

Aanpak van gewelddadige radicalisering'

Maarten De Waele

Hans Moors

Aart Garssen

Jannie Noppe

(eds.)



Maklu
Antwerpen | Apeldoorn

Cahiers Politiestudies

De Cahiers Politiestudies is een wetenschappelijke kwartaalreeks, die zich richt op hoogstaande, kwalitatieve bijdragen over politionele vraagstukken en fenomenen die de politie interesseren. De kwartaalreeks is multidisciplinair opgezet, waarbij de criminologen een prominente plaats krijgen naast andere disciplines. In deze reeks vinden Nederlandstalige publicaties hun plaats, maar ook Engelstalige bijdragen kunnen worden opgenomen. De reeks wordt begeleid door een redactieraad waarin ondermeer leden zetelen van het Centre for Policing & Security [CPS] (België) en de Stichting Maatschappij en Veiligheid [SMV] (Nederland). De redactieraad waakt over de kwaliteit van de ingediende manuscripten dankzij een double blind peerreview-procedure en ontwikkelt een proactief beleid met het oog op het samenstellen van thematische volumes. Daartoe worden gasteditoren in België en Nederland aangezocht.

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2017/1, nr. 42
ISSN 1784-5300

Maarten De Waele, Hans Moors, Aart Garssen, Jannie Noppe (eds.)
Aanpak van gewelddadige radicalisering
Maklu, 2017
260 pag. – 24 x 17 cm
ISBN 978-90-466-0863-0
D 2017/1997/6
NUR 824



Abonnement Cahiers Politiestudies

Jaarabonnement (vier nummers per jaar): 99 euro incl. btw en excl. verzendkosten.
Het abonnement loopt per kalenderjaar en wordt automatisch verlengd.
Opzegging kan jaarlijks voor 1 december van de lopende jaargang.
Losse nummers: 36 euro incl. btw.

Recensies

Boeken kunnen ter recensie worden ingestuurd naar: Lodewijk Gunther Moor, SMV,
Louis Couperusplein 2, NL-2514 HP Den Haag

Bestel- & klantendienst:

Voor België: Maklu-Uitgevers nv

Somersstraat 13-15 | 2018 Antwerpen | tel. + 32 (0)3 231 29 00 | fax + 32 (0)3 233 26 59
info@maklu.be | www.maklu.be

Voor Nederland: Maklu-Uitgevers bv

Koninginnelaan 96 | 7315 EB Apeldoorn | tel. + 31 (0)55 522 06 25 | fax + 31 (0)55 522 56 94
info@maklu.nl | www.maklu.nl

© 2017 Maklu-Uitgevers

Behoudens de uitdrukkelijk bij de wet bepaalde uitzonderingen mag niet uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudstafel

Editoriaal	7
<i>Maarten De Waele, Hans Moors, Jannie Noppe & Aart Garssen</i>	
Ze hebben het op ons gemunt, maar wie zijn het nu weer? De telkens wisselende fenomenen van terrorisme, radicalisering, extremisme en fanatisme	23
<i>Bob de Graaff</i>	
Aansluiten bij het ‘grote fascistische monster’. Inzicht in het toetredingsproces van extreem-rechtse individuen	39
<i>Maarten De Waele</i>	
Leidt online gewelddadig extremistische inhoud tot gewelddadige radicalisering? Gebruik en invloed van het internet en nieuwe sociale media	61
<i>Nele Schils</i>	
De sociale problematiek in Molenbeek en het gewelddadig jihadisme	79
<i>Johan Leman</i>	
Radicaliseringsbeleid als de blijvende en actieve strijd om het vertrouwen. De Mechelse integrale aanpak in radicaliseringsprocessen: een antropologische kijk	91
<i>Alexander Van Leuven</i>	
Lokale regie op een mondiaal thema. Een zoektocht in de aanpak van radicalisering en terrorisme	109
<i>Erwin Kerstens</i>	
Van pioniers naar professionals. Mogelijkheden voor een politieke aanpak van jihadistische netwerken na Context	123
<i>Alexandra Jones</i>	
Identificatie en registratie van asielzoekers in Nederland. Toekomstscenario's voor de Nationale Politie	133
<i>Mieke Struik, Femke Sickler, Laura Moerenhout & Pieter Jan Huijskes</i>	
‘Bijen vang je niet met azijn, maar met honing’	151
<i>Rob Witte & Fatimazohra Hadjar</i>	

Radicalisering door een hulpverleningsbril. Een positieve en sociaaleconomische benadering van veiligheid	169
<i>Wouter Wanzele</i>	
Een stukje van de puzzel! Over de bijdrage van de recherchepsycholoog bij de lokale aanpak van terroristische dreigingen en geweld	191
<i>Ellen Harbers & Ursula de Vries</i>	
The Aarhus Model. The Advantage of a Multiagency Approach in Preventing Radicalization and Violent Extremism	205
<i>Allan Aarslev</i>	
Policing Terrorism. Canadian Perspectives and Practices	209
<i>Laura Huey, Rose Ricciardelli & Curt Taylor Griffiths</i>	
(De)radicalisering tussen praktijk en ambiguïteit	219
<i>Rik Coolsaet</i>	
‘Vanuit de aard en geest van de bevolking’. Lokale preventieve benaderingen van radicalisering	231
<i>Wouter Klem</i>	
Boekbespreking. Slim netwerken als basis voor een goede informatie positie	249
<i>Sjiera de Vries</i>	
Boekbespreking. Handelen naar waarheid. Janine Janssen	251
<i>Sander Huisman, Michiel Princen, Peter Klerks & Nicolien Kop</i>	
Auteursrichtlijnen Cahiers Politiestudies	255
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2016	257
Inhoudelijke toelichting bij de jaargang 2017	259

(De)radicalisering tussen praktijk en ambigüiteit

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2017-1, nr. 42
p. 219-230
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0863-0



Rik Coolsaet¹

Inleiding

In 2013 werden de *foreign fighters* plots voorpaginanieuws. In maart maakte Michèle Coninx, de (Belgische) voorzitter van Eurojust, in een interview met de VRT-radio bekend dat honderden Europese jongeren naar Syrië waren getrokken om er te strijden tegen het regime van Bashar al-Assad. In Nederland had de Nederlandse inlichtingendienst AIVD een maand eerder een soortgelijk bericht de wereld ingestuurd, in het NOS-programma Nieuwsuur. In beide landen ging het om enkele tientallen jongeren.

