



Universiteit Leiden

BELEIDSDOMEIN AANPAK JIHADISME

Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken,
Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS

Stef Wittendorp

Roel de Bont

Jeanine de Roy van Zuijdewijn

Edwin Bakker

ISGA Report

Beleidsdomein aanpak jihadisme. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS

Stef Wittendorp, Roel de Bont, Jeanine de Roy van Zuijdewijn en Edwin Bakker

Maart 2017 (het onderzoek is afgesloten in oktober 2016)

ISSN 2452-0551
e-ISSN 2452-056X

© 2017, Stef Wittendorp / Roel de Bont / Jeanine de Roy van Zuijdewijn / Edwin Bakker / Universiteit Leiden

Omslagontwerp: Oscar Langley
www.oscarlangley.com

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever of auteur.

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	5
Lijst met tabellen en figuren	9
Samenvatting	10
Inleiding	12
Onderzoekopzet en methodes	14
Deel I – Het beleidsdomein	18
Nederland	18
De opkomst van terrorismebestrijding als beleidsdomein	18
Het tegengaan van radicalisering	19
Strategie en evaluatie	20
De aanpak van jihadisme	21
België	23
De context van het Belgische beleid	23
Nieuwe federale beleidsstukken	24
Complexiteit	26
Decentrale uitwerking van het beleid	26
Denemarken	30
Terrorismebestrijding	30
Een nieuwe impuls	31
Het tegengaan van radicalisering	31
Het Aarhus model	33
Duitsland	35
Historische context	35
‘Islamistische Terrorisme’ als nieuwe prioriteit	35
Het tegengaan van radicalisering	37
Frankrijk	40
Historische context	40
Terrorismebestrijding	41

Het tegengaan van radicalisering.....	42
Verenigd Koninkrijk.....	45
De Britse contraterrorismestrategie	45
Evaluatie en een verschuiving in focus	46
De voornaamste ontwikkelingen binnen CONTEST	48
De nieuwe contra-extremismestrategie	49
Verenigde Staten	52
Contraterrorismebeleid	52
De opkomst van het CVE-beleid	54
Nieuwe aandacht voor CVE	54
Evaluatie	56
Deel II – Actoren	59
Nederland	59
De landelijke overheid en coördinatie	59
De rol van niet-gouvernementele organisaties.....	61
De rol van gemeentes.....	61
België	63
Federale beleidscoördinatie en uitvoering: contraterrorisme en de aanpak van radicalisering.....	63
Het tegengaan van radicalisering op lokaal en regionaal niveau	66
Denemarken	68
Operationele en lokale coördinatie	68
Ministeriële coördinatie.....	69
Duitsland.....	70
Een veld met veel spelers	70
Coördinatie	71
Deradicalisering en de rol van niet-gouvernementele organisaties.....	71
Frankrijk.....	73
De onderzoeksrechter als nieuwe speler	73

Coördinatie	74
Lagere bestuursniveaus en de scheiding tussen kerk en staat	75
Verenigd Koninkrijk.....	77
Van dreiging naar beleid	77
Pursue, Protect en Prepare.....	78
Prevent	80
Verenigde Staten	82
Beleidsvorming	82
Coördinatie en uitvoering van het contraterrorismebeleid	82
Coördinatie en uitvoering van het CVE-beleid	84
Conclusie.....	87
Algemene observaties	87
Reflectie	89
Toename openbaarheid van het beleidsdomein	89
Toename beleidscoördinatie en informatiedeling	90
Toename van aandacht voor radicalisering en verdere verbreding van beleid	91
Vervolg.....	92
Dilemma's	93
Bibliografie.....	101

Lijst met afkortingen

België

AAG	Antiterroristische Gemengde Groep
ADIV	Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid
DAO	Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie
DGJ	Algemene Directie Gerechtelijke Politie
DJP	Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen (valt onder de DGJ)
FCCU	Federale Computer Crime Unit
FGP	Federale Gerechtelijke Politie
FOD	Federale Overheidsdienst
JIB	Joint Information Box
KIV	Kadernota Integrale Veiligheid
LIVC	Lokale Integrale Veiligheidscel
LTF	Local Taskforce
NTF	Nationale Taskforce
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging
RAR	Réseau AntiRadicalisme
VSSE	Veiligheid van de Staat

Denemarken

FE	Forsvarets Efterretningstjeneste (militaire inlichtingendienst)
PET	Politiets Efterretningstjeneste (inlichtingen- en veiligheidsdienst)
SIRI	Styrelsen for International Rekruttering og Integration (Agentschap voor Internationale Rekrutering en Integratie)
SSP	Skole, Socialforvaltning, Politi (Samenwerkingsverband van scholen, sociale diensten en politie)

Duitsland

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz (federale civiele inlichtingendienst)
BKA	Bundeskriminalamt (federale politiedienst)
BMI	Bundesministerium des Innern (federaal ministerie van Binnenlandse Zaken)
BND	Bundesnachrichtendienst (federale civiele inlichtingendienst)
GAR	Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (nu GETZ)
GETZ	Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (gemeenschappelijk centrum ter verdediging tegen extremisme en terrorisme)
GTAZ	Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (gemeenschappelijk samenwerkings- en communicatieplatform)
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz (deelstatelijke veiligheidsdienst)
LKA	Landeskriminalamt (deelstatelijke politiedienst)
MAD	Militärischer Abschirmdienst (militaire inlichtingendienst)
NSU	Nationalsozialistische Untergrund
RAF	Rote Armee Faktion
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (supplement wet terrorismebestrijding)

TBG Terrorismusbekämpfungsgesetz (wet terrorismebestrijding)

Frankrijk

CILAT Comité Interministériel de Lutte Anti-Terroriste (Interministerieel Comité voor Terrorismebestrijding)

CRI Conseil du Renseignement Intérieur (Raad voor Binnenlandse Inlichtingen)

CSDN Conseil de Défense et de Sécurité Nationale (Raad voor Defensie en Nationale Veiligheid)

CSI Conseil de Sécurité Intérieur (Binnenlandse Veiligheidsraad)

DCRG Direction Centrale des Renseignements Généraux (Centraal Directoraat voor Algemene Inlichtingen, in 2008 opgegaan in de DCRI en vanaf 2012 in de DGSI)

DCRI Direction Centrale du Renseignement Intérieur (Centraal Directoraat voor Binnenlandse Inlichtingen, vanaf 2012 omgevormd tot de DGSI)

DGSI Direction Générale de la Sécurité Intérieure (Directoraat-Generaal voor Binnenlandse Veiligheid)

DST Direction de la Surveillance du Territoire (Directoraat voor Territoriale Bewaking, in 2008 opgegaan in de DCRI en vanaf 2012 in de DGSI)

GIA Groupe islamique armé

PJ Police Judiciaire

UCLAT Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (Coördinatie-eenheid Terrorismebestrijding)

SCLAT Service pour Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (Dienst voor de Coördinatie van Terrorismebestrijding)

Nederland

AIVD Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (voorheen BVD)

ASTA Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties

AZ Ministerie van Algemene Zaken

BVD Binnenlandse Veiligheidsdienst (nu AIVD)

BZK Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CDA Christen Democratisch Appel

COTb Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding

CU ChristenUnie

DTN Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland

GCT Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding

IND Immigratie- en Naturalisatiedienst

KMar Koninklijke Marechaussee

MIVD Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

NCTb Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (nu NCTV)

NCTV Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (voorheen NCTb)

OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OM Openbaar Ministerie

PvdA Partij van de Arbeid

SMN Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders

SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

VenJ Ministerie van Veiligheid en Justitie

VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Verenigd Koninkrijk

BIT	Behavioral Insights Team
CNI	Critical National Infrastructure
CONTEST	Counter-Terrorism Strategy
CPS	Crown Prosecution Service
CSP	Crime Safety Partnerships
CTC	Counter-Terrorism Command
CTIRU	Counter-Terrorism Internet Referral Unit
CTSA	Counter-Terrorism Security Advisor
DCLG	Department for Communities and Local Government
DI	Defence Intelligence
GCHQ	Government Communications Headquarters (inlichtingendienst gericht op het onderscheppen van elektronische signalen)
ISC	Intelligence and Security Committee of Parliament
JTAC	Joint Terrorism Analysis Centre
LAA	Local Area Agreement
MI5	Military Intelligence, Section 5 (ook bekend als de Security Service, binnenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst)
MI6	Military Intelligence, Section 6 (ook bekend als de Secret Intelligence Service, buitenlandse inlichtingendienst)
MPS	Metropolitan Police Service
NaCTSO	National Counter-Terrorism Security Office
NHS	National Health Service
NI	National Indicator
NIS	National Indicator Set
NOMS	National Offender Management Service
NPCC	National Police Chiefs' Council
OSCT	Office for Security and Counter-Terrorism
PCTN	Police Counter-Terrorism Network
PEO	Prevent Engagement Officers
PET	Preventing Extremism Together
PSA	Public Service Agreement
PVE	Preventing Violent Extremism
RICU	Research Information and Communications Unit
SIDC	Security Innovation and Demonstration Centre
SRGP	Security and Resilience Growth Partnership
YJB	Youth Justice Board

Verenigde Staten

AEDPA	Antiterrorism and Effective Death Penalty Act
ATA	Antiterrorism Assistance Program
CAB	Community Awareness Briefing
CIA	Central Intelligence Agency
City HRC	City of <i>naam stad</i> Human Relations Commission
CREX	Community Resilience Exercise
CTS	Counterterrorism Section
CVE	Countering Violent Extremism
DHS	Department of Homeland Security
DNI	Director of National Intelligence

DOJ	Department of Justice (ministerie van Justitie)
DOS	Department of State (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DSOP	Directorate of Strategic Operational Planning
FBI	Federal Bureau of Investigation
FEMA	Federal Emergency Management Agency
HSAS	Homeland Security Advisory System
IC	Intelligence Community
ICG	Interagency Coordination Group
IPC	Interagency Policy Committee
ISBCC	Islamic Society of Boston Cultural Center
JTTF	Joint Terrorism Task Forces
LAPD	Los Angeles Police Department
LASD	Los Angeles County Sheriff's Department
NCTC	National Counterterrorism Center
NSCT	National Strategy for Combating Terrorism/National Strategy for Counterterrorism
NSS	National Security Strategy
NTAS	National Terrorism Advisory System
NTB	National Terrorism Bulletin
OCF	Office for Community Partnerships
OCRL	Office for Civil Rights and Civil Liberties
ODNI	Office of the Director of National Intelligence
OHS	Office of Homeland Security
PDB	President's Daily Brief
SIP	Strategic Implementation Plan
TTIC	Terrorist Threat Integration Center
VS	Verenigde Staten (van Amerika)

Overig

EU	Europese Unie
IS	Islamitische Staat
VN	Verenigde Naties

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 1: Recente benamingen voor ‘uitreizigers’ in de onderzochte landen (2014-2016), p. 16

Figuur 1: Tijdlijn Nederland; beleid en gebeurtenissen, p. 22

Figuur 2: Tijdlijn België; beleid en gebeurtenissen, p. 29

Figuur 3: Tijdlijn Denemarken; beleid en gebeurtenissen, p. 34

Figuur 4: Tijdlijn Duitsland; beleid en gebeurtenissen, p. 39

Figuur 5: Tijdlijn Frankrijk; beleid en gebeurtenissen, p. 44

Figuur 6: Tijdlijn Verenigd Koninkrijk; beleid en gebeurtenissen, p. 51

Figuur 7: Tijdlijn Verenigde Staten; beleid en gebeurtenissen, p. 58

Figuur 8a: Overzicht beleidsdomeinen; beleid en actoren, p. 96-97

Figuur 8b: Overzicht beleidsdomeinen; evaluaties, p. 98-99

Samenvatting

Dit rapport verschaft inzicht in de organisatie van terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De nadruk ligt op de ontwikkelingen in de periode na de aanslagen op 11 september 2001 en heeft betrekking op het fenomeen dat hier als jihadisme wordt aangeduid. Het rapport, de eerste in een reeks, hoopt bij te dragen aan een beter inzicht in het Nederlandse beleid in internationaal perspectief. In volgende rapporten zullen deelgebieden – maatregelen voor risicoreductie van (mogelijke) uitreizigers, het tegengaan van radicalisering, de aanpak van ronselaars, sociale media – worden uitgediept. Ter introductie biedt dit rapport een achtergrondschets door in kaart te brengen hoe de aanpak van jihadisme, dat verspreid is over de beleidsdomeinen terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering, in de bovengenoemde landen ingericht is. Meer specifiek is aandacht besteed aan de volgende twee aspecten. Ten eerste de beleidsplannen en strategieën, waarbij met name gekeken is naar het declaratoir niveau en in mindere mate naar de uitvoering ervan. Daarbij is vooral het nationale niveau onderzocht. Andere bestuursniveaus, zoals beleid gevoerd door lokale overheden, worden wel zijdelings behandeld, maar de nationale context is het vertrekpunt. Ten tweede is gekeken naar welke actoren bij het tegengaan van jihadisme betrokken zijn.

Dit rapport signaleert drie ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn in alle landen plannen en strategieën geproduceerd zodat er gesproken kan worden van terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering als beleidsdomein. Er zijn wel verschillen. Duitsland heeft een contraterrorismestrategie, maar deze is niet openbaar; tot 2006 gold dit ook voor de Britse contraterrorismestrategie en tot juni 2016 voor België op het gebied van het tegengaan van radicalisering. Nederland en het Verenigd Koninkrijk zetten hun beleidsdocumenten expliciet in om over hun beleid en de dreiging te communiceren met het publiek. Beide landen maken sinds 2005 plannen voor de aanpak van radicalisering. Denemarken volgde in 2007 en de Verenigde Staten in 2009. Frankrijk is met de eerste serieuze stappen in 2014 een relatieve nieuwkomer op dit terrein. In alle landen is de publieke zichtbaarheid van de domeinen terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering enorm toegenomen. Tegelijkertijd blijkt uit de vele herzieningen van

plannen dat de inrichting en inhoud van het domein aanpak jihadisme geen vaste vorm kent.

De tweede ontwikkeling heeft betrekking op de toegenomen coördinatie van beleid en het belang van informatiedeling. Dit is met name te herleiden op de gedachte dat terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering een brede inzet vereisen. Hoewel de traditionele spelers zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie en justitie nog steeds een belangrijke positie innemen, zijn er ook andere actoren bijgekomen. Denk aan sociaalgerichte instellingen op het gebied van onderwijs, welzijn en zorg, zowel binnen als buiten de overheid, en de commerciële sector. De brede inzet is ook terug te zien in de niveaus die betrokken zijn bij terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering: het zijn geen uitsluitend nationale aangelegenheden, maar lokale overheden worden in alle landen gezien als cruciaal voor het welslagen van nationale doelstellingen. Het beleidsdomein verknoopt meerdere bestuurslagen én typen activiteiten (van vroegtijdige signalering tot strafrechtelijke vervolging). Dit betekent dat coördinatie en informatiedeling een belangrijke rol (zullen) innemen bij het voeren van beleid. De derde ontwikkeling betreft de afbakening van het beleidsdomein. Vooral door de toetreding van niet-traditionele veiligheidspartners en niet-overheidspartners in het kader van radicalisering kent het beleidsdomein geen heldere grenzen.

Inleiding

Sinds 2012 stapelen de zorgen zich op rond de groei van (steun voor) het jihadisme in binnen- en buitenland. In eerste instantie ging het om zorgen over uitreizigers naar de strijdgebieden in Syrië, vervolgens om personen die van het strijdtoneel terugkeerden en personen die werden tegengehouden, en nu ook om een groeiend aantal (pogingen tot) grotere en kleinere aanslagen. Daarmee kwamen terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering in Nederland hoog op de politieke agenda te staan. Sindsdien werd bestaand beleid geïntensiveerd, werden nieuwe maatregelen genomen en werd gekeken wat nog meer nodig is tegen jihadisme.

In Nederland werd in augustus 2014 het ‘Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme’ gepresenteerd.¹ Daarnaast kwam er in 2016 een nieuwe Nederlandse contraterrorismestrategie (2016-2020) die gericht is op een zowel flexibele als duurzame aanpak van terrorisme en extremisme.² De Nederlandse situatie staat niet op zich, ook andere Westerse landen worden met jihadisme geconfronteerd en hebben in de afgelopen jaren maatregelen genomen of aangekondigd.

Deze serie rapporten heeft tot doel inzichtelijk te maken hoe de Nederlandse aanpak van jihadisme zich internationaal vergelijkt voor de periode 2010-2016. Dit eerste rapport biedt een overzicht van het beleidsdomein jihadisme in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS). Het rapport bestrijkt een breder tijdsbestek dan hiervoor aangegeven. In dit rapport ligt de nadruk op de periode na de aanslagen op 11 september 2001. Deze gebeurtenis was in veel landen de aanleiding om extra maatregelen tegen terrorisme te nemen.

De aanpak van jihadisme staat niet op zich. Enerzijds bestaat dit beleidsdomein uit terrorismebestrijding. Deze aanpak kenmerkt zich door informatievergaring over, tijdige signalering en eventuele strafrechtelijke vervolging van geweldsbereide individuen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie en justitie. Anderzijds is er de aanpak van radicalisering met sociaal gerichte, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Het rapport be-

¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014.

² Rijksoverheid 2016, p. 7.

licht hoe de aanpak van jihadisme op deze beleidsterreinen invulling heeft gekregen.

Dit rapport geeft een beeld van de overeenkomsten en verschillen tussen de bovengenoemde landen en Nederland wat betreft de aanpak van jihadisme. De algemene context is grotendeels hetzelfde. Alle genoemde landen worden met jihadisme geconfronteerd. De mate waarin verschilt echter, evenals de wijze waarop er op deze dreiging wordt gereageerd. Dit heeft deels te maken met de politieke en juridische cultuur van de landen en verschillen in bestuurlijke inrichting. Om tot een analyse van overeenkomsten en verschillen op het beleidsterrein aanpak jihadisme te komen, is het van belang de context waarin deze vorm heeft gekregen in kaart te brengen.

Onderwerp van dit eerste rapport is de vraag hoe het beleidsterrein aanpak jihadisme in de onderzochte landen is georganiseerd. Daartoe wordt ten eerste gekeken naar beleidsplannen en strategieën. Zijn deze er? Zijn ze toegankelijk voor het grote publiek? Is er een overkoepelende visie ten aanzien van jihadisme? Ten tweede wordt gekeken naar welke actoren een rol hebben met betrekking tot het beleid ten aanzien van jihadisme. Zijn het vooral nationale instanties of ook lokale overheden die bij het beleid betrokken zijn? Hebben niet-gouvernementele actoren een rol?

Het rapport is als volgt opgezet. Als eerste wordt het onderzoek nader afgebakend. Daarna volgen twee delen waarbij Deel één per land ingaat op de beleidsplannen en strategieën. Deel twee gaat over de actoren die bij het beleid betrokken zijn en wederom wordt dit per land toegelicht. Tot slot biedt de conclusie inzicht in de voornaamste overeenkomsten en verschillen tussen België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK, de VS en Nederland.

Onderzoeksopzet en methodes

In de opzet van deze serie rapporten zijn een aantal keuzes gemaakt die hieronder verder worden toegelicht.

Achtergrond bij deze serie

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door financiering van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Sinds 2012 zijn er op het gebied van de aanpak van jihadisme veel ontwikkelingen geweest. In de inleiding is reeds genoemd dat het doel van dit rapport is een bijdrage te leveren aan een beter inzicht in het Nederlandse beleid in internationaal perspectief. Dit rapport is de eerste in een serie waarbij het ditmaal gaat om een overzicht van het beleidsdomein in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK, de VS en Nederland.

De volgende rapporten zijn thematisch van aard en besteden onder andere aandacht aan persoonsgerichte maatregelen tegen uitreizigers en terugkeerders en strafzaken tegen deze individuen. Daarmee dragen de rapporten bij aan het vergroten van kennis rondom de aanpak van jihadisme door bestudering van maatregelen en wetgeving in zes andere Westerse landen en hoe Nederland zich hiertoe verhoudt.

Raamwerk van analyse

Om een goede vergelijking tussen landen mogelijk te maken, wordt een overkoepelend raamwerk gebruikt. Hoewel het raamwerk vooral van toepassing is op de volgende rapporten, wordt het hier toch kort toegelicht. Dit raamwerk bestaat uit het vijfvoudige onderscheid tussen verschillende typen van overheidsinterventie die in de Nederlandse contraterrorismestrategie worden benoemd: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen.

Het volgende rapport zal deze zogenoemde vijf V's verder toelichten. De keuze voor dit raamwerk is tweeledig. In de eerste plaats is deze serie rapporten, zoals hierboven al aangegeven, bedoeld om de Nederlandse beleidsmaker inzicht te verschaffen in hoe het Nederlandse beleid zich verhoudt tot dat van een aantal andere Europese landen en de VS. De vijf V's zijn daarom een voor de hand liggende keuze, omdat deze de overkoepelende visie vertegenwoordigt voor de Nederlandse benadering van contraterrorisme en de aanpak van radicalisering. In de tweede plaats maakt

classificatie van de andere landen langs de vijf V's ook inzichtelijk waar bij de andere onderzochte landen de prioriteiten liggen.

Terminologie

Enkele begrippen in dit rapport verdienen nadere toelichting. Om te beginnen de term *beleidsdomein*. In de inleiding werd verwezen naar terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering als beleidsdomein. Dit begrip suggereert wellicht een terrein met een duidelijk afgebakende set problemen en actoren, maar helaas is dit niet het geval. De werkelijkheid is een stuk complexer. De term beleidsdomein wordt in dit rapport gebruikt om de aanpak van de brede problematiek rond jihadisme aan te geven die bestaat uit zowel terrorismebestrijding als de aanpak van radicalisering. De grenzen van dit domein variëren in de tijd en verschillen van land tot land evenals het aantal en het type actoren dat op dit beleidsdomein werkzaam is.

Een ander begrip dat toelichting nodig heeft is *jihadisme*. Dit is in het Nederlandse discours het meest gangbare begrip om te verwijzen naar wat in de 'Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020' wordt gezien als 'belangrijkste dreiging (...) voor onze nationale veiligheid'.³ De NCTV verwijst met het begrip jihadisme naar "een extreme politieke ideologie die streeft te voldoen aan de als goddelijke ervaren plicht om de islam over de wereld te verspreiden. Dit moet worden bereikt door het voeren van een 'heilige oorlog' tegen alle ongelovigen: alles dat vanuit het perspectief van jihadisten afwijkt van de 'zuivere leer' moet naar hun mening met geweld bestreden worden".⁴ Deze 'heilige oorlog' wordt ook wel de kleine jihad genoemd, de gewapende strijd om de islam te verdedigen. De term jihadisme verwijst in dit rapport *niet* naar de basisbetekenis in de Koran – de grote jihad – waarmee de innerlijke inspanning van een gelovige om als goede moslim te leven wordt bedoeld.⁵

Het begrip jihadisme werd vanaf 2004 gemeengoed in Nederlandse beleidsdocumenten, maar daarvoor werd er verwezen naar 'Islamistisch terrorisme' en tot in 2001 werd er gesproken van 'radicaal-islamitische groeperingen'.⁶ Ook voor de begrippen *uitreiziger* en *terugkeerder* zijn er variaties geweest en worden deze soms nog steeds gebruikt, onder andere 'jihadgangers',

³ Rijksoverheid 2016, p. 6.

⁴ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016.

⁵ Berger 2006, p. 203.

⁶ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2005; Binnenlandse Veiligheidsdienst 2002.

‘jihadstrijders’, ‘Syriëgangers’ en ‘buitenlandse strijders’.⁷ Deze zoektocht naar de meest geschikte terminologie weerspiegelt de poging het probleem te duiden. Ook internationaal verschillen de begrippen zoals in tabel een te zien is. Voor de leesbaarheid van dit rapport worden de begrippen uitreiziger en terugkeerder gebruikt.

Tabel 1: Recente benamingen voor ‘uitreizigers’ in de onderzochte landen (2014-2016)

Land	Benaming
België	‘Foreign Terrorist Fighters’, ‘Syriëstrijders’ ⁸
Denemarken	‘[T]ruslen fra personer udrejst til Syrien og Irak’, ‘udrejsende’ ⁹
Duitsland	‘Ausgereisten’, ‘Rückkehrer’ ¹⁰
Frankrijk	‘[L]es filières syro-irakiennes’ ¹¹
Verenigd Koninkrijk	‘Foreign fighters’ ¹²
Verenigde Staten	‘Foreign (terrorist) fighters’ ¹³

De nationale context

Jihadisme is een internationaal fenomeen. Bij de aanpak van jihadisme wordt er in een aantal internationale fora samengewerkt of vindt er regelmatig overleg plaats. Te denken valt aan de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa, de Europese Unie (EU), het *Global Counterterrorism Forum* en de *Counter Terrorism Group*, een onderdeel van de zogeheten *Club de Berne*, een informele jaarlijkse bijeenkomst van voornamelijk Europese veiligheidsdiensten. De uitvoering van dergelijk beleid is wel binnen nationale kaders georganiseerd.

⁷ Zie Bakker en De Roy van Zuidewijn 2015, p. 21.

⁸ FOD Binnenlandse Zaken 2016; Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie; Vlaamse regering 2015.

⁹ Politie Eterretningstjeneste 2014.

¹⁰ Bundesministerium des Innern 2016a.

¹¹ Ministère des Affaires Étrangères 2015; Premier Ministre 2016.

¹² HM Government 2016.

¹³ U.S. Department of State 2016a.

De aandacht gaat in dit rapport uit naar de beleidsinitiatieven die opgesteld zijn met betrekking tot de aanpak van jihadisme en daarom ligt de focus van het onderzoek bij de nationale context. Wat er gebeurt in het kader van internationale samenwerkingsverbanden valt daarom buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarnaast is er in dit rapport binnen de nationale kaders ook gekeken naar regionale of lokale initiatieven. De meeste aandacht gaat echter uit naar beleidsplannen en actoren op nationaal niveau.

Selectie van de landen

Dit onderzoek spitst zich toe op zeven landen. Naast Nederland zijn dat België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS. De keuze voor deze landen is ingegeven door de volgende overwegingen: het zijn buurlanden (België en Duitsland), het land heeft een voortrekkersrol als het gaat om de aanpak van jihadisme (VK), de aanpak is anders (Denemarken en Frankrijk) of er is weinig kennis over de aanpak (VS).

Tijdsperiode

Hoewel deze serie rapporten is gericht op beleid uit de periode 2010-2016, is voor het huidige rapport – aangezien deze een achtergrondstudie is – gekozen voor een bredere tijdsperiode. De landenstudies uit Deel één schetsen kort relevante ontwikkelingen in de periode vóór 2001 en belichten hoofdzakelijk het tijdvak erna.

Bronnen en methodes

In dit rapport is met name gekeken naar declaratoir beleid: het beleid zoals dat in actieplannen en strategieën is vervat. Er is in mindere mate aandacht besteed aan de daadwerkelijke uitvoering ervan. In eerste instantie is de aandacht gericht op het in kaart brengen van de documenten waarin de aanpak van terrorisme, radicalisering, extremisme of jihadisme uiteengezet is. Deze bredere blik was noodzakelijk omdat de aanpak van jihadisme nergens een op zichzelf staande activiteit is, maar onderdeel is van bredere kaders zoals terrorismebestrijding of het tegengaan van radicalisering. Hierbij is gepoogd het beleid op hoofdlijnen weer te geven. Relevante academische literatuur is gebruikt om ontwikkelingen te duiden. Ook zijn enkele academische experts en beleidsmakers geconsulteerd om bepaalde aspecten te verhelderen.

Deel I – Het beleidsdomein

Nederland

De opkomst van terrorismebestrijding als beleidsdomein

Sinds de jaren zeventig kent Nederland een infrastructuur gericht op de aanpak van terrorisme. Aanleiding daarvoor waren enkele gijzelingsacties en twee treinkapingen door Molukse groeperingen waarbij meerdere doden vielen. De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), die zich hoofdzakelijk bezighield met het tegengaan van communistische beïnvloeding, ging zich vanaf dat moment ook op de terrorisme richten. Een Ambtelijke Stuurgroep Terroristische Acties (ASTA) werd ingesteld om het optreden van politie, justitie en de BVD te coördineren. De Nederlandse aanpak van terrorisme stond ook wel bekend als de ‘Dutch Approach’: er werd zolang mogelijk geprobeerd de dialoog aan te gaan met de daders, maar hard optreden werd nooit uitgesloten. Los van de interventies door politie en leger had de aanpak van terrorisme geen publiek gezicht en van een specifiek beleidsdomein was nauwelijks sprake.

Hierin kwam vanaf 1991 enige verandering met het verschijnen van een openbaar jaarverslag over de activiteiten van de BVD. Terrorismen was één van de aandachtsgebieden in het verslag. De grootste veranderingen vonden echter plaats na de aanslagen in de VS op 11 september 2001. Het kabinet presenteerde in oktober 2001 het ‘Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid’ waarin 43 maatregelen werden aangekondigd ter versterking van de opsporing van (potentiële) terroristen. Een echte beleidsvisie volgde in juni 2003. De ‘brede benadering’, al in 1999 door de BVD ontwikkeld, werd via de nota ‘Terrorisme en de bescherming van de samenleving’ tot officieel kabinetsbeleid verklaard.¹⁴

Deze benadering verenigt een strafrechtelijke (repressieve) en preventieve aanpak waarbij de laatste gericht is op vroegtijdige signalering van radicalisering voordat er sprake is van geweldsbereidheid. De nota uit 2003 vroeg, naast maatregelen op het gebied van enerzijds opsporing, interventie en juridische vervolging en anderzijds het bewaken en beveiligen van bedreigde

¹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003, p. 1. Zie ook Abels 2008, p. 537.

personen en kwetsbare objecten, ook aandacht voor ‘de aanpak van de voedingsbodem voor terrorisme’.¹⁵

Na de aanslagen in Madrid in maart 2004 volgden twee nota’s waarbij de nadruk lag op het bijschaven en intensiveren van reeds genomen maatregelen. Nieuw was het opzetten van een alerteringssysteem. Aan de hand van een aantal dreigingsniveaus worden belangrijke bedrijfssectoren of gebieden geïnformeerd over het risico op een terroristische aanslag.¹⁶ Het blijkt dat hier in de praktijk amper gebruik van gemaakt wordt. Een andere prioriteit was het verbeteren van de coördinatie van het contraterrorismebeleid. Dit leidde tot de oprichting van een nieuwe actor: de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).¹⁷

Het tegengaan van radicalisering

Aandacht voor de voedingsbodem voor terrorisme zoals aangekondigd in de nota uit 2003 bleef enigszins achter, de nadruk lag vooral bij opsporing en strafrechtelijke vervolging.¹⁸ In augustus 2005 kwam hierin verandering met de nota ‘Radicalisme en radicalisering’ en het beleidskader ‘Aanpak radicaliseringshaarden’ uit december datzelfde jaar. Hiermee werd het ‘voortraject’ dat tot terrorisme kan leiden, geduid als specifiek beleidsdomein. Het tegengaan van radicalisering besloeg drie elementen: actief optreden tegen radicalen en ondersteuners, het bevorderen van de weerbaarheid in de samenleving en het versterken van de binding van individuen en gemeenschappen aan de samenleving en de rechtsorde.¹⁹ Kenmerkend voor de aanpak van radicalisering was en is nog steeds het nemen van bestuurlijke maatregelen, vanwege de onmogelijkheid of onwenselijkheid van het strafrechtelijke optreden. Het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) beloofde intensiever op te treden tegen radicalisering.

In augustus 2007 verscheen het kabinetsbrede ‘Actieplan polarisatie en radicalisering 2007 – 2011’. Het plan richtte zich met name op ‘islamistische radicalisering en de rechtsextremistische radicalisering’ als voornaamste maatschappelijke bedreiging. Dierenrechtenactivisme en ‘extreemlinks/anti-

¹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003, p. 6.

¹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004a, p. 7.

¹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004b, p. 6.

¹⁸ Abels 2012.

¹⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2005, p. 15; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding 2005, p. 2.

globalisten' werden genoemd, maar als minder urgente problematiek gezien.²⁰

Strategie en evaluatie

Het D66-Kamerlid Alexander Pechtold verzocht in november 2007 een verkenning te doen omtrent het evalueren van contraterrorismebeleid.²¹ De hiertoe ingestelde Commissie Suyver concludeerde in mei 2009 dat de samenhang van het beleid voor verbetering vatbaar is.²² Het kabinet-Rutte I (VVD, PvdA) besloot tot het opstellen van een 'Nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015'. In deze strategie is het beleid gegroepeerd op basis van vijf thema's. 'Verwerven' betreft inlichtingen- en informatievergaring over (mogelijke) dreigingen. 'Voorkomen' draait om zowel het tegengaan van aanslagen als het fenomeen zelf. 'Verdedigen' heeft betrekking op het nemen van beschermende maatregelen ten aanzien van enerzijds individuele personen, diensten of sectoren of anderzijds belangrijke sectoren als geheel. 'Voorbereiden' gaat over hoe om te gaan met de mogelijke gevolgen van een aanslag, variërend van crisisbesluitvorming tot het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving. 'Vervolgen' beslaat de strafrechtelijke aanpak waarbij de nadruk ligt op optreden in het voorbereidende stadium van terroristische misdrijven. Verder wordt in de strategie benadrukt dat het van groot belang is deze 'periodiek te evalueren en te toetsen op legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit'.²³ Het einde van de looptijd van de strategie vormde daarbij het eerste meetmoment.

