

Vergaderjaar 2025–2026

29 754

Terrorismebestrijding

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 770

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2025

Hierbij bied ik uw Kamer de uitkomsten van het onderzoek van het *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (hierna: WODC) «Anti-institutionalisme in Nederland Exploratieve overzichtsstudie van gedachtegoed, organisatie, voedingsbodems, risico's en bestaande handelingsperspectieven» aan.

Het WODC heeft, op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV), verkennend onderzoek laten uitvoeren door het Verweij-Jonker Instituut, in samenwerking met Radar Advies en Textgain, naar anti-institutioneel extremisme in Nederland. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Six Dijkstra (NSC) waarin is verzocht om een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de oorzaken van anti-institutioneel gedachtegoed.¹

Het onderzoek richt zich op de kenmerken, voedingsbodems en impact van anti-institutionele bewegingen die in Nederland actief zijn; de mogelijke risico's voor de democratische rechtsorde; en de mate waarin en de omstandigheden waaronder er in Nederlandse anti-institutionele bewegingen bereidheid bestaat tot het plegen van geweld. Daarnaast gaat het onderzoek in op handelingsperspectieven voor beleidsmakers, gemeenten, politie en handhavers. Hierbij wordt gekeken naar zowel de omgang met mensen met anti-institutionele overtuigingen, alsook handvatten ter versterking van de maatschappelijke en institutionele weerbaarheid tegen anti-institutioneel extremisme.²

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 754, nr. 701.

² Het onderzoek heeft een brede insteek waarbij er zowel wordt gekeken naar verschijningsvormen van anti-institutionele tendensen waarin (nog) geen sprake is van extremisme, alsook naar anti-institutioneel extremisme.

Bevindingen

In het onderzoek wordt beschreven dat de doelgroep divers is en dat aanhangers van anti-institutioneel extremistisch gedachtegoed veelal mannen zijn van 40 jaar en ouder, woonachtig in ruraal Nederland. De meeste mensen die het anti-institutionele gedachtegoed aanhangen zijn geen lid van gewelddadige netwerken, maar voelen zich miskend of vastgelopen in het systeem. De manier waarop uiting wordt gegeven aan het gedachtegoed varieert sterk. Personen die radicaliseren binnen het anti-institutionele gedachtegoed kunnen overgaan tot gewelddadig gedrag, maar dit komt beperkt voor. Eerdere ervaringen met geweld en wanhoop of gevoelens van uitzichtloosheid door persoonlijke problemen, in combinatie met frustraties over de overheid en instituties, kunnen de geweldsbereidheid verhogen. Vanwege de diffuse doelgroep en een breed palet aan persoonlijke grieven die ten grondslag (kunnen) liggen aan het aanhangen van het gedachtegoed, belanden signalen van radicalisering in verschillende beleidsdomeinen. Domeinoverstijgende samenwerking is daarom cruciaal bij de signalering, preventie en aanpak van radicalisering binnen het anti-institutionele gedachtegoed.

Aanbevelingen en beleidsreactie

In het rapport worden veertien handelingsperspectieven geschetst die zijn gericht op een breed publiek, van lokale professionals tot het Rijk, binnen het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein. Grofweg kunnen deze handelingsperspectieven worden vertaald in vier gecategoriseerde aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Het op rijksniveau faciliteren van uitwisseling en boven-lokale coördinatie van de aanpak.

Vanwege het brede scala aan uitingsvormen van het anti-institutionele gedachtegoed en het diverse en diffuse karakter van de doelgroep, zijn er veel verschillende professionals die in aanraking komen met deze groep. De onderzoekers wijzen erop dat dit vraagt om overzicht van de instanties en organisaties met een rol of wettelijke taak. Daarnaast wordt geadviseerd om het thema helder te positioneren binnen de landelijke overheid en interdepartementale coördinatie op de aanpak te voeren.

Beleidsreactie

Er zijn meerdere departementen van de rijksoverheid, allen vanuit een eigen taakstelling, betrokken bij het voorkomen en tegengaan van anti-institutioneel extremisme. Hierbij gaat ook aandacht uit naar interdepartementale afstemming en het regionaal overstijgend uitwisselen van uitdagingen en good practices in de aanpak. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) is het coördinerende beleidsdepartement op de rechtsstatelijke en maatschappelijke aspecten van dit thema. De kern van de inzet is ondersteuning van decentraal bestuur en professionele organisaties bij het herkennen van en omgaan met anti-institutionele tendensen. Dit doen zij onder andere door het ontwikkelen en delen van kennis over de beweging en het vergroten van vakmanschap bij het omgaan met mensen die zich soeverein³ verklaren, zodat signalen vroegtijdig onderkend kunnen worden en hierop

³ Zelfverkleerde soevereinen vormen een belangrijke subgroep binnen het extremistische deel van de anti-institutionele beweging. In totaal zijn er in Nederland enkele tienduizenden aanhangers van het soevereine gedachtegoed.

kan worden geactiveerd.⁴ Ook wordt ingezet op signalering van sociale problematiek en het verbeteren van de verbinding met de overheid.

