

Samenvatting

Een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen

2023

Charlie Stoeldraaijers
Elanie Rodermond
Tasniem Anwar
Nadia Ismaili
Rik Peels

Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksvragen

Sinds de implementatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (2014) spelen ideologische duidingen een belangrijke rol in verschillende ketens. In reactie op aanslagen in West-Europa werd een stevig ingebedde integrale aanpak van belang geacht, waarbij werd aangenomen dat ideologische duidingen in met name de preventieve context van meerwaarde zouden kunnen zijn bij het tegengaan van radicalisering en om de destijds als “substantieel” ingeschatte dreiging vanuit met name jihadistische groeperingen te beperken (Inspectie J&V, 2017). Hoewel het gebruik van dergelijke duidingen sindsdien een vlucht heeft genomen, is tot op heden onduidelijk hoe ideologische duidingen tot stand komen, en waar mogelijkheden ter verbetering liggen.

In het huidige rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen in de volgende vier ketens: de persoonsgerichte aanpak (PGA), de detentieketen, de strafrechtketen en de jeugdbeschermingsketen. Onder ideologische duiding wordt hier het volgende verstaan: Van ideologische duiding is sprake dan en slechts dan als (i) er een individu, groep of sociale entiteit is die (ii) in de betekenisverlening aan bepaalde uitingen en gedragingen en de beantwoording van de waaromvraag (iii) tot een oordeel komt of poogt te komen in respons op de vraag in hoeverre die uitingen en gedragingen direct of indirect in termen van ideologie dienen te worden begrepen.

Om inzicht te krijgen in de duidingspraktijk binnen de vier ketens, zijn onderzoeksvragen opgesteld verdeeld in vier thema's:

1. Beschrijving: In welke situaties is ideologische duiding belangrijk en hoe verloopt het proces waarbinnen ideologische duidingen tot stand komen?
2. Kwaliteit van duidingen: In hoeverre wordt de kwaliteit van ideologische duidingen getoetst aan bepaalde criteria?
3. Toezicht op duidingsprocedures: Hoe is het toezicht op de inzet en kwaliteit van ideologische duidingen binnen de verschillende ketens georganiseerd?
4. Beroepsmogelijkheden en contra-expertise: Welke beroepsmogelijkheden zijn er tegen de totstandkoming en consequenties van ideologische duidingen?

Methode

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt. Allereerst is een verkennende literatuurstudie uitgevoerd naar bestaande literatuur over de inhoud en totstandkoming van en procedures rond duidingen van (gewelddadige) ideologieën. Hiertoe is wetenschappelijke en “grijze” literatuur verzameld, alsmede evaluatiestudies uit binnen- en buitenland en beleidsdocumenten. Voor de totstandkoming

van het conceptueel kader is een combinatie van empirisch geïnformeerde conceptuele methodes gebruikt: de Socratische gespreksmethode, conceptuele analyse en *conceptual engineering*. Vervolgens is een rechtspraakanalyse uitgevoerd om een eerste inzicht te krijgen in de duidingspraktijk. Hierbij zijn allereerst 59 strafrechtelijke- en familierechtelijke vonnissen geanalyseerd uit de periode 2019-2022, waarna voor het familierecht aanvullend 10 vonnissen uit de periode 2013-2014 zijn geanalyseerd. Daarnaast is een aantal zaken uit penitentiaire rechtspraak globaal gescand, om een beeld te krijgen van de rol die ideologische duidingen hierin spelen. Voorts zijn interviews afgenomen met in totaal 37 professionals werkzaam in de vier verschillende ketens. Tijdens de interviews kwamen de volgende thema's aan bod: 1) de aanleiding om over te gaan tot duiding, 2) de technieken van duiding, 3) de kwaliteit van duiding, 4) het toezicht op duiding, en 5) de mogelijkheid tot beroep en contra-expertise. Tot slot zijn twee expertmeetings gehouden, die richting hebben gegeven aan de interviews (expertmeeting 1) en hebben bijgedragen aan het aanscherpen van de aanbevelingen (expertmeeting 2).