In het voorjaar van 2016 verscheen de evaluatie van de strategie, uitgevoerd door bestuurskundigen verbonden aan de Universiteit Utrecht. Hierin werd onder andere vastgesteld dat de aandacht voor en capaciteit om aan terrorismebestrijding te doen in de periode 2011-2015 fluctueerde door verschuivende politieke prioriteiten en bezuinigingen. Eén van de aanbevelingen is om onderscheid te maken tussen een vaste en flexibele inzet.²⁴ De

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007, p. 5-7. Deze verdeling van de aandacht blijkt ook uit de besteding van de subsidies, zie KplusV organisatieadvies 2012, bijlage 3.

²¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007a.

²² Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009, p. 85.

²³ Rijksoverheid 2011, p. 110.

²⁴ Universiteit Utrecht 2016, p. 9.

nieuwe strategie, die in juli 2016 verscheen en georganiseerd is op basis van dezelfde vijf thema's als de vorige strategie, neemt dit inzicht over.²⁵

De aanpak van jihadisme

In het voorjaar van 2013 komt het thema uitreizigers sterk in beeld. In het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 32, een periodieke rapportage gericht op het informeren van de Tweede Kamer en het algemene publiek over de actuele terroristische dreiging, sprak de NCTV over een sterke toename van het aantal Nederlandse uitreizigers naar conflictgebieden. Ook de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) signaleerde in juni 2014 veranderingen en een transformatie van het jihadisme in Nederland: van kleine, los van elkaar bestaande, teruggetrokken netwerken naar meer verknoopte en zichtbare netwerken.²⁶

Verdere uitbouw van het beleid ten aanzien van jihadreizigers vond plaats via het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' in augustus 2014.²⁷ Het programma bestaat uit zes onderdelen – risicoreductie jihadgangers, interventies uitreis, radicalisering, sociale media en informatie-uitwisseling en samenwerking. Hoewel het Actieprogramma enkele nieuwe maatregelen introduceerde, bestendigde vooral de brede benadering door de combinatie van repressieve en preventieve maatregelen. Dit kwam overeen met de contraterorismestrategie waarin het belang van strafrechtelijk optreden in het voorbereidende stadium werd benadrukt.²⁸

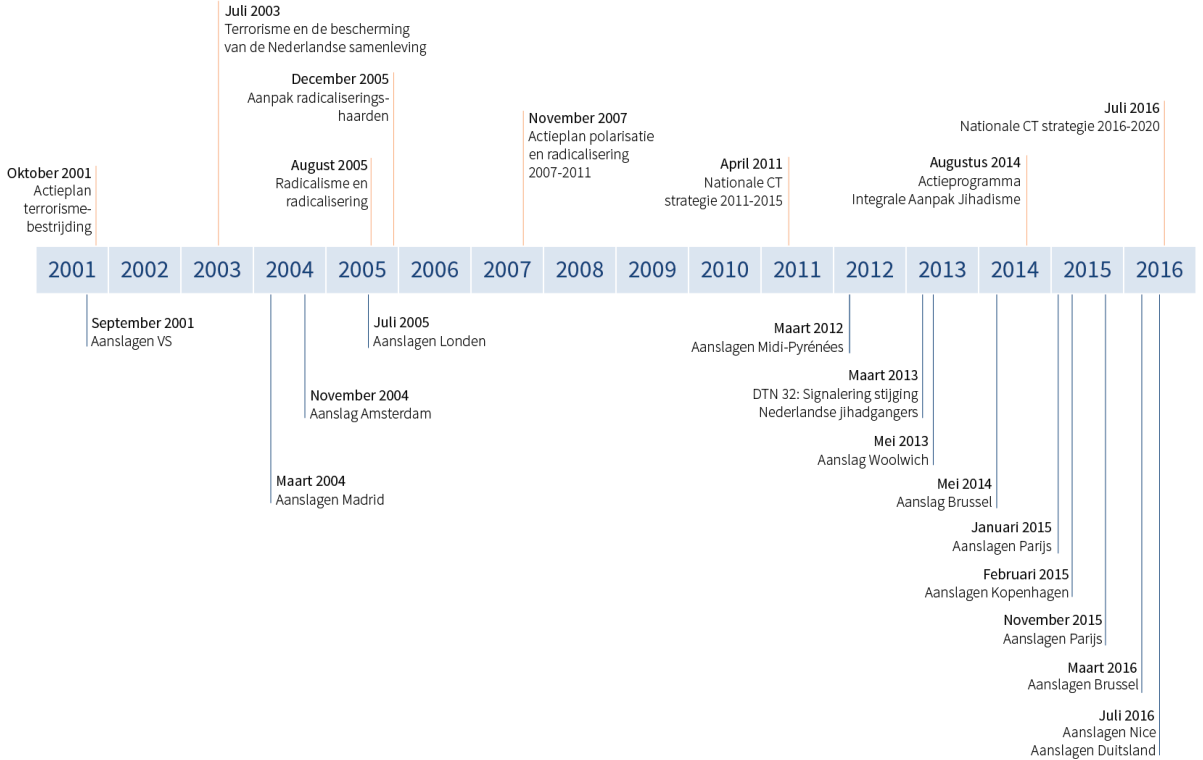
²⁵ Rijksoverheid 2016, p. 4.

²⁶ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2014, p. 5-6.

²⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014.

²⁸ Rijksoverheid 2011, p. 99.

Figuur 1: Tijdlijn Nederland; beleid en gebeurtenissen



België

De context van het Belgische beleid

Sinds de jaren tachtig richt het Belgische contraterrorismebeleid zich op het begrijpen en aanpakken van de ‘voedingsbodem’ van terrorisme.²⁹ In lijn met deze aandacht voor preventie stelt de Belgische overheid in 2002 het vertrouwelijke ‘Plan Moskee’ op. Dit plan richt zich exclusief op radicalisering in relatie tot jihadistisch terrorisme.³⁰ In 2005 – in de nasleep van de aanslagen in Madrid in 2004 – wordt deze omgedoopt tot het ‘Actieplan Radicalisme’, ook wel ‘Plan R’ genoemd. Dit federale plan verbreedt het aandachtsgebied door zich ook te richten op ‘andere uitlatingen van opruiende taal, fundamentalistische ideeën, racistische, anarchistische en extremistische meningen’.³¹ Het document omvat bestuurlijke en juridische maatregelen op proactief, preventief en reactief vlak en is momenteel de hoeksteen van de Belgische federale aanpak van uitreizigers naar en terugkeerders uit Syrië en Irak. Evaluaties van het plan vinden tussentijds plaats, maar resultaten daarvan zijn niet openbaar.³²

Hoewel radicalisering in België al langere tijd op de agenda stond, was er geen sprake van een doortastende aanpak.³³ Na de introductie van ‘Plan R’ duurde het nog ongeveer tien jaar voordat preventief beleid daadwerkelijk vorm zou krijgen op decentraal niveau.³⁴ Dit lijkt deels te komen doordat radicalisering niet als urgente problematiek werd gezien.³⁵ Ook de complexe staatsstructuur is hier debet aan (zie het kopje ‘Complexiteit’). Pas na het vertrek in 2012 van Belgische burgers naar Syrië zijn op federaal, gewestelijk, gemeenschappelijk en lokaal niveau aanvullende plannen opgesteld.³⁶

²⁹ Coolsaet en Struye de Swielande 2007, p. 19.

³⁰ Persoonlijke communicatie R. Coolsaet, emeritus hoogleraar Internationale Politiek Universiteit Gent, 20 augustus 2016.

³¹ Saerens 2006-2007, p. 28.

³² Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2007.

³³ Ponsaers 2016, p. 139.

³⁴ Coolsaet 2015.

³⁵ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

³⁶ De gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) zijn gebiedsgebonden overheden en vormen samen met de gemeenschappen de eerste decentrale laag in de bestuurlijke indeling van België. De gewesten zijn bevoegd voor plaatsgebonden aangelegenheden (onder andere economie, werkgelegenheid, huisvesting en leefomgeving). De gemeenschappen (de Vlaamse, Franse en Duitse) zijn persoonsgebonden overheden en zijn bevoegd voor persoonsgebonden aangelegenheden (onder andere cultuur, onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, sociale bijstand, familiehelp en de opvang van migranten).

Door deze complexe bestuurlijke structuur waarbij elke laag eigen plannen ontwikkelt, kent België relatief veel beleidsdocumenten rondom de aanpak van jihadisme. Vaak zijn de plannen opgesteld zonder oog voor de middelen die nodig zijn om deze ook daadwerkelijk uit te voeren.³⁷ Het merendeel van de plannen richt zich op het tegengaan van radicalisering. Deze plannen hebben dus een bredere toepassing dan alleen de aanpak van jihadisme. Ze zijn voornamelijk gericht op de dreiging vanuit jihadistische hoek.³⁸ Zo belooft de Vlaamse beleidsnota ‘Binnenlands Bestuur en het Stedenbeleid’ uit 2014 ondersteuning voor het lokale niveau bij de preventieve aanpak van radicalisering waarbij vooral aandacht is voor uitreizigers en terugkeerders uit Syrië en Irak.³⁹ Ook bij overlegplatformen is de aandacht met name gericht op de aanpak van jihadisme.⁴⁰

Nieuwe federale beleidsstukken

Het eerste plan dat verscheen als antwoord op het fenomeen uitreizigers was het federale ‘Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering’ uit 2013; een aanvulling op het bredere federale ‘Plan R’. In dit programma wordt gepleit voor een preventieve aanpak van radicalisering die uitgewerkt en uitgevoerd zou moeten worden door middel van samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld en de federale, regionale en lokale beleidsniveaus.⁴¹ Het programma is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en ervaringen en consultatie van buitenlandse partners.⁴²

Daarnaast deed de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen tien aanvullende voorstellen. Een aantal van deze voorstellen werd door de andere ministers verworpen, zoals het voorstel om deelname aan gewapende conflicten in het buitenland via een Koninklijk Besluit ter uitvoering van de huurlingenwet strafbaar te stellen, omdat volgens het kernkabinet de wet tegen terrorisme volstaat. Andere voorstellen, waaronder versterkte grenscontrole en regels over de toelating die ouders aan kinderen moeten geven

³⁷ W. Bruggeman, conferentie omtrent de aanpak van radicalisering, Vilvoorde, 31 mei 2016.

³⁸ Persoonlijke communicatie P. van Ostaeyen, historicus en arabist, 18 mei 2015.

³⁹ Bruggemans en Hardyns 2016, p. 20.

⁴⁰ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

⁴¹ Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen 2013, p. 2, 24. Met het regionale niveau worden de gewesten en gemeenschappen bedoeld.

⁴² Delafortrie en Springael 2013. Het artikel specificceert niet wie deze ‘partners’ precies zijn.

om naar het buitenland te mogen reizen, werden doorverwezen naar een werkgroep ter ‘bestudering’.⁴³

Na de aanslagen in Parijs in januari 2015 en de antiterrorismeactie in Verviers diezelfde maand verscheen een federaal ‘12-puntenplan’, waarvan bijna alle punten in de loop van 2015 concrete vorm kregen. Hoewel het accent van dit plan op terrorismebestrijding ligt, richten enkele punten zich op radicalisering. Zo zal de detectie van en het optreden tegen radicalisering worden verbeterd door het opleiden van gevangenispersoneel en de inzet van ‘islamconsulenten’; in maart 2015 verscheen het actieplan ‘Aanpak radicalisering in gevangenissen’.⁴⁴ Ook beloofde het ‘12-puntenplan’ een versnelde herziening van ‘Plan R’. Deze herziene versie, in december 2015 goedgekeurd en waarvan in juni 2016 een openbare versie verscheen, vertegenwoordigt de huidige basisstructuur bij de aanpak van radicalisering en dient een integrale aanpak te kunnen waarborgen.⁴⁵ Eén van de aanpassingen is de toename van het aantal betrokken actoren. Na de aanslagen in Parijs in november 2015 volgde een federaal ‘18-puntenplan’. Het plan belooft naast het vrijmaken van extra budget voor terrorismebestrijding en veiligheid, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen gericht op vrijheidsberoving, verruiming van de opsporingsmogelijkheden en intensievere controle en toezicht door politie en militairen.⁴⁶

Naast deze plannen hebben verschillende zogenaamde omzendbrieven of circulaire uit 2014 en 2015 het beleid vormgegeven. Zo gaat de omzendbrief van 31 januari 2014 over betere afstemming van de uitwisseling van informatie tussen verschillende politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten om een geïntegreerde aanpak van terrorisme en radicalisering te waarborgen.⁴⁷ De omzendbrieven van 21 augustus 2015 en 9 juli 2015, beide vertrouwelijk, behandelen respectievelijk de informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten over teruggekeerde uitreizigers en de strafrechtelijke aanpak van terugkeerders.⁴⁸

⁴³ N.N. 2013a; 2013b; De Wit 2013.

⁴⁴ Eerste minister van België 2015, p. 10; FOD Justitie 2015.

⁴⁵ FOD Binnenlandse Zaken 2016.

⁴⁶ Federale regering 2016.

⁴⁷ FOD Binnenlandse Zaken 2014, p. 13028, 13030.

⁴⁸ FOD Binnenlandse Zaken 2016; FOD Justitie 2016; Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie 2015.

Complexiteit

In het hierboven benoemde federale ‘Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering’ worden de Belgische decentrale overheden aangespoord om dit beleid nader uit te werken. Dit is een relatief traag proces gebleken. Een belangrijke oorzaak hiervan is de complexe Belgische staatsinrichting.⁴⁹ In België is de besluitvorming niet gecentraliseerd, maar verdeeld over de federale staat, de drie gemeenschappen en de drie gewesten.

Door een staatshervorming in januari 2014 droeg de federale staat een groot aantal bevoegdheden over aan de gemeenschappen en gewesten. Bevoegdheden werden onder andere overgedragen binnen de thema’s thuiszorg, grootstedenbeleid, sociale economie en justitiehuisen. Een samenwerkingsakkoord uit diezelfde maand tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten heeft als doel om de samenhang van het strafrechtelijke beleid en het veiligheidsbeleid te verbeteren door de gemeenschappen en gewesten hier nauwer bij te betrekken.⁵⁰ Hierdoor liggen de bevoegdheden wat betreft het wegnemen van omstandigheden die kunnen bijdragen aan radicalisering met name op decentraal niveau.

Deze complexiteit vormt een belangrijke reden voor de komst van de ‘Kadernota Integrale Veiligheid’ (KIV) in juni 2016. Zo stelt deze nota die een looptijd heeft tot 2019 dat ‘in [deze] staatsstructuur, waarbij heel wat fundamentele bevoegdheden aan de deelstaten werden toegewezen, (...) een effectief veiligheidsbeleid uittekenen en realiseren geen eenvoudige opdracht [is]’.⁵¹ De KIV brengt daarom de onderlinge samenhang tussen de vele plannen in kaart. De nota vormt het referentiekader voor het Belgische veiligheidsbeleid waar andere plannen zich toe dienen te verhouden.

Decentrale uitwerking van het beleid

Op decentraal niveau zijn na publicatie van het federale ‘Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering’ in 2013 verschillende plannen gemaakt. In januari 2015 presenteerde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een ‘Globaal plan voor de preventie en bestrijding van radicalisme’.⁵² Dit plan zal de hoeksteen moeten worden van het gewestelijke ‘Globaal veilig-

⁴⁹ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

⁵⁰ Belgisch Staatsblad 2014.

⁵¹ FOD Justitie 2016, p. 5.

⁵² Vervoort 2016.

heids- en preventieplan' op het gebied van radicalisme.⁵³ Dit gewestelijke plan is ten tijde van dit schrijven nog niet verschenen.

De Franstalige gemeenschap (de *Fédération Wallonie-Bruxelles*) publiceerde, eveneens in januari 2015, 'Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble'.⁵⁴ Dit plan voorziet onder meer in de oprichting van een coördinerend contra-radicalismenetwerk, deelname aan de federale preventiestrategie en het voeren van antidiscriminatiebeleid.⁵⁵ Preventiebeleid specifiek voor het onderwijs is uitgewerkt in 'Un Plan de prévention contre le radicalisme à l'école'.⁵⁶ De Duitstalige gemeenschap (de *Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*) kwam halverwege 2016 met een 'Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamen Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft'.⁵⁷ Deze strategie is gebaseerd op 'Plan R' en de KIV en loopt tot eind 2020.⁵⁸

Vanuit de Vlaamse gemeenschap kwam de conceptnota 'Preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'. Deze werd verder uitgewerkt in het gelijknamige actieplan dat in april 2015 door de Vlaamse regering werd goedgekeurd. Tevens publiceerde de Vlaamse overheid eind 2015 het document 'Handvaten voor een lokale aanpak van radicalisering'. Deze zet in grote lijnen uiteen hoe lokale overheden hun beleid in het kader van radicalisering kunnen vormgeven. Het beleid van deze gemeenschappen en gewesten kent onderling enkele accentverschillen, maar is op hoofdlijnen vergelijkbaar.⁵⁹

De vier Vlaamse gemeenten Mechelen, Antwerpen, Vilvoorde en Maaseik publiceerden in juli 2013 onder de naam 'Beheersen van moslim-radicalisering' ook een handreiking voor de aanpak van radicalisering. Deze is bedoeld als houvast voor lokale overheden om beleid te ontwikkelen over de preventie en aanpak van radicalisering. Diverse lokale overheden hebben inmiddels eigen beleidsplannen. Dit geldt met name voor gemeenten die zich geconfronteerd zien met uitreizigers naar en terugkeerders uit Syrië en Irak.

⁵³ Vincke et. al. 2016, p. 14.

⁵⁴ Vrij vertaald: Initiatieven ter preventie van radicalisme en voor een goede samenleving.

⁵⁵ Het antidiscriminatiebeleid verwijst naar het antidiscriminatieplan 2014-2019. Met het contraradicalisme-netwerk wordt het *Réseau AntiRadicalisme* (RAR) bedoeld.

⁵⁶ Vrij vertaald: Preventieplan tegen radicalisme op school.

⁵⁷ Vrij vertaald: Strategie voor de preventie van gewelddadig radicalisme van de Duitstalige gemeenschap.

⁵⁸ Paasch 2016.

⁵⁹ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

Zo verleende de Vilvoordse gemeenteraad in mei 2014 goedkeuring aan ‘Een integraal plan voor warmte en veiligheid’.

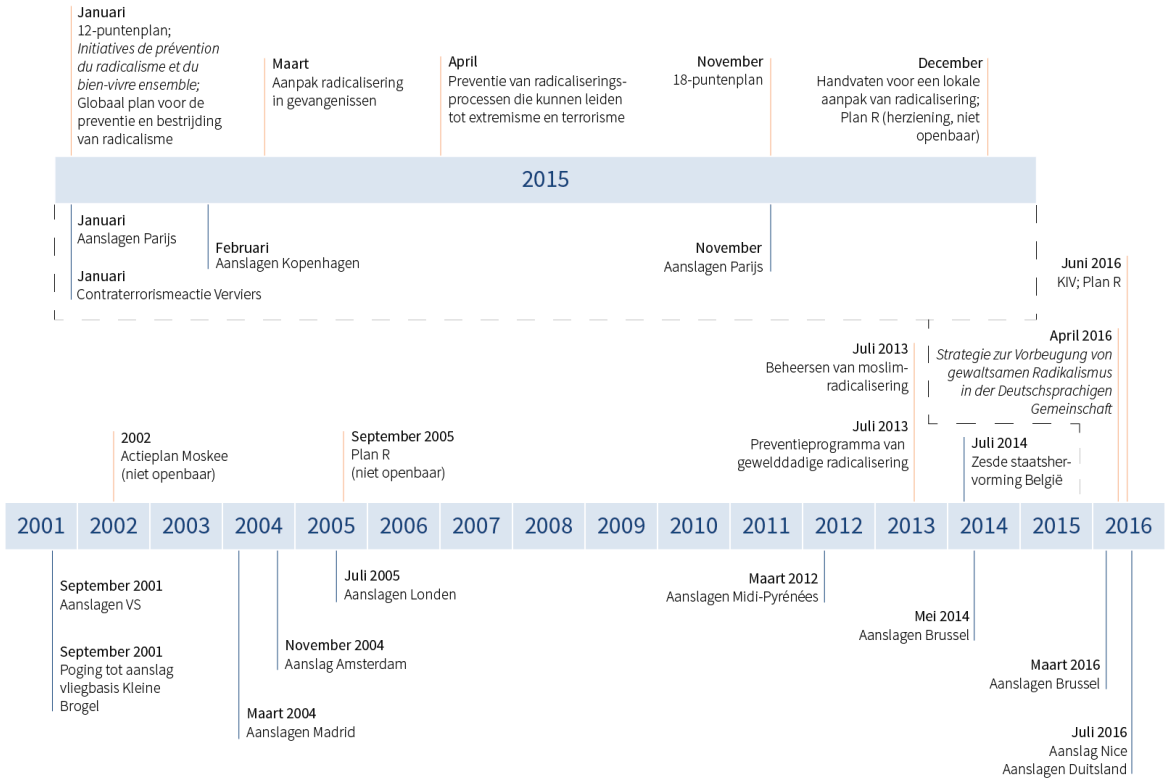
Enkele kleine gemeenten voeren gezamenlijk beleid om de kosten te kunnen spreiden. In bepaalde gevallen zorgt de federale overheid voor financiering.⁶⁰ De federale regering reserveerde in februari 2016 zeventien miljoen euro voor het ‘Actieplan tegen radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme in de Kanaalzone’. Dit omvangrijkere plan verving het voorstel dat de Molenbeekse burgemeester Françoise Schepmans na de aanslagen in Parijs in november 2015 in haar gemeente wilde uitvoeren.⁶¹ Niet elke gemeente heeft beleid op dit terrein en het is de verwachting dat lokaal beleid zich in de komende jaren verder zal ontwikkelen.⁶²

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld: FOD Binnenlandse Zaken 2015, p. 10; Lemmens 2014.

⁶¹ N.N. 2016a; N.N. 2016b.

⁶² P. Ponsaers, conferentie omtrent de aanpak van radicalisering, Vilvoorde, 31 mei 2016.

Figuur 2: Tijdlijn België; beleid en gebeurtenissen



Denemarken

Terrorismebestrijding

Het Deense parlement stemde in juni 2002 in met een serie wetswijzigingen, beter bekend als ‘regerings anti-terrorpakke’.⁶³ Met deze wijzigingen geeft Denemarken uitvoering aan internationale afspraken waarmee een wettelijk kader wordt gecreëerd voor de bestrijding van terrorisme. Zo worden terrorisme als misdrijf en het direct of indirect verstrekken van financiële steun voor terroristische misdrijven aan het Deense strafrecht toegevoegd. Ook uitlevering van verdachten naar andere EU-lidstaten wordt mogelijk gemaakt. Daarnaast wordt de telecomsector verplicht data één jaar lang op te slaan ten behoeve van opsporing en justitiële vervolging. Tevens wordt het de overheid toegestaan niet-openbare gegevens uit informatiesystemen af te lezen.⁶⁴ Het besluit van Denemarken gehoor te geven aan de hierboven genoemde internationale verplichtingen is opmerkelijk gezien de Deense *opt-out* inzake politie- en justitiële samenwerking in het kader van de EU.⁶⁵

In juni 2004 verschijnt ‘Een veranderende wereld – nieuwe bedreigingen, nieuwe antwoorden. Uiteenzetting van de regering over de inzet tegen terrorisme’.⁶⁶ In dit rapport wordt de dreiging van terrorisme omschreven als complex en onvoorspelbaar waardoor een brede inzet van middelen noodzakelijk is.⁶⁷ Drie doelstellingen staan centraal: (1) het aanpakken van bestaande terroristische netwerken en groepen; (2) het ontwikkelen van een langetermijnbenadering gericht op het wegnemen van de onderliggende oorzaken van terrorisme, het gaat hierbij om ontwikkelingshulp en preventie in conflictgebieden; (3) het voorbereiden op aanslagen door bescherming van burgers en vitale belangen. In de jaren erna verschijnt het rapport jaarlijks om een beeld te geven van de voortgang omtrent de genomen maatregelen.

⁶³ Het wetsvoorstel werd aangenomen met 97 stemmen vóór en 10 stemmen tegen.

⁶⁴ Folketinget 2002.

⁶⁵ Dit betekent dat in geval van maatregelen die soevereiniteitsoverdracht tot gevolg hebben, deze alleen worden overgenomen als het Deense parlement met vijftiende meerderheid daarvoor toestemming geeft ofwel een meerderheid van de parlementsleden en een meerderheid van de stemmers in een referendum. Europese Unie 1997, p. 143. Zie ook Lindekilde en Sedgwick 2012, p. 19.

⁶⁶ In het Deens: ‘En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regering om indsatsen mod terrorisme’.

⁶⁷ Udenrigsministeriet 2004, p. 3.

Een nieuwe impuls

De aanslagen in Londen in juli 2005 vormen aanleiding voor de Deense regering om te inventariseren of in het kader van terrorismebestrijding aanvullende maatregelen nodig zijn. De uitkomst is het ‘Actieplan van de regering voor terrorismebestrijding’ dat in november 2005 verschijnt.⁶⁸ Wederom wordt de noodzaak van een brede benadering voor zowel nationaal en internationaal beleid benadrukt.⁶⁹ Het plan besteedt ook aandacht aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een aantal maatregelen zijn gericht op betere inrichting van de organisaties, de binnenlandse inlichtingendienst (*Politiets Efterretningstjeneste*, PET) en de militaire inlichtingendienst (*Forsvarets Efterretningstjeneste*, FE). De maatregelen hebben ook betrekking op het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de diensten en de inzet van middelen. Ook het aanscherpen van regels omtrent het inreizen naar en het verblijf in Denemarken van vreemdelingen die vijandig staan tegenover democratische waarden wordt genoemd.

Daarnaast bevat het plan maatregelen om de civiele paraatheid in geval van een aanslag te verbeteren. Ook het in dialoog treden met de moslimgemeenschap wordt van belang geacht, net als het doen van onderzoek naar terrorisme en radicalisering in het bijzonder. De meeste aandacht in het plan gaat echter uit naar maatregelen ter verbetering van de opsporing van (potentiële) terroristen waarbij vooral ruimere toegang tot informatie centraal staat. Het parlement neemt in juni 2006 ‘anti-terrorpakke II’ aan dat een serie wetswijzigingen bevat om een aantal maatregelen uit het plan mogelijk te maken.⁷⁰

Het tegengaan van radicalisering

De aanpak van radicalisering begint lokaal. In Aarhus en Kopenhagen worden proefprojecten opgezet. De gemeente Aarhus traint in 2007 vijftig eerstelijns werkers criminaliteitspreventie in het herkennen van signalen van radicalisering.⁷¹ Er is geen directe aanleiding voor het project, maar het anticipeert op een situatie waarin deze processen zich wel voordoen; inspiratie voor het project komt van het Amsterdamse ‘Actieplan Wij Amsterdam-

⁶⁸ In het Deens: ‘Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse’.

⁶⁹ Statsministeriet 2005, p. 4.

⁷⁰ Het wetsvoorstel werd aangenomen met 91 stemmen vóór en 26 stemmen tegen.

⁷¹ Aarhus is met 300.000 inwoners de tweede grootste stad van Denemarken. Voor het proefproject zie Integrationsministeriet 2008, p. 11-12; Kühle en Lindekilde 2010, p. 13.

mers' dat kort na de moord op Theo van Gogh in november 2004 verschijnt.⁷²

In januari 2009 presenteert de Deense regering een nationaal plan – 'Een gemeenschappelijke en veilige toekomst. Actieplan ter voorkoming van extremistische opvattingen en radicalisering onder jongeren'.⁷³ Het plan is breed opgezet en omvat onder andere initiatieven om contact te leggen met jongeren die reeds onder invloed staan van extremistisch gedachtegoed, het bevorderen van participatie van jongeren in de samenleving op basis van hun rechten en plichten, het aangaan van dialoog met jongeren en informatieverstrekking over de Deense samenleving en haar mogelijkheden, het bevorderen van democratische waarden en het tegengaan van de isolatie van kwetsbare woonwijken.⁷⁴

Het plan uit 2009 stuit op veel weerstand. Deze komt vooral van academici en van gemeenschappen die het doelwit zijn van de interventies; bij het merendeel van de bevolking leidt het plan overigens tot veel minder ophef.⁷⁵ Voornaamste punten van kritiek zijn dat het plan aanzet tot stigmatisering van hele gemeenschappen als collectief gevaar voor de samenleving en het interpreteren van radicalisering als een veiligheidskwesitie in plaats van als een sociaalmaatschappelijk vraagstuk.⁷⁶ Uiteindelijk worden grote delen van het plan helemaal niet uitgevoerd. Dit betreft vooral de aspecten die de nadruk leggen op integratie, het aanpakken van discriminatie en het bevorderen van de sociale cohesie.⁷⁷

In een nieuw plan, gepubliceerd in september 2014 en opgesteld door de in 2011 aangetreden centrum-linkse regering, keert de aandacht voor het bevorderen van integratie en sociale cohesie niet terug.⁷⁸ In dit plan ligt de nadruk op het ingrijpen op het individuele niveau, zowel ter voorkoming van radi-

⁷² Voor de aanleiding voor het project, zie Integrationsministeriet 2008, p. 11; Voor de Nederlandse inspiratie, zie Hemmingsen 2015, p. 31.

⁷³ In het Deens: 'En fælles og tryk fremtid. Handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikaliserings blandt unge'. Het plan verschijnt ook in het Engels onder de titel 'A common and safe future: An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people'.

⁷⁴ Regeringen 2009. De andere aandachtsgebieden zijn: het voorkomen van extremisme en radicalisering in gevangenissen en het verbeteren van kennis, internationale samenwerking en partnerschappen met verschillende instellingen en organisaties.

⁷⁵ Persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016.

⁷⁶ Hemmingsen 2015, p. 12; persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016.

⁷⁷ Persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016.

⁷⁸ Het plan heet 'Het voorkomen van radicalisering en extremisme. Actieplan van de regering', in het Deens: 'Forebyggelse af radikaliserings og ekstremisme. Regeringens handlingsplan'.

calisering en extremisme als bij de terugkeer in de samenleving bij uittreding uit jihadistische kringen of bij thuiskomt uit de conflictgebieden in Syrië en Irak.⁷⁹

Het Aarhus model

Het vertrek van enkele tientallen jongeren uit Aarhus naar Syrië in 2013 is aanleiding voor de gemeente om in samenwerking met de politie van Oost-Jutland een gerichte aanpak op te zetten, ook wel bekend als het ‘Aarhus model’.⁸⁰ Potentiële uitreizigers en terugkeerders kunnen aanspraak maken op een scala aan mogelijkheden (psychologische hulp, gezondheidszorg, onderwijs, een persoonlijke mentor) om hun terugkeer in de samenleving te ondersteunen.⁸¹ Inmiddels is de aanpak verheven tot de landelijke standaard.⁸² Deze benadering van uitreizigers en terugkeerders krijgt in de internationale media veel aandacht en is veelal beschreven als een uitzondering vergeleken met de meer repressieve aanpak van andere Europese landen.⁸³ Onvermeld blijft echter dat potentiële uitreizigers en terugkeerders enkel toegang hebben tot hulp bij re-integratie als zij niet voor juridische vervolging in aanmerking komen en de PET hen niet als risico voor de nationale veiligheid bestempelt.⁸⁴

⁷⁹ Persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016.

⁸⁰ Persoonlijke communicatie Deense expert terrorismebestrijding, 12 april 2016; Bundsgaard 2015. Voor een uitweiding over de (theoretische) aannames van het model, zie Bertelsen 2015.

