Utrecht in 2011 is de precieze toedracht niet (meer) te achterhalen, omdat niet is vastgelegd wat er precies is gezegd, waardoor niet nader kan worden bepaald hoe dit voorval moet worden geduid.

Geconcludeerd kan worden dat het duiden van signalen van geweldsbereidheid in combinatie met signalen van radicalisering complex is, zeker wanneer geen overzicht is van alle informatie. Niet elke uiting van geweldsbereidheid is automatisch gelinkt aan radicalisering; meestal is dit crimineel gemotiveerd of komt het voort uit emoties (persoonlijkheid) of gedrag (bijvoorbeeld middelengebruik). Van T. was op basis van zijn strafrechtelijk verleden bekend dat hij bereid was geweld te gebruiken. Dit betrof over het algemeen geweld ten behoeve van criminele activiteiten, als gevolg van conflicten, verzet tijdens aanhoudingen en in samenhang met verward gedrag. Er is niet expliciet vastgelegd of bij de beoordeling van de mogelijke signalen van radicalisering deze geweldsbereidheid is meegewogen.
Het beeld van T. verschilt van tijd tot tijd bij de betrokken organisaties en tussen de verschillende ketens. Hij werd gekarakteriseerd als crimineel, door de politie als persoon met verward gedrag, drugsverslaafde en hij had in het politiesysteem de classificatie vuurwapengevaarlijk. Een medewerker van DJI zag hem als een mogelijk geradicaliseerd persoon. Ketenpartners keken naar T. vanuit het eigen perspectief en met de (gefragmenteerde) informatie die men had. Het feit dat het beeld van T. niet eenduidig was maakt het lastig voor betrokken professionals om alert te zijn en blijven op relevante signalen van mogelijke radicalisering en geweldsbereidheid. Want een 'relevant signaal' is afhankelijk van de functionele keten waarbinnen een persoon wordt geduid. De dichotomie in de veronderstelling dat iemand verward óf terrorist is, of crimineel óf terrorist, is in de praktijk echter regelmatig niet adequaat gebleken voor de inschatting van de (gewelds)dreiging die van een persoon kan uitgaan.

Ook hier is van belang dat er een totaalbeeld is van een persoon waarbij informatie uit verschillende ketens bij elkaar wordt gebracht, ook indien sprake is van een tijdsverloop van een aantal jaren. Specifiek is het voor het duiden van signalen van radicalisering complex om het juiste gewicht toe te kennen aan signalen van geweldsbereidheid (en/of psychische problematiek), omdat dit iets zegt over de mogelijke gevaarsetting die er in het kader van radicalisering van T. uitging. De politie heeft het signaal uit 2016 niet als radicalisering geduid omdat een enkelvoudig signaal was. De gepleegde delicten in het verleden waren niet ideologisch gemotiveerd. Aangezien in 2016 en 2017 geen criteria waren voor de eerste beoordeling van een enkelvoudig signaal opgesteld en de beoordeling niet vastgelegd werd, kan niet worden vastgesteld of d weging en/of beoordeling anders zou zijn geweest als informatie die nu alleen landelijk bekend was ook meer regionaal actief ter beschikking gesteld zou zijn, waardoor men vanuit een ander perspectief naar iemand kan gaan kijken. Maar het had mogelijk wel een meer volledig beeld kunnen geven voor de duiding van de beschikbare informatie.

Deelvraag 4
Waren er signalen over psychische problematiek bekend over betrokkene, en bij wie? Is opvolging gegeven aan deze signalen, in relatie tot eventuele signalen van radicalisering?

Beperkte informatie beschikbaar over psychische gesteldheid

De politie heeft T. als persoon met verward gedrag getypeerd en hij is door de politie, eenmaal naar een ziekenhuis gebracht omdat er bij de GGZ geen plek was. Het OM heeft in 2017 en 2018 aan het NIFP gevraagd om een pro-Justitia rapportage op te stellen. T. werkte echter niet mee aan deze rapportage. Het gebrek aan deze informatie heeft te maken met de beperkingen die de AVG en het medische beroepsgeheim met zich meebrengen. Er kan daarom geen conclusie worden getrokken over deze deelvraag.