Resultaten

Het duidingsproces

Binnen de persoonsgerichte aanpak, de detentieketen en de jeugdbeschermingsketen vormen binnengekomen signalen een belangrijke aanleiding om tot ideologische duiding over te gaan en deze duidingen dienen dan een preventief veiligheidsdoel. Deze duidingen kunnen zowel plaatsvinden in een zeer vroege fase van radicalisering, maar ook als extremistische misdrijven al hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld in de detentiecontext). Naast duidingen op basis van signalen vinden met name in de jeugdbeschermingsketen en detentieketen ook op vaste momenten ideologische duidingen plaats, bijvoorbeeld in het kader van een lopend gezag- of omgangsonderzoek, of voorafgaand aan overplaatsing van een TA-gedetineerde. Deze duidingen hebben een veiligheidsdoel (in het geval van de detentieketen) of dienen ter afwending van een ontwikkelingsbedreiging van het kind (in de jeugdbeschermingsketen). Binnen de strafrechtketen worden duidingen in beginsel uitgevoerd met een ander doel, namelijk om te onderzoeken in hoeverre een strafbaar feit is gepleegd vanuit een extremistische ideologie. Hier komt tegelijkertijd een spanning naar voren. De term "ideologie" komt niet voor in de definitie van een terroristisch oogmerk, noch in de Memorie van Toelichting, en is door de wetgever uitdrukkelijk niet strafbaar gesteld. Tegelijkertijd kan uit de praktijk worden opgemaakt dat de aanleiding voor het doen van een ideologische duiding in het kader van strafrechtzaken wordt gevonden in de vraag of een verdachte een bepaalde ideologie heeft aangehangen, zodat vervolgens kan worden gezien in hoeverre die ideologie een rol heeft gespeeld in het tenlastegelegde feit. Tot slot valt voor deze keten op dat ook hier regelmatig een preventief veiligheidsdoel centraal staat, bijvoorbeeld wanneer een ideologische duiding wordt meegenomen in een beslissing over de schorsing van de voorlopige hechtenis.

Kijkend naar de wijze van duiden, blijken de volgende twee manieren van duiding met name voor te komen: duidingen op basis van Structured Professional Judgement (SPJ), en duidingen op basis van Unstructured Clinical Judgement (UCJ). In het eerste geval wordt gebruikt gemaakt van een specifiek risico-taxatie instrument, dat de professional helpt bij het wegen en duiden van de beschikbare informatie over een persoon. In Nederland wordt veelal gebruik gemaakt van de VERA-2R en de IR-46. In het tweede geval vindt duiding plaats aan de hand van gesprekken met de geduide persoon, al dan niet aangevuld met overige beschikbare informatie, bijvoorbeeld uit politiedossiers. Welke methode wordt gebruikt, verschilt per duider/duidingsinstantie. Instanties die veel duidingen uitvoeren zijn Reclassering Nederland, het NIFP, NTA en LSE. Reclassering Nederland en het NIFP maken gebruik van de VERA-2R, terwijl de IR-46 door de Nationale Politie wordt gebruikt. Daarnaast voeren individuele medewerkers van het TER-team ook duidingsgesprekken met cliënten. NTA en LSE hebben hun eigen duidingssysteem ontwikkeld, waarbij het voeren van meerdere gesprekken met individuen de kern vormt. De informatie uit deze gesprekken wordt gekoppeld aan informatie uit andere bronnen, zoals dossiers van de politie, om uiteindelijk een antwoord te formuleren op de vraag of een individu een extremistisch wereldbeeld heeft, en in hoeverre een individu vanuit dat wereldbeeld handelt, heeft gehandeld, of zou kunnen gaan handelen.

Tot slot worden duidingen ook uitgevoerd door teams van professionals in het kader van het casusoverleg, en door individuele professionals werkzaam binnen de ketens, zoals medewerkers van de TA, van de politie, jeugdbescherming en van de gemeenten. Voor wat betreft deze laatste categorie blijkt uit de resultaten dat medewerkers zich soms niet bewust zijn van het feit dat ze zelf duiden door betekenis te geven aan bepaalde signalen en op basis daarvan actie te ondernemen (of juist te besluiten dat geen actie nodig is).

Kwaliteit van duidingen

Voorafgaand aan het onderzoek bleek dat er vanuit de literatuur maar beperkte criteria geformuleerd zijn waaraan de kwaliteit van een duiding kan worden getoetst. Uit de interviews bleek eveneens dat er binnen het werkveld verschillende opvattingen bestaan over de kwaliteit van duidingen en hoe kwaliteit kan worden gemeten. Op basis van de data en bestaande literatuur vallen zes aparte doch samenhangende criteria voor kwaliteit te onderscheiden: 1) zorgvuldige rapportage, 2) informatiedeling, 3) expertise, 4) trainingen, 5) controlemechanismen, en 6) toetsen van instrumenten. Uit de resultaten blijkt dat er op keten-overstijgend niveau geen consensus is over kwaliteitscriteria, definities rondom expertise of toezicht. Dit gebrek brengt risico's met zich mee, voornamelijk rondom monopolievorming van expertise, het ontstaan van blinde vlekken met betrekking tot rechts-extremistische en andersoortige (nieuwe) ideologieën, onduidelijke kaders voor informatiedeling, genderverschillen en de toetsing van duidingsinstrumenten. Vier risico's lichten we nader toe.