Dat jongeren naar die regio vertrokken, was oud nieuws voor de betrokken diensten, maar nieuw voor politiek en publiek. Het debat over ‘radicalisering’ steeg naar nieuwe hoogten, programma’s en initiatieven tot ‘deradicalisering’ volgden elkaar in snel tempo op, zonder dat zeer duidelijk was of deze wel werkten en wat nu eigenlijk de doelstelling was, de korte of de lange termijn, de radicalisering van radicale opvattingen of ontrading van reisplannen. Wat de (kandidaat) vertrekkers dreef, was nauwelijks voorwerp van grondig debat. Allerlei mogelijke ‘grondoorzaken’ werden door elkaar gehaspeld, van salafisme over armoede tot discriminatie.

Belangrijker nog, wat ‘radicalisering’ eigenlijk betekende, was al evenmin duidelijk. Vaak werd, impliciet of expliciet, dat het de tip van een ijsberg was, een teken dat een significant deel van de moslimgemeenschap zich afzette tegen de westerse samenleving. Toen een nieuwe Belgische regering aantrad in oktober 2014, klonk het in de regeringsverklaring: “Het vrijwaren van de democratische rechtsstaat en de veiligheid van onze burgers is voor de regering een absolute prioriteit. Vandaag staat dit onder druk door een groeiende dreiging van radicalisering en terrorisme.” Hoe die ‘radicalisering’ gemeten werd – behalve dan door te verwijzen naar de talrijke Syriëgangers – werd nooit expliciet gemaakt.

De definitie van ‘radicalisering’ is nochtans een cruciale eerste stap tot een beleidsreactie. Afhankelijk van hoe radicalisering wordt gedefinieerd, dringen zich immers verschillende beleidsrecepten op. Wie van oordeel is dat radicalisering het bijproduct is van een orthodoxe, radicale, literalistische, salafistische (al deze adjectieven worden vaak als

¹ Ere-gewoon hoogleraar Universiteit Gent en Senior Associate Fellow, EGMONT-Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, Brussel

synoniemen gebezigd) lezing van de Koran en de Hadith, schuift de verantwoordelijkheid om hier iets aan te doen, door naar ‘de’ moslimgemeenschap. Wie van oordeel is dat sociaal-economische of andere contextuele factoren aan de basis liggen van de Syriëgang, zal aandacht en energie richten op mankementen in de samenleving. Wie meent dat ‘radicalisering’ het gevolg is van psychopathologische kenmerken van de betrokken individuen, zal in individuele hulpverlening en behandeling de oplossing zoeken. En wie van mening is dat het dat allemaal kan zijn, komt tot een potpourri van initiatieven die elkaar riskeren te doorkruisen eerder dan te versterken.

In januari 2016 gaf Europol haar evaluatie vrij van de aanslagen in Frankrijk in 2015. De verzamelde experts van de Europese politiediensten waren van mening dat wat vaak werd aangenomen in het publieke debat, namelijk de overheersende rol van religie in het radicaliseringsproces, aan herziening toe was:

“Information on foreigners joining the ranks of IS suggests that recruitment can take place very quickly, without necessarily requiring a long radicalisation process. (...) In view of [this] shift away from the religious component in the radicalisation of, especially, young recruits, it may be more accurate to speak of a ‘violent extremist social trend’ rather than using the term ‘radicalisation’.”²

Dat concept ‘radicalisering’ is overigens van recente datum. Het werd pas gemeengoed vanaf 2004, tegen de achtergrond van de aanslagen in Madrid en een jaar later in Londen.³ Voordien was het niet (of nauwelijks) te vinden in de *toolkit* van het contra-terrorisme. Het groeide echter zeer snel uit tot de heilige graal in de strijd tegen het terrorisme. Maar het was bij aanvang al een containerbegrip. Indicatoren gingen van religieus getinte klederdracht, gedragingen en uitlatingen tot uitingen van politiek extremisme. Discussies over de aandrijfriemen leverden geen consensus op. Twaalf jaar na de introductie van het concept worden dezelfde vragen gesteld als bij het begin.

Wat ook onveranderd bleef, was de kloof tussen praktijkmensen en onderzoekers enerzijds en politiek en media anderzijds. Het politieke en publieke debat verliep en verloopt vaak veel stereotieper dan de discussies onder praktijkmensen en onderzoekers. Toen de Europese Commissie het concept in 2004 omarmde, beseften de betrokken ambtenaren dat ze een oversimplificatie van een bijzonder complex proces hanteerden, op het snijvlak tussen context, groepsdynamiek en individuele trajecten. Het ging niet om een rechtlijnig traject, met een reeks identificeerbare stappen, maar om een dynamische ontwikkeling, met veel bochten, *ins* en *outs*, *triggers* en omgevingsfactoren, die tezamen een individu in de richting van het gebruik van geweld konden stuwten. Omdat trajecten erg verschilden van persoon tot persoon, waren *one-size-fits-all* recepten dan ook ongeschikt, zo beseften men al in 2004.