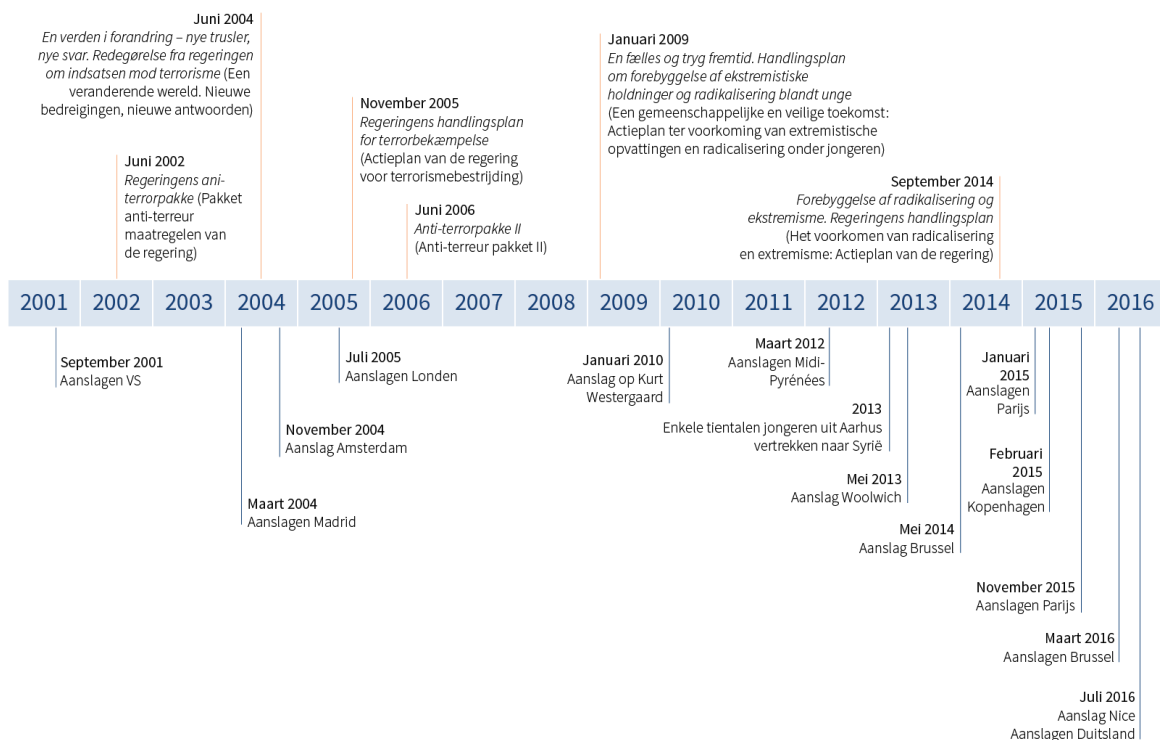
⁸¹ Persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016.

⁸² Hemmingsen 2015, p. 18.

⁸³ Crouch en Henley 2015; Hooper 2014.

⁸⁴ Persoonlijke communicatie Deense expert radicalisering, 4 mei 2016; Bertelsen 2015, p. 245.

Figuur 3: Tijdlijn Denemarken; beleid en gebeurtenissen



Duitsland

Historische context

De reactie van de Duitse overheid op het extreemlinkse politiek geweld van de *Rote Armee Faction* (RAF) gedurende de jaren zeventig van de vorige eeuw wordt vaak beschouwd als het beginpunt van terrorismebestrijding in Duitsland.⁸⁵ Overheidsdiensten krijgen in die tijd ruimere opsporingsbevoegdheden, er worden vrijheidsbeperkende maatregelen genomen (gevangenen wordt onder specifieke omstandigheden toegang tot een advocaat ontzegd) en lidmaatschap van terroristische organisaties wordt strafbaar gesteld.⁸⁶

Begin jaren negentig heeft politiek gemotiveerd geweld in toenemende mate betrekking op groeperingen met een xenofob, racistisch en/of rechts-extremistisch wereldbeeld.⁸⁷ Met name zorgen om rechts-extremistische groeperingen domineren de binnenlandse veiligheidsagenda.⁸⁸ Hierin komt verandering na de aanslagen op 11 september 2001. Tot ontzetting van veel Duitsers blijkt één groep vliegtuigkapers jarenlang in Hamburg te hebben geleefd en hun daden daar te hebben voorbereid. ‘Islamistische Terrorismus’ staat in Duitsland opeens vol in de schijnwerpers en krijgt veel aandacht van meerdere overheidsinstanties.⁸⁹

‘Islamistische Terrorismus’ als nieuwe prioriteit

Amper een week na de aanslagen in de VS worden de eerste maatregelen genomen door de Bondsdag, het Duitse parlement. Dit betreft beperkingen van de immigratie om individuen die een (potentieel) gevaar voor de nationale veiligheid vormen, toegang tot het land te ontzeggen of ze uit te zetten en de mogelijkheid tot het verbieden van extremistische religieuze organisaties. Deze laatste maatregel werd overigens al langere tijd overwogen.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Malthaner en Waldmann 2003. Voor een gedetailleerde studie naar hoe het stevige optreden van de Duitse federale regering tegen de RAF bijdroeg aan maatschappelijke onrust, zie hoofdstuk drie in De Graaf 2010.

⁸⁶ Voor strafbaarstelling van lidmaatschap van een terroristische organisatie, zie Mueller 2014, p. 330; Voor een overzicht van de vrijheidsbeperkende maatregelen in deze tijd, zie Albrecht 2006.

⁸⁷ Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz 2001, p. 276.

⁸⁸ De zorgen rondom rechtsextremisme krijgt in 2011 opnieuw grote aandacht als blijkt dat een kleine rechts-extremistische splintergroepering (*Nationalsozialistischer Untergrund*, NSU) jarenlang onopgemerkt geweldsdaden kon plegen.

⁸⁹ Vergelijk bijvoorbeeld Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz 2001 en Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz 2006.

In januari 2002 volgt een tweede pakket aan maatregelen; het ‘Terrorismusbekämpfungsgesetz’ (TBG).⁹⁰ Deze wet heeft het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie tot doel, met name op het gebied van gegevensuitwisseling. Voorts worden de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verruimd. Hierop volgt ook kritiek. Vooral de uitwisseling van persoonsgegevens wordt door sommigen gezien als onvoldoende beschermd.⁹¹ Enkele maatregelen uit de TBG van januari 2002 bevatten horizonbepalingen. Na evaluatie door het ministerie van Binnenlandse Zaken (*Bundesministerium des Innern*, BMI) werd deze wet in januari 2007 niet alleen verlengd, maar werd de toegang van de inlichtingendiensten tot persoonsgegevens zelfs verder vergroot via het ‘Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz’ (TBEG).⁹²

Vier jaar later, in oktober 2011, stemt de Bondsdag in met verlenging van de TBEG, maar dit gebeurt niet zonder tegenspraak.⁹³ Zowel de SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) en *Bündnis 90/Die Grünen* willen een evaluatie van de wetgeving door een externe partij, maar hun voorstellen krijgen niet genoeg stemmen.⁹⁴ Wel presenteert een regeringscommissie in 2013 haar evaluatie naar het functioneren van de betrokken diensten, hun doelstellingen en bevoegdheden op het gebied van terrorismebestrijding en hoe dit zich verhoudt tot het recht.⁹⁵ Deze evaluatie is over het algemeen positief. Wel wijst de commissie er op dat bij preventief ingrijpen de inzet van het strafrecht als waarborg om aan de eis van voldoende bewijslast te voldoen vanuit staatsrechtelijk opzicht niet onomstreden is.⁹⁶

In december 2015 is opnieuw naar de wet gekeken waarna bepaalde provisies van de TBEG opnieuw zijn verlengd, nu tot januari 2021. Het gaat in dit verband om toegang van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot informatie van telecomproviders die daarmee beter in staat zouden zijn terroristische organisaties op te sporen en doelgericht te kunnen ingrijpen.⁹⁷

⁹⁰ Officieel heet de wet ‘Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus’, zie Deutscher Bundestag 2002, p. 361.

⁹¹ Deutscher Bundestag 2016a.

⁹² Hellmuth 2016, p. 108-109; Deutscher Bundestag 2015a, p. 8-9. De officiële naam is ‘Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes’, zie Deutscher Bundestag 2007, p. 2.

⁹³ Deutscher Bundestag 2011a, p. 1-2.

⁹⁴ Deutscher Bundestag 2011b; Deutscher Bundestag 2010.

⁹⁵ Deutscher Bundestag 2015a, p. 13.

⁹⁶ Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz 2013, p. 262.

⁹⁷ Deutscher Bundestag 2016b, p. 2.

Op federaal niveau is er een alomvattende ‘Strategie der Bundesregierung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus’, maar deze is niet openbaar.⁹⁸ De strategie ontleent zijn doelen aan de EU strategie uit 2005. Zo richt de Duitse strategie zich op het verstoren van terroristische structuren, het voorkomen van aanslagen door middel van preventie, het uitbouwen van internationale samenwerking, de bescherming van de bevolking en het verminderen van de kwetsbaarheid van het land, en tot slot het aanpakken van de oorzaken van terrorisme.⁹⁹

Na drie recente kort op elkaar volgende geweldsincidenten, twee waarbij een verband met IS (Islamitische Staat) is gelegd, presenteerde de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Thomas de Maizière in augustus 2016 een nieuw pakket maatregelen ter bevordering van de veiligheid.¹⁰⁰ Het pakket kent drie ‘Bausteine’: maatregelen voor betere personele, materiële en organisatorische uitrusting van de veiligheidsdiensten; maatregelen op het gebied van preventie en integratie als essentiële elementen voor een ‘duurzame’ veiligheidspolitiek, en tot slot; een vastberaden en harde aanpak van gevaarlijke individuen (‘Gefährder’), daders en individuen die radicalisering voeden.¹⁰¹ In de media werd gesproken van een nieuw veiligheidsconcept, maar de maatregelen zijn eerder een intensivering van bestaand beleid gericht op preventie, opsporing en vervolging.¹⁰²

Het tegengaan van radicalisering

Het tegengaan van ‘Islamistischer Radikalisierung’ is onderdeel van de ‘Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung’ die ook de aanpak van racisme, vreemdelingenhaat en links- en rechts-extremisme omvat.¹⁰³ Deze strategie past in de lijn die de federale

⁹⁸ Urban 2006, p. 126.

⁹⁹ Bundesministerium des Innern 2016a.

¹⁰⁰ De aanslagen die met IS in verband zijn gebracht zijn de aanval in een trein in nabij Würzburg op 18 juli, de aanslag op een muziekfestival in Ansbach op 25 juli. De andere aanslag was die in een winkelcentrum in München waarbij de dader uit persoonlijke motieven handelde.

¹⁰¹ Bundesministerium des Innern 2016b.

¹⁰² N.N. 2016c.

¹⁰³ Deutscher Bundestag 2016c, p. 7-8. In het tijdsbestek van dit onderzoek is het niet mogelijk geweest te achterhalen wanneer islamistische radicalisering onderdeel is geworden van de federale strategie voor de preventie van extremisme. In 2006 wordt wel de intentie uitgesproken tot ontwikkeling van een actieplan op het gebied van ‘Islamismusprävention’. Zie Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz 2006, p. 187. Of dit plan uiteindelijk de opmaat is geweest naar de opname van de aanpak van gewelddadig islamisme in de extremisme preventie strategie is niet vast te stellen.

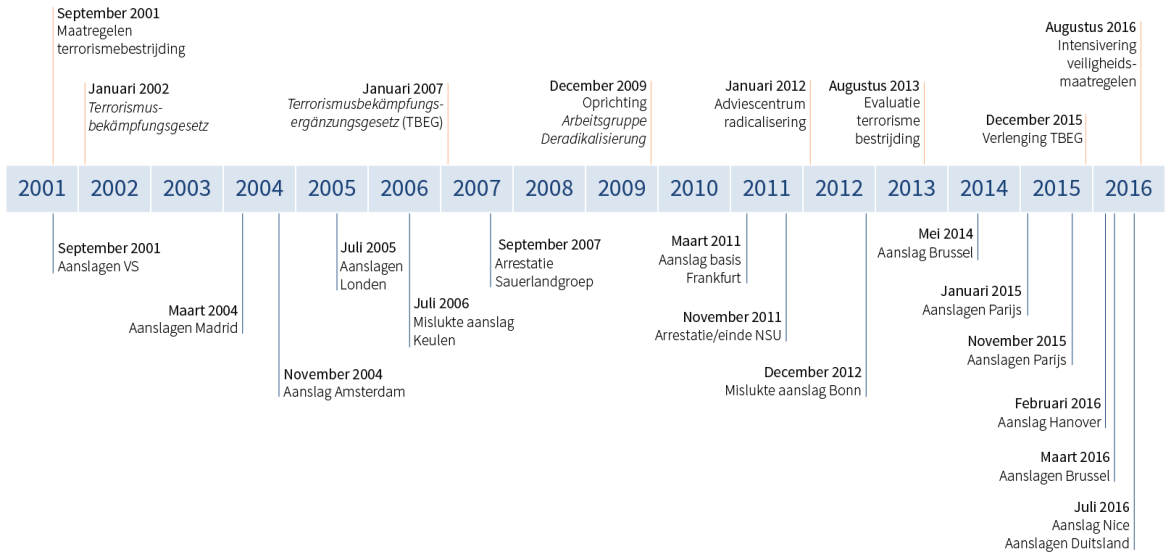
overheid al sinds 1992 hanteert om extremisme tegen te gaan, hoewel het destijds met name om rechts-extremisme ging. Twee elementen staan centraal in deze strategie. Aan de ene kant het stimuleren van democratisch denken en handelen en aan de andere kant maatregelen gericht op het voorkomen van extremisme.¹⁰⁴

Opvallend is dat Duitsland wat betreft de aanpak van jihadisme en het fenomeen uitreizigers naar Syrië en Irak geen landelijke strategie kent. De ministers van Binnenlandse Zaken van de deelstaten gaven in december 2015 overigens wel aan behoefte te hebben aan een dergelijke strategie om meer samenhang te geven aan de maatregelen voor het tegengaan van jihadisme en uitreizigers.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Deutscher Bundestag 2016c, p. 7.

¹⁰⁵ Deutscher Bundestag 2015b, p. 3.

Figuur 4: Tijdlijn Duitsland; beleid en gebeurtenissen



Frankrijk

Historische context

De Franse aanpak staat te boek als repressief en hard.¹⁰⁶ De huidige Franse benadering van terrorisme is terug te voeren op ontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig. Met de oprichting van de *Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste* (UCLAT) als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1984 en de *Service pour Coordination de la Lutte Anti-Terroriste* (SCLAT) binnen het ministerie van Justitie in 1986 werd gepoogd om tot meer operationele afstemming te komen tussen politie en inlichtingendiensten.¹⁰⁷ Er was geen interministeriële afstemming zodat van centralisatie van het contraterorismebeleid geen sprake was, maar als methode om de onderlinge coördinatie te verbeteren werd de oprichting van UCLAT en SCLAT als een succes beschouwd.¹⁰⁸

Een serie bomaanslagen in 1986 leidde tot de overtuiging dat de Franse autoriteiten niet bij machte waren een halt toe te roepen aan dit geweld.¹⁰⁹ Een nieuwe wet definieerde terroristische misdrijven en centraliseerde de aanpak van terrorisme door een aantal onderzoeksrechters aan te wijzen met de bevoegdheid vast te stellen of een daad vervolgd diende te worden als zijnde terroristisch.¹¹⁰ De aanpak van terrorisme werd daarmee onderdeel van het reguliere strafrechtelijke proces. Dit was een wezenlijk verschil met de vervolging van aanslagen in het kader van de Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog (1954-1962). Hierbij werd in 1963 een speciale rechtbank opgericht (*Le Cour de Sûreté de l'Etat*) die buiten het rechtssysteem opereerde; deze werd in 1982 door de nieuw verkozen president François Mitterrand buiten werking gesteld.¹¹¹

In 1994 werd in het Franse witboek over defensie terrorisme benoemd als ‘zonder twijfel de belangrijkste niet-militaire dreiging’ voor de Franse

¹⁰⁶ Shapiro 2007, p. 134, 157; Hellmuth 2015, p. 979.

¹⁰⁷ Shapiro 2007, p. 139-140.

¹⁰⁸ Shapiro 2007, p. 140, 151.

¹⁰⁹ Shapiro en Suzan 2003, p. 71-73. De daden worden opgeëist door het tot dan toe onbekende Comité voor solidariteit met politieke gevangenen uit het nabije Oosten (CSPPA).

¹¹⁰ Shapiro en Suzan 2003, p. 77-78. Voor de definitie, zie L'Assemblée nationale en le Sénat 1986, p. 10956.

¹¹¹ Shapiro en Suzan 2003, p. 77.

veiligheid.¹¹² De wet van 1986 werd in 1996 aangepast. De aanleiding was een aantal bomaanslagen in 1995 die volgden op pogingen tot het verstoren van activiteiten van de *Groupe islamique armé* (GIA) op Frans grondgebied. Als één van de strijdende partijen in de Algerijnse burgeroorlog (1992-2002), beschouwde de GIA ook Frankrijk als vijand.¹¹³ De wetwijziging uit 1996 stelde voorbereidingshandelingen voor terroristische daden strafbaar.¹¹⁴ Via deze wetwijziging werd het mogelijk om preventief in te grijpen in geval van concrete aanwijzingen dat de wet overtreden dreigde te worden. Frankrijk bouwde hiermee verder aan een contraterrorismebeoordeling waarbij een (mogelijke) wetsovertreding bepalend is voor het moment van ingrijpen; het beleid is rond dit idee vormgegeven.¹¹⁵

Terrorismebestrijding

Een volgende wetwijziging volgde kort na de aanslagen op 11 september 2001. De wetwijziging was overigens al ruim vóór de aanslagen in voorbereiding. De wet verruimde onder andere de mogelijkheden tot het opslaan van telecommunicatiedata en maakte preventief fouilleren van personen en het doorzoeken van onder andere bagage, vracht, luchtpost, vliegtuigen en voertuigen in de openbare ruimte mogelijk.¹¹⁶ Aangezien een wettelijke definitie van terroristische daden al bestond – lang niet alle landen hadden vóór 11 september deze strafbaarstelling – wordt de wetwijziging van 2001 niet gezien als een drastische vernieuwing, maar als intensivering van de bestaande aanpak. In de context van het Franse contraterrorismebeleid zijn de aanslagen op 11 september 2001 daarom ook wel een ‘non event’ genoemd.¹¹⁷

Een aantal wetwijzigingen tussen 2001 en 2012 bestendigden en intensiverden de Franse aanpak van terrorisme.¹¹⁸ Twee thema’s voerden de boventoon. Enerzijds het verruimen van de toegang van opsporingsinstanties en

¹¹² De originele tekst luidt: ‘L’action terroriste est sans doute la principale menace non militaire qui soit en mesure d’affecter notre sécurité’ (vertaling door de auteur), zie République Française 1994, p. 17. Zie ook Bigo 2006, p. 19. Het voorgaande witboek stamde uit 1972.

¹¹³ Shapiro en Suzan 2003, p. 79-80.

¹¹⁴ L’Assemblée nationale en le Sénat 1996.

¹¹⁵ Ragazzi 2014, p. 10; Bigo 2006, p. 30; Hellmuth 2016, p. 207.

¹¹⁶ Hellmuth 2016, p. 199-201. Voor de wetstekst, zie L’Assemblée nationale en le Sénat 2001.

¹¹⁷ Bigo 2006, p. 8. Zie ook Shapiro 2007, p. 161.

¹¹⁸ L’Assemblée nationale en le Sénat 2001; L’Assemblée nationale en le Sénat 2002; L’Assemblée nationale en le Sénat 2003; L’Assemblée nationale en le Sénat 2006; L’Assemblée nationale en le Sénat 2011; L’Assemblée nationale en le Sénat 2012.

inlichtingendiensten tot databases waarbij preventief ingrijpen vergemakkelijkt werd en anderzijds de uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden.¹¹⁹ Een aantal maatregelen bevatten horizonbepalingen waarbij het voortbestaan van de maatregel onderhevig is aan periodieke goedkeuring door het parlement. Enkele van deze tijdelijke maatregelen kregen overigens al een permanente status voordat hun functioneren werd geëvalueerd.¹²⁰ Daarnaast werd gepoogd de onderlinge operationele en beleidscoördinatie verder te verbeteren door het oprichten van nieuwe organen op zowel presidentieel, ministerieel als het niveau van de diensten zelf; Deel twee gaat hier dieper op in.

Het tegengaan van radicalisering

Radicalisering is een relatief nieuw beleidsterrein in Frankrijk. De witboeken ('Livre blancs') uit 2006 en 2008 verwezen slechts zijdelings naar het begrip. De aandacht voor de aanpak van radicalisering nam toe na schietpartijen door Mohammed Merah (2012), de aanslag in het Joods museum in Brussel (2014) en de uitreis van jongeren naar Syrië en Irak. Een witboek over defensie en nationale veiligheid uit 2013 benoemde de noodzaak tot het opzetten van een aanpak tegen radicalisering, maar dit werd niet concreet uitgewerkt.¹²¹ Dit gebeurde wel in het plan 'Prévention de la radicalisation et accompagnement des familles' uit 2014.¹²²

Hoewel dit plan uit 2014 voornamelijk de opsporingsmogelijkheden versterkte, onder andere door het intrekken van reisdocumenten van potentiële uitreizigers mogelijk te maken, bevatte het plan ook *soft* beleid: er werd voorzien in het opzetten van een telefonische hulplijn voor personen in de omgeving van een radicaliserende en er kwamen individuele hulptrajecten voor radicaliserenden, ook bij uittreding.¹²³ Er werd een beroep gedaan op lagere bestuurlijke niveaus – *régions* en *départements* – om deze aanpak vorm te geven.¹²⁴ De sterke nadruk op een aandienende wetsovertreding als bepalend voor het moment van ingrijpen, werd door de introductie van *soft* beleid enigszins losgelaten.

¹¹⁹ Bigo 2006, p. 35, 53-55.

¹²⁰ Hellmuth 2016, p. 206, 215.

¹²¹ Ragazzi 2014, p. 3, 10. Zie ook République Française 2013, p. 99.

¹²² Ragazzi 2014, p. 10.

¹²³ Le ministre de l'intérieur 2014a. Het intrekken van reisdocumenten van mogelijke uitreizigers werd later dat jaar mogelijk, zie L'Assemblée nationale en le Sénat 2014.

¹²⁴ Le ministre de l'intérieur 2014a. Frankrijk kent een bestuurlijke indeling waarbij het land is verdeeld in 18 *régions*, vervolgens in 102 *départements* en als laagste niveau de 36.658 *communes*.

Na de aanslagen op het kantoor van het weekblad *Charlie Hebdo* (2015) volgden nieuwe maatregelen. In april 2015 werd een driejarig plan gelanceerd voor de aanpak van racisme en antisemitisme en het verspreiden van haat, zowel online als offline.¹²⁵ Hoewel het plan niet specifiek betrekking heeft op terrorismebestrijding of het tegengaan van radicalisering – er werd in de afgelopen jaren een toename vastgesteld van racistische en antisemitische uitlatingen in de Franse samenleving – vormde de aanslag op het kantoor van *Charlie Hebdo* wel een extra aanleiding.¹²⁶ De overheid kondigde ook aan radicalisering in gevangenissen aan te pakken. Radicaliserende gevangenen moeten op structurele basis gescheiden worden van de rest van de gevangenispopulatie; ten tijde van de aankondiging van dit initiatief gebeurde dit enkel op incidentele basis. Daarnaast moet het aantal gevangenisimams worden vergroot en hun opleiding worden verbeterd.¹²⁷

In mei 2016, een aantal maanden na de aanslagen in Parijs in november 2015, werden vijftig nieuwe maatregelen geïntroduceerd. Dit ‘Plan d’action contre la radicalisation et le terrorisme’ vervangt het eerdergenoemde plan uit 2014. Het is bovendien één van de eerste documenten – naast het witboek uit 2006 – dat specifiek over terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering gaat. In eerdere witboeken uit 2008 en 2013 werd terrorismebestrijding besproken in een breder kader van nationale veiligheid. Het plan uit 2016 voorziet in de uitbreiding van bevoegdheden voor opsporing en vervolging door het verbeteren van de inwinning en deling van informatie, onder andere door striktere eisen aan de verkoop van prepaidkaarten voor mobiele telefoons en het gebruik van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen bij opsporing. Bovendien is er aandacht voor de *softe* aanpak. Hieronder vallen onder meer educatie gericht op het versterken van burgerschap, ondersteuning aan personen in de omgeving van radicaliserende individuen, het voorkomen van radicalisering in het onderwijs, het creëren van ruimte voor kritische geluiden over ideologieën achter radicalisering of open uitwisseling van kennis over de islam. Bovendien wordt van steden vereist dat zij een plan van aanpak hebben.¹²⁸

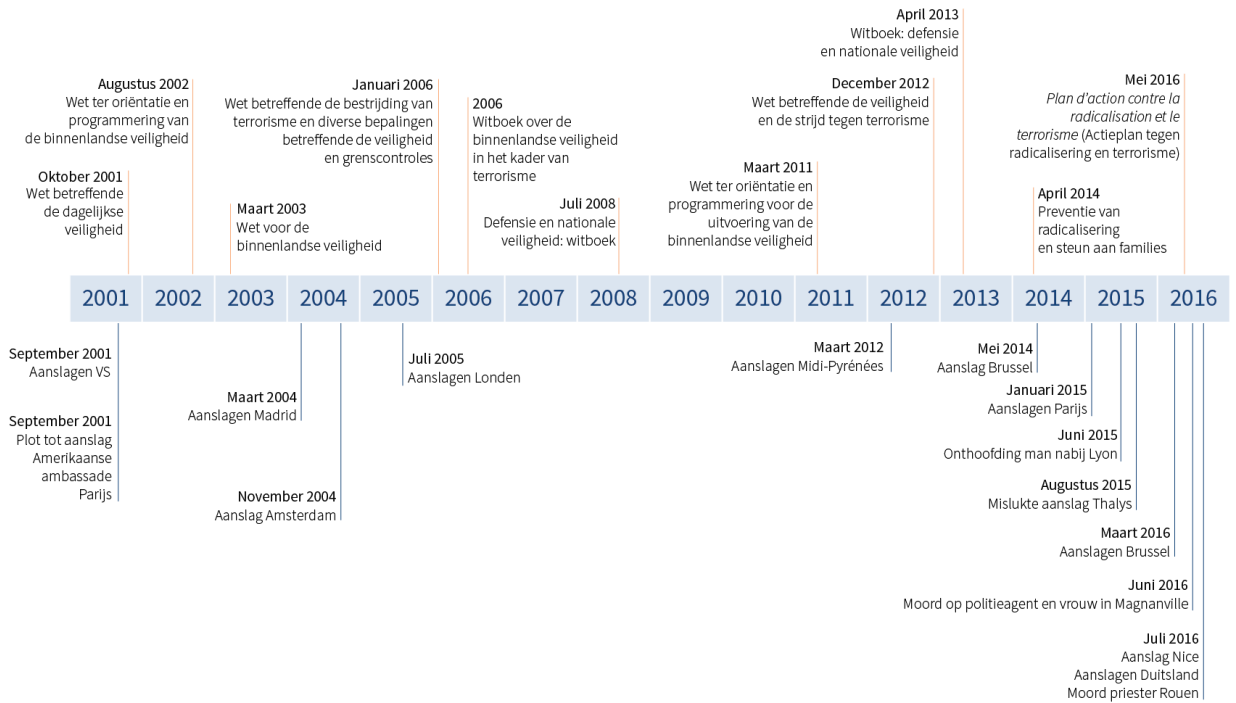
¹²⁵ Premier Ministre 2015.

¹²⁶ Rubin en Breedem 2015.

¹²⁷ Hellmuth 2015, p. 989. Zie ook Ministère des Affaires Étrangères 2015, p. 14.

¹²⁸ Premier Ministre 2016, p. 7-9.

Figuur 5: Tijdlijn Frankrijk; beleid en gebeurtenissen



Verenigd Koninkrijk

De Britse contraterrorismestrategie

De aanpak van jihadisme in het Verenigd Koninkrijk valt voor een groot deel binnen CONTEST; de Britse nationale contraterrorismestrategie. CONTEST dateert uit 2003, maar werd pas openbaar in 2006.¹²⁹ Herziene versies volgden in 2009 (CONTEST 2) en 2011 (CONTEST 3). Ondanks het verstrijken van de looptijd van CONTEST 3 in 2015 is er nog geen nieuwe versie verschenen. De strategie kent sinds 2003 vier zogeheten ‘workstreams’: Pursue, Prevent, Protect en Prepare.¹³⁰ Met name Prevent heeft grote veranderingen doorgemaakt. Vóór de aanslagen op 7 juli 2005 in Londen – tijdens de looptijd van het op dat moment geclassificeerde CONTEST – richtte het Britse contraterrorismebeleid zich voornamelijk op de dreiging van buitenaf. Een ‘community-based approach’, een preventieve aanpak, was niet onbekend, maar werd na de aanslagen op 11 september 2001 als overbodig geacht.¹³¹ Na de aanslagen in 2005 werd preventie een integraal onderdeel van het Britse contraterrorismebeleid.

Een centraal onderdeel van Prevent is het Channel-programma, als pilot gestart in 2007 en in 2012 ook van toepassing in Engeland en Wales. Channel is gericht op vroegtijdige ondersteuning van individuen geïdentificeerd als kwetsbaar voor radicalisering.¹³² Nadat iemand wordt verwezen naar het Channel-programma wordt er ondersteuning op maat verzorgd door een netwerk van verschillende partners. De Prevent-strategie werd in 2011 als enige van de vier ‘workstreams’ uitgewerkt in een eigen openbaar beleidsdocument en vormt de hoeksteen van de CONTEST-strategie.¹³³ Door de ‘Counter-Terrorism and Security Act 2015’ is Prevent op een statutair voetstuk geplaatst. Bepaalde instellingen, zoals het onderwijs, hebben daardoor een ‘Prevent Duty’ gekregen. Dit betekent dat zij verplicht zijn om verdacht gedrag te melden.

¹²⁹ Mastroe 2016, p. 52.

¹³⁰ Pursue richt zich op het voorkomen van aanslagen (voornamelijk door middel van strafrechtelijk optreden), Prevent op het voorkomen dat men terroristische activiteiten ontplooid of terrorisme steunt, Protect op het beschermen tegen aanslagen (o.a. maatregelen met betrekking tot infrastructuur en grenscontrole) en Prepare op het minimaliseren van de impact indien zich een aanslag voordoet.

¹³¹ Briggs 2010, p. 971.

¹³² HM Government 2011b, p. 57.

¹³³ Genaamd ‘Prevent Strategy’, zie HM Government 2011b.

De Britse preventieve aanpak was en is controversieel. Aanvankelijk betrof de kritiek dat de overheid moslimorganisaties met een radicale ideologie subsidieerde.¹³⁴ Na de herziening van Prevent in 2011 verdween dit punt naar de achtergrond. Ook is er gewezen op de discriminerende werking van Prevent ten aanzien van moslims en dat deze gemeenschappen vooral worden benaderd als bron van inlichtingen.¹³⁵ De terugkerende kritiek is dat de overheid de moslimgemeenschap erkent als belangrijke partner in Prevent, maar deze tegelijkertijd als ‘suspect community’ behandelt. Moslimorganisaties, journalisten, academici en leraren hebben veelvuldig gewezen op de contraproductieve werking van Prevent – het creëren van wrok en wantrouwen onder moslims en tegen de overheid zelf.¹³⁶ Ook de hierboven benoemde plicht die sinds 2015 bestaat voor docenten en medewerkers van instellingen op het gebied van de gezondheids- en jeugdzorg en sociaal werk om verdacht gedrag te melden stuit op weerstand.

Daarnaast is Prevent, in tegenstelling tot de contraterrorisme-wetgeving, geen onderdeel van de regelmatige evaluatie door de *Independent Reviewer of Terrorism Legislation*. Deze *Reviewer*, David Anderson, wees op het belang van een onafhankelijke evaluatie, omdat ‘Prevent has become a more significant source of grievance in affected communities than the police and ministerial powers’.¹³⁷ De meest recente controversie betreft de risk assessment (ERG22+) op basis waarvan personen worden doorverwezen voor een behandeling in het kader van Channel. Onder andere het *Royal College of Psychiatrists* heeft ernstige twijfels geuit over de kwaliteit van deze risk assessment.¹³⁸

Evaluatie en een verschuiving in focus

Evaluatie van Prevent vindt sinds 2007 plaats. Hierbij gaat het om toezicht door de nationale overheid op de toewijzing van financiële middelen aan lokale overheden. Dit gebeurt via het ‘Local Area Agreement’ (LAA) en de ‘National Indicator Set’ (NIS) waarin de doelstellingen voor lokale overheden zijn vastgelegd; het behalen van de doelstellingen betekent extra geld

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld: Durodié 2015.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld: Briggs 2010; Lister et. al. 2015; Gayle 2016; Durodié 2015; Price 2016; Jeory en Cockburn 2016; Anderson 2016.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: Lister et. al. 2015; Gayle 2016; Anderson 2016; Shabi 2016.

¹³⁷ Anderson 2016, p. 3.

