

# De Fictie Voorbij

*Hoe 'pre-crime' benaderingen bij de bestrijding van  
gewelddadig extremisme leiden tot geïstitutionaliseerde  
islamofobe verdenkingen en vooroordelen.*

*Een Europese vergelijkende analyse*



**STOP  
ISLAMOPHOBIA**

  
**tni**  
transnationalinstitute



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Begrippen	5
2.1	'Pre-crime' (precriminaliteit)	5
2.2	Wat houdt CVE in?	5
2.3	Vervagende scheidslijnen	6
3	CVE in Europa	8
3.1	CVE-beleid in afzonderlijke landen	9
3.1.1	Groot-Brittannië	9
3.1.2	Nederland	11
3.1.3	Frankrijk	12
4	De instrumenten van pre-crime	14
4.1	Beoordelingsinstrumenten	14
4.2	Onderzoek	15
4.3	Toepassing	16
4.4	Instanties	17
4.5	Vooroordelen	17
5	De centrale plaats van ideologie	19
6	Cultuuroorlogen en de impact van CVE op binnenlands beleid	20
6.1	Cultuur en CVE	21
6.2	CVE, binnenlands beleid en het maatschappelijk middenveld: Bestrafen en belonen	21
6.3	CVE en de verzorgingsstaat	22
7	CVE en multiculturalisme	23
7.1	De lange ineenstorting van het multiculturalisme, en de opbouw van de radicale islamitische dreiging (jaren '90-vroege jaren 2000)	23
7.2	De dood van het multiculturalisme en het openzetten van de sluizen (2010-heden)	25
7.3	Verband tussen immigratie en CE (jaren nul van de 21ste eeuw)	26
8	De 'whole society' approach	27
8.1	Publiek-private partnerschappen	27
8.2	Inlijving van het maatschappelijk middenveld	28
8.3	Technologie	29
9	Conclusie	30

# 1 Inleiding

"...Of het nu de rijen op Heathrow zijn, de metrostations van Londen of de straten van Kaboel en Bagdad, de meest recente theorieën benadrukken dat er manieren gevonden moeten worden om mensen en dreigingen te herkennen voor zij hun dodelijke potentieel hebben bereikt, wanneer ze nog niet te onderscheiden zijn van de rest van de stedelijke bevolking."<sup>1</sup>

Studies over het thema 'pre-crime' (precriminaliteit) bevatten regelmatig, en eigenlijk meestal, verwijzingen naar Philip K. Dicks boek *The Minority Report*, waar die term voor het eerst gebruikt wordt – en terecht.

Dit verhaal, dat meer dan een halve eeuw geleden werd geschreven als een dystopische waarschuwing, is nog steeds zeer relevant voor debatten over vrije wil, autoritaire staten, de balans tussen vrijheid en de staat: debatten waar we ook nu nog mee worstelen.

De kwestie 'pre-crime' is altijd een thema geweest als het gaat over maatschappelijke en politieke angsten, maar het is ook een actuele zorg van de politiek en de maatschappij – met name in de context van pre-crime beleid gemaakt om gewelddadig 'extremisme' tegen te gaan.

'Contra-extremisme' beleid is tegenwoordig een wereldwijd fenomeen. In dit rapport schetsen en vergelijken we de verschillende richtingen in pre-crime beleid gericht op de bestrijding van gewelddadig extremisme (CVE – *Countering Violent Extremism*) in Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland – drie Europese landen waar moslims een minderheid zijn. Ook bekijken we hoe dit beleid, zowel door de overweldigende concentratie op moslims als door het feit dat het een instrument van burgertoezicht is, islamofobe vooroordelen en verdenkingen helpt te institutionaliseren.

Kort gezegd versterkt en institutionaliseert CVE-beleid een proces waarbij moslims in het dagelijks discours en door de politiek als dreiging worden neergezet en steeds meer onderworpen worden aan uitgebreide toezichtstechnieken. Het CVE-beleid blies geïnstitutionaliseerde vooroordelen en verdenkingen tegen islamitische bevolkingsgroepen nieuw leven in en rechtvaardigde ze. Dit rapport kijkt naar het CVE-beleid met deze twee gevulde gedachten.

In dit paper bekijken we de belangrijkste begrippen die gebruikt worden in CVE, beschrijven we de achtergrond van de CVE-programma's van de drie betreffende landen en onderzoeken we de rol die CVE-'wetenschap' speelt in het rechtvaardigen van de islamofobe vooroordelen die inherent zijn aan het proces. Vervolgens bekijken we de rol die 'ideologie' speelt in CVE-programma's, en hoe de op 'cultuur' en waarden gebaseerde ideologische framing van CVE-beleid verstrekkingen heeft voor de maatschappij. Daarna kijken we naar welke soort ontwikkelingen op het gebied van CVE voorstanders bedacht moeten zijn.

Groot-Brittannië heeft momenteel het meest geavanceerde en meest ontwikkelde pre-crime CVE-beleid in de vorm van paradepaardje PREVENT, dat onder de terrorismebestrijdingsstrategie CONTEST (*Countering Terrorism Strategy*) valt. PREVENT zal daarom het uitgangspunt vormen voor de vergelijking met het CVE-beleid in Nederland – waarvan beweerd wordt dat het de pionier was in Europa wat betreft beleid rond het bestrijden van extremisme onder moslimburgers na 9/11 – en in Frankrijk, dat pas de afgelopen jaren is begonnen met het type CVE-model dat we kennen in Europa te omarmen en toe te passen.