² *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks. Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015.* Den Haag, Europol, 18 januari 2016 (www.europol.europa.eu/content/ectc)

³ Voor de geschiedenis en bespreking van het concept ‘radicalisering’ verwijs ik naar mijn *‘All Radicalisation is Local’. The genesis and drawbacks of an elusive concept.* Brussel, EGMONT–Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, juni 2016 (www.egmontinstitute.be/publication_article/all-radicalisation-is-local).

De voorliggende bundel bijdragen getuigt van het complexe karakter van het concept ‘radicalisering’. Terwijl politiek en media het debat vaak verengen tot een religieuze (of ideologische) invalshoek en de nadruk leggen op het veiligheidsperspectief, schetsen de bijdragen een meer genuanceerd beeld van het proces. Uit deze bundel spreken ook opvallende gelijkenissen in de praktijkervaringen in Nederland en België, maar ook enkele hardnekkige ambiguïteiten.

In beide landen blijkt 2013 een sleuteljaar te zijn. Zowel het debat als de behoefte om de radicalisering aan de pakken steeg toen naar nieuwe hoogten. Nederland had eerder al ervaring opgedaan in deze materie, na de moord op Pim Fortuyn en vooral op Theo van Gogh. De AIVD was zich gaan concentreren op het thema en begon regelmatig spraakmakende rapporten te publiceren. Het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) startte in oktober 2007 met de ontwikkeling van KiM, Kennis in Modellen, een *tool* die een brede waaier van indicatoren hoopte te identificeren om het vroegtijdig opsporen van geradicaliseerde individuen en groepen mogelijk te maken. In hetzelfde jaar lanceerde de Nederlandse regering het actieplan *Polarisatie en Radicalisering*, dat een “brede benadering” van radicalisering nastreefde, gaande van preventie en insluiting om afglijding van de Nederlandse samenleving te voorkomen, over detectie van signalen, tot en met repressie. Met het oog hierop wou het Actieplan de samenwerking tussen nationale overheid en een waaier van lokale overheden bevorderen. De wijkagent kreeg hierin een “permanente oog- en oorfunctie voor signalen van radicalisering op te vangen”, zoals Erwin Kerstens aangeeft.

Niets van dit alles in België. Grondwettelijk zijn repressie en preventie sowieso moeilijk op elkaar af te stemmen beleidsdomeinen, aangezien het eerste een exclusief federale (nationale) bevoegdheid is, terwijl het tweede hoofdzakelijk een bevoegdheid is van de deelstaten. Na 2001 werd wel sporadisch getracht om alle betrokken beleidsniveaus samen met de veiligheidsdiensten te verzamelen op Buitenlandse Zaken, om de VN- en EU-vragenlijst te beantwoorden, waarin verzocht werd om een oplistijng van de preventieve en repressieve maatregelen. Maar zo goed als nooit waren alle beleidsniveaus en diensten op deze bijeenkomsten aanwezig.

Tegen 2010 leek de jihadistische bedreiging bovendien minder dringend te zijn geworden. Het AIVD rapporteerde dat de aanwas van de lokale jihadistische netwerken in Nederland was afgenomen en dat de dreiging van groepen zoals de Hofstad-groep was verminderd. Nederlandse radicalen richtten zich nu echter meer op buitenlandse strijdtonelen, zonder dat er evenwel sprake was van een “massaal uitreisfenomeen”.⁴ De cruciale rol van de wijkagent werd verwaarloosd, zo geeft Erwin Kerstens aan. Investerings in wijkwerking en het aanhalen van vertrouwensbanden met sleutelfiguren in de weken leken immers minder dringend. Bob de Graaf is zelfs explicieter. Tegen 2010 leek de ernstigste terrorismebedreiging te zijn opgeruimd en kwamen anti- en deradicalisering op een laag pitje te staan. Het Actieplan *Polarisatie en Radicalisering* werd beëindigd (in juni 2011).

In België waren afreizen naar buitenlandse strijdtonelen in dalende lijn sinds de ontmanteling in 2008 van een clandestien opererende cel rond Malika al-Aroud, die strijders

⁴ *Lokale jihadistische netwerken in Nederland. Veranderingen in het dreigingsbeeld*. Den Haag, AIVD, juni 2010; *Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermdynamiek en nieuwe slagkracht*. Den Haag, AIVD, juni 2014, p. 6.

naar het Afghaans-Pakistaanse grensgebied had geleid. Jongeren bleven onder elkaar weliswaar reisplannen maken, maar die leidden die tot een vertrek.

In 2012-2013 overviel de omvang en de snelheid van de Syriëgang zowel Nederland als België bij verrassing. Beide landen reageerden met een flinke dosis improvisatie en in beide landen begon de zoektocht naar de beste aanpak. De bijdragen in de bundel illustreren hoe beide landen al doende leerden. Nederland kon daarbij echter bouwen op zijn eerder ontwikkelde expertise en ervaringen en ging daardoor sneller aan de slag, maar in België betekende 2013 de start van het deradicaliseringsbeleid. Ondanks dit verschil is het echter opvallend hoe gelijklopend de inschatting en aanpak door praktijkmensen, zowel in de veiligheidsdiensten als in de zorgverstrekking, blijken te zijn – en hoe een hardnekkige ambiguïteit het deradicaliseringsbeleid in beide landen blijft achtervolgen.