Op verzoek van BZK heeft de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (hierna: ESS – onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierna: SZW) onlangs samen met BZK een landelijke bijeenkomst met bestuurders georganiseerd over de anti-institutionele tendensen. Hierbij waren verschillende uitvoeringsorganisaties, gemeenten en departementen aanwezig. Het doel was om de ervaringen en kennis vanuit diverse perspectieven op dit thema met elkaar te delen en om te bespreken wat hierop verder nodig is. Een tweede bijeenkomst volgt in het voorjaar van 2026.

Veruit de meeste personen die het anti-institutionele gedachtegoed aanhangen hebben geen gewelddadige intenties en zijn er niet moedwillig op uit om de democratische rechtsorde te ondermijnen. Een deel van de mensen houdt zich echter niet aan Nederlandse wet- of regelgeving en een kleine groep is bereid tot gewelddadige activiteiten of activiteiten die de democratische rechtsstaat ondermijnen. Anti-institutioneel extremisme raakt aan meerdere domeinen. Dit vraagt om een brede aanpak en er bestaat dan ook een nauwe samenwerking met andere ministeries en landelijke partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD). De rollen van de diverse organisaties die betrokken zijn bij de lokale aanpak van anti-institutioneel extremisme, zijn beschreven in de handreiking over de lokale aanpak⁵, de wet Gegevensverwerking Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering en Terroristische Activiteiten, en de memorie van toelichting op deze wet. Het reeds bestaande overzicht in de handreiking over de lokale aanpak van organisaties die een rol kunnen spelen in het tegengaan van extremisme, zal worden aangevuld met voor anti-institutioneel extremisme relevante organisaties, bijvoorbeeld als onderdeel van het signaleringsnetwerk. Voor anti-institutioneel extremisme zijn aanvullende organisaties zoals woningcorporaties interessant om hierin te betrekken.

Aanbeveling 2: Het trainen en vergroten van bewustwording van ambtenaren en lokale professionals die in direct contact staan met deze doelgroep.

In het onderzoek wordt gewezen op het belang van kennis over de ideologie, belemmerende factoren voor geweldsbereidheid, de achtergrond en persoonlijke omstandigheden van het individu, en de rol van psychosociale problematiek. Daarnaast zijn vaardigheden zoals empathische gespreksvoering en omgaan met complotdenken en agressie of intimidatie essentieel. Voor een passende aanpak is het belangrijk dat professionals herkennen of mensen anti-institutioneel extremistisch gedachtegoed aanhangen en uitdragen vanuit persoonlijke problematiek (zoals financiële of psychosociale problemen), of vanuit een ideologische overtuiging.

Beleidsreactie

Het delen van kennis, bevorderen van bewustwording en trainen van vaardigheden vormt een belangrijk onderdeel van de aanpak om (gewelddadig) extremisme tegen te gaan. Het stelt professionals in staat

⁴ BZK heeft een handelingskader ontwikkeld op de omgang met anti-institutionele tendensen. Deze is verkrijgbaar via: Anti institutionele tendensen | Sluimerend ongenoegen

⁵ Lokale aanpak radicalisering, extremisme en terrorisme | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

om signalen tijdig te onderkennen en met deze doelgroep om te gaan. Bij anti-institutioneel extremisme is het, gezien de diffuse doelgroep, van belang om deze kennisbevordering bij een divers palet aan professies (bijvoorbeeld deurwaarders, schuldhulpverleners en woningconsulenten) en met extra aandacht voor rurale gemeenten in te zetten.