**CVE kan verwijzen naar een breed scala aan beleidsmaatregelen en -bevoegdheden ingevoerd na 11 september. Deze variëren van onderwijsinitiatieven en 'exit'-strategieën voor extremisten tot gemilitariseerd politietoezicht, en kunnen gevonden worden in nationale strategieën voor sociale integratie, technologie, welzijn, en buitenlands beleid.**

## 2 Begrippen

### 2.1 Precriminaliteit of pre-crime (dwingende en/of repressieve maatregelen om toekomstig crimineel gedrag te voorkomen)

In hun boek over pre-crime sommen Jude McCulloch en Dean Wilson vier overlappende categorieën van pre-crime op, namelijk:

- Dwingende/repressieve maatregelen om te voorkomen dat mensen het criminele pad opgaan.
- Dwingende/repressieve maatregelen om misdrijven in een vroeg stadium te voorkomen door gecriminaliseerde organisaties en ideologieën te verstoren.
- Dwingende/repressieve maatregelen om misdrijven waarvan wordt aangenomen dat de doelgroep die in de toekomst zal willen begaan in een vroeg stadium te voorkomen.
- Het aanhouden van of beperkingen opleggen aan mensen zonder criminele ideeën of ten laste gelegde feiten op grond van de aanname dat zij een dreiging kunnen vormen of informatie hebben over dreigingen.<sup>2</sup>

Pre-crime CVE-beleid valt in de tweede categorie, en deze categorie bespreken we in dit paper. Dat gezegd zijnde is het belangrijk op te merken dat op het gebied van terrorismebestrijding CVE-maatregelen en andere pre-crime bevoegdheden uit andere categorieën op elkaar inwerken en elkaar versterken.

Hoewel er vóór 2001 al voorlopers bestonden van pre-crime beleid – met name in de vorm van het betrekken van ‘veiligheid’ en ‘risico’ in de beleidslogica van de jaren die eraan voorafgingen<sup>3</sup> – werd pre-crime gestimuleerd en genormaliseerd door de ‘war on terror’ en het daaruit voortvloeiende beleid inzake contraterrorisme (CT) totdat het de heersende logica werd.

Wat begon als een kader om ‘terrorisme’ en ‘extremisme’ aan te pakken werd steeds verder opgerekt, en pre-crime beleid werd steeds meer geïntegreerd in politiewerk ten aanzien van ‘bendes’ en sociaal geweld in het VK en de VS.<sup>456</sup>

### 2.2 Wat houdt CVE (Countering Violent Extremism – Bestrijding van Gewelddadig Extremisme) in?

CVE kan verwijzen naar een breed scala aan beleidsmaatregelen en -bevoegdheden ingevoerd na 11 september. Deze variëren van onderwijsinitiatieven en ‘exit’-strategieën voor extremisten tot gemilitariseerd politietoezicht, en kunnen gevonden worden in nationale strategieën voor sociale integratie, technologie, welzijn, en buitenlands beleid.

In de context van pre-crime en tenzij anders vermeld bespreken wij in dit rapport specifiek CVE-maatregelen die bedoeld zijn om in te grijpen in het proces van extremistische ‘radicalisering’ – beleid dat ook wel *Preventing Violent Extremism* (PVE – Voorkomen van Gewelddadig Extremisme) genoemd wordt.

We maken onderscheid tussen twee ‘fasen’ van pre-crime CVE-beleid: beleid ontwikkeld in de jaren direct na 9/11 (‘vroeg’ beleid) en maatregelen die ingevoerd of uitgewerkt werden na 2010/2011 (‘later’ beleid). De twee fasen vertonen duidelijke overeenkomsten maar ook kwalitatieve verschillen die vragen om een analyse. Die verschillen, die we zullen bespreken, hebben te maken met veranderingen in de politieke context en politieke situatie.

Pre-crime CVE-maatregelen betreffen meestal cognitief/psychologische, culturele en theologische interventies en bevinden zich qua dwang ergens in het midden op het contraterrorisme-spectrum.

Ze gaan misschien niet gepaard met het spectaculaire geweld van de meer repressieve antiterrorisme-acties – die vallen onder het openlijker machtsvertoon – maar hebben wel het grootste bereik van alle beleidsmaatregelen doordat ze delen van het publiek, het maatschappelijk middenveld en werknemers in de publieke sector bij het netwerk van staatstoezicht betrekken. De implicaties hiervan bespreken we in dit paper.

De term pre-crime is misschien wat ongelukkig gekozen, omdat pre-crime CVE-beleid er niet voor zorgt en er meestal ook niet op gericht is dat op handen zijnde geweldsmisdaden niet plaatsvinden, zoals men misschien op het eerste gezicht zou denken.

Pre-crime als begrip leunt juist zwaar op het idee van het *bij voorbaat onschadelijk maken* van incidenten. Als zodanig grijpt pre-crime CVE-beleid in met de bedoeling het proces van 'radicalisering' richting 'extremisme', waarbij mensen in de toekomst op het punt kunnen komen dat ze terrorisme/politiek geweld zouden willen plegen, te ontwrichten. Daarbij wordt uitgegaan van het idee dat je de toekomst kunt voorspellen.

Om dit nogmaals te benadrukken: pre-crime CVE-beleid richt zich niet op daadwerkelijke scenario's of de kern van crimineel geweld, en voorkomt ook niet dat die werkelijkheid worden, maar richt zich op personen die, volgens verschillende analytische instrumenten, een voorkeur beginnen te vertonen voor een 'extremistische' manier van denken of ideologie. Het beleid heeft als doel *die personen* onschadelijk te maken en los te weken van 'radicaliserende' invloeden.

Via pre-crime wordt de veronderstelde mogelijkheid van geweld in de toekomst aangepakt in het heden alsof het een op handen zijnde dreiging is, en CVE-beleid moedigt een gewoonte van vroegtijdig ingrijpen aan, namelijk de praktijk om 'verdachte' personen vroegtijdig op de radar te krijgen. Het punt waarop een dergelijke interventie mogelijk is of toegestaan, wordt verklaard aan de hand van gedrags- en ideologische kenmerken, die waarschuwingssignalen zouden moeten zijn voor 'radicalisering' – die weer geformuleerd worden via de CVE-'wetenschap' die later beschreven wordt.