Gelijklopende aanpak

Beide landen tonen een zelfde kloof tussen een vaak polariserend en simplistisch publiek en mediadebat dat schrill afsteekt tegen het doorgaans genuanceerde beeld dat praktijkmensen en onderzoekers hebben opgebouwd in de loop van de jaren. In het eerste wordt radicalisering nog steeds vaak aangezien als een lineair en simpel proces, waarbij een individu in een reeks elkaar opvolgende stappen radicale ideeën opdoet die zich geleidelijk aan ontwikkelen tot plannen tot het gebruik van (terroristisch) geweld. Radicalisering wordt er ook vaak als een louter persoonlijke verantwoordelijkheid beschouwd. In werkelijkheid ervaren direct betrokkenen daarentegen dat het om een erg ingewikkeld proces gaat, waarbij (lokale en bovenlokale) context, groepsdynamieken en individuele trajecten zich in elkaar verstrengelen tot een kronkelig pad, dat een deradicaliseringsbeleid tot een moeilijke onderneming maakt.

Radicalisering ontstaat in het leven van alledag

Sinds de aanslag op Theo van Gogh in 2004 is ‘zelfradicalisering’ een ingeburgerd begrip geworden. Mede beïnvloed door dat concept wordt vaak met de vinger gewezen naar het internet en de nieuwe sociale media. Nele Schils merkt echter dat er weinig bewijzen zijn dat individuen online radicaliseren zonder voorafgaand offline contact en ervaringen. Ze spelen niet de rol van turbo van de radicalisering, zoals vaak wordt aangenomen. Zij vormen met andere woorden eerder een aanvulling, maar geen alternatief voor offline persoonlijke contacten en ervaringen.

Die ervaringen doen individuen op in hun directe omgeving. Van Leuven betreurt dat zo weinig de vraag wordt gesteld waarom iemand radicaliseert en dat er zomaar wordt van uitgegaan dat het wel een sterke connotatie met de Islam moet hebben. Ook Ellen Harbers en Ursula de Vries constateren dat het individu al te vaak centraal wordt gesteld, wat ten koste gaat van de contextuele omstandigheden. Aanslagen hebben echter vaak een lokale sociale voorgeschiedenis, aldus beide auteurs. Toetreding tot extremistische groepen zit verscholen in de context waarin de betrokken individuen opgroeien, meent ook Maarten De Waele.

Die context heeft verscheidene, elkaar overlappende dimensies, zo valt op te maken uit deze bundel. Ze gaat van de fysieke ruimte waarin individuen opgroeien, de ervaringen

die ze er opdoen, de grenzen die ze ervaren tot en met de bovenlokale dynamieken die inwerken op individuen.

Verscheidene auteurs in deze bundel beschrijven deze context of voedingsbodem als “het gevoel er niet bij te horen”. Heel wat jongeren die radicaliseren, zo schrijft Wouter Wanzele, voelen zich uitgesloten. Dat is ook de ervaring van de Mechelse deradicaliseringsambtenaar Alexander Van Leuven: frustraties in de identiteitsontwikkeling, m.a.w. het gevoel zichzelf niet te mogen zijn, speelden een rol in alle cases die werden aangemeld in Mechelen. De afwezigheid van kanalen en instituties (gezin, school, vereniging, werk, ...) die abnormaal gedrag en frustraties kunnen opvangen, leidt niet enkel tot een ongunstig maatschappelijk perspectief, maar daardoor ook tot ontvankelijkheid voor alternatieve instituties, met andere woorden: de behoefte tot gemeenschap wordt ingevuld via de samenhang van een delinquente groep. Alexander Van Leuven doet een beroep op pre-9/11 wetenschappelijk onderzoek om duidelijk te maken dat maatschappelijke kwetsbaarheid als cumulatie van negatieve ervaringen in de contacten met de hogergenoemde maatschappelijke instituties leidt tot een ongunstig maatschappelijk perspectief. Wat ‘radicalisering’ genoemd wordt, is met andere woorden niet specifiek verbonden met de (salafistische lezing van de) Koran, maar past in bestaande en gekende processen van maatschappelijke vervreemding.

Dat is de analyse die Johan Leman ook voor Laag-Molenbeek maakt. Ook hij doet een beroep op bestaand sociologisch onderzoek dat heeft uitgewezen dat in een stedelijke omgeving met variabele multi-etnische compositie, grote bevolkingsdichtheid en een groot aantal eenoudergezinnen met moeders in economisch zwakke situatie, de kans op jeugddelinquentie groot is. Op zich heeft dat dus weinig vandoen met de Islam of met een specifieke etnische herkomst. Een werkloosheidsgraad van 70 %, zoals in Laag-Molenbeek, creëert onzekerheid bij jongeren over hun toekomstperspectieven. Meer dan elders worden jongeren aangetrokken tot kaders, die een soort reddingsboei lijken te bieden. Ook Rob Witte en Fatimazohra Hadjar hangen een beeld op van jongeren-in-de-knel, met weinig eigenwaarde en vaak multiproblematische achtergrond.

Vriendengroepen in de marginaliteit kunnen zo’n kader bieden. Maar dat doen ook ideologie en religie. Pas op dit punt aanbeland, komen deze laatsten dus om de hoek kijken, zoals de Expert Group van de Europese Commissie in 2008 al had aangegeven.⁵

Zulke vriendengroepen bieden een vorm van onderlinge solidariteit, die men niet zomaar verraadt, op straffe anders voor het hele leven in eigen wijk als verklikker te worden bestempeld. Zulke groepen vormen parallelle circuits, aldus nog Johan Leman, die evolueren in de marge van de wijk en van de lokale gemeenschap.