Allereerst geven respondenten uit alle vier de ketens aan dat ze anders omgaan met niet-jihadistische ideologieën en dat er risico's bestaan rondom het minder snel duiden van gedrag of uitingen als deze bijvoorbeeld dichter bij de referentiekaders van de duiders liggen of als kennis over dreigingen beperkt is. Tevens zijn er twijfels over de vertaalbaarheid van de gebruikte instrumenten naar deze ideologieën. Hieraan gerelateerd blijkt uit gesprekken met (met name) respondenten uit de detentieketen dat zij in de praktijk hebben gemerkt dat het duiden van vrouwen om andere expertise vraagt dan het duiden van mannen, en hieraan gerelateerd mogelijk ook om andere instrumenten. Meer in het algemeen wordt benoemd dat vrouwen een andere aanpak en bejegening behoeven, maar dat er nog onvoldoende handvatten zijn om dit in de praktijk te realiseren. Ten tweede wordt in de verschillende ketens benoemd dat duidingen worden uitgevoerd door mensen die daar wellicht niet de juiste expertise voor hebben. Het gewicht van dit risico is echter lastig te beoordelen omdat er nog weinig consensus is over het verschil tussen duiden en signaleren, en welke definities voor expertise worden gehanteerd. Ten derde blijkt dat de uitkomst van duidingen en risico-inschatting kan variëren, afhankelijk van onder andere de mate van voorkennis over en nabijheid tot de geduide personen, alsmede het gewicht dat aan bepaalde kenmerken wordt toegekend. Ten vierde blijkt dat in het huidige werkveld monopolisering op de loer ligt. Het gebrek aan duidingsinstanties en -experts beperkt mogelijkheden tot contra-expertise en peer-review.

Tegelijkertijd observeren wij ook een aantal *best practices*. Zo wordt binnen instanties en in het kader van de multidisciplinaire overleggen aandacht besteed aan, en toezicht gehouden op, de kwaliteit van duidingen. Voorbeelden hiervan zijn het vier-of-meer-ogen principe en het trianguleren van methoden om tot een duiding te komen. De multidisciplinaire overleggen maken daarnaast processen van informatiedeling makkelijker, waardoor de kans op blinde vlekken en een gebrek aan expertise binnen bepaalde casussen lijkt te worden verkleind. Hieraan gerelateerd maken deze overleggen dat er beter zicht ontstaat op de relatie tussen ideologische en psychologische factoren binnen bepaalde individuen, al wordt door respondenten benoemd dat dit een complex spanningsveld blijft, waar nog veel over onbekend is. De laatste jaren vinden in toenemende mate trainingen plaats, die ook buiten het casuoverleg moeten leiden tot betere signalering. Hierdoor ontstaat wel een spanning, want hoewel deze trainingen worden gewaardeerd door professionals en ze ondersignalering en handelingsverlegenheid kunnen tegengaan, brengen ze ook het risico op rolverwarring met zich mee, waarbij professionals zelf, bewust of onbewust, op de stoel van duider gaan zitten. Slechts een deel van de trainingen kent een vorm van toezicht of wordt geaccrediteerd, terwijl dit wenselijk is voor alle gegeven trainingen. Tot slot hebben diverse duidingsinstanties recent ingezet op het (laten) evalueren van de duidingssystematiek, op basis waarvan de duidingsprocessen verder geprofessionaliseerd worden.

Beroepsmogelijkheden en contra-expertise

Binnen de vier ketens bestaan verschillende klachten- en beroepsprocedures. In alle vier de ketens bestaat de mogelijkheid om het duidingsrapport in te zien. Binnen de PGA en de detentieketen kunnen geduide individuen bezwaar aantekenen tegen dan wel een klacht laten noteren bij de conclusies van een duidingsrapport. Daarnaast kunnen gedetineerden via de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in beroep gaan tegen de gevolgen van een ideologische duiding. Ook binnen de jeugdbeschermingsketen bestaat een dergelijke mogelijkheid, waarbij geduiden (vaak de ouder(s)) kunnen aangeven dat ze het inhoudelijk niet eens zijn met de inhoud van het dossier. Binnen het strafproces is het voor zowel de verdediging als het OM mogelijk om via de rechter contra-expertise aan te vragen. Binnen de ketens zijn op papier verschillende beroepsmogelijkheden, maar deze worden in de praktijk om diverse redenen maar zelden benut. Verklaringen hiervoor variëren van praktische overwegingen van de verdachte over de duur van een dergelijk proces en financiële aspecten, tot het gebrek aan expertise binnen Nederland. Met betrekking tot dit laatste blijkt uit de rechtspraakanalyse en interviewresultaten dat (zoals hierboven reeds genoemd) in de praktijk vier (externe) instanties betrokken zijn bij het uitvoeren van officiële duidingen, te weten NIFP, Reclassering Nederland, NTA en het LSE, waarbij met name de laatste twee instanties op aanvraag van externe partijen zoals gemeenten, maar ook bijvoorbeeld het OM, duidingen verrichten. Het komt dan regelmatig voor dat er naast de duidingsinstantie die de initiële duiding heeft verzorgd, geen alternatieve instantie beschikbaar is om een tweede duiding te verrichten. Dit maakt dat wordt afgezien van het aanvragen van contra-expertise. Dit probleem lijkt me name te spelen binnen het strafrecht, maar wordt ook binnen de andere ketens benoemd. Tot slot zijn er ook inhoudelijke zorgen over de betrouwbaarheid van de resultaten bij het herhaald gebruiken van een of meerdere duidingsinstrumenten, en deze zorgen belemmeren ook de mogelijkheden tot contra-expertise.