## 2.3 Vervagende scheidslijnen

Een terugkerend kenmerk van en centrale kritiek op moderne antiterrorisme maatregelen is dat de definities van de operationele termen vaak onduidelijk of rekbaar zijn, dus de betekenis van 'radicalisering', 'extremisme' en 'terrorisme'.

Definities kunnen per land verschillen en kunnen ook metertijd veranderen binnen nationaal beleid. Zo is in **Groot-Brittannië** terrorisme wettelijk gedefinieerd in de Terrorism Act 2000 (gewijzigd in 2006), terwijl 'extremisme' niet zo'n wettelijke basis heeft – de overheid is er tot dusverre niet in geslaagd om een werkbare wettelijke definitie vast te leggen.<sup>78</sup> Toch is de acceptatie van een dergelijke terminologie zichtbaar in de Britse rechtbanken: hooggeplaatste rechters zoals Mr Justice Hayden stelden zonder twijfel dat "*die woorden momenteel helaas zozeer deel uitmaken van het hedendaagse leven – 'extremisme' en 'radicalisering' – dat ze nauwelijks gedefinieerd hoeven worden.*"<sup>79</sup>

Ondertussen hebben in **Nederland**, waar terroristische  *misdrijven* onder het Wetboek van Strafrecht vallen, zowel 'terrorisme' in brede zin als 'extremisme' slechts werkdefinities, die geschetst worden in relevante overheids- en instellingsstrategieën.

In **Frankrijk** heeft de antiterrorisme-aanpak van justitie en politie geleid tot een uitbreiding van het scala aan terroristische misdrijven in het Wetboek van Strafrecht, maar het begrip 'radicalisering' is pas onlangs aan de politieke woordenschat toegevoegd. Beide begrippen zijn tot stand gekomen via beleid dat werd ontwikkeld door de overheid en overheidsinstanties en niet zozeer via de wet.

Over het algemeen zijn 'radicalisering', 'extremisme' en 'terrorisme' als volgt met elkaar verbonden: *radicalisering* is het proces waarbij personen sympathieën ontwikkelen voor of deelnemen aan al dan niet strafbaar *extremisme/gewelddadig extremisme*, wat kan leiden tot (of lijken op) *terroristische* misdrijven die strafbaar zijn, maar niet noodzakelijk gewelddadig.<sup>10</sup>

Deze definities zijn in de loop der tijd en tussen strategieën door veranderd volgens de eisen van een regering, en waren zo kneedbaar dat regeringen ze desgewenst konden 'oprekken' zonder dat enig officieel democratisch proces doorlopen moest worden.

Het onderscheid tussen 'radicalisering', 'extremisme' en 'terrorisme' verdwijnt echter vaak in het politieke discours, en het onderlinge verschil wordt steeds kleiner in hoe contraterrorisme-politiewerk ze aanpakt en zeker ook in gewone gesprekken, waarbij deze zeer gevoelige en politiek beladen uitdrukkingen door elkaar heen gebruikt worden om personen en groepen te beschuldigen.

'Vroege' (hier verwijzend naar vóór 2010/2011) CVE-strategieën, zoals die in Groot-Brittannië en Nederland, waren gestoeld op de tweedeling tussen de *aanjagers van extremisme* enerzijds en de persoon die *vatbaar is voor radicalisering* anderzijds.

De aanjager van radicalisering werd ervan beschuldigd een gunstig klimaat voor extremisme te scheppen en begaat intussen zelf geen geweldsdaden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het idee van de 'radicale prediker'. Deze zouden harder aangepakt worden via 'harde' bevoegdheden verleend op grond van de contraterrorismewet, bijvoorbeeld deportatie en/of gevangenisstraf voor overtredingen zoals het 'verheerlijken' of 'aanmoedigen' van 'terrorisme' en 'extremisme'.

Tegelijkertijd moesten mensen die vatbaar waren voor radicalisering benaderd worden via 'zachtere' CVE-interventies. Deze draaiden vaak om sociale voorzorgsmaatregelen, gerichte ondersteuning en integratiemaatregelen om ze van extremisme te weerhouden en ze op te nemen in de sociale 'mainstream'.

In de loop der tijd zijn deze twee 'takken' van contraradicalisering steeds meer in elkaar over gaan lopen, omdat de tijd tussen *vatbaar zijn voor radicalisering, geradicaliseerd zijn* en *radicalisering aanjagen* korter werd;<sup>11</sup> men kan die stadia kennelijk vrij snel doorlopen. Dit viel samen met een verschuiving in de heersende beleidsopvatting ten aanzien van 'radicalisering': van een verticaal, didactisch model naar een zelfstandig proces van 'zelfradicalisering' mogelijk gemaakt door de groei van internet als container voor 'extremisme'.

Tegenwoordig kan 'harde' repressie in elk stadium van het proces van 'radicalisering' uitgeoefend worden –zo kan bijvoorbeeld op grond van de Britse 'Counter-terrorism and Border Security Act' van 2019 nu een gevangenisstraf van wel 15 jaar opgelegd worden aan mensen die 'terroristisch materiaal' op hun apparaten bekijken of opslaan. Dit werd gerechtvaardigd in het parlementaire debat door te verwijzen naar personen die 'geradicaliseerd' waren door het streamen van online video's.<sup>12</sup>

Tegelijkertijd is CVE-contraradicalisering verder vervlochten geraakt met een steeds langer wordende reeks van contraterrorisme (CT-)bevoegdheden, die in de praktijk steeds meer in elkaar overlopen.

In sommige gevallen heeft dit de weg vrijgemaakt om iemand te kunnen bestraffen vóór hij de wet heeft overtreden, waarbij 'zachte' CVE-interventies over kunnen gaan in escalerende 'harde' politie-interventies en straffen onder CT-beleid – allemaal voordat er enige geweldsdaad begaan of zelfs maar bedacht is.