Verscheidene auteurs geven aan dat niet alleen lokale dynamieken een rol spelen. Bovenlokale invloeden sijpelen onvermijdelijk door naar het lokale niveau. De voedingsbodem voor radicalisering, aldus Ellen Harbers en Ursula de Vries, is ook te vinden in bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Polarisering, islamofobie en alterisering, maar ook structurele discriminatie, aldus Van Leuven, die bij jongeren de overtuiging voedt dat ze “nooit [zullen] aanvaard worden in de maatschappij”.

⁵ Het eindrapport van de European Commission Expert Group on Violent Radicalisation is beschikbaar op: www.clingendael.nl/publication/radicalisation-processes-leading-acts-terrorism.

Analyses van de ‘personeelsfiches’ van duizenden *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) illustre-
ren ten overvloede hoe cruciaal de lokale context is als aandrijfriem van de radicalisering:

*“The first step the international community should take is to improve its ability to assess local environmental conditions. In order to be more effective, policymakers must put a greater demand on subnational contextual knowledge to tailor grassroots interventions that address the problem directly where it arises.[...] Contextual knowledge is important: If the motivations for foreign fighters are derived from highly specific local conditions, so must the solutions.”*⁶

Met repressie los je het niet op – de ‘brede’ aanpak

Zowel in Nederland als in België leeft onder praktijkmensen het besef heel sterk dat de strafrechtelijke benadering uiteraard noodzakelijk is, maar niettemin een beperkte rol speelt. Dat leert ook de Canadese ervaring, zo getuigen de drie Canadese auteurs in de bundel: “Radicalization is not necessarily a law enforcement issue, but rather a community problem requiring holistic responses.” Canada experimenteert met verschillende modellen om de band tussen politie en gemeenschappen aan te halen met het oog op het bestrijden van criminaliteit, gangs en ook terrorisme.

Dat bepleit ook Alexandra Jones. Strafrechtelijke interventies, zo leerde de Haagse ervaring in 2013, zijn een uiterste dwang- of redmiddel. Vooral bestuursrechtelijke en sociale interventie zijn vereist en dat veronderstelt dat politie en justitie partners zoals scholen en zorginstellingen als gelijkwaardig ervaren. Dat is de zogeheten “brede benadering” die al lange tijd bepleit wordt in Nederland⁷, net zoals in Denemarken.⁸ Verscheidene Nederlandse auteurs in de bundel schetsen hoe de behoefte aan een “integrale benadering” zich in 2013 opnieuw liet voelen omdat repressieve maatregelen, zoals het intrekken van paspoorten bijvoorbeeld, ontoereikend waren.

De kern van de intussen in Nederland ingeburgerde integrale veiligheidsketen wordt gevormd door de lokale driehoek, bestaande uit burgemeester, Openbaar Ministerie (of parket) en politie. Deze stuurt het casusoverleg aan, m.a.w. het onderzoek naar (potentiële) jihadistische personen, en doet daarbij een beroep op een brede waaier van mogelijke partners voor een individuele aanpak. De wijkagent, zo leert de (hernieuwde) Nederlandse ervaring, is hierbij cruciaal. Alexandra Jones citeert de Nederlandse rechtsgeleerde en arabist Maurits Berger, die de volgende vaardigheden en kennis opsomt waarover een wijkagent moet beschikken: empathisch vermogen, een open houding en geest, en kennis van de culturen waarmee hij of zij in aanraking komt.

Maar deze brede benadering botste bij aanvang op een gebrek aan vertrouwen tussen de partners. Parket en politie hebben moeten leren hun informatie te delen, zo schrijven verscheidene Nederlandse auteurs.

⁶ Nate Rosenblatt, *All Jihad is local. What ISIS’ files tell us about its fighters*. Washington, New America, juli 2016, pp. 33-34 (www.newamerica.org/international-security/policy-papers/all-jihad-is-local). Zie ook: Brian Dodwell, Daniel Milton, Don Rassler, *The Caliphate’s Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State’s Foreign Fighters Paper Trail*. West Point, CTC, april 2016.

⁷ *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, mei 2002, pp. 17-19.

⁸ Ann-Sophie Hemmingsen, *An introduction to the Danish approach to countering and preventing extremism and radicalization*. Kopenhagen, Danish Institute for International Studies, 2015.

Hoe moeizaam de opstart van samenwerking tussen preventie- en veiligheidsdiensten verliep, was ook in België te zien. Hier is deze integrale aanpak pas later geïntroduceerd. Geïnspireerd op het burgemeesteroverleg tussen enkele Belgische burgemeesters (Vilvoorde, Mechelen, Antwerpen) en hun Nederlandse collega's werd pas vanaf 2013 op lokaal vlak gezocht naar een lokale samenwerking tussen politie en preventiediensten, ook hier onder de noemer 'ketenaanpak'. Maar ook in België diende het vertrouwen tussen jeugdwerkers, stad en politie opgebouwd te worden. De terughoudendheid van parket en politie om (gerechtelijke) informatie met de bestuurlijke overheden te delen, was ook hier een hinderpaal. Maar ook omgekeerd, was het wantrouwen van preventieactoren in de samenwerking met politie, justitie en inlichtingendiensten even reëel. Zij vrezen immers dat hun vertrouwensrelatie met de betrokken individuen onderuit zal worden gehaald en hun werk dus onmogelijk zal worden, als zij gezien worden als doorgeefluik van vertrouwelijke en persoonlijke informatie.