5.2 Conclusie: beantwoording hoofdvraag

In deelevaluatie B wordt ingegaan op de radicaliseringsaanpak, waarbij de hoofdvraag is:

> *Hoe zijn ten aanzien van T. signalen – waaruit zou kunnen blijken dat hij mogelijk geradicaliseerd en/of psychische problematiek had en/of geweldsbereid was – onderkend, uitgewisseld en opgevolgd? En welke lessen kunnen vanuit deze casus worden geleerd voor de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering?*

Geconcludeerd kan worden dat organisaties intern grotendeels gehandeld hebben conform de eigen protocollen indien er sprake was van signalen van mogelijke radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek, waarbij de afwegingen en handelingen navolgbaar zijn geweest. Dit laat onverlet dat de interne afweging en handelingen kritisch worden bezien, omdat hierin ook verbeterpotentieel zit.

Uit deze casus blijkt dat het in de praktijk complex is om signalen van radicalisering op te merken en te duiden, zeker als er sprake is van een diffuus informatiebeeld. Er is niet altijd sprake van een radicaliserend persoon die je aan

de hand van een lijst met indicatoren kunt identificeren, of van een prototype crimineel of persoon met verward gedrag. Vaak is ook sprake van overlap, zoals ook in deze casus. Voor de meeste organisaties is het duiden van signalen van radicalisering geen primair proces, maar slechts een bijkomend aspect in een groter geheel.

Na de signalen in 2016 en 2017 heeft geen van de betrokken organisaties een aanvullend signaal van radicalisering gehad. De twee incidenten in detentie in 2019 zijn conform protocol geduid door de betreffende PI, echter niet in samenhang met het signaal uit 2016 en 2017. Dit leert dat organisaties door de tijd heen blijvend alert moeten zijn op signalen van radicalisering en nieuwe signalen in samenhang met eerdere signalen moeten beoordelen. Signalen zijn intern onderkend en opgevolgd, maar zijn veelal afzonderlijk in beschouwing genomen en niet altijd gedeeld met interne organisatieonderdelen of externe partners. De aansluiting naar externe partners als onderdeel van een groter systeem[49] moet verbeterd worden. Een totaalbeeld van een persoon kan enkel gemaakt worden als iedere organisatie binnen de verschillende ketens zich er van bewust is dat het voor een (partner)organisatie van belang kan zijn om informatie te ontvangen uit de eigen interne organisatie en/of keten, zodat signalen niet afzonderlijk maar in samenhang kunnen worden beoordeeld.

Deze casus maakt zichtbaar dat een persoon in parallelle ketens en bij verschillende instanties in (en ook weer uit) beeld kan zijn, waar door de tijd heen uiteenlopende signalen kunnen opkomen van mogelijke radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek. En dat deze signalen niet vanzelfsprekend bij elkaar komen.

In dit geval was er nergens één ketenoverstijgend totaalbeeld van betrokkene beschikbaar, waarin de strafbare feiten uit het justitiële dossier, waar geweldsdelicten een onderdeel van waren, samen met de melding die DJI deed aan het GRIP en andere relevante 'contextuele' zaken in samenhang beschouwd werden. Het eigenaarschap voor deze casus bij een van de betrokken organisaties ontbrak hierdoor. Een totaalbeeld had wellicht tot andere inzichten geleid, mogelijk ook tot een andere risico-inschatting, en had het palet aan interventies mogelijk kunnen vergroten. Tegelijkertijd had T. geen uniek profiel in de politiesystemen. Indien er voor gekozen zou zijn om T. op te nemen in een casusoverleg, wil dit niet automatisch zeggen dat ingezette interventies ook het gewenste effect zouden hebben gehad. Interventies hadden mogelijkerwijs invloed gehad op het handelen van T., maar het is onmogelijk om vast te stellen of de aanslag hierdoor beïnvloed zou zijn geweest.