Om het vraagstuk domeinoverstijgend te benaderen heeft BZK, ten behoeve van kennisbevordering, onderzoeken laten uitvoeren vanuit religiewetenschappelijk en sociologisch perspectief.⁶ Daarnaast faciliteren de NCTV en BZK trainingen voor lokale bestuurders en professionals bij het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR). Hier worden trainingen aangeboden over het fenomeen, waarin aandacht is voor de belemmerende factoren voor geweldsbereidheid binnen de ideologie. Ook worden er trainingen aangeboden over gesprekstechnieken, contact maken en weerbaarheid ten aanzien van intimidatie en agressie. Daarnaast worden er kennisproducten en handreikingen ontwikkeld door gemeenten, samenwerkingsverbanden, onderwijsinstellingen en de overheid, en worden er op regionaal en nationaal niveau good practices uitgewisseld.⁷ De NCTV zal kennisbevordering met betrekking tot de diverse substromingen binnen het anti-institutioneel extremisme voortzetten en stimuleren. Ook verleent de ESS, in opdracht van BZK, ondersteuning aan gemeenten bij hun aanpak op anti-institutionele tendensen. Hiertoe organiseert de ESS kennis- en leerbijeenkomsten voor gemeenten en professionals uit het sociaal domein in verschillende regio's in het land om de bewustwording, kennis en netwerkvorming op anti-institutionele tendensen te versterken.

Het recent verschenen WODC-onderzoek «Radicalisering en psychosociale problematiek: Beter begrijpen, beter ingrijpen»⁸, toont aan dat het van belang is om rekening te houden met onder andere psychopathologie en psychologische behoeften in het radicaliseringsproces. De aanbeveling om oog te hebben voor de rol van psychosociale problematiek zal opvolging vinden in het bredere zorg- en veiligheidstraject, waar tevens ingezet wordt op kennisontwikkeling ten aanzien van dit thema.

Aanbeveling 3: Gemeenten en lokale partners moeten tot een preventieve, integrale lokale aanpak van radicalisering en extremisme komen.

Dit fenomeen vraagt bij uitstek om domeinoverstijgende samenwerking waarbij het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein betrokken worden en de bevoegdheden van partners helder zijn. Daarnaast dient de signaleringsstructuur aangescherpt te worden om een breder spectrum aan signalen te kunnen herkennen en is bestuurlijke aandacht voor anti-institutioneel extremisme belangrijk.

⁶ Nanninga, P., & Valk, F. (2025). Anti-institutionele tendensen in Nederland: een verkennende literatuurstudie vanuit religiewetenschappelijk perspectief. University of Groningen. Verkrijgbaar via: Anti-institutionele tendensen in Nederland: een verkennende literatuurstudie vanuit religiewetenschappelijk perspectief – the University of Groningen research portal Hurenkamp, M. (2025). Namens wie spreekt u? Het burgerschap van «soevereinen» nader verklaard. Verkrijgbaar via: Namens wie spreekt u? Het burgerschap van «soevereinen» nader verklaard | Kennisbank Openbaar Bestuur

⁷ Zo heeft BZK een Quick scan laten uitvoeren, door Avans Hogeschool, naar ervaringen van gemeenteambtenaren en andere professionals bij het omgaan van mensen die zich soeverein verklaren, waaruit enkele aanbevelingen en concreet handelingsperspectief zijn voortgekomen.

⁸ Feddes, A.R., Szekeres, H., Kunst, B., Doosje, B. & Sizoo, B. (2025). Radicalisering en psychosociale problematiek: Beter begrijpen, beter ingrijpen. Universiteit van Amsterdam/WODC. Verkrijgbaar via: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3465>

Gemeenten spelen een belangrijke rol in de brede aanpak waar het gaat om de inzet op beschermende factoren, het herkennen van signalen van anti-institutioneel extremisme en het weer in verbinding komen met deze doelgroep.

De ESS ondersteunt gemeenten in de preventieve lokale aanpak op radicalisering. BZK heeft de ESS in staat gesteld om ontwikkelingen rondom anti-institutionele tendensen hierin mee te nemen. De ESS versterkt daarnaast ook de regionale samenwerking van gemeenten op de brede preventieve lokale aanpak van radicalisering. Om het lokale beleid op de preventieve aanpak op radicalisering en extremisme te versterken, zal de ESS in de advisering «bouwstenen» voor beleid aandragen. Het gaat om interventies gericht op beschermende factoren⁹ die gemeenten binnen bepaalde domeinen, zoals het onderwijs- of sociaal domein, kunnen inzetten.

Daar waar er sprake is van signalen van radicalisering, is er de lokale aanpak radicalisering, extremisme en terrorisme. Deze aanpak brengt lokale partners uit het sociaal, zorg- en veiligheidsdomein samen om preventieve en repressieve interventies in te zetten om radicalisering tegen te gaan. Gemeenten worden ondersteund in het opzetten en bestendigen van deze lokale aanpak door kennisproducten zoals de handreiking lokale aanpak, de inzet van lokaal adviseurs van de NCTV en de verstrekking van Versterkingsgelden. Hierbij zullen ontwikkelingen die specifiek zijn voor dit fenomeen, zoals beschreven in het onderzoek, worden meegenomen. Te denken valt aan het uitbreiden van signaalingstructuren met nieuwe partners zoals woningcorporaties of de gemeentelijke belastingafdeling, om signalen van anti-institutioneel extremisme te onderkennen.