Ten slotte heeft de verschuiving naar zogeheten *whole society approaches* (integrale benaderingen waarbij alle aspecten in de samenleving meegenomen worden, n.v.) in de bestrijding van extremisme (zie 9) geleid tot inspanningen om ofwel het begrip 'extremisme' uit te breiden ofwel andere 'sociale ellende' binnen het bereik van CVE- en contraradicaliseringsinitiatieven te brengen.

Zowel het Franse project *Stop Djihadisme* als het Franse *Nationale Plan ter Preventie van Radicalisering 2018* veroordelen complottheorieën als zijnde radicaliserend;<sup>13</sup><sup>14</sup> de huidige Britse regering ontwikkelt een algemene werkdefinitie van 'extremisme' om zo haar onvermogen om de term wettelijk te definiëren te omzeilen.

Met dat doel voor ogen heeft de Conservatieve regering in 2018 de Commissie ter Bestrijding van Extremisme (CCE – *Commission for Countering Extremism*) in het leven geroepen, die onderzoek heeft laten doen en overleg heeft gevoerd om de reikwijdte van 'extremisme' in de Britse samenleving vast te stellen, daarbij rechtstreeks verwijzend naar de dreiging van onder andere 'uiterst-links' extremisme.

Bij het verzamelen van feiten voor de definitie van extremisme volgde de CCE de cirkelredenering dat "mensen in staat zijn te beschrijven hoe extremistische activiteiten, houdingen en gedrag eruitzien" en wilde men dat deelnemers afgingen op "hun eigen ideeën over wat zij als extremisme beschouwen."<sup>15</sup> In hun rapport uit oktober 2019, *Challenging Hateful Extremism* (Het Bestrijden van Haatdragend Extremisme), werd de invoering van de term Haatdragend Extremisme<sup>16</sup> voorgesteld, een stap verder richting het domein van pre-crime en weg van elk betekenisvol idee van geweld.

Voormalig Brits minister van Binnenlandse Zaken Sajid Javid sprak in een recente toespraak over een opkomende, vernieuwde 'Counter Extremisms Strategy' (Strategie tegen Extremisme), waarin waarschijnlijk elke nieuwe definitie van de CCE gebruikt zou worden. Hij verwees in de context van 'extremisme' ook naar recente demonstraties tegen LHBTQ- lessen op Engelse scholen, aanvallen op homo's, gedwongen huwelijken, antisemitisme en racistische aanvallen.<sup>17</sup>

Op deze manier zal de uitbreiding van de reikwijdte van de definitie en de praktijk van extremisme/contra-extremisme ervoor zorgen dat de overheid een groter aantal sociale vraagstukken gaat securitiseren (het neerzetten van een bepaalde maatschappelijke kwestie als een veiligheidsprobleem zodat bepaalde maatregelen (bijvoorbeeld militaire middelen) genomen kunnen worden om het aan te pakken), en dat de pre-crime logica van *governance* (het besturen van de samenleving door publieke, private en maatschappelijke actoren, n.v.) zich verder over de maatschappij zal verspreiden.

De betekenis van 'extremisme' wordt zo ruim voorbij het domein van geweld gedefinieerd dat het elke analytische kracht verliest, wat er in de praktijk toe leidt dat de repressieve bevoegdheden van staten versterkt worden.

Kortom, pre-crime CVE-beleid heeft het tijdvenster waarbinnen de staat kan ingrijpen om 'terrorisme' te voorkomen steeds verder vervroegd, ver van daadwerkelijke actie.

Tegelijkertijd heeft een steeds groter wordend juridisch bouwwerk van antiterreurwetten de definitie van 'terrorisme' zodanig verbreed dat het elke connectie met het begrip 'geweld' verloren is gegaan, zodat CT- en CVE-beleid uitgebreide instrumenten voor sociale controle konden worden.

### 3 CVE in Europa

Veel Europese regeringen gingen in het decennium na 11 september hun eigen CVE-beleid testen, ontwikkelen en verfijnen – vooral na de aanslagen in Europa volgend op de invasie van Irak. Groot-Brittannië nam hierbij het voortouw met het programma PREVENT.

Deze vroege beleidsmaatregelen introduceerden de theoretische fundamenteën die sindsdien in grote lijnen intact zijn gebleven, zoals dat CVE-beleid zich allereerst moest richten op de veronderstelde ideologische/theologische basis van 'extremisme' en/of 'terrorisme' terwijl het de complexe oorzaken van het feit dat mensen hun rechten ontnomen waren, die leidden tot politiek geweld, bagatelliseerde of zelfs buiten beschouwing liet. Een kenmerk van die vroege initiatieven was ook dat ze zich bij het bestrijden van 'radicalisering' richtten op sociale inclusie als beleid van culturele integratie, en niet zozeer op het oplossen van structurele ongelijkheid.

Sinds 2010 is er in het latere CVE-beleid steeds meer nadruk komen te liggen op de aangenomen dreiging van radicalisering en extremisme in het online-domein: het internet, chatrooms en sociale media. In deze periode ontstonden ook verschillende invloedrijke publiek-private partnerschappen (PPP's) en fora voor CVE-beoefenaars, bedrijven en overheden, zoals het EU Radicalisation Awareness Network (EU RAN) en het Global Counter Terrorism Forum (GCTF). In die tijd werd de focus van het beleid op sociale inclusie geleidelijk afgeschaft.