¹³⁸ Royal College of Psychiatrists 2016, p. 5-6. Zie ook de brief in de *Guardian* van Armstrong et. al. 2016.

voor lokale overheden.¹³⁹ Deze instrumenten zijn geïntroduceerd om de prioriteiten van de nationale en lokale overheden met elkaar in overeenstemming te brengen en lokale bestuurders en dienstverleners meer mogelijkheden te geven in te spelen op de behoeftes van lokale gemeenschappen.¹⁴⁰ LAA's zijn namelijk resultaatgericht: de doelstellingen van lokale overheden staan vast, maar hoe deze dat bewerkstelligd wordt lokaal besloten.¹⁴¹

In CONTEST 2 (2009) werd aangekondigd dat contraterorismebeleid voor het eerst gemonitord zou worden aan de hand van een 'Public Service Agreement' (PSA). Een PSA omvat doelstellingen en verantwoordelijkheden voor de betrokken actoren. Dit bleek van korte duur, want al in juni 2010 stopte de nieuwe coalitieregering met de PSA's. Later dat jaar werden ook de LAA's en de NIS afgeschaft. Volgens de nieuwe regering zouden deze te veel gericht zijn op wat de nationale overheid wenst, in plaats van waar op lokaal niveau behoefte aan zou zijn.¹⁴²

De opvolger van de LAA's en de NIS was het 'Structural Reform Plan'. Hiermee committeerde de overheid zich vooral aan acties die zij wil ondernemen (input) en in mindere mate aan de beoogde resultaten van deze acties (output).¹⁴³ Naast evaluatie op basis van middelen en doelstellingen toetst het *Behavioral Insights Team* (BIT) Prevent sinds 2010 op basis van inzichten uit de gedragswetenschappelijke literatuur.¹⁴⁴ Het BIT begon als onderdeel van de Britse overheid, maar is inmiddels nog maar deels in handen van de overheid; naast het BIT zelf is ook Nesta, een stichting gericht op innovatie, eigenaar.

De eerste formele evaluatie van CONTEST door de overheid vond plaats in 2010. In dat jaar werd ook voor het eerst een openbaar jaarverslag gepubliceerd waarin over de uitvoering van CONTEST werd gerapporteerd. In CONTEST 3 is de plicht opgenomen tot jaarlijkse rapportage over de voortgang. Uit deze jaarlijkse rapportages is tevens de verschoven focus van CONTEST te herleiden. Op papier zijn de vier pijlers momenteel, zoals omschreven in CONTEST 3, vooral gericht op Al Qaida en groepen en individuen die daarmee verwant zijn. Deze werden bij het formuleren van de stra-

¹³⁹ Zie Department for Communities and Local Government 2008. Zie ook Mastroe 2016, p. 53.

¹⁴⁰ Department for Communities and Local Government 2006, p. 15.

¹⁴¹ Department for Communities and Local Government 2006, p. 102.

¹⁴² HM Government 2010.

¹⁴³ Panchamia en Thomas 2014, p. 9.

¹⁴⁴ Mastroe 2016, p. 55.

tegie gezien als de grootste dreiging voor het Verenigd Koninkrijk.¹⁴⁵ Uit recente jaarverslagen blijkt dat de focus van de strategie de afgelopen jaren is verlegd naar IS en het conflict in Syrië en Irak.¹⁴⁶

De voornaamste ontwikkelingen binnen CONTEST

Naast de verlegging van de focus betreft een ander opvallend verschil tussen de strategie uit 2006 en de herzieningen uit 2009 en 2011 de omvang van de documenten. Wat het aantal pagina's betreft zijn CONTEST 2 en 3 veel omvangrijker dan het origineel uit 2003.¹⁴⁷ Ten grondslag aan deze verandering ligt waarschijnlijk de inzet van de contraterrorismestrategie als communicatief instrument. Berichtgeving over dreigingen en beleid wordt niet alleen als belangrijk gezien in het kader van openheid en vertrouwen, maar dient ook voor bewustwording. Zo stelde toenmalig premier Gordon Brown in het voorwoord van CONTEST 2: 'if people are better informed about the threat they will be more vigilant but also more assured'.¹⁴⁸ Niet alles wordt echter gedeeld. Elke 'workstream' heeft een gedetailleerd implementatieplan dat om veiligheidsredenen niet openbaar is.¹⁴⁹

Een tweede ontwikkeling is de verandering in terminologie in 2009 waarbij het begrip 'violent extremism' plaats maakte voor 'extremism'.¹⁵⁰ Hieraan ligt onder andere ten grondslag de veronderstelling dat extremisme een klimaat kan creëren waardoor individuen kunnen afglijden naar gewelddadig gedrag. Zodoende wordt er een bepaalde mate van causaliteit tussen enerzijds extremisme en anderzijds gewelddadig extremisme verondersteld. Dit was een controversiële verandering die leidde tot discussie onder academici en tot onduidelijkheid voor lokale overheden en gemeenschappen.¹⁵¹ Zo ontstond door tegenstrijdige uitspraken van de nationale overheid verwarring of Prevent zich, naast extremisme in relatie tot de islam, ook op andere vormen van extremisme diende te richten. De herziening uit 2011 maakte duidelijk

¹⁴⁵ HM Government 2011.

¹⁴⁶ HM Government 2013; HM Government 2014; HM Government 2015a; Stuart 2014; Vidino et. al. 2014, p. 15.

¹⁴⁷ De eerste openbare versie van CONTEST beslaat 36 pagina's. Bij CONTEST 2 en 3 is dat respectievelijk 176 en 132 pagina's.

¹⁴⁸ HM Government 2009, p. 6; Zie ook Gregory 2009, p. 2.

¹⁴⁹ HM Government 2009, p. 138.

¹⁵⁰ HM Government 2009; Briggs 2010, p. 975.

¹⁵¹ Briggs 2010, p. 975-976.

dat Prevent, net als CONTEST, gaat over de aanpak van alle vormen van extremisme, radicalisering en terrorisme.¹⁵²

Een derde ontwikkeling heeft betrekking op de verhouding tussen Prevent en 'community cohesion'. Uit evaluatie door de nieuwe conservatief-liberale coalitieregering in 2010 bleek dat de aandacht die in de oorspronkelijke strategie – uitgevoerd door Labour – uitging naar het integratievraagstuk, afleide van het voorkomen van ('home-grown') terrorisme.¹⁵³ De strategie was daarom volgens toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Theresa May 'flawed'.¹⁵⁴ Centraal in de herziene Prevent-strategie uit 2011 staat de aanpak van extremistisch gedachtegoed. Hiermee hoopte de Britse overheid de agenda's van Prevent en 'community cohesion', respectievelijk de verantwoordelijkheden van de *Office for Security and Counter-Terrorism* (OSCT) en het *Department for Communities and Local Government* (DCLG), duidelijker van elkaar te onderscheiden.

Voorheen maakten initiatieven in het kader van saamhorigheid onderdeel uit van Prevent en behoorden tot de verantwoordelijkheid van de DCLG. Het gevolg was dat beleid op het gebied van saamhorigheid hierdoor deels in verband werd gebracht met contraterorisme, met als gevolg dat Prevent werd bekritiseerd als middel van de overheid om inlichtingen te vergaren in plaats van het tegengaan van radicalisering en extremisme. Daarnaast zorgde de overlap voor frictie tussen de OSCT en de DCLG. Dit kwam onder meer door een verschillende invulling van wat 'community-engagement' via Prevent inhoudt. In de versie van CONTEST uit 2011 werden de domeinen Prevent en 'community cohesion' van elkaar gescheiden.

De nieuwe contra-extremismestrategie

In oktober 2015 verscheen de 'Counter-Extremism Strategy'. Hierin wordt gesteld dat de Britse waarden onder druk staan door 'extremists operating at a pace and scale not before seen' en dat '[w]e will meet this challenge with a new and more assertive approach'.¹⁵⁵ De strategie zet in op vier punten: het tegengaan van extremistische ideologie, het aangaan van samenwerkingsverbanden met iedereen die tegen extremisme is, het ontregelen van extremisten

¹⁵² HM Government 2011.

¹⁵³ HM Government 2011b, p. 2, 30.

¹⁵⁴ HM Government 2011b, p. 1.

¹⁵⁵ HM Government 2015b, p. 9.

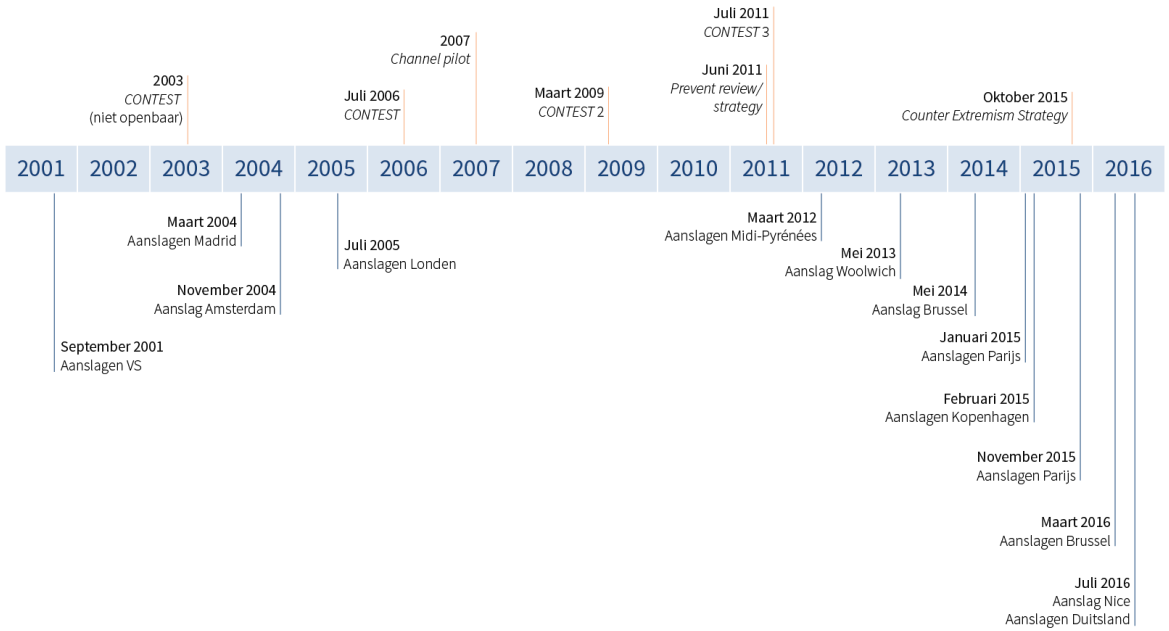
en het bevorderen van de saamhorigheid door middel van het ‘Cohesive Communities Programme’.¹⁵⁶

Volgens de minister voor Cultuur, Media en Sport, Karen Bradley, valt de contra-extremismestrategie niet in het kader van terrorismebestrijding, omdat extremisme een bredere categorie is dan terrorisme. De parlementaire *Joint Committee on Human Rights* wees er op dat het onderscheid tussen de twee niet helder is. Ook Prevent gaat over het tegengaan van extremisme. Bovendien betwijfelde de commissie de noodzaak van nieuwe maatregelen om extremisme tegengaan, omdat het bestaande instrumentarium zou volstaan.¹⁵⁷ Een juridisch kader voor maatregelen gericht op contra-extremisme is aangekondigd, de ‘Counter-Extremism and Safeguarding Bill’, maar deze is nog niet verschenen.

¹⁵⁶ HM Government 2015b.

¹⁵⁷ Joint Committee on Human Rights 2016, p. 26.

Figuur 6: Tijdlijn Verenigd Koninkrijk; beleid en gebeurtenissen



Verenigde Staten

Contraterrorismebeleid

Na de gijzeling van Israëliische atleten door een Palestijnse splintergroepering tijdens de Olympische Spelen in München in 1972 werd in de VS het *Office for Combating Terrorism* opgericht, een onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken (*Department of State*, DOS). Deze eenheid werd belast met het ontwikkelen van internationaal contra-terrorismebeleid en de coördinatie hiervan. Een contraterrorismestrategie volgde in 1983, na bom-aanslagen in Libanon waarbij veel Amerikaanse militairen omkwamen. Via het 'Antiterrorism Assistance Program' (ATA) hielp de VS andere landen om hun kennis over terrorisme te vergroten en terrorisme aan te pakken. Daarbij voerden diplomatie en 'law enforcement' de boventoon. Contraterrorisme werd vooral als een internationale aangelegenheid gezien. Ten tijde van de Koude Oorlog was de VS vooral gericht op de dreiging van andere staten en manieren waarop deze staten afgeschrikt konden worden. De dreiging van niet-statelijk actoren paste niet in dit beeld en werd daarom geen onderdeel van de nationale veiligheidsstrategie.

Na aanslagen in New York in 1993 en Oklahoma City in 1995 namen bij het *Federal Bureau of Investigation* (FBI) en het ministerie van Justitie (*Department of Justice*, DOJ) de zorgen over terrorisme toe.¹⁵⁸ In 1996 werd de 'Antiterrorism and Effective Death Penalty Act' (AEDPA) getekend. Deze wet introduceerde onder andere nieuwe federale bevoegdheden om verdachten te vervolgen, zwaarder te straffen en verbodt fondsenwerving voor terroristische doeleinden. Twee jaar later presenteerde de FBI het 'FBI Strategic Plan 1998-2003' waarin contraterrorisme voor het eerst een topprioriteit van de dienst werd.¹⁵⁹ Terrorismebestrijding was echter geen onderdeel van de nationale veiligheidsstrategie.

Na de aanslagen op 11 september 2001 werd terrorismebestrijding de voornaamste veiligheidsprioriteit. In 2002 kreeg het thema binnenlandse veiligheid een eigen ministerie toebedeeld, het *Department of Homeland Security* (DHS). Ook werd het 'Homeland Security Advisory System' (HSAS) geïntroduceerd: een dreigingsschaal met vijf kleuren/niveaus, uiteenlopend van

¹⁵⁸ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004.

¹⁵⁹ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004.

groen tot rood.¹⁶⁰ Terrorismebestrijding kreeg een prominente plaats in de nieuwe nationale veiligheidsstrategie, de ‘National Security Strategy of the United States’ (NSS), ook wel de ‘Bushdoctrine’ genoemd.¹⁶¹ Militair optreden ging een dominantere rol spelen in het Amerikaanse buitenlandse contraterrorismebeleid. Diplomatie en rechtshandhaving verdwenen enigszins naar de achtergrond. Tijdens het presidentschap van George W. Bush werd ook wel gesproken van een ‘global war on terror’. De grote lijnen zouden onder leiding van Bush nauwelijks meer veranderen. Voor de ‘National Strategy for Combating Terrorism’ (NSCT) uit 2003 en de twee herziene versies uit 2006 werd voornamelijk geput uit de NSS van 2002.¹⁶² Het doel van de ‘National Strategy for Homeland Security’ was versterking van de NSCT.

Onder het presidentschap van Barack Obama trad in het contraterrorismebeleid een verschuiving op. De NSCT uit 2011 sprak niet langer van een ‘global war on terror’, maar over het in oorlog verkeren met Al Qaida.¹⁶³ Tegelijkertijd nam in dit kader de inzet van drones aanzienlijk toe.¹⁶⁴ Daarnaast kwam er meer aandacht voor de (potentiële) dreiging vanuit het binnenland, onder andere na het vertrek van ten minste 20 Somalische Amerikanen uit Minneapolis-St. Paul naar Somalië tussen 2009 en 2011.¹⁶⁵

Ook werd de HSAS vervangen door het ‘National Terrorism Advisory System’ (NTAS), dat beter in staat zou moeten zijn het publiek te informeren over (mogelijke) dreigingen. Dit gebeurt in de NTAS door ‘Alerts’ en ‘Bulletins’. Het eerste Bulletin verscheen in december 2015 – twee weken na de aanslag in San Bernardino, Californië. Het DHS uitte hierin bezorgdheid over binnenlands gewelddadig extremisme en terroristen die diverse doelwitten op het oog kunnen hebben.¹⁶⁶ Het tweede en meest recente Bulletin onderstreept deze zorgen nogmaals en verwijst daarbij naar de aanslagen in San Bernardino, Parijs, Brussel en de schietpartij in Orlando.¹⁶⁷

¹⁶⁰ De kleur illustreert het risico op aanslagen: groen (‘low’), blauw (‘general’), geel (‘significant’) en oranje (‘high’) en rood (‘severe’).

¹⁶¹ White House 2002.

¹⁶² U.S. Government 2003; U.S. Government 2006; Nacos 2010, p. 174-175.

¹⁶³ White House 2011c.

¹⁶⁴ Office of the Director of National Intelligence 2016; Serle 2014.

¹⁶⁵ White House 2011c; Vidino en Hughes 2015.

¹⁶⁶ U.S. Department of Homeland Security 2015.

¹⁶⁷ U.S. Department of Homeland Security 2016.

De opkomst van het CVE-beleid

In 2011, als antwoord op de toegenomen extremistische dreiging vanaf 2009, lanceerde de Amerikaanse federale overheid in het kader van ‘Countering Violent Extremism’ (CVE) voor het eerst een plan.¹⁶⁸ Deze strategie, ‘Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism’, heeft drie doelstellingen: meer betrokkenheid van de federale overheid bij gemeenschappen, het opbouwen van CVE-expertise en het tegengaan van extremistische propaganda.¹⁶⁹

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan werd gelegd bij lokale overheden met ondersteuning van de federale overheid waar nodig. Het plan werd enkele maanden later voorzien van een gedetailleerder ‘Strategic Implementation Plan’ (SIP) waarin doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden voor verschillende departementen en diensten uiteengezet werden.¹⁷⁰ Ook het DHS en het *National Counterterrorism Center* (NCTC) ondernamen verschillende activiteiten in het kader van CVE. Dit waren vooral ‘Community Awareness Briefings’ (CABs) en ‘Community Resilience Exercises’ (CREXs).¹⁷¹ De uitvoering van het CVE-plan kende enkele moeilijkheden: het aantal actoren belast met de uitvoering was beperkt, evenals de middelen, zodat de implementatie onsamenhangend bleek.¹⁷²

Nieuwe aandacht voor CVE

Het CVE-beleid kreeg opnieuw prioriteit na de aanslagen in Boston in april 2013 en de opkomst van IS. De aandacht richtte zich in eerste instantie op drie steden: Boston, Los Angeles en Minneapolis-St. Paul.¹⁷³ Deze steden werden gekozen vanwege hun relatie met de problematiek van jihadisme, extremisme en/of terrorisme en eerder opgedane ervaringen in het kader van ‘community engagement’.¹⁷⁴ Minneapolis-St. Paul behoort bijvoorbeeld, naast New York en Chicago, tot de steden die zich het meest met jihadisme geconfronteerd zien.¹⁷⁵ De meeste Amerikanen die vanaf 2007 naar al-Sha-

¹⁶⁸ Vidino en Hughes 2015, p. 6. CVE is een *soft approach*, gericht op de aanpak van de oorzaken van extremisme.

¹⁶⁹ White House 2011a, p. 5-7.

¹⁷⁰ White House 2011b.

¹⁷¹ Vidino en Hughes 2015, p. 6.

¹⁷² Vidino en Hughes 2015, p. 1, 4.

¹⁷³ Vidino en Hughes 2015, p. 7.

¹⁷⁴ U.S. Department of Justice 2015.

¹⁷⁵ Mullins 2016, p. 282.

baab in Somalië vertrokken, zijn volgens de Amerikaanse overheid geradicaliseerd in Minneapolis-St. Paul.¹⁷⁶

Nadat enkele van deze strijders door al-Shabaab zelf om het leven waren gebracht, benaderde de autoriteiten in Minneapolis-St. Paul de Somalische gemeenschap als partner om samen te voorkomen dat meer jongeren zich bij al-Shabaab zouden aansluiten. Dit schiep ruimte voor dialoog en veranderde de verhouding tussen de politie en de gemeenschap.¹⁷⁷ Dergelijke relaties speelden ook een rol bij de keuze voor Boston. Deze stad ondernam al activiteiten op het gebied van ‘community engagement’ en ‘community policing’.¹⁷⁸

Los Angeles zette in 2008 de eerste stappen om het vertrouwen tussen organisaties en maatschappelijke actoren op te bouwen om een ‘whole of government’ en ‘whole of community’ aanpak in het kader van CVE te bewerkstelligen.¹⁷⁹ Onder de noemer van de ‘Three City Pilot’ werd in deze drie steden gewerkt aan een lokaal CVE-raamwerk.¹⁸⁰ De FBI lanceerde in 2016 als onderdeel van de nieuwe CVE-agenda een website voor scholieren onder naam van de ‘Don’t be a Puppet’-campagne. Met dit online portaal probeert de FBI scholieren via interactieve programma’s te informeren over (de gevaren van) extremisme.¹⁸¹

In februari 2015 brachten de drie steden hun plannen naar buiten. Boston ontwikkelde ‘A Framework for Prevention and Intervention Strategies’. Het raamwerk identificeert zeven problemen en voorziet deze van potentiële oplossingen.¹⁸² Het ‘Los Angeles Framework for Countering Violent Extremism’ bestaat uit drie pijlers: ‘Prevention’, ‘Intervention’ en ‘Interdiction’. Preventie krijgt de meeste aandacht, waarbij ‘community engagement’ en het opzetten van publiek-private netwerken centraal staan.¹⁸³

Minneapolis-St. Paul introduceerde het plan ‘Building Community Resilience’. Dit richt zich met name op de Somalisch-Amerikaanse gemeenschap in

¹⁷⁶ Anti-Defamation League 2015.

¹⁷⁷ Persoonlijke communicatie D. Gartenstein-Ross, expert terrorismebestrijding *Foundation for Defense of Democracies* en universitair docent Georgetown University, 22 april 2016.

¹⁷⁸ Murphy 2014.

¹⁷⁹ Los Angeles Interagency Coordination Group 2015.

¹⁸⁰ Vidino en Hughes 2015, p. 7.

¹⁸¹ Federal Bureau of Investigation 2016.

¹⁸² Greater Boston Regional Collaborative 2015.

¹⁸³ Los Angeles Interagency Coordination Group 2015.

de stad, de grootste in de VS. Samen met deze gemeenschap zijn oorzaken van radicalisering geïdentificeerd. De aanpak van deze oorzaken bestaat uit drie pijlers: ‘Engagement’, ‘Prevention’ en ‘Intervention’.¹⁸⁴ Naast aandacht voor rekrutering voor de jihad staat het tegengaan van rekrutering voor *gangs* ook op de agenda in Minneapolis-St. Paul. Het pilot-programma voor de aanpak van jihadisten vertoont overeenkomsten met het anti-gang beleid.¹⁸⁵

Deze nieuwe CVE-aanpak en de nationale CVE-strategie uit 2011 zijn op soortgelijke gronden bekritiseerd als Prevent in het VK.¹⁸⁶ Critici wijzen op de contraproductiviteit van de Amerikaanse aanpak vanwege de nadruk op ‘law enforcement’ en de focus op moslims. De belangenorganisatie voor Amerikanen van Arabische komaf – het *Arab American Institute* – wees op de stigmatiserende werking van de CVE-activiteiten voor moslims en dat programma’s voor ‘community outreach’ voor veiligheidsdoeleinden lijken te worden ingezet.¹⁸⁷ In juli 2015 benadrukten 42 mensenrechten- en gemeenschapsorganisaties in een open brief aan het Huis van Afgevaardigden dat de verplichting om extremistische gedragingen en uitspraken te melden bij de overheid tornt aan burgerlijke vrijheden.¹⁸⁸ De brief stelde ook het ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor de aannames die de basis vormen voor het Amerikaanse CVE-beleid aan de kaak.

Evaluatie

In 2015 werd het CVE-beleid door elf federale departementen en instellingen geëvalueerd. De evaluatie identificeerde vier ‘key needs’: (1) betere coördinatie en prioritering van CVE-activiteiten, (2) heldere verantwoordelijkheden en communicatie tussen overheidsinstellingen onderling en met de bevolking, (3) deelname van ministeries en diensten van buiten het domein van de nationale veiligheid en (4) betere beoordeling, verdeling en prioritering van middelen. In januari 2016 werd een *CVE Task Force* opgericht om de aanbevelingen uit de bovengenoemde evaluatie te realiseren.¹⁸⁹ Daarnaast worden CVE-projecten die subsidie ontvangen via het *CVE Grant*

¹⁸⁴ N.N. 2015.

¹⁸⁵ Persoonlijke communicatie D. Gartenstein-Ross, expert terrorismebestrijding *Foundation for Defense of Democracies* en universitair docent Georgetown University, 22 april 2016.

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld: Price 2015; CAIR 2015; Hussain 2015; Kundnani 2015.

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld: Arab American Institute 2015.

¹⁸⁸ Brennan Center 2015.

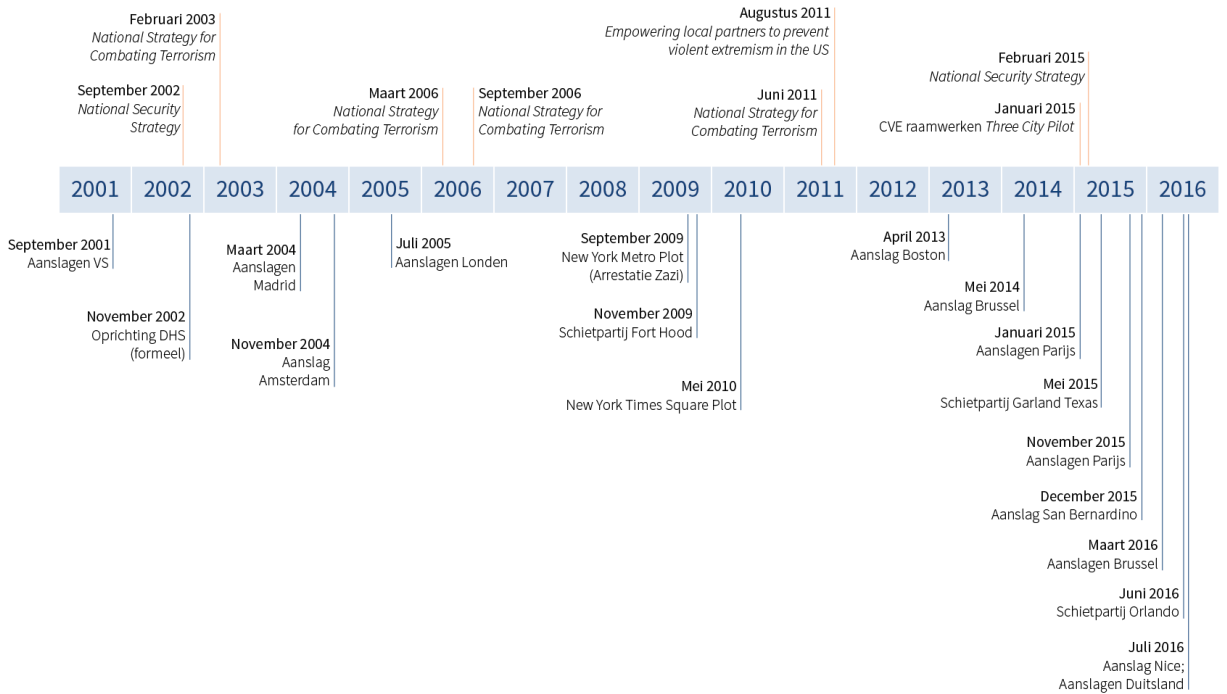
¹⁸⁹ U.S. Department of Justice 2016.

Program gemonitord door het *Office for Community Partnerships* (OCP) en de *Federal Emergency Management Agency* (FEMA). Evaluatie van dergelijke projecten vindt plaats door het *Science and Technology Directorate* van het DHS.

Met betrekking tot contraterrorebeleid heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken verschillende rapporten gepubliceerd waarin het aantal slachtoffers voorafgaand aan implementatie van bepaald beleid wordt afgezet tegen het aantal slachtoffers na implementatie van dat beleid.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Adams, Nordhaus en Shellenberger 2011.

Figuur 7: Tijdlijn Verenigde Staten; beleid en gebeurtenissen



Deel II – Actoren

Nederland

De landelijke overheid en coördinatie

In Nederland zijn verschillende overheidsinstanties betrokken bij het tegengaan van jihadisme, zowel op nationaal als lokaal niveau. Daarnaast zijn er ook veel niet-gouvernementele organisaties actief op dit beleidsdomein. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ) vervullen een leidende rol op het gebied van terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering. De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de coördinatie van het contraterrorismebeleid waarbij de uitvoering ervan toevalt aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). De organisatie die primair bevoegd is voor het vergaren van inlichtingen omtrent (mogelijke) gevaren voor de democratische rechtsorde is de AIVD. De minister van BZK is verantwoordelijk voor deze organisatie. De Nationale Politie, die ook onder BZK valt, is onder meer verantwoordelijk voor arrestaties na uitgifte van een ambtsbericht door de AIVD.

Coördinatie van het werk van bovengenoemde en andere actoren in het kader van terrorismebestrijding staat al sinds kort na de aanslagen op 11 september 2001 prominent op de agenda. Dit thema werd al in de communicatie van het eerste pakket maatregelen aan de Tweede Kamer in oktober 2001 benadrukt aangezien terrorismebestrijding ‘diverse beleidsterreinen’ bestrijkt.¹⁹¹ In dit pakket werd ook de rol van andere ministeries, zoals die van Financiën, Defensie en Verkeer en Waterstaat genoemd.

Na de aanslagen in Madrid in 2004 werden op politiek, beleidsmatig en operationeel niveau initiatieven ondernomen om tot betere onderlinge afstemming te komen. Daartoe werd het ‘Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding’ (GCT) opgericht. Hierin zitten vertegenwoordigers van: de ministeries van VenJ, BZK, Algemene Zaken (AZ), Financiën, Buitenlandse Zaken, Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), evenals de NCTV, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, de AIVD, de Koninklijke Marechaussee (KMar),

¹⁹¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2001, p. 2.

de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).¹⁹² De ministeries van SZW en OCW raakten betrokken bij de aanpak van jihadisme via het ‘Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011’.¹⁹³ Ook wordt in 2004 de Contra-Terroriseminfobox (CT-infobox) in het leven geroepen, een nieuw samenwerkingsverband tussen inmiddels tien overheidsdiensten voor intensievere informatie-uitwisseling om tot een beter beeld te komen over personen die vanuit het perspectief van terrorismebestrijding of radicalisering een mogelijk gevaar vormen voor de Nederlandse samenleving.¹⁹⁴

Zoals eerder aangegeven is een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor de NCTV, in 2005 opgericht als Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), destijds onder gedeelde verantwoordelijkheid van BZK en het toenmalig ministerie van Justitie, waarbij de laatste verantwoordelijk is voor de coördinatie.¹⁹⁵ Eén van de belangrijkste taken van de NCTV is het bewaken van de samenhang van het beleidsveld. De NCTV vormt de verbinding tussen de politiek en uitvoerende organisaties, zowel op nationaal als lokaal niveau.¹⁹⁶

Inmiddels kent het werk van de NCTV een aantal aandachtsgebieden. Hier toe behoren het opstellen van dreigingsanalyses en het DTN die een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen van beleid.¹⁹⁷ Daarnaast houdt de NCTV zich bezig met het ontwikkelen, aanpassen en versterken van beleid op het gebied van terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering. Een ander aandachtsgebied is het versterken van de weerbaarheid van infrastructuur en vitale sectoren door het met elkaar verbinden van verschillende organisaties binnen en buiten de overheid (het bedrijfsleven en de wetenschap) om de kennis over veiligheid te vergroten. Ook het beschermen van ‘vitale belangen en sectoren en het beveiligen van personen, objecten en burgerluchtvaart’ wordt als prioriteit gezien.¹⁹⁸ Tot slot koppelt de NCTV door

¹⁹² Universiteit Utrecht 2016, p. 112.

¹⁹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2007b, p. 3.

¹⁹⁴ De Poot en Flight 2015, p. 10-11.

¹⁹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2004b, p. 5, 7, 9-10. Zie ook Bakker en De Roy van Zuidewijn 2015, p. 37.

¹⁹⁶ Universiteit Utrecht 2016, p. 126-127.

¹⁹⁷ Zie voor meer achtergrond over de totstandkoming en functie van het DTN: Abels 2008; Bakker en De Roy van Zuidewijn 2015.

¹⁹⁸ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016.

zijn regiefunctie de ('harde') strafrechtelijke en de sociaalgerichte (*softe*) aanpak van terrorisme en radicalisering aan elkaar.¹⁹⁹

De rol van niet-gouvernementele organisaties

In het kader van het 'Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011' werd subsidie beschikbaar gesteld aan non-profitorganisaties voor landelijke projecten 'op het gebied van democratische ontwikkeling en conflicthantering voor jongeren'.²⁰⁰ Naast met overheidsgeld gefinancierde projecten worden er vanuit het maatschappelijk middenveld ook zelf-gefinancierde initiatieven ondernomen.