Op 1 juli 2025 is de wet Gegevensverwerking Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering en Terroristische Activiteiten in werking getreden. Deze wet geeft een wettelijke basis aan een fundamenteel onderdeel van de lokale aanpak, de persoonsgerichte aanpak radicalisering (PGA-R), en beschrijft de rollen en bevoegdheden van de vaste partners binnen de PGA-R. Aanvullend kunnen incidenteel deelnemers aansluiten op basis van hun deskundigheid of betrokkenheid bij de casus. Denk hierbij aan zorg-, welzijns- of onderwijsinstellingen, partijen uit het veiligheidsdomein of deskundigen van een kennisinstituut die expertise aandragen.

Aanbeveling 4: Het vergroten van veerkracht en maatschappelijke weerbaarheid.

Om ontvankelijkheid voor anti-institutioneel extremistisch gedachtegoed te verkleinen is het gemakkelijker om beschermende factoren te versterken dan risicofactoren te verzachten. Maatschappelijke betrokkenheid, veerkracht, vertrouwen in de overheid en weerbaarheid tegen onder andere complottheorieën zijn belangrijke beschermende factoren. Er wordt aanbevolen om een overkoepelend «caleidoscopisch» model te ontwikkelen gericht op veerkracht tegen anti-institutioneel extremisme. Een dergelijk model beschrijft het individu, de risicofactoren in de omgeving van het individu, de thema's voor beschermende programma's

⁹ Beschermende factoren dragen bij aan weerbaarheid tegen extremistische attitudes en gedrag, en focussen op het versterken van positieve factoren, waarbij het zowel om het individu als diens omgeving gaat. Hierbij valt te denken aan identiteitsontwikkeling, de invloed van familie en vrienden, of het ervaren van onrecht en discriminatie. Bron: Nationale Extremismestrategie 2024-2029 | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

en de waarden waarop deze programma's gebaseerd zijn. Naast herstel van vertrouwen in de overheid is het belangrijk om te investeren in maatschappelijke weerbaarheid, democratische burgerschapsvorming en weerbaarheid tegen complottheorieën.

Beleidsreactie

Preventie begint bij het versterken van veerkracht en weerbaarheid in de samenleving als geheel. Door breed in te zetten op deze basis, worden beschermende factoren vergroot en omstandigheden die kunnen leiden tot onder andere radicalisering verkleind. Deze brede aanpak raakt aan de inzet van meerdere departementen en sluit aan bij programma's die gericht zijn op welzijn, samenleven en democratisch burgerschap, ook al hebben die niet specifiek het voorkomen van radicalisering als doel.

SZW draagt, binnen het eigen domein, bij aan het versterken van veerkracht en weerbaarheid in de samenleving, met als doel het bevorderen van maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit. Dit gebeurt onder meer via de Actieagenda Integratie en Open en Vrije Samenleving, waarin wordt samengewerkt met gemeenten, maatschappelijke organisaties en professionals om de weerbaarheid van gemeenschappen te vergroten en gevoelens van vervreemding en uitsluiting te verkleinen. Deze inzet is preventief van aard en gericht op het versterken van verbinding en vertrouwen binnen de samenleving.

Voor gemeenten is preventie ook niet uitsluitend een taak van het veiligheidsdomein, maar hangt het juist nauw samen met het sociaal domein, onderwijs, zorg en andere maatschappelijke programma's – zoals het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en Preventie met Gezag. BZK heeft de regie op de rechtsstatelijk en maatschappelijke dimensie van de opgave rondom anti-institutionele tendensen, zoals de inzet op burgerschap, invloed en zeggenschap, waarbij zij maatschappelijke initiatieven ondersteunen via fonds ZOZ.¹⁰

Tot slot

Om anti-institutioneel extremisme effectief aan te pakken, is een brede aanpak noodzakelijk. Het vraagt zowel om preventie en het zoeken naar verbinding, alsook om normeren en het stellen van grenzen. Ook is het van belang om de aanpak van anti-institutioneel extremisme niet enkel als veiligheidsvraagstuk te benaderen, omdat de preventieve kansen juist liggen binnen het sociaal en zorgdomein.

Ik zal de aanbevelingen van het onderzoek onder de aandacht brengen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris Participatie en Integratie en de zorg- en veiligheidspartners, om hun bewustwording op dit thema te vergroten en aandacht te vragen voor de aanbevelingen die bij hen liggen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

¹⁰ Fonds ZOZ – het Cultuurfonds