In augustus 2015 werd de Belgische aanpak geofficialiseerd in een omzendbrief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie onder de vorm van de 'lokale integrale veiligheidscel' (LIVC). De ervaringen in Vilvoorde en ook in Mechelen vormden daarbij de inspiratiebron. Aanvankelijk werd dit door sommigen aangevoeld als een versluierde manier om informatie over (kandidaat) Syriëstrijders te sprokkelen bij preventieambtenaren en andere socio-preventieve actoren. Maar in de meeste gevallen evolueerde de LIVC tot een lokaal samenwerkingsforum, dat zowel de informatiepositie over individuele Syriëstrijders als hun 'brede' individuele begeleiding mogelijk moest maken.

Concrete richtlijnen voor de samenstelling en werking van de LIVC's stonden in de omzendbrief van 2015 niet vermeld. Daardoor verschilt de lokale aanpak en de samenstelling van de LIVC van gemeente tot gemeente (of stad), net zoals in Nederland. In principe ligt de regierol bij de burgemeester, maar in vele gevallen werd die uitbesteed aan de politie (die daar nochtans niet steeds vragende partij voor is). Hoe centraler de rol van politie, hoe sterker zich ook, opnieuw zoals in Nederland, het probleem stelde van onderling vertrouwen en het beroepsgeheim (zowel bij sociale actoren als politie en justitie). Samenwerking tussen jeugdwerk en politie blijft een moeilijke combinatie, want vaak bestaat er onenigheid over de preventieve aanpak van jongeren, aldus Alexander Van Leuven. Nood dwingt tot echter samenwerking. In sommige locaties beperkt men zich strikt tot de FTF-problematiek en het fenomeen radicalisering. Maar in andere wil men de doelgroep van de LIVC ruimer invullen en ook individuen met ander problematisch gedrag aan bod brengen, zoals drugsproblematiek of opvoedingssituaties. In die gevallen is de LIVC aldus een opstap naar de opwaardering van preventiewerk op maat bij problematische situaties. Deze ruimere invulling stemt overeen met de Canadese en Deense aanpak, zo leert deze bundel.

Het zal wellicht altijd zoeken blijven naar het delicate evenwicht tussen preventie en repressie/informatie. Veeleer dan politici zijn het nochtans vaak politie- en justitiemedewerkers die aandringen op de noodzaak van (een herwaardering van) brede preventie. Onder invloed van het politieke en mediadebat primeert vandaag evenwel vaak het veiligheidsperspectief, constateren zowel Alexander Van Leuven als Wouter Wanzele. In Nederland is dat niet anders. Ook Rob Witte en Fatimazohra Hadjar constateren dat in de meeste radicaliseringsdefinities het veiligheidsperspectief centraal staat. De dominantie van het veiligheidsdenken kan echter contraproductieve gevolgen hebben, zo leren de

ervaringen in beide landen. Een te snelle interventie vanuit veiligheidsperspectief bij vermoedens van radicalisme kan voor het betrokken individu kwalijke gevolgen hebben, zijn of haar toekomst hypothekeren en stigmatisering in de hand werken.

Verbinding als perspectief

De toenemende vraag aan hulpverleners om meer controle uit te oefenen door het detecteren van personen die radicaliseren, leidt er niet alleen toe dat de overheid te weinig doet aan voedingsbodemp, met name de bevordering van de inclusie van groepen die zich uitgesloten voelen. Net omdat het veiligheidsperspectief vaak nog domineert, zo schrijft Alexander Van Leuven, wordt vaak ook niet de vraag gesteld waarom iemand radicaliseert. Gebaseerd op het Mechelse voorbeeld, dat geen jongeren naar Syrië zag vertrekken, pleit hij dan ook voor een breed preventief en curatief casusmanagement, met aandacht voor toekomstperspectieven van de betrokken jongeren. Ook Wouter Wanzele stelt dat verbinding centraal moet staan, precies omdat heel wat jongeren die radicaliseren, zich uitgesloten voelen. Dat blijkt ook de Nederlandse ervaring te zijn, aldus Rob Witte en Fatimazohra Hadjar: laat die jongeren-in-de-knel nimmer aan hun lot over, zo adviseren zij, “niet alleen omdat dat lot zeer negatief voor henzelf kan zijn, maar vaak ook voor de samenleving als geheel.”

Hier lijkt, alvast voor een deel, de verklaring te liggen waarom Mechelen geen stadsge-noten zag vertrekken naar Syrië. Kandidaat-vertrekkers waren er wel, maar die werden telkens opgevangen door vrijwillige jeugdbegeleiders, onder de radar van lokale overheid en lokale politie. Mechelen kende dan ook al 30 jaar een open jeugdwerking rond het Regionaal Open Jeugdcentrum Mechelen én een actief lokaal sociaal weefsel, waardoor sleutelfiguren zich spontaan opwierpen of gevraagd werden tussenbeide te komen bij problematische ontwikkelingen bij jongeren. Mechelen kende met andere woorden een sterke lokale overlegstructuur die vele mensen bij elkaar bracht, nog voor het fenomeen van de Syriëgangers opdook.

De inzet van individuele burgers maakt het verschil, aldus Alexander Van Leuven. Dat leert ook de aanpak in het Deense Aarhus, waar vrijwilligers als coach optreden. Maar Fatimazohra Hadjar geeft ook aan hoe cruciaal hun rol kan zijn wanneer de kanalen tussen jongeren en de officiële hulpverleners dichtgeslibd zijn en een hernieuwd contact en een opbouw van vertrouwen nodig zijn.

Samengevat: de kritische succesfactoren bij deradicalisering

Als we trachten de ervaringen in Nederland en België bij de aanpak van deradicalisering sedert 2013 te bundelen tot de essentiële *lessons learned*, dan lijken de kritische succesfactoren te zijn: lokale aanpak, individueel maatwerk, vertrouwenspersonen, en (her) verbinding waarbij jongeren opnieuw perspectief op een eigen toekomst ontwaren. Deze factoren blijken trouwens ook in Denemarken en Canada de essentie te zijn van de pogingen om de voedingsbodemp van radicalisering droog te leggen.