Het Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (SMN) startte in januari 2015 met een telefonische hulplijn waar ouders van radicaliserende kinderen terecht kunnen voor advies; inmiddels melden ook instellingen zich met vragen over radicalisering. De gegevens van de telefonische gesprekken worden niet met derden gedeeld. Naast telefonische hulp zet het SMN vertrouwenspersonen in die ouders ondersteunen in hun omgang met radicaliserende of geradicaliseerde kinderen.²⁰¹ Een ander voorbeeld is het project 'Oumnia works' dat door de non-profitorganisatie Steunpunt Sabr is opgezet in Den Haag om moeders van radicaliserende of geradicaliseerde kinderen te assisteren bij de omgang met hun kind.²⁰²

De rol van gemeentes

Op gemeentelijk niveau wordt er door meerdere actoren samengewerkt bij de aanpak van radicalisering. De 'persoons-gerichte aanpak' via het 'casus-overleg' is wijdverbreid onder de Nederlandse gemeenten waar de radicaliseringsproblematiek en meer specifiek die van de uitreizigers naar en terugkeerders vanuit Syrië en Irak actueel is. Onder andere Amsterdam, Arnhem, Delft, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht en Zoetermeer hebben openbare beleidsplannen op dit vlak.²⁰³ Het casusoverleg verbindt meerdere lokale overheidsactoren met elkaar, met name de strafrecht- (politie, Openbaar Ministerie, reclassering) en de zorgsector.

¹⁹⁹ Abels 2012, p. 3.

²⁰⁰ N. N. 2012, p. 1.

²⁰¹ Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders 2016.

²⁰² Stelma 2016; Steunpunt Sabr 2016.

²⁰³ Gemeente Amsterdam 2016; Gemeente Arnhem 2016; Gemeente Delft 2015; Gemeente Den Haag 2016; Gemeente Eindhoven 2015; Gemeente Rotterdam 2015; Gemeente Utrecht 2015; Gemeente Zoetermeer 2016.

De verbinding tussen strafrecht en de zorgsector heeft in een aantal gemeentes institutioneel de vorm gekregen van het zogeheten Veiligheidshuis. Als multidisciplinaire overleg- en interventiestructuur, waarvan de oorsprong teruggaat tot het eind van de jaren negentig, is de aanpak van radicalisering ook in het Veiligheidshuis ondergebracht.²⁰⁴ Niet alle gemeentes maken overigens gebruik van het Veiligheidshuis. De gemeente blijft als eindverantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid op lokaal niveau de belangrijkste (coördinerende) actor.

Enkele gemeentes hebben meld- en adviescentra voor eerstelijns werkers zodat sociaal werkers, leraren en hulpverleners ergens terecht kunnen met vragen over radicalisering.²⁰⁵ De politie heeft in de afgelopen jaren een bijzondere taak gekregen bij het tegengaan van radicalisering. De wijkagent wordt gezien als een significante actor die tijdig signalen van (mogelijke) radicalisering moet onderkennen en door zou moeten spelen aan relevante maatschappelijke instellingen of overheidsdiensten.

Op lokaal niveau worden ook niet-gouvernementele actoren ingeschakeld bij de aanpak van radicalisering. Hieronder vallen onder andere instellingen die actief zijn op het vlak van de (jeugd)zorg. De mate waarin en de wijze waarop niet-gouvernementele actoren worden ingezet varieert per gemeente. In Rotterdam, bijvoorbeeld, worden ook ‘maatschappelijke en vrijwillige organisaties (...) zoals islamitische en joodse belangenorganisaties, moskeeën, expertisecentra rondom diversiteit, [en] zelforganisaties’ betrokken bij het tegengaan van radicalisering.²⁰⁶

²⁰⁴ Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 7.

²⁰⁵ Zie onder andere: Gemeente Amsterdam 2016; Gemeente Rotterdam 2016; Gemeente Maastricht 2016.

²⁰⁶ Gemeente Rotterdam 2015, p. 16.

België

Federale beleidscoördinatie en uitvoering: contraterrorisme en de aanpak van radicalisering

Contraterrorisme in België is hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de inlichtingendiensten, maar in toenemende mate zijn andere overheidsactoren betrokken.²⁰⁷ Na de aanslagen op 11 september 2001 kregen ook het Federaal Parket en enkele gespecialiseerde federale politiediensten een centralere rol.²⁰⁸ Naar aanleiding van het ‘12-puntenplan’ is de bijzondere beschermingsopdracht (ten aanzien van personen, zoals buitenlandse staatshoofden) van de Veiligheid van de Staat (VSSE) overgedragen aan de federale politie om bij de eerste meer capaciteit vrij te maken voor het vergaren van inlichtingen.

Het Federaal Parket is bevoegd voor (nationale en internationale) strafrechtelijke onderzoeken naar terrorisme. De federale procureur van het Federaal Parket ziet toe op de taakverdeling, de samenwerking en de coördinatie inzake terrorismedossiers. De procureur verzamelt alle partijen die betrokken zijn bij het onderzoek (zoals de gedeconcentreerde directies van de Federale Gerechtelijke Politie (FGP), de Centrale dienst terrorisme en de inlichtingendiensten) en stuurt deze aan.

Hoewel de onderzoeken hoofdzakelijk gedaan worden op het niveau van de gedeconcentreerde directies, ontwikkelt de dienst Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen, (DJP)-Terrorisme, een programma voor een geïntegreerde aanpak. De DJP coördineert de verschillende gedeconcentreerde directies en zorgt voor ondersteuning, zoals de uitwisseling van informatie met het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD, zie hieronder) en het monitoren van verdachte websites samen met de Federale Computer Crime Unit (FCCU).²⁰⁹ Meerdere magistraten en onderzoeksrech-

²⁰⁷ België heeft twee inlichtingendiensten: de civiele Veiligheid van de Staat (VSSE, onder gezag van de minister van Justitie, soms ook onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken) en de militaire Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV, onder gezag van de minister van Landverdediging). Beide diensten worden aangestuurd door de Nationale Veiligheidsraad.

²⁰⁸ Met gespecialiseerde diensten wordt bedoeld: De antiterrordienst (OA3) van de Brusselse Gerechtelijke Federale Politie (PJF de Bruxelles) en de dienst ‘Terrorisme en Sekten’ van de centrale directie ‘Criminaliteit tegen personen’ (DJP) van de Federale Gerechtelijke Politie (FGP). Zie Coolsaet en Struye de Swielande 2007, p. 12-13; Federale gerechtelijke politie 2009, p. 5.

²⁰⁹ Federale gerechtelijke politie 2009, p. 17.

ters werden sinds 2006 aangewezen om de toename van het aantal terrorisme-gerelateerde onderzoeken op te vangen.²¹⁰

Het OCAD werd in 2006 opgericht.²¹¹ Het is de opvolger van de Antiterroristische Gemengde Groep (AAG), die in 1984 in het geheim werd opgericht naar aanleiding van aanslagen in Frankrijk en België.²¹² Het OCAD is een versterking en uitbreiding van de AAG en werd opgericht om informatie verschillende actoren beter te kunnen coördineren. Gebeurde het delen van informatie via de AAG nog op vrijwillige basis, in het kader van het OCAD is dit een verplichting. De samenwerking in het kader van het OCAD omvat niet alleen de inlichtingendiensten en de politie, maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Financiën en de Douane.²¹³

Ook stelt het OCAD dreigingsanalyses op.²¹⁴ Deze analyses worden opgesteld op basis van informatie geleverd door partnerdiensten (verplicht, zoals hierboven vermeld). Naast strategische (lange termijn) analyses stelt de dienst ook ‘punctuele’ dreigingsanalyses op.²¹⁵ Hiertoe behoren algemene dreigingsbeelden die gelden voor heel België, maar ook analyses betreffende specifieke personen, groeperingen, gebeurtenissen, instellingen of de infrastructuur. Inzake specifieke personen bepaalt de dienst bijvoorbeeld de dreiging die uitgaat van alle de door het OCAD als ‘Foreign Terrorist Fighters’ (FTF) benoemde individuen (de personen die op de zogeheten OCAD-lijst staan).²¹⁶ Op basis van de dreigingsanalyses stelt het OCAD het dreigingsniveau voor België vast. Dit niveau kan, anders dan in Nederland, lokaal verschillen. Net als de inlichtingendiensten wordt het OCAD gecontroleerd door het Comité I.

²¹⁰ Coolsaet en Struye de Swielande 2007, p. 13. Magistraten werken onder leiding van de federaal procureur. Het Belgische rechtssysteem kent twee typen magistraten: rechters en parketmagistraten (ook wel openbaar aanklagers). De federaal procureur kan bij aanwijzingen voor een misdrijf een onderzoeksrechter inschakelen. Deze rechter doet onderzoek om te bepalen of verdere vervolging ingesteld moet worden. De rechter is bevoegd getuigen en verdachten te horen, deskundigen aan te stellen en dwangmaatregelen aan te bevelen. Het dossier zal nadien gedeeld worden met de procureur voor verdere afhandeling.

²¹¹ In het Frans: *Organe de Coordination et d'Analyse de la Menace* (OCAM).

²¹² De Franse afkorting voor het AAG is *Groupe Interforces Anti-terroriste* (GIA).

²¹³ Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft sinds 2005 een terrorisme-eenheid om informatie van Belgische ambassades in het buitenland te coördineren en aan te leveren bij het OCAD.

²¹⁴ Delefortrie en Springaël 2004; Coolsaet en Struye de Swielande 2007, p. 14.

²¹⁵ OCAD, z.d.

²¹⁶ OCAD, z.d.; Clerix 2014.

Naast bovengenoemde taken op het vlak van contraterrorisme, coördineert het OCAD de uitvoering van het eerder genoemde ‘Actieplan Radicalisme’ als voorzitter van de Nationale Taskforce (NTF) – het strategische stuurcomité van het actieplan.²¹⁷ De NTF komt maandelijks bijeen en bestaat uit de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken, het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de FOD Justitie en het Openbaar Ministerie.

Na de herziening van het ‘Actieplan Radicalisme’ in 2015 is het aantal leden uitgebreid met de federale procureur, de federale politie, de Staatsveiligheid, de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht, de FOD Buitenlandse Zaken, de Algemene Directie Crisiscentrum, de Permanente Commissie van de lokale politie, de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) en de Dienst Vreemdelingenzaken. Elke deelnemende dienst coördineert vanuit zijn eigen werkveld de informatieverzameling op zeven gebieden: ideologie en propaganda, culturele centra en non-profitorganisaties, propagandacentra, websites en internet, radio- en tv-uitzendingen, groeperingen en gevangenissen. De gegevens worden na analyse ondergebracht in een gemeenschappelijke databank (de *Joint Information Box*) onder beheer van het OCAD.²¹⁸

Voor korte tijd kende het OCAD een federale Taskforce Syrië die ondersteuning bood aan lokale overheden en toezag op de coördinatie.²¹⁹ Inmiddels is deze taak overgenomen door 23 Lokale Taskforces (LTF’s).²²⁰ Deze LTF’s worden door het OCAD op de hoogte gehouden van (mogelijke) uitreizigers naar en terugkeerders uit Syrië en Irak. De LTF’s bekijken welke maatregelen op lokaal niveau genomen kunnen worden.²²¹ De centrale anti-terrorismediens van de DGJ en de Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO) ondersteunen de LTF’s.²²² Maatregelen op lokaal niveau worden uitgevoerd door de Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC’s).

²¹⁷ Vincke et. al. 2016, p. 11, 13.

²¹⁸ Vincke et. al. 2016, p. 13.

²¹⁹ Vincke et. al. 2016, p. 13.

²²⁰ Dit is georganiseerd op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen. Vertegenwoordigd zijn de lokale en federale politie, de inlichtingendiensten en het OCAD, eventueel aangevuld met een vertegenwoordiger van het lokale parket.

²²¹ Clerix 2014.

²²² Minister van Binnenlandse Zaken 2014.

De Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken coördineert de federale preventiestrategie. Deze heeft in 2014 de Unit Radicalisme (ook wel Unit R) opgericht, zoals beloofd in de federale preventiestrategie uit 2013. De Unit Radicalisme is belast met de voorbereiding, uitwerking en evaluatie van het veiligheids- en preventiebeleid. De eenheid coördineert initiatieven om radicalisering te voorkomen en adviseert overheden over gewelddadige radicalisering en de aanpak daarvan. Ook het vergroten van wetenschappelijke kennis en expertise en het trainen van professionals en eerstelijns werkers behoren tot het takenpakket.²²³ Unit R fungeert als aanspreekpunt voor burgemeesters die vragen hebben over radicalisering of professionele hulp wensen. In de praktijk lijkt deze mogelijkheid tot ondersteuning echter traag op gang te komen.²²⁴

Het tegengaan van radicalisering op lokaal en regionaal niveau

Om op lokaal niveau invulling te geven aan de regierol van de gemeente bij de aanpak van radicalisering worden burgemeesters verzocht een LIVC op te richten.²²⁵ De LIVC is de belangrijkste lokale component van de integrale aanpak van uitreizigers naar Syrië en Irak. Het is een multidisciplinair overlegplatform waaraan onder andere de burgemeester, de lokale politie, religieuze instellingen, scholen, (sport)verenigingen en sociaal werkers deelnemen.²²⁶ Deze instanties houden zich niet enkel bezig met het signaleren van radicalisering, maar ook met de aanpak daarvan en het bieden van nazorg en re-integratie aan terugkeerders. De lokale politie deelt relevante informatie uit de LTF met de burgemeester waarna de LIVC maatregelen neemt.²²⁷

Uit samenwerkingsverbanden tussen lokale overheids- en niet-gouvernementele actoren in Mechelen en Maaseik blijkt dat niet alle actoren uit het maatschappelijk middenveld ook daadwerkelijk deelnemen. Dit heeft te maken met tijdgebrek of het niet geassocieerd willen worden met de aanpak van radicalisering. Het komt ook voor dat een organisatie waar jongeren aansluiting bij vinden niet wordt uitgenodigd.²²⁸ Ook zijn er tussen gemeenten onderling verschillen in betrokkenheid, met tijdgebrek als belangrijkste

²²³ FOD Binnenlandse Zaken 2015, p. 10.

²²⁴ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

²²⁵ Minister van Binnenlandse Zaken en Minister van Justitie 2015.

²²⁶ Vincke et. al. 2016, p. 13.

²²⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2016.

²²⁸ Souffriau 2015.

factor. Hierdoor hebben sommige gemeenten minder inspraak in het beleid dan andere. Het verkrijgen van extra financiering door de federale overheid speelt een rol bij de mate waarin gemeenten aandacht besteden aan de aanpak van radicalisering. Gemeenten die door deze financiering een beleidsmedewerker radicalisme aan kunnen stellen, zijn beter in staat deel te nemen aan overlegplatformen dan gemeenten waarbij het radicaliseringsvraagstuk als extra beleidsthema aan het takenpakket van een beleidsmedewerker wordt toegevoegd.²²⁹

Lokale niet-gouvernementele actoren krijgen daarnaast taken toebedeeld in het 'Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering' van 2013. Zo wordt het maatschappelijk middenveld opgeroepen om te (blijven) investeren in de betrokkenheid van individuen uit alle bevolkingsgroepen bij de samenleving. Tevens wil de federale overheid projecten van dergelijke partners stimuleren – al dan niet gezamenlijk met de federale overheid – ter versterking van de weerbaarheid onder jongeren, het bijbrengen van democratische waarden, het verspreiden van een tegenbetoog en het informeren over de risico's van radicalisme.²³⁰ Een voorbeeld hiervan is het (onderwijs)netwerk van islamexperts. Op verzoek van de Vlaamse minister van Onderwijs is het netwerk gestart met het bezoeken van scholen in Vlaanderen om uitleg te geven over de islam en radicalisering om op deze wijze een tegendiscours op gang te brengen.²³¹

²²⁹ Persoonlijke communicatie M. Dewaele, projectmedewerker radicalisering VVSG, 10 juni 2016.

²³⁰ Minister van Binnenlandse Zaken 2013, p. 16.

²³¹ Zie bijvoorbeeld: Vlaanderen z.d.

Denemarken

Operationele en lokale coördinatie

Ook in Denemarken is ingezet op verbetering van de onderlinge coördinatie van overheidsdiensten. Het actieplan uit 2005 komt met de aanbeveling tot het opzetten van een *Centre for Terroranalyse*.²³² Dit centrum ging in 2007 van start en wordt gevormd door een vijftiental medewerkers van de PET, FE, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Agentschap voor Crisismanagement die op basis van rotatie een tijdelijke plaatsing krijgen.²³³ Doel van het centrum is zorgdragen voor een optimale informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties. Daarnaast stelt het centrum strategische analyses en dreigingsanalyses op waarbij zowel de dreiging van terrorisme in Denemarken als tegen Deense belangen in het buitenland wordt meegenomen.²³⁴

De Deense aanpak van radicalisering is vanaf het begin – de initiatieven in Aarhus in 2007 – ingebed in bestaande structuren gericht op criminaliteitspreventie. Denemarken kent sinds de jaren zeventig op lokaal niveau samenwerkingsverbanden tussen scholen, de sociale dienst en de politie (SSP), die zijn gericht op het voorkomen en tegengaan van jeugdcriminaliteit. Deze samenwerking en informatiedeling is zelfs wettelijk vastgelegd, inclusief de garantie dat de SSP-informatie niet gebruikt mag worden in strafrechtelijk onderzoek.²³⁵ Betrokkenen komen samen als er reden is tot zorg omtrent een individu en beoordelen vervolgens wat voor hulp er nodig is. Het systeem was destijds controversieel, omdat het werd gezien als een manier om te klikken, maar inmiddels is het volledig ingeburgerd.²³⁶

De aanpak van radicalisering via zogenoemde *Info-houses* verloopt volgens hetzelfde principe. Het is een regionaal samenwerkingsverband tussen de politie, de gemeente en de sociale diensten. Via dit platform worden signalen van radicalisering samengebracht, besproken en bepaald wat voor aanpak er

²³² Statsministeriet 2005, p. 5; Persson 2013, p. 23-24.

²³³ Het agentschap voor crisismanagement ('Beredskabsstyrelsen') valt onder het gezag van het ministerie van Defensie en richt zich op het opvangen van de gevolgen van grote ongevallen en rampen. Het agentschap draagt tevens de verantwoordelijkheid voor de Deense brandweer. Zie Beredskabsstyrelsen 2016.

²³⁴ Politiets Efterretningstjeneste 2016.

²³⁵ Justitsministeriet 2015.

²³⁶ Persoonlijke communicatie Deense expert terrorismebestrijding, 12 april 2016.

nodig is: kan dit aangepakt worden door een maatschappelijk werker of een mentor of moet de PET erbij betrokken worden?²³⁷

Ministeriële coördinatie

Binnen de PET is de eenheid *Centre for Prevention* sinds 2007 verantwoordelijk voor het keren van radicalisering. Zij gaan in gesprek met individuen waarvan de PET vindt dat ze een bedreiging voor de samenleving zijn en ook met individuen veroordeeld voor gewelddadig extremisme of terrorisme. Daarnaast traint, adviseert en begeleidt het *Centre for Prevention* eerstelijns-werkers (politie, sociale dienst, psychiatrie en reclassering). Tot slot onderhoudt het *Centre* contact met individuen en maatschappelijke instellingen die een rol kunnen spelen bij het terugdringen van het potentieel voor radicalisering.²³⁸ Het *Centre* verbindt zodoende de lokale en landelijke aanpak en ziet toe op de coördinatie ervan.

De rol van coördinerend orgaan deelt het *Centre* met het Agentschap voor internationale rekrutering en integratie (SIRI), een onderdeel van het ministerie van Immigratie, Integratie en Volkshuisvesting.²³⁹ SIRI vervult in grote lijnen dezelfde taken als het *Centre* – naast coördinatie ook training, advies en begeleiding – hoewel met een iets andere nadruk. Zo biedt SIRI ondersteuning aan gemeenten en politie in gevallen van rekrutering en uittreding. Ook doet het aan kennisverspreiding en bewustwording door het uitgeven van een (meertalig) pamflet onder de titel ‘Bent u bang dat uw zoon of dochter op weg is naar Syrië?’ SIRI maakt tevens de training en inzet van mentoren en coaches mogelijk die ouders en familieleden bijstaan in geval van een radicaliserend familielid.²⁴⁰ Dit stelsel van coaches en mentoren wordt gezien als cruciaal onderdeel van de Deense aanpak van radicalisering. Het uitgangspunt is dat actoren die het beste zicht hebben op mogelijk geradicaliseerde personen en die in staat zijn vertrouwen te winnen om deze personen te bereiken, een belangrijke rol kunnen spelen bij het tegengaan van radicalisering.

²³⁷ Hemmingsen 2015, p. 27-28.

²³⁸ Politiets Efterretningstjeneste 2014, p. 15.

²³⁹ Denemarken heeft sinds 2001 een ministerie dat zich met integratie bezighoudt.

²⁴⁰ Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 2016.

Duitsland

Een veld met veel spelers

Terrorismebestrijding valt toe aan het *Bundeskriminalamt* (BKA) en het *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) als het gaat om de binnenlandse veiligheid. Beide instanties ressorteren onder het ministerie van Binnenlandse Zaken (BMI). Daarnaast dragen de *Bundesnachrichtendienst* (BND) en de *Militärischer Abschirmdienst* (MAD) onder andere verantwoordelijkheid voor het tijdig identificeren van buitenlandse (terroristische) bedreigingen tegen de nationale veiligheid.²⁴¹ De BND rapporteert aan de Bondskanselier – het kantoor van de Bondskanselier – terwijl de MAD aan het ministerie van Defensie bericht. Deze diensten vertegenwoordigen het federale niveau. In de Bondsrepubliek Duitsland zijn het echter de zestien deelstaten die primair verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid. Enkel onder specifieke omstandigheden – dreiging van internationaal terrorisme – is er een rol voor de BKA en BfV bij het handhaven van de binnenlandse veiligheid.²⁴² Elke deelstaat beschikt daarom ook over een eigen rechedienst (*Landeskriminalamt*, LKA) en veiligheidsdienst (*Landesamt für Verfassungsschutz*, LfV).

De verdeling van competenties tussen het federale en deelstatelijke niveau is terug te voeren op terughoudendheid over een gecentraliseerde politiemacht gezien ervaringen met de *Gestapo* en de *Stasi* in het verleden.²⁴³ Tot een wijziging van de grondwet in 2008 was de rol van de BKA bijvoorbeeld beperkt tot het ondersteunen van deelstaten bij politietaken. Zelfstandig onderzoek door de BKA naar het (voorkomen) van internationaal terrorisme vereiste toestemming van de deelstaten. De effectiviteit van de federale en deelstatelijke politie- en veiligheidsdiensten als terrorismebestrijders wordt nog steeds negatief beïnvloed door de wedijver over verantwoordelijkheden tussen het federale en deelstatelijke niveau.²⁴⁴ Daarbij moet worden aangekend dat er in de afgelopen jaren wel enige verbetering is opgetreden.

²⁴¹ Duitsland kent een zogenoemd ‘Trennungsgebot’ waarbij de grondwet de politietaken en de veiligheidsdiensten als gescheiden activiteiten beziet. Hellmuth 2016, p. 97 wijst erop dat er discussie is over de vraag of deze scheiding in de grondwet enkel organisatorisch van aard is of ook een grondwettelijk karakter heeft.

²⁴² Deutscher Bundestag 2011c, p. 3.

²⁴³ Hellmuth 2016, p. 96.

²⁴⁴ Hellmuth 2016, p. 91-92.

Coördinatie

De aanslagen in Madrid in 2004 waren ook in Duitsland aanleiding om de onderlinge samenwerking tussen de verschillende politie- en veiligheidsdiensten te verbeteren. In december 2004 werd het *Gemeinsame Terrorismusabwehr Zentrum* (GTAZ) opgericht. Dit is geen zelfstandig orgaan, maar een samenwerkings- en communicatieplatform van maar liefst 40 instanties die betrokken zijn bij het handhaven van de binnenlandse veiligheid. Het GTAZ heeft ook een analyse-functie. Het orgaan produceert ook dreigingsanalyses en strategische analyses met betrekking tot internationaal terrorisme.²⁴⁵

Naast de federale en deelstatelijke politie- en inlichtingendiensten zijn dat onder meer de MAD, het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF), de *Generalbundesanwalt* (federale openbaar aanklager), het *Zollkriminalamt* (recherchedienst van de douane) en de *Bundespolizei* (federale politie).²⁴⁶ Het GTAZ is in hoofdzaak gewijd aan de aanpak van ‘islamistische Terrorismus’.²⁴⁷ Na het bekend worden van de geweldsdaden van de Nationaalsocialistische Ondergrondse (*Nationalsozialistischer Untergrund*, NSU) werd een soortgelijk samenwerkings- en uitwisselingsorgaan voor rechtsextremisme opgericht.²⁴⁸

Deradicalisering en de rol van niet-gouvernementele organisaties

Bij het tegengaan van radicalisering zijn op federaal niveau diverse partijen betrokken. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben in 2009 binnen het GTAZ een ‘Arbeitsgruppe Deradikalisierung’ opgericht om een grotere rol te kunnen spelen bij het voorkomen van zowel jihadisme en deradicalisering.²⁴⁹ Zo is er binnen deze werkgroep aandacht voor het bestuderen van (de ontwikkeling van) jihadistische ideologieën, het vroegtijdig onderkennen

²⁴⁵ Persson 2013, p. 26.

²⁴⁶ Gezien het ‘Trennungsgebot’ zijn in het kader van het GTAZ de activiteiten van politiediensten enerzijds en inlichtingendiensten anderzijds institutioneel strikt gescheiden. In verschillende werkgroepen treft het personeel van de beide type diensten elkaar wel, zie Bundesamt für Verfassungsschutz 2016a.

²⁴⁷ Bundesamt für Verfassungsschutz 2016a.

²⁴⁸ Aanvankelijk is dit het *Gemeinsame Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus/Terrorismus* (GAR) dat in december 2011 van start gaat. In november 2012 krijgt het een nieuwe naam, het *Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum* (GETZ), en een breder aandachtsgebied: extremisme en terrorisme vanuit linkse hoek, vreemdelingenhaat, contraspionage en contraproliferatie, zie Bundesamt für Verfassungsschutz 2016b.

²⁴⁹ Endres 2014, p. 4.

van radicalisering, het identificeren van mogelijkheden met radicaliserende individuen in contact te blijven en begeleiding en steun te bieden voor de omgeving (familie en vrienden) van de radicaliserende.²⁵⁰

Bij dit laatste thema – steun en begeleiding voor de omgeving – speelt het BAMF, ook deelnemer in het GTAZ, een grote rol. Het BAMF valt onder het BMI en houdt zich bezig met de asielprocedures en ook het stimuleren en coördineren van de integratie van migranten.²⁵¹ Sinds 2012 huisvest het BAMF ook een adviescentrum op het gebied van radicalisering, in het bijzonder met betrekking tot ‘islamistische groeperingen’.²⁵² Zo is er een hotline voor hulpzoekenden in de omgeving van radicaliserende individuen. De hotline garandeert onder bepaalde omstandigheden de anonimiteit van de beller. Een reden om deze anonimiteit op te heffen is als tijdens het gesprek blijkt dat de veiligheid in het geding is en de autoriteiten erbij betrokken moeten worden.²⁵³

Het BAMF onderhoudt ook contacten met maatschappelijke instellingen die concrete begeleiding bieden bij deradicalisering. Eén van deze instellingen is HAYAT-Deutschland die sinds 2011 als eerste in Duitsland in de omgeving Berlijn en Oost-Duitsland trajecten aanbiedt voor de omgeving (ouders, vrienden, onderwijzers, werkgevers) als het radicaliserende individu zelf.²⁵⁴ HAYAT-Deutschland is onderdeel van het *ZDK Gesellschaft Demokratische Kultur*. Deze instelling begon in 2000 met EXIT-Deutschland, een traject voor individuen die met het rechtsextremisme willen breken.²⁵⁵

In het algemeen zijn in Duitsland de initiatieven voor het tegengaan van radicalisering en die voor deradicalisering nauw verwant aan de algemene aanpak van extremisme zoals die in Deel één ter sprake kwam. Dat betreft zowel de wijze van organisatie (gerichte samenwerking en coördinatie tussen overheid en maatschappelijke instellingen) als de gehanteerde methoden.

²⁵⁰ Endres 2014, p. 4-5.

²⁵¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a.

²⁵² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016b.

²⁵³ Endres 2014, p. 8.

²⁵⁴ HAYAT-Deutschland 2016. Zie Endres 2014, p. 7 voor een overzicht van andere maatschappelijke instellingen die vergelijkbare trajecten aanbieden.

²⁵⁵ EXIT Deutschland 2016.

Frankrijk

De onderzoeksrechter als nieuwe speler

Frans contraterrorismebeleid is sinds het midden van de jaren tachtig vooral een zaak van politie en justitie. Het moment van ingrijpen wordt, mede op aangeven van inlichtingendiensten, bepaald door een (mogelijke) wetsovertreding. Dit is een aanzienlijke koerswijziging ten aanzien van de decennia ervoor, toen het buitenlandse beleid een sterke stempel drukte op de aanpak van met name internationaal terrorisme. De gedachte was dat als Frankrijk zich zo neutraal mogelijk zou opstellen ten aanzien van kwesties waar buitenlandse terroristische groeperingen voor streden, dit de beste manier zou zijn om het land te vrijwaren van aanslagen.²⁵⁶

Midden jaren tachtig komt er een einde aan de nadruk op diplomatie om terrorisme tegen te gaan. De Franse autoriteiten slagen er niet direct in het hoofd te bieden aan een serie bomaanslagen en dit roept vragen op over hoe het land terrorisme zou moeten aanpakken.²⁵⁷ Met de wetwijziging van 1986 komt er een nieuwe actor in het domein terrorismebestrijding bij: de onderzoeksrechter. Hiermee krijgt de strafrechtelijke aanpak van terrorisme verder gestalte. Deze rechter vervult een toonaangevende functie bij de aanpak van terrorisme. De onderzoeksrechter krijgt zaken rondom terrorisme doorverwezen van lokale aanklagers.²⁵⁸ Hij bepaalt vervolgens of de daders voor vervolging in aanmerking komen, waarmee de functie het midden houdt tussen een openbaar aanklager en advocaat.

Deze rechters mogen zodoende gerechtelijk onderzoek instellen en opdracht verlenen tot het doen van huiszoekingen, tappen en dagvaarden. In de praktijk werken ze nauw samen met de *Direction de la Surveillance du Territoire* (DST), één van de binnenlandse inlichtingendiensten (zie onder het kopje ‘Coördinatie’ meer over de organisatorische herindeling van deze diensten). Daadwerkelijke vervolging van de daders geschiedt door een

²⁵⁶ Shapiro en Suzan 2003, p. 69-70.

²⁵⁷ Deze episode in de Franse geschiedenis van terrorismebestrijding is lange tijd omgeven door controversen (en wellicht nog steeds) vanwege de suggestie dat er een einde kwam aan de bomaanslagen door een politieke overeenkomst tussen Frankrijk en Syrië en Iran als instigators van het geweld. Zie Shapiro en Suzan 2003, p. 74.

²⁵⁸ De Franse benaming van deze rechters is ‘juge d’instruction’ en de functie is een algemeen onderdeel van het Franse rechtssysteem. Zie E-Justice 2016.

reguliere rechtbank.²⁵⁹ Er wordt gesteld dat het systeem van onderzoeksrechters depolitiserend werkt, omdat de beslissing over de aard en aanpak van de problematiek voor een groot deel uit handen van de politiek genomen wordt doordat de onderzoeksrechters beslissen of vervolging aan de orde is. Tegelijkertijd is een veelgehoorde kritiek dat er geen controle is op hun functioneren.²⁶⁰

Coördinatie

Medio jaren tachtig zijn voortdurend pogingen ondernomen om de onderlinge samenwerking en deling van informatie op het gebied van contraterrorisme te bevorderen. UCLAT is sinds 1984 actief om de operationele informatiedeling te bevorderen. Daarboven staat het *Comité Interministériel de Lutte Anti-Terroriste* (CILAT), een interministerieel orgaan dat beleidsmaatregelen coördineert.²⁶¹ Na de aanslagen op 11 september 2001 benoemt president Jacques Chirac een ‘Monsieur sécurité’, een presidentieel adviseur ter versterking van het toezicht en de coördinatie op het gebied van veiligheid en terrorismebestrijding.²⁶² In 2002 wordt de binnenlandse veiligheidsraad (*Conseil de Sécurité Intérieur*, CSI) nieuw leven in geblazen. Deze reeds bestaande, maar inactieve raad voor binnenlandse veiligheid, onder voorzitterschap van de president, is ook gericht op het verbeteren van de onderlinge coördinatie op een nog hoger strategisch niveau dan CILAT; in 2007 wordt de CSI samengevoegd met de defensieraad tot een raad voor defensie en nationale veiligheid (*Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*, CDSN).²⁶³

Dan is er nog de raad voor binnenlandse inlichtingen (*Conseil du Renseignement Intérieur*, CRI), die sinds 2004 meer samenhang dient te brengen in de activiteiten van beide binnenlandse inlichtingendiensten, de DST en de *Direction Centrale des Renseignements Généraux* (DCRG), en de politiediensten (*Police Judiciaire* (PJ) en Gendarmerie). De CRI is al in 2008 over-

²⁵⁹ In Frankrijk heeft het hof van assisen (‘cour d’assises’) jurisdictie over ernstige misdrijven waar ook terrorisme onder valt. Normaliter bestaat dit hof uit drie rechters en zes juryleden (burgers), maar bij terrorismezaken zijn er geen juryleden aanwezig. Zie E-Justice 2016.