De nadrukkelijke aanwezigheid van ISIS<sup>18</sup> vanaf 2014 en het angstbeeld van buitenlandse strijders die bij terugkomst aanslagen zouden plegen leidden tot een nieuwe focus op CVE-beleid in afzonderlijke staten en tot samenwerking binnen internationale fora zoals de Europese Unie en de Verenigde Naties.<sup>19</sup>

De aard en richting van het CVE-beleid in individuele staten verschillen uiteraard, afhankelijk van de omstandigheden in die landen. Ze vormen nationale varianten van een ontluikende, globaliserende beleidsagenda. In de afgelopen jaren is er een begin gemaakt met het harmoniseren van CVE-beleid overeenkomstig het kader dat werd uitgewerkt in het Britse PREVENT en gepromoot via multilaterale fora zoals de VN.

De omstandigheden die het beleid beïnvloeden omvatten de ervaringen van landen met politiek geweld en de motivaaties en ideologische voorkeuren van de regeringspartijen. Ze omvatten echter ook de verschillende vormen van binnenlandse oppositie en acceptatie dat het CVE-beleid losmaakt en de historische politieke tradities van die landen.



Zo noemde het Britse PREVENT-programma zichzelf een instrument voor 'community cohesion' (gemeenschapszin, n.v.), een beleidsbegrip dat in de Britse politiek populair werd door het Cattle-rapport<sup>20</sup> uitgebracht na de 'rassenrellen' in Oldham in het noorden van Engeland, in de zomer van 2001.

De reputatie van vijandigheid die het Britse programma kreeg in de eerste jaren onder de Labour-regering – vooral onder de moslimgemeenschappen waarop het gericht was – leidde ertoe dat er minder vertrouwen in het programma was.<sup>212223</sup>

Dit gebrek aan vertrouwen werd door de Conservatieven aangegrepen, en bij het vormen van een coalitie in 2010 herzegden ze het programma intern en pasten het aan hun eigen politieke normen en waarden aan: 'gemeenschapszinning' eruit en de spierballentaal van mono-cultureel liberalisme kwam erin, alsmede een meer alomvattend, gecentraliseerd beleid.

Het Nederlandse CVE-programma, dat in veel opzichten op het Britse PREVENT lijkt, kende een vergelijkbaar ontwikkelingsproces. Nederlandse moslims stelden zich minder teweer tegen CVE-maatregelen. Zo ontwikkelden moskeeën soms anti-extremisme projecten die door gemeenten opgepikt werden, bijvoorbeeld toen Marokkaanse gemeenschappen een hulplijn radicalisering opzetten.<sup>24</sup> Maar leerkrachten en sociaal werkers, de frontlinie van de Nederlandse CVE-initiatieven, wilden aanvankelijk niet als informant voor de staat fungeren. Dat bezwaar werd weggenomen door de initiatieven te framen als zijnde in het belang van 'geradicaliseerde' individuen, en niet zozeer als aanvulling op politiewerk. Dit kader werd door het Britse PREVENT overgenomen in 2015, waarna het een instrument voor 'bescherming' werd.

Frankrijk ging CVE-beleid jarenlang uit de weg en nam meer maatregelen op het gebied van politie en veiligheid via wetgeving. Overheidsinterventies in islamitische theologie zoals ook aanwezig in ander CVE-beleid kenmerkten het Franse contra-extremisme, maar werden bekritiseerd omdat ze de *laïcité* zouden schenden, i.e., het principe van de scheiding van kerk en staat.

Toen regering van Hollande bovendien een van haar eerste CVE-maatregelen centra voor deradicalisering opende werden deze vroegtijdig (hoewel tijdelijk) gesloten, omdat de plaatselijke bevolking luid protesteerde tegen het idee van 'jihadi's' in hun midden.

## 3.1 CVE-beleid in afzonderlijke landen

### 3.1.1 Groot-Brittannië

Het VK ontwikkelde de eerste versie van de CONTEST-strategie in een niet uitgegeven document in 2003. Na de zelfmoordaanslagen in het Londense openbaar vervoer op 7 juli 2005 werd CONTEST herzien, uitgebreid en gepubliceerd in juli 2006. Hierbij werden de vier P's van het Britse antiterrorismebeleid geïntroduceerd: *Prevent, Pursue, Protect and Prepare*.<sup>25</sup>

PREVENT was het pre-crime aspect van CVE en moest zorgen voor het 'aanpakken van de radicalisering van individuen'. De benadering van radicalisering richtte zich alleen op 'islamistisch terrorisme' en was geworteld in het idee dat er een rechte weg naar extremisme was en de notie dat het er bij preventie om ging in de 'ideeënstrijd' te winnen van het extremisme.

PREVENT werd eerst gedreven door de nadruk op sociale inclusie en 'gemeenschapszin': er werd binnen moslimgemeenschappen gepleit voor sociale hervorming om zo de aantrekkingskracht van radicale denkbeelden te beperken. Ook werd er geprobeerd moslimgemeenschappen te veranderen door 'gematigde' stemmen te ondersteunen.

In 2007 werd het Office for Security and Counter-Terrorism (Bureau voor Veiligheid en Contraterrorisme, OSCT) opgericht door de regering om de uitvoering van CONTEST te ondersteunen, en werd *Channel*, dat bestond uit *multi-agency panels* (MAPPAs), geïntroduceerd. Deze zouden individuen onderzoeken die als vatbaar voor extremisme werden gezien en op maat gemaakte MAPPAs-plannen leveren om iemand van de vermeende weg naar het terrorisme af te houden. In datzelfde jaar werd het *Preventing Violent Extremism Pathfinder Fund* opgezet via het Department for

Communities and Local Government (Departement van Gemeenten en Plaatselijk Bestuur, DCLG), waarbij zes miljoen pond beschikbaar werd gesteld om gemeenschapsprojecten te financieren die in lijn zouden zijn met de doelen van PREVENT – een bedrag dat tot 27 miljoen pond zou oplopen in 2009/2010.<sup>26</sup>

PREVENT werd geüpdatet in de CONTEST editie van 2009, waarbij het in grote lijnen de kenmerken van 2006 en de tussenliggende jaren behield. Het opvallendst was dat deze editie de eerste, en tot dusver enige, poging van de overheid bevatte om moslimgemeenschappen actief te betrekken bij het Britse buitenlands beleid via de Foreign and Commonwealth Office (Buitenlands and Commonwealth Bureau, FCO),<sup>27</sup> terwijl andere versies dit soort pogingen afdeden als verwrongen 'percepties' van onrecht.