5.3 Aanbevelingen

Hieronder zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd op basis van de lessen die uit deze evaluatie getrokken kunnen worden. De aanbevelingen raken aan 1) het belang van multidisciplinair werken en persoonsgericht werken, 2) informatieoverdracht binnen en tussen organisaties in de veiligheidsketen, 3) protocollen afstemmen op de praktijk en andere partijen en assumpties over rollen van partners toetsen, en 4) het op peil houden van kennis en expertise om signalen van radicalisering te herkennen en duiden.

Werk multidisciplinair en persoonsgericht in plaats van zaaksgericht

De evaluatie heeft aangetoond dat verschillende organisaties in de veiligheidsketen in aanraking kunnen komen met personen die mogelijk geradicaliseerd zijn. Er kunnen nog stappen gezet worden in het monodisciplinair, binnen ketenorganisaties, in samenhang duiden van signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek. Ook kan het multidisciplinair bespreken van casuïstiek van grote toegevoegde waarde zijn. Dit vergt informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen zowel intern als extern en het beleggen van eigenaarschap bij een partij die opvolging monitort is daarbij cruciaal. Tevens kan het helpen om duidelijkheid te krijgen over rollen en taken en in het expliciteren van verwachtingen. Dit kan bijdragen het verhelderen van het diffuse beeld (terrorist/verward/crimineel), zodat in samenhang bekeken kan worden of er (gewelds)dreiging uitgaat van personen en hoe risico's zo goed mogelijk beheerst kunnen worden. Kortom: meer persoonsgericht gaan werken en signalen vanuit verschillende ketens en door de tijd heen te stapelen en in samenhang te bezien, in plaats van zaaksgericht, waarbij elk incident afzonderlijk bezien en afgehandeld wordt.

Versterken informatieoverdracht tussen organisaties

Ten aanzien van de planvorming is geconstateerd dat processen niet altijd in samenhang zijn ontwikkeld. Daardoor zijn bepaalde informatielijnen – die mogelijk wenselijk zijn – tussen organisaties nog niet voldoende ingericht. Zo worden signalen van radicalisering in

[49] Hierbij wordt 'het systeem' in dit onderzoek gedefinieerd als de verzameling van werkprocessen en afspraken die de persoonsgerichte aanpak van jihadistische radicalisering vormgeven en die in deze specifieke casus een rol speelden.

detentie volgens de protocollen niet gemeld aan organisaties die betrokken zijn bij de (ex-)gedetineerde. Dus als een signaal over een persoon niet is neergelegd bij de betrokken gemeente of het Veiligheidshuis voor bespreking, komen deze signalen veelal niet bij andere organisaties terecht, buiten politie en OM zoals in de casus van T. is gebeurd. In het kader van het opstellen van een integraal beeld, kan het wenselijk zijn om signalen van radicalisering in detentie standaard actief te melden aan organisaties die betrokken zijn bij de (ex-)gedetineerde. Het is ook cruciaal om de gemeente en/of het Veiligheidshuis, als regievoerder op de persoonsgerichte aanpak, mee te nemen om lokale informatie in te brengen en zo het beeld over iemand te verrijken en duiden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met complexiteit van informatiedeling ten gevolge van beperkingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, andere privacywetgeving en de wetgeving die geldt voor specifieke organisaties.

Versterken informatieoverdracht binnen detentie

Geconstateerd is dat de informatieoverdracht bij overplaatsing van T. niet voldoende gedeeld is met de vervolginrichting. Het verdient dan ook aanbeveling om, wanneer een PI een signaal van radicalisering onderkent, altijd een MDO te beleggen, waarin het totaalbeeld binnen de PI wordt besproken, zodat afspraken kunnen worden gemaakt over monitoring en registratie van gedragingen en uitspraken. Indien een gedetineerde naar een andere inrichting wordt overgeplaatst dient actief naar de vervolginrichting te worden gecommuniceerd dat er een signaal van radicalisering en contact met het GRIP is geweest. Hierbij dient de communicatie hieromtrent actief gedeeld te worden. Tot slot dient ervoor gezorgd te worden dat in DJI-registratiesystemen, waarin gerapporteerd wordt over een gedetineerde, ook meldingen van radicalisering en meldingen daarvan aan het GRIP worden vastgelegd, zodat deze informatie zichtbaar is voor alle (vervolg)inrichtingen.