²⁶⁰ Shapiro 2007, p. 138-139, 145-146, 148, 155.

²⁶¹ Hieraan nemen deel de hoge functionarissen (‘directeurs de cabinet’) van de president, de premier, de ministeries van Buitenlandse Zaken, Overzeese gebieden, Defensie en verder de politie, gendarmerie en UCLAT. Zie Bigo 2006, p. 13.

²⁶² Hellmuth 2016, p. 201-202.

²⁶³ Hellmuth 2016, p. 202-203. De CSI bestaat naast de president uit de premier, de ministeries van Binnen- en Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Budget, Economie en Financiën.

bodig door de samenvoeging datzelfde jaar van de DST en de DGRC tot de *Direction Centrale du Renseignement Intérieur* (DCRI). In 2012 wordt de naam DCRI veranderd in *Générale de la Sécurité Intérieure* (DGSJ).²⁶⁴ Het beleidsdomein wordt overzichtelijker waardoor de behoefte tot coördinatie minder urgent wordt. De inlichtingendienst van het gevangeniswezen, opgericht in 2003 ter identificatie en monitoring van radicalisering onder gevangenen, begint na de aanslag door Merah (2012) met het delen van informatie met de andere inlichtingendiensten.²⁶⁵

Twee aspecten vallen op wat betreft pogingen om de coördinatie tussen de verschillende ministeries en diensten te verbeteren. Ten eerste de grotere rol die de president is gaan spelen in het domein van de binnenlandse veiligheid ('Monsieur sécurité', de CRI en CDSN), terwijl dit traditioneel de verantwoordelijkheid is van de premier; er is centralisatie in de richting van de uitvoerende macht.²⁶⁶ Ten tweede, de commissie Feneche die in 2016 oordeelde dat na de twee grote aanslagen in Parijs verdere stroomlijning van het werk van de inlichtingendiensten noodzakelijk was.²⁶⁷ In het licht van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is het geen verrassende conclusie.

Lagere bestuursniveaus en de scheiding tussen kerk en staat

Ook op lagere bestuursniveaus worden er maatregelen genomen om de 'radicale islam' aan te pakken. Dit gebeurt sinds 2005 op regionaal niveau met bestuurlijke maatregelen die uitgevoerd worden door eenheden die bestaan uit meerdere overheidsdiensten (belasting, politie, *préfecture*, diergezondheid). Deze eenheden bezoeken instellingen die worden verdacht van activiteiten gerelateerd aan 'radicaal islamisme' en voeren controles uit gericht op de naleving van de regelgeving.²⁶⁸ Dit is een uiting van contraterrorismebeleid gericht op handelen bij wetsovertredingen zoals beschreven in het vorige hoofdstuk over Frankrijk.

Daarnaast zorgt de strikte Franse opvatting van de scheiding tussen kerk en staat (*laïcité*) ervoor dat de aanwezigheid van religie en daarmee de deelname van religieuze instituten in het publieke domein als partner in de

²⁶⁴ Hellmuth 2015, p. 984.

²⁶⁵ Hellmuth 2015, p. 990.

²⁶⁶ Hellmuth 2015, p. 985.

²⁶⁷ Sanderson 2016.

²⁶⁸ Ragazzi 2014, p. 28. De 'préfet' is de vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken op lokaal niveau.

aanpak van radicalisering uit den boze is. De praktijk van ‘community policing’ die veel gangbaarder is in bijvoorbeeld Nederland en het VK, zal daarom in Frankrijk moeilijker ingang vinden.²⁶⁹ Niettemin zijn er contacten tussen inlichtingendiensten en vertegenwoordigers van bepaalde religieuze gemeenschappen, maar deze contacten hebben geen officieel karakter.²⁷⁰ Toch oefent de Franse overheid wel degelijk indirecte invloed uit op de wenselijkheid van bepaalde religieuze stromingen. De toekenning van Frans burgerschap of de vergunning voor de bouw van een moskee vereist bijvoorbeeld goedkeuring van de inlichtingendiensten.²⁷¹

De praktijk van *laïcité* beperkt de formele betrokkenheid van maatschappelijke actoren zoals religieuze instellingen bij de vroegtijdige aanpak van terrorisme. Tegelijkertijd staat de Franse aanpak van deradicalisering nog in de kinderschoenen volgens berichtgeving in de media.²⁷² In het licht van de noviteit van anti-radicalisering als beleidsdomein in Frankrijk en in het bijzonder door de strikte scheiding van kerk en staat, is het nog onduidelijk welke vorm anti-radicaliseringsbeleid zal krijgen. Het plan van 2016 verwijst onder andere naar het onderwijs, sportclubs, interregionale teams die ondersteuning bieden aan personen die radicaliseren en het opleiden van personen die contact moeten maken met populaties die kwetsbaar zijn voor radicalisering.²⁷³ Welke instellingen of overheidsdiensten een rol gaan spelen bij het tegengaan van radicalisering is nog onzeker. Zo blijken de medewerkers van de telefonische hulplijn voornamelijk voormalig medewerkers van de inlichtingendiensten te zijn.²⁷⁴

²⁶⁹ Ragazzi 2014, p. 10, 35.

²⁷⁰ Ragazzi 2014, p. 10.

²⁷¹ Ragazzi 2014, p. 10.

²⁷² Zie bijvoorbeeld Renout 2016.

²⁷³ Premier Ministre 2016, p. 7-8.

²⁷⁴ Hellmuth 2015, p. 988.

Verenigd Koninkrijk

Van dreiging naar beleid

Verschillende overheidsorganen spelen een rol bij het bepalen van het beleid rondom CONTEST. De dreiging wordt in kaart gebracht door middel van vertrouwelijke dreigingsanalyses opgesteld door het *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC). Dit samenwerkingsverband is opgericht in 2003 en gevestigd in het hoofdkwartier van de binnenlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst (MI5) in Londen. JTAC analyseert nationale en internationale inlichtingen, stelt op basis daarvan dreigingsniveaus vast en informeert ministeries en overheidsdiensten over de terroristische dreiging. Ook produceert deze dienst rapporten over bijvoorbeeld aan terrorisme gerelateerde ontwikkelingen en terroristische netwerken.²⁷⁵ De vertrouwelijke dreigingsanalyses van JTAC zijn een belangrijke input voor de jaarlijkse ‘National Risk Assessment’. Aan de hand van deze assessment formuleert de Britse overheid doelstellingen voor elk van de vier pijlers van CONTEST.

De *National Security Council* wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de beleidsuitvoering. Deze raad bestaat uit de ministers met aan het hoofd de premier en werd in 2010 opgericht om toezicht te houden op alle zaken met betrekking tot nationale veiligheid, inlichtingen en defensie. Voor het behalen van de doelstellingen is de minister van Binnenlandse Zaken (de *Home Secretary*) de eindverantwoordelijke. De OSCT (een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken) is verantwoordelijk voor de coördinatie van CONTEST. Op het gebied van contra-extremisme is de coördinatie in handen van de *Extremism Taskforce* van de premier.

De OSCT had naast het coördineren van CONTEST ook een leidende rol bij de totstandkoming van de CONTEST-strategie die in 2011 verscheen. De OSCT wordt hierin bijgestaan door de ministeries, de *Devolved Administrations*, de politie en de inlichtingendiensten, die allen ook belast zijn met de uitvoering van de strategie. Na 2010 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken tevens een breder publiek geraadpleegd over specifieke thema's binnen CONTEST. Dit is tot dusverre zes keer gebeurd. Zo startte in november 2010 een drie maanden durend consultatieproces voor de nieuwe Prevent-strategie. Door het organiseren van bijeenkomsten, focusgroepen en een

²⁷⁵ Persson 2013, p. 27.

online enquête zijn onder andere lokale overheden, geloofsgemeenschappen en studenten geconsulteerd.²⁷⁶ Desondanks wordt de strategie bekritiseerd vanwege de kleine rol die de moslimgemeenschap heeft gespeeld bij de totstandkoming ervan.²⁷⁷

Pursue, Protect en Prepare

Bij de uitvoering van het contraterorismebeleid zijn veel verschillende overheidsactoren betrokken. De inlichtingendiensten, politiediensten en het Britse Openbaar Ministerie, de *Crown Prosecution Service* (CPS), spelen een centrale rol. De drie voornaamste inlichtingendiensten in het VK zijn de *Security Service* of MI5, de *Secret Intelligence Service* of MI6 en het *Government Communications Headquarters* (GCHQ). MI6 en GCHQ opereren onder de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken.

MI5, na de Koude Oorlog aangewezen als de leidende dienst op het gebied van terrorismebestrijding, richt zich op de binnenlandse dreiging. Reeds genoemd is de oprichting van JTAC in 2003 ter verbetering van de coördinatie tussen MI5, MI6, GCHQ, *Defence Intelligence* (DI), het ministerie van Buitenlandse Zaken en de politie beter te kunnen coördineren. MI5 werkt nauw samen met de voornaamste politiedienst in de regio Londen die zowel inlichtingen vergaart als aan terrorismebestrijding doet: het *Counter-Terrorism Command* (CTC, ook wel SO15) van de *Metropolitan Police Service* (MPS).²⁷⁸ Via het PCTN staan de operationele activiteiten van de MPS in verbinding met regionale en nationale politie-netwerken.²⁷⁹

In het kader van Pursue houden de bovengenoemde diensten zich bezig met het doen van onderzoek naar terrorisme en het verstoren van dreigingen. Vervolging wordt gedaan door de CPS. Daarnaast bekijken de politie- en inlichtingendiensten, samen met de *National Offender Management Service* (NOMS) van het ministerie van Justitie, naar de risico's die uitgaan van veroordeelde terroristen.²⁸⁰ De *National Counter-Terrorism Security Office* (NaCTSO), onderdeel van de *National Police Chiefs' Council* (NPCC), on-

²⁷⁶ HM Government 2011c.

²⁷⁷ Skoczylis 2015; Ganesh 2015.

²⁷⁸ Het CTC/SO15 is een fusie tussen de Special Branch (SO12) en Anti-Terrorism Branch (SO13).

²⁷⁹ HM Government 2011a, p. 115.

²⁸⁰ HM Government 2011a, p. 123. In Engeland en Wales is de NOMS verantwoordelijk voor revalidatietrajecten en het functioneren van gevangenen. Ook overziet de NOMS de reclassering. Zie: National Offender Management Service z.d.

dersteunt een netwerk van ongeveer 190 contraterrorisme adviseurs (CTSA's) die werkzaam zijn bij lokale politie-eenheden. Zij hebben de taak om te assisteren op alle vlakken van Protect en Prepare.²⁸¹

Naast overheidsactoren zijn ook niet-gouvernementele actoren betrokken bij de uitvoering van contraterrorismebeleid. Met name op het gebied van Protect hebben de afgelopen jaren een aantal veranderingen plaatsgevonden. In de eerste publieke versie van CONTEST uit 2006 was de rol van niet-gouvernementele actoren beperkt tot publiek-private samenwerking bij de bescherming van kritieke infrastructuur (*Critical National Infrastructure*, CNI).²⁸² Daarentegen refereert het jaarverslag uit 2015 aan samenwerking met actoren binnen uiteenlopende domeinen, waaronder communicatie, internet, infrastructuur en CNI, wetenschap en technologie, en vrijwilligersorganisaties.²⁸³ Voorbeelden van samenwerkingsverbanden zijn 'Project Griffin' en 'Project ARGUS'. Bij deze projecten worden onder andere managers, baliemedewerkers en veiligheidspersoneel geïnformeerd over terrorisme-gerelateerde onderwerpen of getraind in het voorkomen van, het handelen tijdens en het herstellen na een aanslag. Bijkomende doelen van deze projecten zijn het creëren van vertrouwen en het delen van informatie rondom terrorisme en criminaliteit.

Naar aanleiding van het beleidsdocument 'National Security Through Technology' heeft de overheid in 2014 aanvullende stappen genomen om de samenwerking met de commerciële sector te versterken.²⁸⁴ Hiertoe behoren het oprichten van het 'Security and Resilience Growth Partnership' (SRGP), het *Security Innovation and Demonstration Centre* (SIDC) en de oprichting van een nieuwe functie binnen het OSCT: de 'Director of Security Industry Engagement'.²⁸⁵ Met het creëren van deze laatste functie lijkt de overheid de betrokkenheid van de commerciële sector te zien als integraal onderdeel van CONTEST.²⁸⁶

²⁸¹ HM Government z.d.

²⁸² HM Government 2006, p. 24; Rosemont 2014, p. 148.

²⁸³ HM Government 2015; Rosemont 2014, p. 148.

²⁸⁴ Ministry of Defence 2012.

²⁸⁵ Voor meer informatie, zie: Home Office z.d.

²⁸⁶ Rosemont 2014, p. 149.

Prevent

Beleid rondom Prevent wordt met name lokaal uitgevoerd, dat wil zeggen, in gevangenissen, onderwijsinstellingen en wijken.²⁸⁷ De organisatie van Prevent is hierin vergelijkbaar met dat van de ‘Crime Safety Partnerships’ (CSP).²⁸⁸ De implementatie van Prevent gebeurt zodoende door diverse actoren, zoals de politie, sociaal werkers, religieuze gemeenschappen, onderwijsinstellingen, de reclassering en gevangenissen. Een netwerk van coördinatoren ziet toe op de afstemming van de werkzaamheden van deze actoren en ondersteunt de activiteiten van Prevent. Er zijn twee typen Prevent-coördinatoren. De eerste is een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken (*Home Office*) die de lokale overheid assisteert met het opstellen en implementeren van een actieplan. De tweede assisteert onderwijsinstellingen en verzorgt trainingen.²⁸⁹

De politie is voor een belangrijk deel het publieke gezicht van Prevent door de inzet van *Prevent Engagement Officers* (PEO’s).²⁹⁰ Deze PEO’s ondersteunen het netwerk van coördinatoren, begeven zich in de wijken en geven informatie over bijvoorbeeld politieke spanningen in de buurt door aan andere Prevent-partners.²⁹¹ Onder andere via de PEO’s worden de verschillende (lokale) actoren met elkaar verbonden. Ook speelt de politie een centrale rol in het Channel-programma – de hoeksteen van Prevent. De politie coördineert de inzet van een interdisciplinair netwerk van actoren. De lokale overheid is daar standaard bij betrokken. Afhankelijk van de casus kunnen ook onder andere de *National Health Service* (NHS), sociaal werkers, onderwijsinstellingen, diensten inzake jeugdcriminaliteit, het ministerie van Binnenlandse Zaken, *Troubled Families Teams*, het gevangeniswezen en de reclassering betrokken worden.²⁹²

Voor gemeenschappen is er binnen Prevent een belangrijke rol weggelegd. Zo stelt de overheid dat gemeenschappen vaak beter in staat zijn dan de overheid zelf om extremistische narratieven te weerleggen.²⁹³ Onderzoek uit

²⁸⁷ HM Government 2011a, p. 112.

²⁸⁸ Skoczylis 2015.

²⁸⁹ Mastroe 2016, p. 53.

²⁹⁰ Lakhani 2012, p. 192.

²⁹¹ HM Government 2011a, p. 70.

²⁹² HM Government 2015c, p. 7. Het nationale *Troubled Families*-programma is in 2011 gelanceerd. Een *Troubled Families Team* ondersteunt de lokale overheden met interventies en steun aan families. De teams vallen onder de verantwoordelijkheid van de DCLG.

²⁹³ HM Government 2011b, p. 7.

2009 en 2010 liet zien dat de praktijk echter een gemengd beeld opleverde over het benutten van deze capaciteiten. Zo bleek dat lokale overheden selectief de dialoog aangingen met personen of organisaties die gemeenschappen vertegenwoordigden. Ook namen lokale overheden besluiten in het kader van Prevent zonder daarbij gemeenschappen of andere lokale niet-gouvernementele actoren te consulteren of inspraak te verlenen.²⁹⁴

Eén van de redenen die werd gegeven voor het passeren van deze actoren bij de besluitvorming was dat deze over onvoldoende middelen en expertise zouden beschikken.²⁹⁵ Uit recente berichtgeving bleek dat minder dan tien procent van alle verwijzingen in het kader van Channel uit de gemeenschappen afkomstig waren, het overgrote merendeel was afkomstig van scholen, welzijnsinstellingen en de zorgsector.²⁹⁶ Tot slot heeft de keuze bepaalde Prevent-partners voor ophef gezorgd. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Theresa May stelde in het voorwoord van de nieuwe Prevent-strategie in 2011 dat in bepaalde gevallen extremistische organisaties werden gesubsidieerd die juist aangepakt hadden moeten worden.²⁹⁷

²⁹⁴ Briggs 2010, p. 976-977; Kundnani 2009, p. 15-17.

²⁹⁵ Briggs 2010, p. 977.

²⁹⁶ Hamilton 2015.

²⁹⁷ HM Government 2011b, p. 1.

Verenigde Staten

Beleidsvorming

De nationale contraterrorismestrategie en de nationale CVE-strategie zijn ontwikkeld door de federale overheid zonder tussenkomst van niet-gouvernementele actoren. Zo is de nationale CVE-strategie tot stand gekomen door een *Interagency Policy Committee* (IPC), waarbij beleidsmedewerkers voor nationale veiligheid van het Witte Huis een leidende rol hadden. De strategie is vervolgens besproken met en goedgekeurd door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, Defensie, Justitie, Economische Zaken (*Department of Commerce*), Arbeid (*Department of Labor*), Volksgezondheid en Sociale Zaken (*Health and Human Services*), Onderwijs, Veteranenzaken, Binnenlandse Veiligheid (*Department of Homeland Security*, DHS) en de federale diensten FBI en NCTC om uiteindelijk ondertekend te worden door de president.²⁹⁸ Op lokaal niveau is een andere procedure gevolgd. De drie raamwerken van de ‘Three City Pilot’ zijn tot stand gekomen in overlegstructuren waarbij zowel overheidsactoren en niet-gouvernementele actoren betrokken waren. Hiertoe behoorden ook de moslingemeenschappen in de drie steden.

Coördinatie en uitvoering van het contraterrorismebeleid

Na de aanslagen op 11 september 2001 kondigde president George W. Bush de oprichting van het *Office of Homeland Security* (OHS) aan. Deze werd door de ‘Homeland Security Act’ van 2002 vervangen door het DHS. Meer dan twintig federale instellingen die zich bezighouden met ‘homeland security’ werden onderdeel van dit nieuwe ministerie. Het ministerie zou de coördinatie en samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten moeten verbeteren – en nieuwe aanslagen moeten voorkomen.²⁹⁹ De kerntaken van het ministerie hebben dan ook voornamelijk betrekking op terrorismebestrijding.³⁰⁰ Ondanks deze bundeling van overheidsdiensten op het terrein van de binnenlandse veiligheid in één ministerie is het DHS niet als enige verantwoordelijk voor veiligheid en terrorismebestrijding.³⁰¹ Andere

²⁹⁸ White House 2011b.

²⁹⁹ Nemeth 2010.

³⁰⁰ Clarke 2004, p. 119.

³⁰¹ Clarke 2004, p. 125.

belangrijke actoren die hierna worden toegelicht zijn het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie.

Deel één ging al kort in op het *Office for Combating Terrorism* dat na de gijzeling in München in 1972 werd opgericht als onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze instelling, inmiddels bekend onder de naam *Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism*, is belast met het ontwikkelen en coördineren van contraterrore-initiatieven gericht tegen de dreiging vanuit het buitenland. Communicatie inzake CVE naar buitenlands publiek behoort tot de verantwoordelijkheid van het *Global Engagement Center* van het ministerie van Buitenlandse Zaken – vóór 2016 genaamd het *Center for Strategic Counter-Terrorism Communications*. Deze coördineert, integreert en synchroniseert deze berichtgeving en probeert daarmee propaganda van organisaties zoals IS en Al Qaida te weerleggen en een alternatief betoog te bieden.³⁰²

De *Counterterrorism Section* (CTS) van het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid rondom zowel internationaal als binnenlands terrorisme.³⁰³ Daarnaast is het ministerie van Justitie betrokken via de FBI die de *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF's) coördineert. De JTTF's zijn netwerken van diensten met een taak op het gebied van wetshandhaving die contraterroreonderzoeken uitvoeren en deze informatie delen met partners.³⁰⁴ Een vergelijkbare functie hebben de *fusion centers* die onder gedeelde verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van Justitie en het DHS. In een *fusion center* wordt informatie gedeeld tussen verschillende niveaus binnen de inlichtingen- en wetshandhavingdiensten evenals met andere relevante partners zoals commerciële actoren die kritische infrastructuur beheren.³⁰⁵

Het DHS, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de FBI maken deel uit van de in totaal zeventien Amerikaanse diensten die inlichtingenwerk verrichten (de *Intelligence Community*, IC).³⁰⁶ Hiertoe behoort ook het NCTC,

³⁰² U.S. Department of State 2016b.

³⁰³ U.S. Department of Justice z.d.

³⁰⁴ U.S. Department of Homeland Security z.d. a.

³⁰⁵ U.S. Department of Homeland Security en U.S. Department of Justice 2006, p. 17.

³⁰⁶ De 14 andere leden zijn: Air Force Intelligence, Army Intelligence, Central Intelligence Agency, Coast Guard Intelligence, Defense Intelligence Agency, Department of Energy, Department of the Treasury, Drug Enforcement Administration, Marine Corps Intelligence, National Geospatial-Intelligence Agency, National Reconnaissance Office, National Security Agency, Navy Intelligence het de Office of the Director of National Intelligence.

een onderdeel van de *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) die de samenhang in de Amerikaanse inlichtingengemeenschap moet bevorderen. Dit is de opvolger van het *Terrorist Threat Integration Center* (TTIC), dat in 2003 werd opgericht in reactie op het evaluatierapport van de commissie die de aanslagen op 11 september 2001 onderzocht.³⁰⁷

Dan is er nog het NCTC. Dit is een samenwerkingsverband tussen verschillende actoren, waaronder de *Central Intelligence Agency* (CIA) en de FBI. In deze hoedanigheid is het NCTC onder andere belast met het opstellen van terrorisme-gerelateerde analyses en het adviseren van de *Director of National Intelligence* (DNI) over inlichtingenoperaties en -analyses inzake contraterrorisme. Dit maakt de NCTC de primaire dienst om inlichtingen op het gebied van contraterrorisme te integreren en te analyseren (met uitzondering van binnenlands terrorisme).³⁰⁸ In dit kader verzamelt en integreert de dienst informatie uit de gehele IC en stelt op basis daarvan uiteenlopende analyses op die worden verspreid onder beleidsmakers, politie-, inlichtingen en defensiediensten, en andere diensten met betrekking tot binnenlandse veiligheid en buitenlandse zaken.³⁰⁹ Het grote publiek wordt geïnformeerd via het in Deel één genoemde NTAS systeem van het DHS.

Coördinatie en uitvoering van het CVE-beleid

Een aantal federale instellingen die bij contraterrorismebeleid een rol spelen, heeft tevens een centrale rol bij het CVE-beleid. Coördinatie van de CVE-strategie op nationaal niveau gebeurt door de *National Task Force*. Deze is opgericht in november 2010 en wordt geleid door het DHS en het ministerie van Justitie. Alle ministeries en federale diensten die betrokken zijn bij ‘community engagement’ zijn in deze taskforce vertegenwoordigd. De federale overheid neemt de rol aan van facilitator en informatiepunt voor lokale overheden en netwerken. Belangrijke spelers binnen de overheid zijn de federaal procureurs (‘U.S. Attorneys’), de FBI, de *Civil Rights Division* en de *Community Relations Service* van het ministerie van Justitie en het *Office for Civil Rights and Civil Liberties* (OCRL) van het DHS. De Amerikaanse overheid erkent dat samenwerking met de gemeenschappen, de private

³⁰⁷ Voor het rapport zie: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004.

³⁰⁸ National Counterterrorism Center z.d. a. De FBI is de primaire organisatie voor informatievergaring en analyse van binnenlands terrorisme. Zie: Rosenbach 2009.

³⁰⁹ Voorbeelden van dergelijke analyses zijn de ‘President’s Daily Brief’ (PDB) en het dagelijkse ‘National Terrorism Bulletin’ (NTB).

sector en burgers essentieel is in het kader van CVE.³¹⁰ Welke concrete rollen deze niet-gouvernementele actoren dienen te vervullen blijft echter onduidelijk.

Ook met betrekking tot de lokale strategieën van Minneapolis-St. Paul, Boston en Los Angeles vindt ondersteuning en coördinatie plaats door (federale) overheidsactoren. Het ministerie van Justitie overziet het gehele CVE-pilotprogramma. De federale procureurs van de staten Minnesota, Massachusetts en Californië doen dat voor respectievelijk Minneapolis-St. Paul, Boston en Los Angeles. Deze programma's worden tevens uitgevoerd in samenwerking met het Witte Huis, het DHS en het NCTC.³¹¹ Deze actoren coördineren het beleid op federaal niveau en staan in direct contact met lokale veiligheidsdiensten en gemeenschappen door middel van de eerder benoemde CAB en CREX instrumenten.³¹² De federale overheid richt zich in deze context, net als bij de landelijke CVE-aanpak, vooral op het ondersteunen van de gemeenschappen zodat deze beter in staat zijn te reageren op de behoeften van individuen en families.³¹³

Ter verbetering van de coördinatie van de CVE-aanpak door het DHS werd in september 2015 de oprichting van het *Office for Community Partnerships* (OCP) aangekondigd. Het OCP heeft als doel door middel van coördinatie, innovatie en steun (zoals financiën en training) actoren – op alle niveaus en zowel publiek als privaat – bij te staan inzake CVE. Tegelijkertijd poogt het OCP om vertrouwen en werkrelaties tussen de overheid en de gemeenschappen te bewerkstelligen. Het OCP werkt hierbij samen met de OCRL. Tevens is in het kader van het verbeteren van de coördinatie in januari 2016 de *Countering Violent Extremism Task Force* opgericht. Onder het voorzitterschap van het DHS en het ministerie van Justitie nemen hieraan uitvoerende overheidsinstanties deel om lokaal een efficiëntere ondersteuning inzake CVE te kunnen bieden.³¹⁴ Hiervoor richt de taskforce zich op de vier 'key needs' zoals geïdentificeerd in de evaluatie in 2015 en zoals omschreven in Deel één.

³¹⁰ White House 2011a, p. 3.

³¹¹ Murphy 2014.

³¹² National Counterterrorism Center z.d. b.

³¹³ U.S. Department of Homeland Security z.d. b.

³¹⁴ U.S. Department of Justice 2016.

Uit de lokale plannen in het kader van de ‘Three City Pilot’ blijkt dat lokale niet-gouvernementele actoren een essentiële rol dienen te vervullen bij de uitvoering van het CVE-beleid. Netwerken van overheids- en niet-gouvernementele actoren worden gezien als middel om weerbaarheid tegen extremisme te vergroten. Dergelijke vormen van ‘engagement’ tussen de verschillende actoren lijken met name door de overheid geïnitieerd. Er zijn ook activiteiten die door de lokale gemeenschappen zelf worden ondernomen – zoals projecten gericht op het bevorderen van participatie in de maatschappij – die niet per definitie worden aangeduid met CVE, maar wel in het verlengde liggen van de CVE-agenda.

Andere activiteiten door deze lokale actoren zijn wel specifiek gericht op CVE, zoals initiatieven om de bewustwording omtrent extremisme en rekrutering te vergroten.³¹⁵ Met name instellingen voor (hoger) onderwijs, experts en (vertegenwoordigers van) moslimgemeenschappen krijgen rollen toebedeeld in het kader van CVE. In de plannen van Los Angeles en Boston wordt de commerciële sector benoemd als partner. Het gaat hierbij met name om actoren uit het media-domein om het bereik van narratieven te vergroten en om onderwijsinstellingen die vaardigheden van kwetsbare jongeren kunnen verbeteren.³¹⁶

³¹⁵ Los Angeles Interagency Coordination Group 2015.

³¹⁶ Los Angeles Interagency Coordination Group 2015; U.S. Greater Boston Regional Collaborative 2015.

Conclusie

Terrorismebestrijding en in het bijzonder de aanpak van jihad-isme waar dit rapport zich specifiek op richt, is in de jaren na de aanslagen op 11 september 2001 uitgegroeid tot een belangrijk beleidsterrein dat hoog op de politieke agenda staat in al de zeven onderzochte landen. Een vergelijking tussen de landen leert dat er naast deze overeenkomst ook veel verschillen zijn en dat het beleidsterrein enorm in beweging is. De dynamiek van het beleidsveld wordt in sterke mate beïnvloed door (de dreiging van) aanslagen én de politieke, institutionele en maatschappelijke context. Ook hebben de grenzen van het veld geen vaste vorm. In het ene land is het beleidsterrein jihadisme veel breder dan in het andere land wat deels te maken heeft in welke mate radicalisering hiervan onderdeel uitmaakt.

De belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de inrichting van het beleidsterrein jihadisme zijn de volgende drie:

- De groeiende zichtbaarheid van het beleidsdomein;
- De toename van coördinatie van beleid en informatiedeling;
- De toename van aandacht voor radicalisering en verdere verbreding van beleid.

De laatstgenoemde ontwikkeling is het aspect waarop terrorismebestrijding in de afgelopen tien jaar zich het meest onderscheiden heeft van de decennia ervoor. Voordat we verder in detail ingaan op deze ontwikkelingen volgen hieronder eerst enkele algemene observaties over de inrichting van het beleidsdomein jihadisme in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het VK en de VS.

Algemene observaties

Om in dit concluderende hoofdstuk de ontwikkelingen in het beleidsdomein jihadisme inzichtelijk te maken, geven figuren 8a en 8b op pagina's 96-99 een overzicht. In deze figuren zijn in de linker kolom de landen onder elkaar geplaatst. In figuur 8a geeft de kolom ernaast per land aan wanneer er op het gebied van terrorismebestrijding (T), de aanpak van radicalisering (R), extremisme (E) of jihadisme (J) plannen zijn verschenen.

Figuur 8b geeft per land een overzicht van evaluaties op de vier gebieden. In de volgende kolom zien we welk ministerie momenteel verantwoordelijk is

voor dit terrein. Dan volgt de betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren. De laatste kolom belicht of er coördinatie is van het beleidsveld aanpak jihadisme en zo ja, door welke actor. Figuren 8a en 8b geven inzicht in de ontwikkelingen over tijd en de overeenkomsten en verschillen tussen de landen. Deze ontwikkelingen worden hieronder kort uiteengezet.

- In alle onderzochte landen zijn na de aanslagen op 11 september 2001 aanvullende plannen opgesteld op het gebied van terrorismebestrijding. In veel gevallen zijn deze openbaar, maar niet altijd. België en Duitsland hebben wel plannen liggen, maar deze zijn niet openbaar. Hetzelfde gold aanvankelijk voor het VK, maar het land kwam in 2006 wel met een strategie naar buiten. Denemarken, Nederland en de VS hebben al langere tijd openbare plannen. Frankrijk presenteerde pas in 2016 een plan specifiek op het gebied van terrorismebestrijding;
- Met uitzondering van de VS hebben de ministeries van Justitie of Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid op het gebied van terrorismebestrijding. Het Amerikaanse DHS is weliswaar vergelijkbaar met een ministerie van Binnenlandse Zaken, maar het heeft een veel nauwer blikveld, namelijk de binnenlandse veiligheid. Toch staat deze ontwikkeling niet op zich, in Nederland heeft het ministerie van Justitie sinds 2010 zich ook sterker geprofileerd als veiligheidsactor door de naamswijziging naar het ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Inmiddels beschouwen alle landen de aanpak van radicalisering of extremisme als een beleidsveld met een eigen karakter dat om andere kennis en kunde vraagt dan terrorismebestrijding;
- De begrippen radicalisering en extremisme zijn niet helder afgebakend. Alleen het VK en Nederland hanteren een onderscheid tussen beide begrippen. Het VK is het enige land dat naast de aanpak van radicalisering via de Prevent-strategie sinds kort ook een eigen strategie heeft voor het tegengaan van extremisme;
- In alle landen zijn niet-gouvernementele actoren betrokken bij het beleidsterrein, maar het beeld is wisselend. In het VK, de VS, Duitsland en Nederland zijn deze actoren actief betrokken, zowel bij het opstellen als het uitvoeren van de plannen. Denemarken is terughoudend en in Frankrijk is men wat betreft het betrekken van

religieuze instellingen huiverachtig gezien de strikte scheiding tussen kerk en staat;

- In alle landen is er coördinatie van beleid in het domein aanpak jihadisme. De meest voorkomende vorm is coördinatie tussen de politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Nederland is het enige land waar in de volle breedte van het veld, terrorismebestrijding én radicalisering coördinatie plaatsvindt.