Toch werd het FCO-programma nog steeds omschreven als een didactische oefening in het *uitleggen* van de redenen voor het buitenlands beleid van de Britse staat, in plaats van een beschouwende of democratische uitwisseling van ideeën. Veelzeggend daarbij is dat een gelekte versie van de CONTEST-strategie in die tijd richtlijnen bevatte om individuen die standpunten bezigden als "[Geloven] in de jihad, of gewapend verzet, waar dan ook in de wereld. Hieronder valt gewapend verzet van Palestijnen tegen het Israëlische leger" en "[Het niet] veroordelen van het doden van Britse militairen in Irak of Afghanistan"<sup>28</sup> als 'extremistisch' te classificeren. Dit zijn in het kort standpunten die afweken van de normen van het Britse buitenlands beleid.

Tegen het einde van het decennium groeide het verzet tegen PREVENT, met name toen bekend werd dat financiering door PREVENT zich vooral richtte op gebieden waar relatief veel moslims woonden, en omdat initiatieven die PREVENT-geld kregen toezicht moesten houden op en informatie geven over de gebruikers ervan.<sup>29</sup> Bovendien zorgde de nadruk van overheidsfinanciering op moslims en niet op anderen voor onenigheid tussen gemeenschappen en politieke onrust over begrotingsuitgaven in het licht van de financiële crisis van 2007/2008.

In 2010 werd de zittende Labour-regering bij de algemene verkiezingen verslagen door een rechtse regeringscoalitie onder leiding van de Conservatieve Partij, wiens politieke prioriteiten bezuinigingsmaatregelen en het verder ontmantelen van overheidsdiensten waren omvatten.

Ze grepen de bezwaren ten aanzien van PREVENT aan om het programma intern onder de loep te nemen en een nieuwe PREVENT-strategie te lanceren in juni 2011. Het budget voor die strategie werd kleiner en de nadruk lag niet meer op lokale initiatieven maar op een top-down uitvoering van PREVENT per sector via de OSCT. Hierbij werd PREVENT officieel ingevoerd in de gezondheidszorg en in onderwijsinstellingen zoals universiteiten.

In de strategie van 2011 werd 'extremisme' – waar voor het eerst ook extreemrechts onder kon vallen – nu gedefinieerd als "uitgesproken of actief verzet tegen principiële Britse waarden" (democratie, de rechtsstaat, individuele vrijheid en onderling respect voor en tolerantie van verschillende geloofsovertuigingen en -opvattingen). "Geweldloos extremisme", dat verondersteld werd deel uit te maken van de 'terroristische ideologie', kon hier ook onder vallen. Zo kon het gebeuren dat organisaties die eerst PREVENT-gelden hadden gekregen en/of door de overheid ingeschakeld werden om extremisme tegen te gaan, nu zelf in feite als extremisten op de zwarte lijst belandden;<sup>30,31</sup> het voorwoord van de nieuwe strategie liet zich met name negatief uit over de moslimbelangenorganisatie Muslim Council of Britain (Moslimraad van Groot-Brittannië, MCB).

Artikel 26 van de Counter-terrorism and Security Act uit 2015 gaf PREVENT een wettelijke basis om te opereren in de sectoren waar het van de strategie van 2011 bevoegdheden had gekregen. Instellingen in de openbare sector zoals universiteiten, scholen, ziekenhuisstichtingen, gemeentelijke instanties en gevangenissen werden nu geacht "rekening te houden met de noodzaak te voorkomen dat mensen het terrorisme in betrokken worden".<sup>32</sup> Dit ging samen met een rebranding van PREVENT als een *beschermend* instrument, in het verlengde van oud beleid om kwetsbare individuen te beschermen tegen kindermisbruik en dergelijke.

Een wijziging van de Counter-terrorism and Border Security Act uit 2019 leidde ertoe dat de regering stappen zette om een "onafhankelijk onderzoek naar PREVENT" in te stellen, dat op het moment van schrijven zou moeten beginnen, al wordt het geleid door hetzelfde lid van het Hogerhuis dat het interne onderzoek van 2010/2011 ondertekende.<sup>33</sup>

### 3.1.2 Nederland

In Nederland werd het antiradicaliseringsbeleid aangewakkerd door de gebeurtenissen van 11 september en door een incident in 2002, waarbij twee jonge Nederlandse mannen van Marokkaanse afkomst, die in Nederland gerekruteerd zouden zijn, gedood werden in Kasjmir.

De Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) werd in mei 2002 opgezet en bracht in december dat jaar het rapport *Rekrutering in Nederland voor de Jihad* uit, waarin de theoretische onderbouwing van wat later CVE-beleid zou worden geschetst werd.

De bedreiging werd geframed als een kwestie van 'maatschappelijke polarisatie', en in eerste instantie als een probleem van 'rekrutering' van jonge tweede/derde generatie Nederlandse moslims voor de jihad door voormalige moed-jahedien-strijders die zich, legaal en illegaal, in Nederland gevestigd hadden.<sup>34</sup>

De oplossing werd als tweeledig voorgesteld: zowel gericht op de 'rekruteerders' als op de integratie van vervreemde en ontvankelijke tweede/derde generatie Nederlandse moslims.

*"...De bestrijding van het islamistisch terrorisme [vergt] niet alleen een grote inspanning ... van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie en justitie, maar ook voortdurende aandacht ... op andere beleidsterreinen, zoals het immigratie- en vreemdelingenbeleid en het integratiebeleid."*<sup>35</sup>

Na de moord op Theo van Gogh, regisseur van de provocatieve film *Submission*, in 2004, experimenteerden afzonderlijke gemeenten en niet zozeer de centrale overheid al snel met officiële CVE-programma's, waarbij de hoofdstad Amsterdam vooropliep.