Afsluitend en aanbevelingen

Het huidige onderzoek kent een aantal beperkingen. Zo hebben wij per keten slechts een beperkt aantal professionals gesproken, en hebben wij niet gesproken met geduide personen zelf. Desalniettemin blijkt dat een aantal resultaten breed gedeeld wordt binnen de ketens, en deze resultaten vormen dan ook aanleiding om tot de volgende aanbevelingen voor beleid en de praktijk te komen.

Allereerst verdient het aanbeveling om de verschillende duidingsmethodieken te evalueren. In vervolgonderzoek zou aandacht uit moeten gaan naar de betrouwbaarheid en mate van subjectiviteit van ideologische duidingen, en naar manieren waarop duidingen zo kunnen worden uitgevoerd dat de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk en mate van subjectiviteit zo laag mogelijk is. Hieraan gerelateerd lijkt het op basis van de resultaten belangrijk om nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre de huidige duidingsprocedures en -instrumenten vertaalbaar zijn naar een breder spectrum van ideologieën, en of en zo ja hoe, de instrumenten, die toch veelal zijn gebaseerd op kennis over mannen in de context van jihadistisch extremisme, moeten worden aangepast zodat ze

beter zijn toegerust op het duiden van vrouwen en andere ideologieën. Tot slot dient vervolgonderzoek zich te richten op de relatie tussen ideologische en psychologische duidingen, en hoe ideologie en psychologische factoren op elkaar inwerken.

Met betrekking tot beleid en de praktijk komen wij tot de volgende aanbevelingen. Om de in dit onderzoek geconstateerde rolverwarring te voorkomen, is het van belang dat binnen de verschillende ketens aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen signaleren en duiden. Hierbij is van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de rollen zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is in de verschillende processen. Hoewel de aangeboden trainingen rond het signaleren van ideologieën door de professionals als waardevol worden ervaren, lijken deze trainingen er regelmatig toe te leiden dat professionals zelf op de stoel van duider gaan zitten, terwijl ze daar onvoldoende expertise voor hebben. Het is belangrijk om het proces na signaleren duidelijker te stroomlijnen en te communiceren naar alle professionals die zich met de thematiek bezighouden. Tevens bevelen wij aan om alle trainingen op dit gebied te laten accrediteren of evalueren door een onafhankelijk instituut.

De casusoverleggen worden zoals gezegd door alle partijen als waardevol ervaren. Op basis van de resultaten wordt aanbevolen om ook daar waar nog geen gebruik wordt gemaakt van casusoverleggen, een dergelijke structuur wel in te bedden. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar het includeren van diverse expertises, om de geconstateerde blinde vlekken tegen te gaan. Met betrekking tot die blinde vlekken verdient het aanbeveling om hier nu al binnen de vier ketens bewustwording voor te creëren, en eenduidigere richtlijnen ten aanzien van het duiden van een breed scala aan ideologieën. Het komt nu nog voor dat uitingen niet worden geduid, omdat ze dicht liggen bij het referentiekader van de professional. Om tunnelvisie en ongelijke behandeling te voorkomen, dient binnen de vier ketens meer aandacht te komen voor andere ideologieën dan jihadistisch extremisme en het duiden daarvan. Geavanceerde trainingen, bijvoorbeeld gebruikmakend van simulatietechnieken of *virtual reality*, zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren. Ditzelfde geldt voor het duiden van vrouwen, wat, zo blijkt uit de resultaten, om een andere aanpak lijkt te vragen.

Tot slot zou er vanuit het werkveld gewerkt moeten worden naar een consensus omtrent definities van expertise en kwaliteit van duidingen, die door een onafhankelijk orgaan ook getoetst kunnen worden. Hieraan gerelateerd verdient het aanbeveling om het aanbod aan professionele duiders dan wel duidingsinstanties te vergroten, en hier een deskundigenregister voor professionele duiders aan te koppelen. De verwachting is dat dit niet alleen bijdraagt aan verdere professionalisering en transparantie, maar ook betere mogelijkheden biedt voor het aanvragen van contra-expertise. Daarmee draagt deze maatregel bij aan de rechtspositie van betrokkenen.