In het stuk dat hieronder volgt worden de algemene observaties van meer diepgang voorzien.

Reflectie

Toename openbaarheid van het beleidsdomein

Dat terrorismebestrijding – in het bijzonder de aandacht voor jihadisme – en de aanpak van radicalisering prominente beleidsterreinen zijn geworden lijkt op het eerste gezicht nauwelijks een verrassende conclusie te noemen. Opvallender zijn de verschillen in openbaarheid over het gevoerde beleid. Deel één gaf te zien dat er grote verschillen zijn tussen de landen. Duitsland heeft een contraterrorismestrategie, maar die is niet openbaar, net als lange tijd het ‘Plan R’ van België dat in juni 2016 openbaar werd. Andere landen, zoals Nederland, hebben diverse beleidsstukken geproduceerd die onderwerp zijn van politiek en publiek debat.

Er zijn meerdere redenen waarom de openbaarheid van het beleidsterrein aanpak jihadisme, dus het publiekelijk zichtbare karakter, noemenswaardig is. In de eerste plaats bevorderen openbare actieplannen en strategieën het inzicht in de gehanteerde visie of de genomen maatregelen voor het publiek dat hier direct of indirect mee te maken krijgt. Het creëren van transparantie, het legitimeren van overheidsoptreden en het uiteindelijke evalueren ervan staat centraal bij landen die open zijn over hun beleid. In de tweede plaats kunnen actieplannen en strategieën dienen als communicatiemiddel bedoeld om andere overheidsinstellingen of de burger te informeren over de bedreigingen voor de samenleving en wat hier door de overheid aan gedaan wordt. In de derde plaats scheppen openbare actieplannen en strategieën politieke

en maatschappelijke verwachtingen over veiligheid, wat Beatrice de Graaf de performatieve kracht van contraterrorismebeleid noemt.³¹⁷

De Nederlandse contraterrorismestrategieën uit 2011 en 2016 onderschrijven de relatie tussen beleid en de intensiteit en aard van maatschappelijke beeldvorming over terrorisme.³¹⁸ Er kan gesteld worden dat het informeren van de burger om deze uiteindelijk gerust te willen stellen onlosmakelijk verbonden is met een bepaalde mate van alarmering over de dreiging. Wat betreft de zichtbaarheid en openbaarheid van het beleidsdomein betekent dit dat meer informatie niet altijd gelijk staat aan beter geïnformeerde of gerustgestelde burgers. Als we de landen vergelijken zien we dat de meeste landen in de afgelopen jaren meer in de openbaarheid zijn getreden over het gevoerde beleid en burgers hierover meer worden geïnformeerd, maar dat betekent niet dat ze noodzakelijkerwijs minder vrees hebben.

Toename beleidscoördinatie en informatiedeling

In alle landen zijn in de afgelopen jaren nieuwe initiatieven ondernomen om de nationale coördinatie en informatie-uitwisseling tussen met name de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te verbeteren. De noodzaak hiertoe is terug te voeren op de vervaging tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid, een inzicht dat ook in beleidsdocumenten terug te vinden is.³¹⁹ Een absolute scheiding van verantwoordelijkheden, waarbij veiligheidsdiensten en politie verantwoordelijk zijn voor het tegengaan van binnenlandse dreigingen en inlichtingendiensten en defensie voor buitenlandse dreigingen, wordt al sinds de jaren negentig als ontoereikend gezien.

Gegeven de verbreding van het beleidsdomein jihadisme – in het bijzonder de opkomst van de aanpak van radicalisering – zal het vraagstuk rond beleidscoördinatie in alle waarschijnlijk aan belang toenemen. Wat dit nog ingewikkelder maakt is het feit dat in toenemende mate partners buiten het klassieke veiligheidsdomein betrokken worden bij de brede aanpak van jihadisme. Het beleid heeft daarmee een veelomvattend karakter gekregen, iets wat zowel op declaratoir niveau als uit de praktijk op te maken valt. Hier spelen twee ontwikkelingen.

³¹⁷ De Graaf 2010.

³¹⁸ Rijksoverheid 2011, p. 74; Rijksoverheid 2016, p. 8.

³¹⁹ Anderson et. al. 1995; Bigo 2000.

Ten eerste zien we een rolverandering voor zowel het sociale domein dat door de aanpak van radicalisering zich in de richting van de veiligheids-professie beweegt, maar ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die zich meer verbinden met spelers in het sociale domein. Denemarken is illustratief in dit opzicht. Deense scholen en sociale organisaties worden gevraagd mee te denken en te handelen om radicalisering tegen te gaan. Tegelijkertijd probeert de PET via het *Centre for Prevention* radicalisering in een vroegtijdig stadium te keren. Ook de multidisciplinaire overlegstructuren op lokaal niveau zoals we die in Nederland en Denemarken kennen, zijn uitingen van de toegenomen rol van de politie in het sociaal domein.

Een tweede ontwikkeling is de toename van publiek-private samenwerking. Deze samenwerking is niet in alle landen even sterk ontwikkeld. In het VK, de VS en Duitsland heeft het echter een grote vlucht genomen.³²⁰ Denemarken is op dit vlak terughoudend. Daar is men, in ieder geval wat het tegengaan van radicalisering betreft, wat sceptischer over samenwerking met een sector die gekenmerkt wordt door een winstogmerk. Een vergelijkbare overweging treft samenwerking tussen overheidsinstanties en non-profitorganisaties en (geloofs)gemeenschappen. In hoeverre kunnen of willen deze niet-gouvernementele actoren een rol spelen op het beleidsterrein jihadisme en wat voor effecten heeft dit op hun functioneren en plaats in de samenleving? Deze ontwikkelingen en bijbehorende vragen en afwegingen maken beleidscoördinatie en informatiedeling tot één van de lastigste aspecten bij de aanpak van jihadisme.

Toename van aandacht voor radicalisering en verdere verbreding van beleid

Het meest onderscheidende element met betrekking tot de aanpak van jihadisme in de afgelopen tien jaar is de groei van beleid gericht op het vroegtijdig tegengaan van (potentiële) geweldsdaden door de toepassing van wat bekend staat als *soft* beleid (dialogo, coaching, mentorschap). Als we de zeven landen vergelijken zijn hier in algemene zin twee benaderingen te ontdekken. Afgaande op de beleidsdocumenten benadrukken vooral het VK en de VS het tegengaan van radicalisering als een ideologische inspanning

³²⁰ Dit heeft in belangrijke mate te maken met de gedachte dat de overheid een terughoudende rol dient te spelen in het reguleren van de samenleving en zodoende veel taken bewust overlaat aan de private sector.

waarbij de narratieven van de jihadistische ideologie ontkracht moeten worden, terwijl met name Nederland, Denemarken, Duitsland en België meer gericht zijn op sociale en omgevingsfactoren. Het Franse beleid kon tot voor kort tot de eerste benadering gerekend worden, maar recente beleidsinitiatieven lijken een beweging in de richting van de tweede benadering aan te geven.³²¹

Ook met betrekking tot de scope van het interventiedomein zijn er nieuwe en uiteenlopende ontwikkelingen te zien. Beleidsplannen voor het tegengaan van radicalisering in het VK, Denemarken en Nederland waren aanvankelijk sterk gericht op het bevorderen van integratie van minderheden. Een veelgehoorde kritiek hierbij was dat het zou aanzetten tot stigmatisering van hele bevolkingsgroepen en ‘suspect communities’ zou creëren. Latere versies van deze plannen braken met deze brede benadering op dit specifieke terrein en ontwikkelden zich in de richting van meer gerichte interventies. Voor de toekomst blijft wat betreft het tegengaan van radicalisering de vraag waar de grenzen van het beleidsdomein jihadisme liggen. Omdat dit domein nauw verbonden is met de hoogte van het dreigingsniveau, politieke en maatschappelijke discussies op het brede terrein van (nationale) veiligheid en beschikbaarheid van middelen is hieromtrent geen sluitend antwoord mogelijk.

Vervolg

Dit rapport heeft de hoofdlijnen weergegeven van de inrichting van het beleidsdomein jihadisme en ontwikkelingen in de verschillende landen op dit steeds breder wordende terrein. Daartoe hebben we gekeken naar plannen en strategieën en de betrokken actoren en hebben we drie belangrijke ontwikkelingen onderscheiden. In de komende rapporten zal op een aantal deelgebieden verdere verdieping aangebracht worden. We gaan dan in het bijzonder in op de problematiek die momenteel een prominente plaats inneemt op de veiligheidsagenda: het fenomeen jihadstrijders (zowel uitreizigers, personen die zijn tegengehouden als terugkeerders).

³²¹ Deze twee benaderingen sluiten elkaar overigens geenszins uit.

Dilemma's

Op basis van dit rapport kunnen een aantal dilemma's geïdentificeerd worden.

Hoe wordt het verwoord?

- Er zijn verschillen te zien tussen de termen die in de onderzochte landen gehanteerd worden rondom de problematiek van terrorismebestrijding en het tegengaan van radicalisering. Tabel 1 op de pagina 16 liet dit zien met betrekking tot uitreizigers. Wat in Nederland jihadisme heet, wordt in Duitsland als 'Islamistischer Terrorismus' benoemd en in Denemarken wordt verwezen naar 'militant Islamsme'. Spreekt men in de VS van 'Countering Violent Extremism', in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk gaat het over het tegengaan van radicalisering, terwijl Denemarken extremisme en radicalisering samenneemt. De worsteling is hoe het beste grip te krijgen op de problematiek;
- Vooral in het VK en de VS hebben programma's op het gebied van het tegengaan van radicalisering veel kritiek gekregen. Deze programma's zouden bijdragen aan de stigmatisering van moslimgemeenschappen als voornamelijk plaatsen van radicalisering en terrorisme. De benaming van het 'Plan Moskee' dat in 2002 in België verscheen, was wellicht niet de meest verstandige keuze. Ook de Britse 'Counter-Extremism Strategy' uit 2015 verwijst veelvuldig naar onder andere voorbeelden van 'Islamist extremism' ter legitiemer van de strategie. De vraag is wanneer het benoemen van de problematiek overgaat in stereotypering of zelfs stigmatisering.

Vergelijkbaarheid

- In de VS en Duitsland zijn programma's voor uittreding en deradicalisering geënt op eerdere ervaringen met gangs of rechtsextremisme. Dit is zinnig omdat het wellicht inzicht kan geven in hoe mensen uit bepaalde (politiek) gewelddadige milieus gehaald kunnen worden. De vraag is hierbij dan wel in hoeverre de dynamieken en noden in het geval van jihadisme hetzelfde zijn als bij gangs en rechtsextremisme. Zijn deze twee fenomenen inderdaad de meest logische problematiek om kennis over de aanpak van jihadisme uit te putten? Met andere woorden, met welke andere problematiek kan en

mag de aanpak van jihadisme vergeleken worden en op basis waarvan?

Verantwoording

- De manier waarop contraterorismebeleid geëvalueerd wordt, wisselt per land. Figuur 8b op pagina's 98-99 biedt een overzicht. Worden de evaluaties uitgevoerd door de ministeries die ook verantwoordelijk zijn voor het beleid of wordt het door externe actoren gedaan? Wat wordt er onderzocht? Gaat het om individuele maatregelen, de effecten van het beleid, de samenhang van het geheel aan maatregelen, het wettelijke kader of de implementatie van de maatregelen? Ook is de vraag in hoeverre deze evaluaties openbaar moeten zijn ten behoeve van de democratische controle;
- Bij het tegengaan van radicalisering is een groot aantal verschillende actoren betrokken. Vanuit de optiek van de democratische controle dient de vraag zich aan hoe de commerciële en de non-profit sector en gemeenschappen zich hiertoe dienen te verhouden. Kunnen en moeten deze niet-gouvernementele actoren beoordeeld worden voor hun inspanningen en de resultaten ervan? Zo ja, hoe?

Omvang van het beleidsdomein

- Alle landen hanteren inmiddels een variant op wat in Nederland de brede benadering heet. Naast opsporing en vervolging is er aandacht voor vroegtijdige herkenning van processen die kunnen leiden tot politiek geweld. Actief zijn de traditionele spelers zoals politie, justitie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook sociaalgerichte overheidsactoren, niet-gouvernementele organisaties – met en zonder winstoogmerk – en gemeenschappen. De aanpak is integraal te noemen, maar staat dit niet ook op gespannen voet met het behouden van een heldere focus voor het beleidsdomein? Is de integrale benadering een bewuste keuze of komt deze voort uit een gebrek aan keuzes? Wie heeft eigenlijk de leiding in dit brede veld?

Rol niet-gouvernementele organisaties en gemeenschappen

- Op basis waarvan moeten non-profitorganisaties worden betrokken bij het tegengaan van radicalisering? Komen deze organisaties alleen in aanmerking voor overheidssubsidies als zij gericht activiteiten in het kader van tegengaan van radicalisering ontwikkelen?

- Bij het tegengaan van radicalisering worden gemeenschappen als belangrijk onderdeel gezien, omdat gedacht wordt dat deze relatief dicht bij radicaliserende individuen staan en daarom beter in staat zijn tot vroegtijdige signalering. De vraag is hoe deze gemeenschappen benaderd moeten worden. Ook is van belang in hoeverre er organisaties betrokken worden die ideologisch gezien veel overeenkomsten vertonen met degenen die de stap tot geweld (mogelijk) willen zetten. Waar ligt de grens? Hoe om te gaan met de minderheden binnen gemeenschappen die minder zichtbaar zijn?

Figuur 8a: Overzicht beleidsdomeinen; beleid en actoren (legenda op pagina 100)

Land	Domein	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Uitvoerende ministerie(s)	Maatschappelijke actoren betrokken bij opstellen plannen	Coördinator/verantw.
		T	R	E	J	T	R	E	J	T	R	E	J	T	R	E	J			
Nederland	T																	Overheidsbreed	Ja (focusgroepen)	NCTV (o.l.v. V&J)
	R																	V&J, SZW	Nee	NCTV (o.l.v. V&J)
	E																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
	J																	V&J, SZW	Nee	NCTV (o.l.v. V&J)
België	T																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
	R																	BiZa, Jus (uitvoering m.n. decent. overheid)	Nee	NTF (voorz. OCAD)
	E																	BiZa, Jus (uitvoering m.n. decent. overheid)	Nee	NTF (voorz. OCAD)
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
Denemarken	T																	BiZa	Ja (klankbordgroepen)	PET
	R																	BiZa, Integratie	Ja (klankbordgroepen)	PET, SIRI
	E																	BiZa, Integratie	Ja (klankbordgroepen)	PET, SIRI
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
Duitsland	T																	BiZa, Jus	Nee	GTAZ
	R																	BAMF	Vooral uitvoering	BAMF, GTAZ
	E																	BAMF	Vooral uitvoering	BAMF, GTAZ
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t

Figuur 8a: Overzicht beleidsdomeinen, voortzetting (legenda op pagina 100)

Land	Domein	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Uitvoerende ministerie(s)	Maatschappelijke actoren betrokken bij opstellen plannen	Coördinator/verantw.
Frankrijk	T																	BiZa	Onbekend	UCLAT
	R																	BiZa	Vooral uitvoering, sinds kort	Nee
	E																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
VK	T																	Overheidsbreed	6 consultaties sinds 2010	OSCT (o.l.v. HO) (vóór 2006 het Cabinet's Office)
	R																	Overheidsbreed	Consultaties voor Prevent 2011	OSCT (o.l.v. HO) (vóór 2006 het Cabinet's Office)
	E																	Overheidsbreed	Consultaties voor opstellen Prevent 2011	OSCT, TF Extremism (vóór 2006 het Cabinet's Office)
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t
VS	T																	DHS, DOS, DOJ	Nee	Ministeries
	R																	DHS, DOJ	Nee (wel bij lokale pilots)	NTF (voorz. DHS, DOJ)
	E																	DHS, DOJ	Nee (wel bij lokale pilots)	NTF (voorz. DHS, DOJ)
	J																	N.v.t	N.v.t	N.v.t

Figuur 8b: Overzicht beleidsdomeinen; evaluaties (legenda op pagina 100)

Nederland	T	Interne evaluatie CT-maatregelen door ministeries. Verkenning mogelijkheden tot integrale evaluatie door Commissie Suyver (2009). Integrale evaluatie door ministerie van Justitie en ministerie van BZK (2011). Evaluatie CT-beleid door Universiteit Utrecht (2016)
	R	Resultaatinventarisatie 'Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011' door KplusV (2012). Beleidsdoorlichting 'Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011' door VenJ (2013)
	E	N.v.t
	J	N.v.t
België	T	N.v.t
	R	Tussentijdse evaluaties van Plan R, zowel inhoudelijk als structureel (resultaten niet inzichtelijk). Geprojecteerde jaarlijkse evaluaties van het Preventieprogramma uit 2013 door een platform (federale regering, bevoegde deelentiteiten en VVSG). Unit Radicalisme staat ook in voor evaluatie van beleid inzake radicalisering
	E	Tussentijdse evaluaties van Plan R, zowel inhoudelijk als structureel (resultaten niet inzichtelijk)
	J	N.v.t
Denemarken	T	Werkgroep kabinet ter toetsing of genomen CT-maatregelen volstaan (2005). Evaluatie aanslagen Kopenhagen februari 2015 door de Rijkspolitie (2015)
	R	Tussentijdse evaluatie van implementatie Actieplan uit 2009 door COWI consultancy (2011)
	E	Zie hierboven
	J	N.v.t
Duitsland	T	Evaluatie horizonbepalingen TBG door BiZa (2007). Evaluatie horizonbepalingen TBEG (2011). Evaluatie door Commissie over functioneren, doelstellingen en bevoegdheden inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2013)
	R	N.v.t
	E	Evaluatie Strategie ter voorkoming extremisme, vorm en datum onbekend
	J	N.v.t

Figuur 8b: Overzicht beleidsdomeinen, voortzetting (legenda op pagina 100)

Frankrijk	T	Rapportage aan parlement over wetgeving met horizonbepalingen. Evaluatie CT-wetgeving (2012)
	R	N.v.t
	E	N.v.t
	J	N.v.t
VK	T	Formele evaluatie: 2010
	R	M&E systemen: LAA en NIS (2007-2010), PSA (2009-2010); Wetenschappelijke evaluatie: BIT, sinds 2010; Formele evaluatie: 2010
	E	M&E systemen: LAA en NIS (2007-2010); PSA (2009-2010); Wetenschappelijke evaluatie: BIT, sinds 2010; Formele evaluatie: 2010
	J	N.v.t
VS	T	Afzetten aantal slachtoffers voor en aantal slachtoffers na implementatie van beleid door ministerie van Buitenlandse Zaken
	R	CVE evaluatie (review) door elf ministeries en diensten in 2015. In geval van subsidies voor CVE projecten: elk project heeft eigen target die het succes van het project meten. De OCP en FEMA monitoren het project. Het <i>Science en Technology Directorate</i> van het DHS voert onafhankelijke evaluaties uit
	E	CVE evaluatie (review) door elf ministeries en diensten in 2015. In geval van subsidies voor CVE projecten: Elk project heeft eigen target die het succes van het project meten. De OCP en FEMA monitoren het project. Het <i>Science en Technology Directorate</i> van het DHS voert onafhankelijke evaluaties uit
	J	N.v.t

Legenda bij figuren 8a en 8b

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CT-beleid	Conraterorismebeleid
Decent. overheid	Decentrale overheid
DHS	Department of Homeland Security (VS)
DOJ	Department of Justice (VS)
DOS	Department of State (Amerikaans ministerie van Buitenlandse Zaken)
E	Extremisme
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GTAZ	Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (Duits federaal gemeenschappelijk samenwerkings- en communicatieplatform)
HO	Home Office (Brits ministerie van Binnenlandse Zaken)
Integratie	Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (Deens ministerie van Immigratie, Integratie en Volkshuisvesting)
J	Jihadisme
Jus	Ministerie van Justitie
LAA	Local Area Agreement
M&E	Monitoring en evaluatie
M.n	Met name
N.v.t	Niet van toepassing
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (Nederland)
NIS	National Indicator Set
NTF	Nationale Taskforce (België)
NTF	National Task Force
O.l.v	Onder leiding van
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (België)
OCP	Office for Community Partnerships
OSCT	Office for Security and Counter-Terrorism (VK)
PET	Politiets Efterretningstjeneste (Deense inlichtingen- en veiligheidsdienst)
Prevent	Britse strategie voor de aanpak radicalisering
PSA	Public Service Agreement
R	Radicalisering
SIRI	Styrelsen for International Rekruttering og Integration (Agentschap voor internationale rekrutering en integratie, onderdeel Deense ministerie van Immigratie, Integratie en Volkshuisvesting)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T	Terrorisme
TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
TF Extremism	Task Force Extremisme
UCLAT	Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (Franse coördinatie-eenheid terrorismebestrijding)
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Voorz.	Voorgezeten door
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Bibliografie

- Abels, Paul (2008), "Dreigingsbeeld terrorisme Nederland: nut en noodzaak van een 'all-source threat assessment' bij terrorismebestrijding" in E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (Deventer: Kluwer), pp. 535-544.
- Abels, Paul (2012), 'De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken', https://www.nctv.nl/Images/brede-benadering-in-de-terrorisbestrijding_tcm126-443897.pdf (bezoekt op 19 september 2016).
- Adam, Nick, Ted Nordhaus en Michael Shellenberger (2011), 'Counterterrorism since 9/11: Evaluating the Efficacy of Controversial Tactics', *Breakthrough Institute*, http://thebreakthrough.org/images/pdfs/CCT_Report_revised-3-31-11a.pdf (bezoekt op 13 oktober 2016).
- Albrecht, Hans-Jörg (2006), 'Country Report on Germany', Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- Alexander, Yonah (2006), 'United States' in Yonah Alexander (red.), *Counterterrorism Strategies: Successes and Failures of Six Nations* (Virginia: Potomac Books).
- Algemene Inlichtingen- en veiligheidsdienst (2014), 'Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermodynamiek en nieuwe slagkracht' (Den Haag).
- Anderson, David (2016), 'Supplementary written evidence submitted by David Anderson Q.C. (Independent Reviewer of Terrorism Legislation)', 29 januari, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/home-affairs-committee/countering-extremism/written/27920.pdf> (bezoekt op 5 oktober 2016).
- Anderson, Malcolm, Monica den Boer, Peter Cullen, William Gilmore, Charles Raab en Neil Walker (1995), *Policing the European Union* (Oxford: Clarendon Press).
- Anti-Defamation League (2015), 'Al Shabaab's American Recruits', <http://www.adl.org/assets/pdf/combating-hate/al-shabaabs-american-recruits.pdf> (bezoekt op 28 juni 2016).
- Arab American Institute (2015), 'Countering Violent Extremism (CVE)', 4 november, http://www.aaiusa.org/countering_violent_extremism_cve (bezoekt op 24 augustus 2016).
- Armstrong, Karen, et. al. (2016), 'Anti-radicalisation strategy lacks evidence base in science', *Guardian*, 29 september, <https://www.theguardian.com/politics/2016/sep/29/anti-radicalisation-strategy-lacks-evidence-base-in-science> (bezoekt op 6 oktober 2016).
- Bakker, Edwin en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2015), 'Barometer van de dreiging. Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 2005-2015', https://www.nctv.nl/binaries/essay-barometer-def_tcm31-32670.pdf (bezoekt op 22 september 2016).
- Belgisch Staatsblad (2014), 2e editie, 17 juni.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2007), 'Schriftelijke vragen en antwoorden', 10 december, <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/52/52K0005.pdf> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Beredskabsstryrelsen (2016), <http://brs.dk/Pages/Forside.aspx> (bezoekt op 19 september 2016).
- Berger, Maurits (2006), *Sharia. Islam tussen recht en politiek* (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers).
- Bertelsen, Preben (2015), 'Danish Preventive Measures and De-radicalization Strategies: The Aarhus Model', *Panorama: Insights into Asian and European Affairs*, Nr. 1, pp. 241-253.
- Bigo, D. en C. Camus (2006), 'Overview of the French anti-terrorism strategy', Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- Bigo, Didier (2000), 'When two become one: Internal and external securitisations in Europe' in Morten Kelstrup en Michael Williams (red.), *International Relations Theory and European Integration: Power, Security and Community* (Florence, KY: Routledge), pp. 171-204.
- Brennan Center (2015), 'Re: H.R. 2899, Countering Violent Extremism Act of 2015', <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/071015%20Letter%20to%20H.%20Comm%20on%20Homeland%20Sec.%20Re.%20HR%202899%20%20.pdf> (bezoekt op 24 augustus 2016).
- Briggs, Rachel (2010), 'Community engagement for counterterrorism: Lessons from the United Kingdom', *International Affairs*, Vol. 84, Nr. 4, pp. 971-981.
- Briggs, Rachel (2012), 'Hearts and minds and votes: the role of democratic participation in countering terrorism' in John Schwarzmantel en Hendrik Kraetzschmar (red.), *Democracy and Violence: Global Debates and Local Challenges* (New York: Routledge), pp. 57-70.
- Bruggemans, Willy en Wim Hardyns (2016), 'De aanpak van radicalisering en terrorisme door Belgische en internationale overheden' in Wim Hardyns en Willy Bruggemans (red.), *Radicalisering en terrorisme. Van theorie naar praktijk* (Antwerpen: Maklu), pp. 11-32.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), 'Aufgaben', <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/aufgaben-node.html> (bezoekt op 18 september 2016).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b), 'Beratungsstelle Radikalisierung', <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Beratung/beratung-node.html> (bezoekt op 18 september 2016).
- Bundesamt für Verfassungsschutz (2016a), 'Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum', <https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-islamismus-und-islamistischer-terrorismus/gemeinsames-terrorismusabwehrzentrum-gtaz> (bezoekt op 17 september 2016).
- Bundesamt für Verfassungsschutz (2016b), 'Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum', <https://www.verfassungsschutz.de/de/das-bfv/getz> (bezoekt op 17 september 2016).
- Bundesministerium des Innern (2016a), <http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/terrorismusbekaempfung-node.html> (bezoekt op 6 september 2016).
- Bundesministerium des Innern (2016b), 'Deutschland bleibt ein sicheres Land', 11 augustus, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/pressekonferenz-zu-massnahmen-zur-erhoehung-der-sicherheit-in-deutschland.html> (bezoekt op 17 september 2016).
- Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz (2001), *Erster Periodischer Sicherheitsbericht* (Berlijn).
- Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz (2006), *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht* (Berlijn).
- Bundesministerium des Innern en Bundesministerium der Justiz (2013), 'Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland', <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.html> (bezoekt op 18 september 2016).
- Bundsgaard, Jacob (2015), 'The Aarhus Model: Preventing Radicalisation in Denmark', *ENARgy* (The European Network Against Racism's webzine), <http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article395&lang=en> (bezoekt op 14 juli 2016).
- CAIR (2015), 'Brief on Countering Violent Extremism', 9 juli, <https://www.cair.com/government-affairs/13063-brief-on-countering-violent-extremism-cve.html> (bezoekt op 30 juni 2016).
- CAIR Minnesota (2016), 'What You Need to Know About CVE', 11 februari, <http://www.cairmn.com/civil-rights/cve-toolkit.html> (bezoekt op 28 juni 2016).
- Cameron, David (2015), 'All Muslims must speak out against extremism', *The Times*, 19 oktober, <http://www.thetimes.co.uk/tto/opinion/columnists/article4589504.ecc> (bezoekt op 1 juni 2016).
- Clarke, Jack (2004), 'The United States, Europe, and Homeland Security: Seeing Soft Security Concerns Through a Counterterrorist Lens', *European Security*, Vol. 13, Nr. 1-2, pp. 117-138.
- Clerix, Kristof (2014), 'Hoe de overheid teruggekeerde Syriëstrijders opvolgt', *Mondiaal Nieuws*, 2 oktober, <http://www.mo.be/analyse/hoe-de-overheid-teruggekeerde-syri-strijders-opvolgt> (bezoekt op 1 juli 2016).
- Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009), 'Naar een integrale evaluatie van antiterrorisemaatregelen' (Den Haag).
- Coolsaet, Rik (2015), 'Het gevoel niet gewenst te zijn', *De Standaard*, 30 november, http://www.rikscoolsaet.be/files/art_ip_com/DS%20301115.pdf (bezoekt op 24 juni 2016).
- Coolsaet, Rik en Tanguy Struye de Swielande (2007), 'Belgium and counterterrorism Policy in the Jihadist Era (1986-2007)', *Real Instituto Elcano*, Working Paper 40/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/WP2007/WP40-2007_Coolsaet-Struye_Belgium_Counterterrorism_Policy.pdf (bezoekt op 1 juni 2016).
- Crouch, David en Jon Henley (2015), 'A way home for jihadis: Denmark's radical approach to Islamic extremism', *Guardian*, 23 februari, <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/23/home-jihadi-denmark-radical-islamic-extremism-aarhus-model-scandinavia> (bezoekt op 14 juli 2016).
- Dalby, Simon (2005), 'Geopolitics, Grand Strategy and the Bush Doctrine', *Institute of Defence and Strategic Studies*, Nr. 90, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP90.pdf> (bezoekt op 24 juni 2016).
- De Graaf, Beatrice (2010), *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika* (Amsterdam: Boom).
- De Poot, C.J. en S. Flight (2015), 'Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking', *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)*, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2482-ct-infobox.aspx> (bezoekt op 22 september 2016).

- De Wit, John (2013), 'Milquet en de Syriëgangers, deel 2', *Gazet van Antwerpen*, 7 mei, <http://www.gva.be/cnt/aid1381914/milquet-en-de-syriegangers-deel-2> (bezoekt op 1 juni 2016)
- Delefortrie, Sarah en Christophe Springael (2004), 'Antiterroristische gemengde groep', *Presscenter*, 23 december, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20041223/antiterroristische-gemengde-groep-0> (bezoekt op 24 juni 2016).
- Delefortrie, Sarah en Christophe Springael (2013), 'Federaal preventieprogramma van gewelddadige radicalisering', *Presscenter*, 19 april, <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20130419/federaal-preventieprogramma-van-gewelddadige-radicalisering> (bezoekt op 20 juni 2016).
- Department for Communities and Local Government (2006), 'Strong and prosperous communities: The Local Government White paper'.
- Department for Communities and Local Government (2008), 'National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Handbook of Definitions'.
- Deutscher Bundestag (2002), 'Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)', *Bundesgesetzblatt*, Deel I, Nr. 3, 11 januari, pp. 361-395.
- Deutscher Bundestag (2007), 'Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz)', *Bundesgesetzblatt*, Deel I, Nr. 1, 10 januari, pp. 2-9.
- Deutscher Bundestag (2010), 'Evaluierung von Sicherheitsgesetzen – Kriterien einheitlich regeln, Unabhängigkeit wahren', *Drucksache 17/3687*, 10 november.
- Deutscher Bundestag (2011a), 'Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)', *Drucksache 17/7513*, 26 oktober.
- Deutscher Bundestag (2011b), 'Evaluierung befristeter Sicherheitsgesetze', *Drucksache 17/5483*, 12 april.
- Deutscher Bundestag (2011c), 'Terrorismusbekämpfung und Katastrophenschutz in Deutschland', *Wissenschaftliche Dienste*, 3 – 3000 – 311/11.
- Deutscher Bundestag (2015a), 'Maßnahmen des Bundes zur Terrorismusbekämpfung seit 2001', *Wissenschaftliche Dienste*, 3 – 3000 – 044/15.
- Deutscher Bundestag (2015b), 'Maßnahmen der Bundesregierung zur Verhinderung der Ausreise gewaltbereiter Islamisten', *Drucksache 18/4317*, 17 maart.
- Deutscher Bundestag (2016a), 'Historische Debatten (14): Kampf gegen den Terror', https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/35187072_debatten14/205946 (bezoekt op 18 september 2016).
- Deutscher Bundestag (2016b), 'Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2014 [sic]', *Drucksache 18/7424*, 1 januari.
- Deutscher Bundestag (2016c), 'Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung', *Drucksache 18/9192*, 14 juli.
- Durodié, Bill (2015), 'Prevent: A very risky strategy', *Spiked*, 19 maart, <http://www.spiked-online.com/newsite/article/prevent-a-very-risky-strategy/16793#.V8Vp4jILRaR> (bezoekt op 18 augustus 2016).
- Eerste minister van België (2015), '12 maatregelen tegen radicalisme en terrorisme', <http://www.premier.be/nl/12-maatregelen-tegen-radicalisme-en-terrorisme> (bezoekt op 4 oktober 2016).
- E-Justice (2016), 'Ordinary courts - France', https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-fr-en.do?member=1 (19 september 2016).
- Endres, Florian (2014), 'The Advice Centre on Radicalisation of the Federal Office for Migration and Refugees', *Journal EXIT-Deutschland. Zeitschrift für Deradikalisierung und demokratische Kultur*, Nr. 2, pp. 1-20.
- Europese Unie (1997), 'Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts', *Official Journal of the European Communities*, C 340/01.
- EXIT-Deutschland (2016), <http://www.exit-deutschland.de/exit/?c=ueber-uns> (bezoekt op 18 september 2016).
- Federal Bureau of Investigation (2016), 'Don't be a Puppet', <https://cve.fbi.gov/home.html> (bezoekt op 7 oktober 2016).
- Federale gerechtelijke politie (2009), 'Onze bijdrage in de strijd tegen criminaliteit', <http://www.sms-alerts.eu/veiligwonen/wp-content/uploads/2014/08/gerechterlijke.pdf> (bezoekt op 7 juni 2016).
- Federale regering (2015), 'Strijd tegen terrorisme - maatregelen', 19 november, <http://www.premier.be/sites/default/files/articles/lijs%20van%20maatregelen%20-%20veiligheid%20Plenaire%20zitting%2019%2011%202015.pdf> (bezoekt op 4 oktober 2016).