Versterken informatie-uitwisseling binnen de politie organisatie

In deze casus is het signaal van het GRIP terecht gekomen bij de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid (LE), maar niet actief gedeeld met de desbetreffende regionale CTER-infocel en/of het districtelijke team van de gemeente waar T. verbleef / woonachtig was. Het zou raadzaam zijn om te bepalen wanneer en hoe de regionale CTER-infocellen betrokken kunnen worden bij de inschatting en beoordeling van signalen van radicalisering door de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid.

Verken de mogelijkheden om in het kader van persoonsgericht werken de registraties in Summ-IT actiever onder de aandacht van regionale CTER-infocellen en districtelijke teams te brengen. Hou hierbij rekening met de haalbaarheid in de praktijk gezien de hoeveelheid informatie die dagelijks beschikbaar komt binnen de politie. Dan kan een enkelvoudig signaal mogelijk verrijkt worden met informatie uit de lokale context (op dat moment en/of in de toekomst) en kan indien nodig actieve monitoring of opvolging, bijvoorbeeld door agendering voor een multidisciplinair overleg, op lokaal niveau plaatsvinden.

Protocollen in lijn met praktijk en expliciet toetsen bij ketenpartners

Allereerst is het van belang om te zorgen dat protocollen eenduidig zijn over de manier waarop er met signalen van radicalisering omgegaan dient te worden en dat ze aansluiten op de praktijk en toegepast worden. Voor politie geldt dat bij het maken van een eerste inschatting van een signaal van radicalisering verdient het aanbeveling om te borgen in een protocol hoe deze eerste inschatting gemaakt dient te worden en op basis van welke criteria. De inschatting werd in 2016 en 2017 gemaakt op basis van kennis en ervaring van een medewerker, maar hiermee is niet geborgd dat de inschatting op eenzelfde wijze gebeurd. Aangezien de beoordeling niet is vastgelegd was deze ook niet controleerbaar. Het verdient aanbeveling dat deze eerste stap van beoordeling opgenomen wordt in een protocol en criteria en richtlijnen voor het vastleggen en borgen van de afweging opgesteld worden.

De evaluatie heeft ook aangetoond dat protocollen van verschillende partners onderling niet altijd op elkaar afgestemd waren. Het is van belang ervoor zorg te dragen dat procedures en protocollen afgestemd zijn met relevante andere organisaties. Ketenpartijen dienen zichzelf ervan te verzekeren dat ieder dezelfde verwachtingen en beelden ten aanzien van elkaars rollen heeft. Daarmee wordt zeker gesteld dat tussen organisaties onderling het interventie-potentieel optimaal benut wordt. Ketenpartijen dienen na te gaan of de informatieoverdracht tussen organisaties geborgd is, waar er blinde vlekken zitten en op welke wijze de overdracht van informatie versterkt kan worden. Tijdens het evaluatieproces is gebleken dat er bij DJI en NP een andere verwachting is over de rol van het GRIP in relatie tot de omgang met signalen van radicalisering. Daarom wordt aanbevolen om hiervoor een specifiek protocol te ontwikkelen (naast de circulaire).

Kennis en expertise duiden signalen radicalisering op peil

Uit de evaluatie is gebleken dat het duiden van signalen van radicalisering in de praktijk complex is. Het is van belang om voldoende waarborgen in te bouwen om het duiden van signalen en opvolging hiervan mogelijk te maken. Enerzijds door te blijven investeren in algemene expertise en het inzetten van hoogwaardige expertise. Anderzijds door het vergroten van de informatiepositie, zodat een enkel signaal in een bredere context beschouwd kan worden. Hiermee wordt het beoordelen van signalen van radicalisering, geweldsbereidheid en/of psychische problematiek in samenhang gedaan en bezien in relatie tot een mogelijke geweldsdreiging en vanuit het perspectief van risicobeheersing.

Dit rapport is een uitgave van:
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Mei 2021