Hardnekkige ambigüiteiten

Bob de Graaff start zijn bijdrage met de opmerking dat er grote conceptuele verwarring bestaat omtrent begrippen als terrorisme, radicalisering en extremisme. Het begrip

‘radicalisering’ was van bij de aanvang inderdaad bron van ambiguïteit en controverse. Is radicalisering de bereidheid om geweld te gebruiken of de bereidheid om radicale ideeën te omarmen? De Graaff merkt terecht op dat voor een directe relatie tussen ideologie en de bereidheid geweld te gebruiken, geen wetenschappelijk bewijs bestaat. Daarnaast, waar ligt nu precies de bron van radicalisering: bij het individu of in de context? Ook hier merkt de Graaff de terechte opmerking dat het individu meer centraal staat in de overheidsopvattingen van radicalisering dan in het verleden. Hierin wordt hij gesteund door Rob Witte en Fatimazohra Hadjar en door verscheidene Belgische auteurs.

Die ambiguïteiten zijn terug te vinden in deze bundel. Sommige auteurs beschouwen radicalisering als een ontwikkelingsproces naar strafbaar gedrag. Ideeën nemen hier een secundaire plaats in, aangezien contextuele omstandigheden de dynamiek achter dat proces is. Net zoals Bob de Graaff, constateert ook Maarten De Waele dat ideologie vaak niet de beslissende reden is om tot actie over te gaan. Individuen gaan daarentegen op zoek naar een discours dat antwoorden biedt op hun vragen. Europol onderschrijft grotendeels deze visie. In december 2016 bevestigde de Europese politieorganisatie wat zij een jaar eerder al had geschreven:

“Religion may thus not be the initial or primary driver of the radicalisation process, but merely offering a ‘window of opportunity’ to overcome personal issues. They may perceive that a decision to commit an attack in their own country may transform them from ‘zero’ to ‘hero’.”⁹

Andere auteurs daarentegen zien radicalisering eerder als een proces van het ontwikkelen van extreme overtuigingen, die de status-quo uitdagen en het compromis verwerpen. Op die manier dreigen signalen van streng-religieuze praktijk vermengd te raken met signalen van (potentieel) politiek extremisme en terrorisme en aldus te belanden in een *black box* van allerlei indicatoren die op zich voor velerlei verklaringen vatbaar zijn, maar nu eenzijdig geïnterpreteerd worden.

Die aanhoudende ambiguïteit is er de oorzaak van dat deradicalisering, als het beleidsantwoord op radicalisering, vaak een verwarrende waaier van initiatieven omvat, waarvan niet steeds met zekerheid geweten is welke wel en welke niet werken.

Die ambiguïteit heeft nog een andere consequentie. In welke mate verschilt radicalisering van andere vormen van deviant gedrag dat in misdaad uitdraait? Ook het antwoord op deze vraag leidt tot verschillende beleidsrecepten. Wie antwoordt dat het om een zeer specifieke fenomeen gaat, nauw verbonden met de (salafistische lezing van) de Islam, zal pleiten voor een specifieke expertise, en met name voor een doorgedreven inhoudelijke kennis van de Islam en het jihadisme om te kunnen duiden wat er speelt om vervolgens een aangepaste strategie te bepalen. Deze benadering kan leiden tot de uitbouw van een aparte deradicaliseringszuil en, zoals Alexander Van Leuven aanstipt, een ‘deradicaliseringsindustrie’.

Wie daarentegen van mening is dat radicalisering zijn oorsprong vindt in vervreemding en maatschappelijke kwetsbaarheid, die op hun beurt voorspruiten uit contextuele omstandigheden, zal eerder geneigd zijn de bestaande preventiemechanismen aan

⁹ *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited*. The Hague, Europol, 2 december 2016 (www.europol.europa.eu/newsroom/news/islamic-state-changing-terror-tactics-to-maintain-threat-in-europe).

te spreken en te versterken. De stempel ‘deradicalisering’ op bestaande preventieprogramma’s plakken, riskeert immers de finaliteit ervan negatief te beïnvloeden. Zo constateert Van Leuven (maar ook andere waarnemers en betrokkenen) dat sommige organisaties in het Vlaamse middenveld tot voorzichtigheid aanmanen bij het meewerken aan het officiële deradicaliseringsbeleid. De positieve doelstelling (gelijke kansen, weerbaarheid, inclusiviteit) van hun initiatieven dreigt immers vervangen te worden door een negatieve, namelijk ervoor zorgen dat individuen geen gevaar gaan vormen voor de samenleving. Vaak hebben organisaties uit het middenveld nochtans geen andere keuze dat zich in het regeringsbeleid in te schrijven om zij hun subsidies te behouden. Met name in Vlaanderen, aldus nog Van Leuven, heeft de overheid systematisch de reguliere middelen voor jeugdwerk afgebouwd, om ze vervolgens opnieuw te beschikking te stellen, maar nu onder de noemer ‘deradicalisering’.