- FOD Binnenlandse Zaken (2014), 'Ministeriële omzendbrief GPI 78L betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie', *Belgisch Staatsblad*, Vol. 184, Nr. 49, 17 februari, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?N=&sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)&rech=1&language=nl&tri=dd+AS+RANK&numero=1&table_name=wet&cn=2014013104&caller=image_al&fromtab=wet&la=N&pdf_page=136&pdf_file=http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2014/02/17_1.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?N=&sql=(text+contains+(%27%27))&rech=1&language=nl&tri=dd+AS+RANK&numero=1&table_name=wet&cn=2014013104&caller=image_al&fromtab=wet&la=N&pdf_page=136&pdf_file=http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2014/02/17_1.pdf) (bezoekt op 4 oktober 2016).
- FOD Binnenlandse Zaken (2015), 'Activiteitenverslag 2014', http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/adib/jaarverslagen/2014/jaarverslag-2014-fod-ibz.pdf (bezoekt op 16 juni 2016).
- FOD Binnenlandse Zaken (2016), 'Het Plan R. Het Actieplan Radicalisme', https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_nl.pdf (bezoekt op 4 oktober 2016).
- FOD Justitie (2015), 'Actieplan. Aanpak radicalisering in gevangenissen', 11 maart, <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plland%27actionradicalisation-prison-NL.pdf> (bezoekt op 4 oktober 2016).
- FOD Justitie (2016), 'Kadenota Integrale Veiligheid'.
- Folketinget (2002), 'Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige', LOV Nr. 378 van 6 juni 2002, <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=1344> (bezoekt op 19 september 2016).
- Ganesh, Bharath (2015), 'Implementing Prevent: From a community-led to a government-centred approach', Faith Matters, 30 juni, <http://faith-matters.org/wp-content/uploads/2015/07/As-Prevent-Centralises-Community-Engagement-and-Local-Capacity-To-Implement-Local-Tailored-Solutions-Falls.pdf> (bezoekt op 7 juni 2016).
- Gayle, Damien (2016), "Prevent strategy 'could end up promoting extremism'", *Guardian*, 21 april, <http://www.theguardian.com/politics/2016/apr/21/government-prevent-strategy-promoting-extremism-maina-kiari> (bezoekt op 18 augustus 2016).
- Geens, Koen (2015), 'Begroting Staatsveiligheid- Juiste cijfers', *Koen Geens*, 16 november, <http://www.koengeens.be/news/2015/11/16/begroting-staatsveiligheid-juiste-cijfers> (bezoekt op 16 juli 2016).
- Gemeente Amsterdam (2016), 'Radicalisering', <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/radicalisering/> (bezoekt op 21 september 2016).
- Gemeente Arnhem (2016), 'Uitvoeringsplan Aanpak radicalisering Arnhem 2016. Concept', <https://arnhem.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=1505731/.pdf> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Gemeente Delft (2015), 'Visie polarisatie & radicalisering en Uitvoeringsprogramma gewelddadig jihadisme', 23 september, https://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Dossiers/Polarisatie_en_radicalisering (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Gemeente Den Haag (2016), 'Voortgangsrapportage sept 2016, Uitvoeringsprogramma aanpak polarisatie radicalisering en jihadisme 2015-2016', 15 september, <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3917568/3/RIS295022%20Voortgangsrapportage%20Uitvoeringsprogramma%20aanpak%20preventie%20polarisatie%20radicalisering> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Gemeente Eindhoven (2015), 'Actieplan radicalisering en polarisatie', mei, <http://www.eindhoven.nl/stad/veiligheid/radicalisering-polarisatie.htm> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Gemeente Maastricht (2016), 'Meld- en adviespunt radicalisering', <https://www.gemeentemaastricht.nl/bestuur-en-beleid/beleid/openbare-orde-en-veiligheid/meld-en-adviespunt-radicalisering/> (bezoekt op 21 september 2016).
- Gemeente Rotterdam (2015), "Programma 'Rotterdamse aanpak radicalisering' 2015-2018", <http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/Directie%20Veiligheid/Documenten%202015/programma%20Oradicalisering%202015-2018.pdf> (bezoekt op 21 september 2016).
- Gemeente Rotterdam (2016), 'Radicalisering', <http://www.rotterdam.nl/radicalisering> (bezoekt op 21 september 2016).
- Gemeente Utrecht (2015), 'Actieplan Utrecht zijn we samen', juni, <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/5.sociaal-maatschappelijk/Ontwikkeling/Actieplan-Utrecht-zijn-we-samen.pdf> (bezoekt op 11 oktober 2016).

- Gemeente Zoetermeer (2016), 'Aanpak radicalisering – stand van zaken', 28 juni, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=zoetermeer&id=4f05bd9b-b67a-42e5-a8aa-b732566c86b0> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Greater Boston Regional Collaborative (2015), 'A Framework for Prevention and Intervention Strategies: Incorporating Violent Extremism into Violence Prevention Efforts'.
- Gregory, Frank (2009), 'CONTEST (2009): An Evaluation of Revisions to the UK Counter-Terrorism Strategy with a Special Focus on the CBRNE Threat (ARI)', *Real Institute Elcano*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2af097804f928f0b91d0b56c295fd59b/ARI130-2009_Gregory_CONTEST2009_UK_Counter-Terrorism_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2af097804f928f0b91d0b56c295fd59b (bezoekt op 24 mei 2016).
- Hamilton, Fiona (2015), 'Muslims 'stay silent' on extremism tip-off scheme', *The Times*, 26 december, <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/politics/article4649979.ece> (bezoekt op 4 augustus 2016).
- HAYAT-Deutschland (2016), <http://hayat-deutschland.de/english/> (bezoekt op 18 september 2016).
- Hellmuth, Dorle (2015), 'Countering Jihadist Terrorists and Radicals the French Way', *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 38, Nr. 12, pp. 979-997.
- Hellmuth, Dorle (2016), *Counterterrorism and the state: Western responses to 9/11* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).
- Hemmingsen, Ann-Sophie (2015), 'An Introduction to the Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization', *Danish Institute for International Studies*.
- Higgins, Andrew (2014), 'For Jihadists, Denmark Tries Rehabilitation', *New York Times*, 13 december, <http://www.nytimes.com/2014/12/14/world/for-jihadists-denmark-tries-rehabilitation.html> (bezoekt op 14 juli 2016).
- HM Government (2006), 'Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy'.
- HM Government (2008), 'The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England'.
- HM Government (2009), 'Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism'.
- HM Government (2010), 'Council's red tape cut as 4,700 Whitehall targets slashed', <https://www.gov.uk/government/news/councils-red-tape-cut-as-4-700-whitehall-targets-slashed> (bezoekt op 1 augustus 2016).
- HM Government (2011a), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism'.
- HM Government (2011b), 'Prevent strategy'.
- HM Government (2013), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report'.
- HM Government (2014), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report'.
- HM Government (2015a), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report for 2014'.
- HM Government (2015b), 'Counter-Extremism Strategy'.
- HM Government (2015c), 'Channel Duty Guidance: Protecting vulnerable people for being drawn into terrorism'.
- HM Government (2016), 'CONTEST - The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism: Annual Report for 2015'.
- Home Office (z.d.), 'Security Innovation & Demonstration Centre', http://www.advancedlaserimaging.com/ALI_Blog/wp-content/uploads/2014/12/Security-Innovation-and-Demonstration-Centre-SIDC-further-information.pdf (bezoekt op 1 augustus 2016).
- Hooper, Simon (2014), 'Denmark introduces rehab for Syrian fighters', *Al Jazeera*, 7 september, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/09/denmark-introduces-rehab-syrian-fighters-201496125229948625.html> (bezoekt op 28 september 2016).
- House of Commons (2010), 'Preventing Violent Extremism'.
- Hussain, Murtaza (2015), 'Critics say bill would turn Muslim communities into "mini-surveillance states"', *The Intercept*, 15 juli, <https://theintercept.com/2015/07/15/civil-rights-groups-blast-proposed-government-office-countering-violent-extremism/> (bezoekt op 24 juli 2016).
- Integrationsministeriets (2008), 'Radikalisering tages i opløbet', *NYIDANMARK: Integrationsministeriets nyhedsmagasin*, Vol. 2, Nr. 2, pp. 11-12.
- Jeory, Ted en Harry Cockburn (2016), 'More than 500,000 public sector workers put through Prevent counter-terror training in bid to spot extremism', *Independent*, 23 juli,

- <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/extremism-prevent-counter-terror-training-public-sector-workers-bid-to-spot-a7152466.html> (bezocht op 10 oktober 2016).
- Joint Committee on Human Rights (2016), 'Counter-Extremism: Second Report of Session 2016-17', *House of Lords and House of Commons*, HL Paper 39, 22 juli, <https://www.publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtrights/105/105.pdf> (bezocht op 13 juli 2016).
- Justitsministeriet (2015), 'Bekendtgørelse af lov om rettens pleje', <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=172923> (bezocht op 19 september 2016).
- KplusV organisatieadvies (2012), 'Vijf jaar lokale projecten Polarisatie en Radicalisering. Resultaatinventarisatie 2007-2011', <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/resultaatinventarisatie-gesubsidieerde-projecten-en-aanpakken-tegen-polarisatie-en-radicalisering.aspx> (bezocht op 28 september 2016).
- Kühle, Lene en Lasse Lindekilde (2010), 'Radicalization among Young Muslims in Aarhus', *Centre for Studies in Islamism and Radicalisation, Aarhus University*.
- Kundnani, Arun (2009), *Spooked! How not to prevent violent extremism* (Londen: Institute of Race Relations).
- Kundnani, Arun (2015), *The Muslims are Coming! Islamophobia, Extremism, and the Domestic War on Terror* (New York en Londen: Verso).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (1986), 'LOI n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat', *Journal Officiel de la République Française*, 10 september.
- L'Assemblée nationale en le Sénat (1996), 'LOI n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargés d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire', *Journal Officiel de la République Française*, 23 juli.
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2001), 'Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000222052> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2002), 'LOI n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (1)', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000780288&categorieLien=id> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2003), 'Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (1)', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000412199> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2006), 'Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000454124> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2011), 'LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (1)', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023707312&categorieLien=id> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2012), 'LOI n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026809719&categorieLien=id> (bezocht op 19 september 2016).
- L'Assemblée nationale en le Sénat (2014), 'LOI n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (1)', *Legifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id> (bezocht op 19 september 2016).
- Lakhani, Suraj (2012), 'Preventing Violent Extremism: Perceptions of Policy from Grassroots and Communities', *The Howard Journal of Crime and Justice*, Vol. 51, Nr. 2., pp. 190-206.
- Lemmens, Laure (2014), 'Tien steden krijgen extra federale middelen voor preventie van gewelddadige radicalisering', *Polinfo.be*, <http://www.polinfo.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300216744&lang=en> (bezocht op 18 juli 2016).

- Lindekilde, Lasse en Mark Sedgwick (2012), 'Impact of Counter-Terrorism on Communities: Denmark Background Report', *Open Society Foundations en Institute for Strategic Dialogue*.
- Lister, Ruth, et. al. (2015), 'PREVENT will have a chilling effect on open debate, free speech and political dissent', *Independent*, 10 juli, <http://www.independent.co.uk/voices/letters/prevent-will-have-a-chilling-effect-on-open-debate-free-speech-and-political-dissent-10381491.html> (bezocht op 18 augustus 2016).
- Los Angeles Interagency Coordination Group (2015), 'The Los Angeles Framework for Countering Violent Extremism'.
- Malthaner, Stefan en Peter Waldmann (2003), 'Terrorism in Germany: Old and New Problems' in Marianne van Leeuwen (red.), *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies* (The Hague: Kluwer Law International), pp. 111-128.
- Mastroe, Caitlin (2016), 'Evaluating CVE: Understanding the Recent Changes to the United Kingdom's Implementation of Prevent', *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, Nr. 2, pp. 50-60.
- Melvin, Don (2015), "British PM calls for 'full spectrum response' to jihadi terrorism", *CNN*, 19 juli, <http://edition.cnn.com/2015/07/19/europe/cameron-extremism/> (bezocht op 25 mei 2016).
- Minister van Binnenlandse Zaken (2013), 'Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering', *Kennisplein.be*, <https://www.kennisplein.be/Documents/Preventieprogramma%20van%20gewelddadige%20radicalisering.pdf> (bezocht op 28 september 2016).
- Minister van Binnenlandse Zaken (2014), 'Ministeriele omzendbrief GPI 78 betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie'.
- Minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie (2015), 'Omszendbrief betreffende de informatieuitwisseling rond en de opvolging van de foreign terrorist fighters afkomstig uit België en de inperking van de dreiging die ervan uitgaat'.
- Ministère de l'intérieur (2014a), 'Prévention de la radicalisation et accompagnement des familles'.
- Ministère des Affaires Étrangères (2015), 'Official speeches and statements of January 15, 2015', 15 januari, <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/FranceDiplomatie/PDF/baen2015-01-15.pdf> (bezocht op 11 oktober 2016).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), 'Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2007/08/27/actieplan-polarisatie-en-radicalisering-2007-2011> (bezocht op 27 september 2016).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016), 'Koninklijk besluit betreffende de toekenning van een toelage voor een veiligheids- en samenlevingscontract voor gemeenten die vroeger een veiligheids- en samenlevingscontract hadden in het kader van de implementatie van een lokaal beleid voor veiligheid en preventie voor het jaar 2014', 9 april, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2014031107&table_name=wet (bezocht op 22 juni 2016).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013), 'Landelijk kader. Veiligheidshuizen. Vóór en dóór partners', <http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf> (bezocht op 21 september 2016).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014), 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties', <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme/a5-ncvtjihadismedef3-lr.pdf> (bezocht op 28 september 2016).
- Ministry of Defence (2012), 'National Security Through Technology: Technology, Equipment, and Support for UK Defence and Security'.
- Mueller, Tim Nikolas (2014), 'Preventive detention as a counter-terrorism instrument in Germany', *Crime, Law and Social Change*, Vol. 62, Nr. 3, pp. 323-335.
- Mullins, Sam (2016), 'Home-Grown' Jihad: *Understanding Islamist Terrorism in the US and UK* (Londen: Imperial College Press).
- Murphy, Shelley (2014), 'Boston to host anti-extremist pilot program', *Boston Globe*, 24 september, <https://www.bostonglobe.com/metro/2014/09/23/boston-site-program-prevent-residents-from-joining-extremist-groups/YpEq2cYvITZ6u8AFkbarL/story.html> (bezocht op 7 juni 2016).
- N.N. (2012), 'Eindverslag Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011', 26 juni 2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-174317> (bezocht op 22 september 2012).

- N.N. (2013a), “Syrië-maatregelen Milquet: ‘Antiterrorismewet volstaat’”, *Knack*, 19 april, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/syrie-maatregelen-milquet-antiterrorismewet-volstaat/article-normal-92940.html> (bezoekt op 1 juni 2016).
- N.N. (2013b), ‘Nieuw kb over jonge Syriëstrijders komt er niet’, *HLN*, 19 april, <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1617977/2013/04/19/Nieuw-kb-over-jonge-Syriestrijders-komt-er-niet.dhtml> (bezoekt op 1 juni 2016).
- N.N. (2015), ‘Building Community Resilience: Minneapolis-St. Paul Pilot Program’.
- N.N. (2016a), “Schepmans stelt ‘Molenbeekplan’ voor”, *Bruzz*, 19 januari, <http://www.bruzz.be/nl/video/tvbrussel/schepmans-stelt-molenbeekplan-voor> (bezoekt op 4 oktober 2016).
- N.N. (2016b), ‘1.000 extra agenten in strijd tegen gewelddadig extremisme en terrorisme’, *Knack*, 5 februari, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/1-000-extra-agenten-in-strijd-tegen-gewelddadig-extremisme-en-terrorisme/article-normal-661453.html> (bezoekt op 4 oktober 2016).
- N.N. (2016c), ‘Innenminister de Maizière stelt neue Sicherheitsmaßnahmen vor’, *RT Deutsch*, <https://deutsch.rt.com/inland/39947-innenminister-de-maiziere-stellt-neue/> (bezoekt op 17 september 2016).
- Nacos, Brigitte (2010), *Terrorism and Counterterrorism* (New York: Pearson).
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2005), ‘Beleidskader Aanpak radicaliseringshaarden’.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016), ‘NCTV’, https://www.nctv.nl/binaries/nctv-brochure-2014-nl-final-iores-spreads_tcm31-32642.pdf (bezoekt op 28 september 2016).
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), ‘The 9/11 Commission Report’, <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (bezoekt op 19 september 2016).
- National Counterterrorism Center (z.d. a), ‘Who We Are’, <https://www.nctc.gov/whowere.html> (bezoekt op 13 oktober 2016).
- National Counterterrorism Center (z.d. b), ‘CVE Engagement Activities’, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/CVE%20Engagement%20Activities-NCTC%20Classes.pdf> (bezoekt op 19 juli 2016).
- National Offender Management Service (z.d.), ‘About us’, <https://www.gov.uk/government/organisations/national-offender-management-service/about> (bezoekt op 10 augustus 2016).
- Nemeth, Charles (2010), *Homeland Security: An Introduction to Principles and Practice*, 2^e druk (Florida: CRC Press, Taylor & Francis Group).
- O’Toole, Therese, Nasar Meer, Daniel Nilsson DeHanas, Stephen Jones en Tariq Modood (2015), ‘Governing through Prevent? Regulation and Contested Practice in State–Muslim Engagement’, *Sociology*, Vol. 50, Nr. 4., pp. 160-177.
- OCAD (z.d.), geen titel [document over de analyse-functie van het OCAD], https://5052.fedimbo.belgium.be/sites/5052.fedimbo.belgium.be/files/1804_communicatie_ocad.pdf (bezoekt op 13 oktober 2016).
- Office of the Director of National Intelligence (2016), ‘Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities’.
- Paasch, Oliver (2016), Prävention: DG-Strategie gegen gewaltsamen Radikalismus, 19 september, <http://oliver-paasch.eu/2016/07/praevention-dg-strategie-gegen-gewaltsamen-radikalismus/> (bezoekt op 12 juli 2016).
- Panchamia, Nehal en Peter Thomas (2014), ‘Public Service Agreements and the Prime Minister’s Delivery Unit’, *Institute for Government*, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20psas.pdf> (bezoekt op 5 juli 2016).
- Persson, Gudrun (2013), ‘Fusion Centres – Lessons Learned: A study of coordination function for intelligence and security services’, *Center for Asymmetric Threat Studies*.
- Politiets Efterretningsjeneste (2014), ‘Årligredogørelse 2014’, <https://www.pet.dk/Publikationer/%c3%85rsberetninger.aspx> (bezoekt op 19 september 2016).
- Politiets Efterretningsjeneste (2016), ‘Center for Terroranalyse (CTA)’, <https://www.pet.dk/CTA.aspx> (bezoekt op 19 september 2016).
- Ponsaers, (2016), ‘Tussen woord en daad groeit een onoverbrugbare spagaat’ in Wim Hardyns en Willy Bruggeman (red.), *Radicalisering en terrorisme: Van theorie naar praktijk* (Antwerpen: Maklu), pp. 139-148.

- Premier Ministre (2015), 'La République Mobilisée contre le racisme et l'antisemitisme. Plan d'action 2015-2017', <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/4040/master/projet/La%20DR%C3%A9publicque%20mobilis%C3%A9e%20contre%20le%20racisme%20et%20l%20antis%C3%A9mitisme%20D%20Plan%20d%20action%202015%202017.pdf> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Premier Ministre (2016), 'Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme', <http://www.gouvernement.fr/partage/7050-plan-d-action-contre-la-radicalisation-et-le-terrorisme> (bezoekt op 16 september 2016).
- Price, Michael (2015), 'Community Outreach of Intelligence Gathering? A closer look at "Countering Violent Extremism" Programs', *Brennan Center for Justice*, [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/Community Outreach or Intelligence Gathering.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/Community%20Outreach%20or%20Intelligence%20Gathering.pdf) (bezoekt op 30 juni 2016).
- Price, Rob (2016), 'When my school received Prevent counter-terrorism training, the only objectors were white. That says it all', *Independent*, 29 maart, <http://www.independent.co.uk/voices/when-my-school-received-counter-terrorism-prevent-training-the-only-objectors-were-white-that-says-a6957916.html> (bezoekt op 10 oktober 2016).
- Ragazzi, Francesco (2014), 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Centre d'Études et de Recherches Internationales*, Nr. 206 bis.
- Regeringen (2009), 'En fælles og tryk fremtid. Handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge' (Albertslund).
- Renout, Frank (2016), 'Deradicaliseringsprojecten Frankrijk amateuristisch', *AD*, 14 september, <http://www.ad.nl/buitenland/deradicaliseringsprojecten-frankrijk-amateuristisch-a72daea4/> (bezoekt op 19 september 2016).
- République Française (1994), 'Livre Blanc sur la Défense'.
- République Française (2013), 'French White Paper. Defence and National Security' <http://www.defense.gouv.fr/content/download/215253/2394121/file/White%20paper%20on%20defence%20202013.pdf> (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Rijksoverheid (2011), 'Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015' (Den Haag).
- Rijksoverheid (2016), 'Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020' (Den Haag).
- Rosemont, Hugo (2014), 'Private sector engagement in the UK's counter-terrorism strategy: A new agenda', *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 6, Nr. 2, pp. 147-161.
- Rosenbach, Eric (2009), "'Domestic Intelligence": Memo in report *Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community*', *Belfer Center for Science and International Affairs*, http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/19152/domestic_intelligence.html (bezoekt op 13 september 2016).
- Royal College of Psychiatrists (2016), 'Counter-terrorism and psychiatry', *Position Statement PS04/2016*, september, http://www.rcpsych.ac.uk/pdf/PS04_16.pdf (bezoekt op 4 oktober 2016).
- Rubin, Alissa J. en Aurelien Breeden (2015), 'France Announces Stronger Fight Against Racism and Anti-Semitism', *New York Times*, 17 april, http://www.nytimes.com/2015/04/18/world/europe/france-announces-stronger-fight-against-racism-and-anti-semitism.html?_r=0 (bezoekt op 11 oktober 2016).
- Saerens, Peter (2006-2007), 'Radicalisering ontdekken en bestrijden: Het Actieplan Radicalisme en het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse gewikt en gewogen' in Peter Saerens, *Dossier Radicalisering in België*, <http://www.scripriebank.be/sites/default/files/35a1ffa351d00cb004700febf537531a.pdf> (bezoekt op 1 juli 2016).
- Samenwerkingsverband van Marokkaanse Nederlanders (2016), 'Hulplijn Radicalisering', <https://smn.nl/?project=hulplijn-radicalisering> (bezoekt op 22 september 2016).
- Sanderson, Sertan (2016), 'French inquiry recommends major intelligence overhaul after Paris attacks', *DW*, 5 juli, <http://www.dw.com/en/french-inquiry-recommends-major-intelligence-overhaul-after-paris-attacks/a-19378346> (bezoekt op 14 oktober 2016).
- Serle, Jack (2014), 'More than 2,400 dead as Obama's drone campaign marks five years', *Bureau of Investigative Journalism*, 23 januari, <https://www.thebureauinvestigates.com/2014/01/23/more-than-2400-dead-as-obamas-drone-campaign-marks-five-years/> (bezoekt op 11 september 2016).
- Shabi, Rachel (2016), "UK counterterrorism strategy just does not 'prevent'", *Al Jazeera*, 23 februari, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/02/uk-counterterrorism-strategy-prevent-160221133827418.html> (bezoekt op 18 augustus 2016).

- Shapiro, Jeremy (2007), 'France and the GIA' in Robert J. Art en Louise Richardson (red.), *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press), pp. 133-166.
- Shapiro, Jeremy en Bénédicte Suzan (2003), 'The French Experience of Counter-Terrorism', *Survival*, Vol. 45, Nr. 1, pp. 67-98.
- Skoczylis, Joshua (2015), *Local prevention of terrorism: Strategy and practice in the fight against terror* (London: Palgrave, Macmillan).
- Souffriau, Jonas (2015), 'Lokale besturen ten strijde tegen radicalisering', MA scriptie, *Universiteit Gent*.
- Statsministeriet (2005), 'Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse' (Kopenhagen).
- Stelma, Linda (2016), 'Moederhulp tegen radicalisering', *Nederlands Dagblad*, 30 januari, <https://www.nd.nl/nieuws/nederland/moederhulp-tegen-radicalisering.1298347.lynkx?s=4TZDqhO2frzCpv4LXXCmhg> (bezocht op 22 september 2016).
- Steunpunt Sabr (2016), 'Steunpunt Sabr', http://www.schilderswijk.nl/index.php?page=steunpunt_sabr (bezocht op 22 september 2016).
- Stuart, Hannah (2014), 'British Jihadists: Preventing Travel Abroad and Stopping Attacks at Home', *Centre for the Response to Radicalisation and Terrorism*, Policy Paper Nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001), 'Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Financiën en van Defensie', Vergaderjaar 2001-2002, 27 925, Nr. 10.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003), 'Brief van de minister van Justitie', Vergaderjaar 2002-2003, 27 925, Nr. 94.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004a), 'Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', Vergaderjaar 2003-2004, 27 925, Nr. 123.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004b), 'Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', Vergaderjaar 2003-2004, 29 754, Nr. 1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005), 'Brief van de minister van Justitie', Vergaderjaar 2004-2005, 29 754, Nr. 26.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007a), 'Motie van het lid Pechtold', Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, Nr. 79.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007b), 'Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', Vergaderjaar 2007-2008, 29 754, Nr. 120.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016), 'Brief van de minister van Veiligheid en Justitie', Vergaderjaar 2015-2016, 29 754, Nr. 388.
- U.S. Department of Homeland Security (z.d. a), 'Countering Violent Extremism', <https://www.dhs.gov/countering-violent-extremism> (bezocht op 12 juli 2016).
- U.S. Department of Homeland Security (z.d. a), 'Factsheet: A comprehensive U.S. government approach to countering violent extremism', https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/US%20Government%20Approach%20to%20CV-E-Fact%20Sheet_0.pdf (bezocht op 12 juli 2016).
- U.S. Department of Homeland Security (z.d. b), 'Fusion Centers and Joint Terrorism Task Forces', <https://www.dhs.gov/fusion-centers-and-joint-terrorism-task-forces> (bezocht op 19 juli 2016).
- U.S. Department of Homeland Security en U.S. Department of Justice (2006), 'Fusion Center Guidelines: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era', https://it.ojp.gov/documents/fusion_center_guidelines_law_enforcement.pdf (bezocht op 19 juli 2016).
- U.S. Department of Justice (2015), 'Pilot programs are key to our countering violent extremism efforts', 18 februari, <https://www.justice.gov/opa/blog/pilot-programs-are-key-our-countering-violent-extremism-efforts> (bezocht 12 juli 2016).
- U.S. Department of Justice (2016), 'Countering Violent Extremism Task Force Fact Sheet', 8 januari, <https://www.justice.gov/opa/pr/countering-violent-extremism-task-force-fact-sheet> (bezocht op 7 juli 2016).
- U.S. Department of Justice (z.d.), 'Counterterrorism section', <https://www.justice.gov/nsd/counterterrorism-section> (bezocht op 19 juli 2016).
- U.S. Department of State (2016a), 'Country Reports on Terrorism 2015', 2 juni, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258013.htm> (bezocht op 8 september 2016).
- U.S. Department of State (2016b), 'A New Center for Global Engagement', 8 januari, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/01/251066.htm> (bezocht op 30 juni 2016).
- U.S. Government (2003), 'National Strategy for Combating Terrorism'.

- U.S. Government (2006), 'National Strategy for Combating Terrorism'.
- Udenrigsministeriet (2004), 'En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme' (Kopenhagen).
- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016), 'Forebyggelse af ekstremisme og radikalisering', <http://uibm.dk/arbejdsomrader/forebyggelse-af-ekstremisme-og-radikalisering> (bezocht op 19 september 2016).
- Universiteit Utrecht (2016), 'Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterorisme-strategie 2011-2015', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/19/tk-bijlage-gericht-gedragen-en-geborgd-interventievermogen-evaluatie-van-de-nationale-contraterorisme-strategie-2011-20115> (bezocht op 22 september 2016).
- Urban, Johannes (2006), *Die Bekämpfung des Internationalen Islamistischen Terrorismus* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Vervoort, Rudi (2016), 'Rudi Vervoort lanceert zijn preventieplan om het radicalisme te bestrijden en het samenleven te bevorderen', *Rudi Vervoort – Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 23 januari, <http://rudivervoort.be/MP/nl/2015/01/23/rudi-vervoort-lanceert-zijn-preventieplan-om-het-radicalisme-te-bestrijden-en-het-samenleven-te-bevorderen/> (bezocht op 4 oktober 2016).
- Vidino, Lorenzo en Seamus Hughes (2015), 'Countering Violent Extremism in America', *Center for Cyber & Homeland Security*, <https://cchs.gwu.edu/sites/cchs.gwu.edu/files/downloads/CVE%20in%20America%20.pdf> (bezocht op 7 juni 2016).
- Vidino, Lorenzo, Aglaya Snetkov en Livio Pigoni (2014), 'Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries', *Center for Security Studies, ETH Zurich*, http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Foreign_Fighters_2014.pdf (bezocht op 1 juni 2016).
- Vincke, Isabelle, Philippe Devaux en Juliette Lenders (2016), 'Dossier: Organen en Maatregelen in de Strijd tegen Radicalisme', *Nieuwsbrief Stad en Gemeenten van Brussel-Hoofdstad*, Nr. 2016/01.
- Vlaamse Regering (2015), 'Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'.
- Vlaanderen (z.d.) 'Deradicalisering', <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/deradicalisering> (bezocht op 19 juli 2016).
- White House (2002), 'The National Security Strategy of the United States of America'.
- White House (2011a), 'Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism'.
- White House (2011b), 'Strategic Implementation Plan for Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism'.
- White House (2011c), 'National Strategy for Counterterrorism'.
- Williams, Jennifer (2015), 'Countering violent extremism: improving U.S. strategy for the future', *Brookings*, 5 februari, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/02/05/countering-violent-extremism-improving-u-s-strategy-for-the-future/> (bezocht op 24 augustus 2016).

Over de auteurs

Stef Wittendorp is als onderzoeker verbonden aan het *Institute of Security and Global Affairs* (ISGA) aan de Universiteit Leiden en als promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen. Bij het ISGA is hij verantwoordelijk voor het onderzoeksproject ‘Inventarisatie beleid en wetgeving aanpak jihadisme’. Zijn proefschrift behandelt de ontwikkeling van contraterroreisme als beleidsterrein van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie (1970-2015). Hierover publiceerde hij in het *Journal of Common Market Studies* en in *Global Society*.

Roel de Bont is werkzaam als onderzoeker bij ISGA aan de Universiteit Leiden. Tot zijn onderzoeksinteresses behoren onder meer jihadistische foreign fighters en contraterroreisme. Recentelijk schreef hij mee aan het rapport ‘Bestemming Syrië’, een exploratieve studie naar het dagelijkse leven van jihadgangers in Syrië, dat reeds in verschillende rechtszaken is gebruikt. Ook verzorgt hij de digitale NCTV Kennisbank Terrorisme.

Jeanine de Roy van Zijdewijn is PhD-onderzoeker bij ISGA aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is ze Research Fellow bij het *International Centre for Counter-Terrorism* (ICCT). Ook coördineert ze de Nederlands-Vlaamse afdeling van het PhD-netwerk van het *Terrorism Research Initiative* (TRI). Haar onderzoeksinteresses zijn onder meer foreign fighters, dreigingsanalyses en de impact van terrorisme.

Prof. dr. Edwin Bakker is hoogleraar terrorisme en contraterroreisme bij ISGA aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van ISGA. Daarnaast is hij Research Fellow bij het ICCT. Tot zijn onderzoeksinteresses behoren jihadistisch terrorisme in het algemeen en jihadistische foreign fighters in het bijzonder en de maatschappelijke en politieke impact van terrorisme.

Over het *Institute of Security and Global Affairs* (ISGA)

ISGA is onderdeel van de Faculteit Governance and Global Affairs en gevestigd in Den Haag. Het is een multidisciplinaire onderzoeksomgeving met vier zwaartepunten: Terrorism and Political Violence, Security and Cyberspace, Diplomacy and Global Affairs en Governance of Crises.