Vanaf 2005 werden Nederlandse antiterrorismestrategieën gecoördineerd door de net aangetreden Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Lessen van die gemeentelijke programma's werden verzameld en gebundeld in het *Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007–2011* van de Nederlandse regering. Alhoewel het Actieplan naar 'rechts-extremisme' als zijnde een van de "grootste sociale [dreigingen] waar Nederland mee te maken heeft"<sup>36</sup> verwijst, was het duidelijk vooral gericht op de dreiging die moslims vormden – en de salafistische beweging in het bijzonder.

Het Actieplan omvatte lokale, nationale en internationale strategieën en werd geframed als een driesporenplan onder de naam 'integrale benadering', namelijk:

- **Preventie van isolement, polarisatie en radicalisering**
- **Proactief handelen om deze processen in vroeg stadium te signaleren, en**
- **Repressie, om de invloed van radicaliserende individuen te beperken.**

De gelokaliseerde tak van de strategie hield in dat beoordelingen van de radicaliseringsdreiging in gebieden en buurten werden gemaakt, waarvoor een op maat gemaakt actieplan ontwikkeld en uitgevoerd zou worden naast het werk van politieagenten, leerkrachten, jongerenwerkers en dergelijke. Mensen die regelmatig met jongeren werkten, zoals jongerenwerkers, moesten dienen als de 'ogen en oren' van de lokale overheid, waardoor ze het toezichtsnetwerk ingetrokken werden.

In juni 2011 publiceerde de NCTV een bijgewerkte Nationale Contraterrorismestrategie die tot 2015 zou lopen. Dit was de eerste strategie van de nieuwe regering onder leiding van de rechtse Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD).

De strategie was nog steeds voornamelijk gericht op de dreiging van 'jihadi's' en werd vormgegeven rond 'de 5 V's': Verwerven, Voorkomen, Verdedigen, Voorbereiden, en Vervolgen.

Het geüpdatete CVE-beleid viel onder de Voorkomen-beleidslijn en legde nadruk op het voordeel van vroege interventie. Het werd geframed rond het idee van een 'vraag en aanbod'-model. 'Aanbod' verwijst hier naar de verhalen van de terroristen, die ondermijnd moesten worden, en 'vraag' naar de nood van individuen aan identiteit en het ergens bij horen, waarin voorzien moest worden door 'contranarratieven' (tegenverhalen – n.v.) van de overheid.

De strategie van 2011–2015 ging in grote lijnen verder met de ‘integrale benadering’, maar CVE werd enigszins afgescheiden van het ‘harde’ CT-beleid, en de aard van Nederland als ‘democratische rechtsstaat’ met als “kernwaarden vrijheid, gelijkheid, solidariteit en ruimte voor verscheidenheid” werd in de strategie bekrachtigd.<sup>37</sup>

Bovendien werd CVE nu echt losgekoppeld van de integratie-agenda, en elke vermelding van ‘sociale cohesie’, een beleid dat bekritiseerd werd door de nieuwe regering, werd vermeden.<sup>38</sup> Toch werd terrorismebestrijding nauw verbonden met het burgerlijke migratiebeleid, en radicalisering werd een mogelijke grond voor het “weigeren, intrekken en/of niet-vernieuwen van een verblijfsvergunning, een bevel tot uitzetting en weigering of intrekken van de Nederlandse nationaliteit”.<sup>39</sup>

Een afgeslankte, bijgewerkte versie van de Nationale Contraterrorismestrategie werd uitgebracht in 2016. Het kader van de strategie 2011–2015 bleef in grote lijnen behouden en het begrip ‘sociale cohesie’ werd weer even ingevoerd voor wat betreft het tegengaan van extremisme. De nieuwe strategie stelde ook het gebruik van ‘multidisciplinair overleg’ voor, met als doel actieplannen voor deradicalisering op te stellen, vergelijkbaar met het *Channel*-idee van het Britse PREVENT.

De plicht om radicalisering te signaleren werd hierin opgelegd aan ‘educatieve instellingen, overheidsdiensten, verenigingen, buurtgroepen en professionals’, en hield ook samenwerking met politie, ggz-artsen en inlichtingen- en veiligheidsdiensten in.

### 3.1.3 Frankrijk

Frankrijk heeft, in tegenstelling tot de rest van West-Europa, jarenlang geen pre-crime CVE-beleid gevoerd.

De Franse benadering draaide eerder om ‘harde’ antiterrorisme maatregelen door wettelijke bevoegdheden uit te breiden en een repressiever politieoptreden. De nadruk ligt in het bijzonder op ‘rekrutering’ in Franse gevangenen, waar naar verhouding opvallend veel moslims verblijven: zij vormen naar schatting 60–70% van de gevangenispopulatie, tegenover een landelijk aandeel van rond de 12% (rond 2008).<sup>40</sup>

Vanaf 2012 begon dit te veranderen, eerst toen de Frans-Algerijnse Mohammed Merah in Toulouse en Montauban verschillende schietpartijen uitvoerde en later door de aanslag op een Joods museum in Brussel in 2014, door de Frans-Algerijnse Mehdi Nemmouche.

In april 2014 lanceerde de regering-Hollande zijn Antiterrorismeplan PLAT en introduceerde een aanpak voor contraradicalisering in samenwerking met de Interministeriële Commissie voor de Preventie van Criminaliteit (CIPD – *Comité interministériel de prévention de la délinquance*) en de Antiterroristische Coördinatie Eenheid (UCLAT – *Unité de coordination de la lutte antiterroriste*), waarbij een hulplijn en een online-waarschuwingssysteem werden opgezet die gericht waren op familieleden, waarmee zij melding konden maken van mogelijk ‘geradicaliseerde’ individuen.