Een derde en laatste beleidsconsequentie van de ambiguïteit van het begrip radicalisering, betreft de doeltreffendheid van de deradicaliseringsaanpak. Als radicalisering een symptoom is van een maatschappelijk probleem, dan riskeert de concentratie op de verantwoordelijkheid van het individu bij radicalisering en op individuele risicotaxatie, neer te komen op louter symptoombestrijding. Wie bij ziekte een koortswerend middel inneemt, kan de koorts drukken, maar neemt daarmee de ziekte en de oorzaak van de koorts, niet weg. Zo heeft de Vlaamse regering van meet af aan heeft duidelijk gemaakt dat radicalisering een persoonlijke verantwoordelijkheid was, geen maatschappelijke, omdat er naar verluidt geen tekortkomingen zijn in het sociaal beleid van Vlaanderen, aldus Van Leuven.

Bovenstaande paragrafen zijn te scherp geformuleerd. In de praktijk, zo blijkt uit de meeste bijdragen, wordt erg genuanceerd gedacht. De meeste auteurs beseffen wel degelijk dat de kans op slagen bij individuele deradicalisering verhoogt naarmate ook de contextuele omstandigheden worden aangepakt.¹⁰ Een cartografie van de Brusselse gemeente Molenbeek, uitgevoerd in 2016 door het European Institute of Peace, constateerde dat het gebrek aan perspectieven de belangrijkste motor van de radicalisering uitmaakte.¹¹ Het Molenbeekse deradicaliseringsbeleid kan dus slechts slagen als ook die realiteit én de perceptie van deze ontbrekende perspectieven worden aangepakt.

In de praktijk beseft men ook het gevaar van een eenzijdige en snelle interpretatie van signalen van radicalisering. Men werkt dan ook doorgaans niet meer met de vroegere simplistische checklists van indicatoren van radicaal gedrag (al komt dat nog wel voor). De Nederlandse politie bijvoorbeeld hanteert sedert 2015 een meetstandaard, KiM 3.0 (Kennis in Modellen). Na vele jaren voorbereiding en consultatie wordt het thans gehanteerd als een hulpmiddel om beschikbare informatie op het gebied van ‘islamitische radicalisering’ te ordenen. Ellen Harbers en Ursula de Vries vermelden expliciet dat dit geen checklist is, maar enkel een hulpmiddel voor professionele oordeelsvorming, met behulp van gedragskundigen (recherchepsychologen). De auteurs voegen er echter meteen ook aan toe dat herkenbare risicofactoren niet evident te identificeren zijn en, ietwat ontmoedigend voor wie op zoek is naar simpele recepten, dat het op individueel niveau onmogelijk is om te voorspellen wie radicaliseert en op welke manier iemand radicaliseert – een conclusie die onderzoekers tien jaar geleden al hadden getrokken.

¹⁰ Omar Ashour, ‘Deradicalization revisited’, in: *Washington Post*, 18 februari 2015.

¹¹ www.eip.org/en/news-events/what-does-molenbeek-think-%E2%80%93-new-eip-survey-reveals-drivers-violent-extremism

Wat ook opvalt onder praktijkmensen, zowel in preventie als in veiligheidsdiensten, is het gevoel van machteloosheid dat betrokkenen af en toe bekruipt. Hoe meer en hoe dieper met doordringt in de realiteit achter de radicalisering, hoe meer dimensies ontwaard worden, hoe breder het probleem zich uitstrekt en hoe evidenter het is dat oplossingen op korte termijn niet bestaan. Het is al langer bekend dat een *one-size-fits-all* deradicalisering niet mogelijk is en dat individuele trajecten heel erg verschillend kunnen zijn tussen personen die voor het overige in dezelfde context baden. Dat besef van complexiteit en lange termijn botst evenwel met het korte-termijn-keurslijf van het politieke bedrijf en het begrijpelijke ongeduld van het publiek om aan de horizon het einde van de terreurbedreiging te kunnen ontwaren.

Conclusie

Deradicalisering is een jong beleidsdomein, net zoals radicalisering een jong onderzoeksdomein is. Beide zijn ook complexe fenomenen, waarover weinig eensgezindheid bestaat. Ambiguïteiten hebben dan ook tijd nodig om uit te klaren. Maar dat botst met het maatschappelijke debat dat sedert 2004 vaak erg gepolariseerd en stereotiep verloopt. Dat werkt op zijn beurt dan weer het extremisme en de radicalisering in de hand en zo belanden we in een vicieuze cirkel.

Bob de Graaff benadrukt daarom de behoefte aan “verbale de-escalatie” en een “totale verlegging van de verhaallijn” – een “herculische taak” in het huidige tijdsgewricht, zo beseft hij. Misschien helpt het als we explicieter formuleren dat wat heden ten dage ‘radicalisering’ wordt genoemd, niet het voorgeborchte is van een zogenaamd ‘islamo-facisme’. Zij wijst er al evenmin op dat een hele gemeenschap – gemakshalve wordt die vaak omschreven als ‘de moslingemeenschap’ – afstand heeft genomen van de westerse waarden en normen. Zij is daarentegen een specifieke vorm van afwijkend gedrag en de expressie van een gewelddadige en minoritaire subcultuur in de marge van de samenleving. Zij voedt zich aan een omgeving waarin sommige individuen en groepen het moeilijk hebben om een plaats en een toekomst te vinden, wat sommigen onder hen vatbaar maakt voor de lokroep van extremistische ideeën.

Wie dagelijks geconfronteerd wordt met de werkelijkheid achter de radicaliseringsproblematiek, beseft vaak dat op de korte termijn een lokale, pragmatische aanpak gericht op maatwerk en preventie, de enige optie is. Maar deze lokale aanpak kan ofwel ondersteund ofwel gehinderd worden door bovenlokale politieke dynamieken, zoals ook de Canadese auteurs in deze bundel aanduiden. Lokale insluiting en bovenlokale aanpak van polarisering en exclusie vormen aldus het noodzakelijke complement van het politie- en justitie-optreden.