In januari 2015 begon de overheid met het ‘*Stop Djihadisme*’ (Stop Jihadisme)-project, een website met als doel onder meer het stimuleren van:

**“begrip:** het identificeren van belanghebbenden, hun doelen en de doelwitten van de terroristische dreiging om er beter op te kunnen reageren;

**handelen:** het bewustzijn van de middelen en mogelijkheden die de staat heeft met betrekking tot de bestrijding van terrorisme verhogen;

**ontcijferen:** de propaganda en manipulatietechnieken die jihadistische ronselaars gebruiken begrijpen;

**mobiliseren:** alle burgers informeren over hoe ze zich moeten gedragen in een bedreigende situatie en in hun dagelijks leven”.<sup>41</sup>

*Stop Djihadisme* benadrukte de hulplijn en het online-waarschuwingssysteem, en vermeldde als tekenen van radicalisering onder andere veranderingen in gedrag zoals dieet, kleding en het niet meer luisteren naar muziek.<sup>42</sup>

Na de ISIS-aanslagen in Parijs in november 2015 kondigde de Franse regering een tijdelijke noodtoestand af, die verschillende keren verlengd zou worden voordat deze ondergebracht werd in nieuwe antiterrorismewetgeving aan het eind van 2017.

## Tekenen van radicalisering:

- fysieke veranderingen en veranderingen in kleding;
- asociale uitlatingen;
- plotselinge overgang naar uiterst geritualiseerde geloofsbeleving;
- afwijzing van autoriteit en gemeenschapsleven;
- brutaal verwerpen van dagelijkse gewoonten;
- in zichzelf gekeerd raken;
- zelfhaat, zichzelf afkeuren, zelfhaat op een ander projecteren;
- verwerpen van de maatschappij en zijn instellingen (school enz.);
- afstand nemen van familie en dierbaren;
- plotselinge verandering van interesses.

## Persoonlijke omgeving van individu:

- een zwak of zelfs beschadigd vader- of ouderbeeld en een verzwakte omgeving;
- vriendennetwerken die al gebaseerd zijn op afhankelijkheid van een persoon, een groep of websites;
- deel uitmaken van een geradicaliseerde familie.

## Theorieën en discours:

- complottheorieën zoals verwijzingen naar het einde der tijden, verwijzingen naar samenzweringen, en verwijzingen naar zichzelf als slachtoffer;
- verering van terroristen;
- haatzaaiend of gewelddadig taalgebruik tegenover een gemeenschap of religie;
- bekeringsijver;
- deel uitmaken van sektarische religieuze groepen of kringen met radicale ideeën;
- bijwonen van lezingen van extremistische religieuze predikers;
- binair gedrag dat onderscheid maakt tussen 'rein' en 'onrein'.

## Technieken:

- het gebruik van virtuele of menselijke netwerken;
- strategieën met geheimhouding of dubbelzinnigheid;
- het plannen van reizen naar oorlogsgebieden.

*Mogelijke tekenen van 'radicalisering', Frankrijk<sup>46</sup>*

In mei 2016 werd er een nieuw Actieplan van 80 punten aangenomen om radicalisering en terrorisme tegen te gaan (PART – *Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme*). Dit plan legde de nadruk op onderwijs: scholen werden aangewezen als zijnde “in de frontlinie in de zin van vroegtijdige actie om radicalisering te voorkomen”. Er werden eind 2017 georganiseerde sessies over het signaleren van radicalisering geïntroduceerd voor docenten en sociaal werkers, en er werd meer gefocust op maatschappijleer, deels omdat er berichten waren van kinderen die school-wakes voor de Charlie Hebdo-aanslagen van januari 2015<sup>43</sup> hadden verstoord. Ook benadrukte het plan de rol van de empowerment van vrouwen als onderdeel van contraterrorisme, en deed een oproep tot onderzoek naar radicalisering en argumenten tegen ‘extremistische’ narratieven.<sup>44</sup>

Als onderdeel van het plan werd er eind 2016 een Centrum voor Preventie, Integratie en Burgerschap opgezet ten behoeve van deradicalisering in Pontourny in het Franse departement Indre-et-Loire. Het was bedoeld als de eerste van dertien geplande centra, maar werd gesloten in 2017 na protesten van de plaatselijke bevolking en vanwege interne verdeeldheid over de methode van deradicalisering die het centrum hanteerde.<sup>45</sup>

De meest recente plannen om radicalisering tegen te gaan werden gelanceerd onder de regering-Macron in februari 2018, met het *Nationale Plan ter Preventie van Radicalisering*. Dit 60-punten plan haalde de deradicaliseringscentra uit de mottenballen en legde de nadruk op de noodzaak om potentiële radicalisering aan te pakken in onderwijsinstellingen, gevangenissen en sportverenigingen.

Personen die verdacht werden van radicalisering werden aangegeven bij het Nationale Centrum voor Hulp en Preventie van Radicalisering (CNAPR). Deze kon er vervolgens voor kiezen om de aangiftes door te geven aan de prefect en om de verdachte personen potentieel een deradicaliseringstraject te doen doorlopen om ze beter te doordringen van de republikeinse waarden.

Het Franse beleid is openlijk gericht tegen ‘extremistische’ moslims of ‘jihadisme’ en gebruikt islamitische tussenpersonen bij het tegengaan van radicalisering. Ook is het expliciet in het hanteren van republikeinse waarden, zoals het secularisme en de Franse nationale cultuur, als ideologische norm waartegen ‘radicalisering’ wordt afgezet en waaraan individuen in het proces van deradicalisering zich moeten aanpassen.

Gek genoeg is de Franse CVE-benadering verlamd door het heersende republikeinse principe van *laïcité*, de scheiding van kerk en staat, en door de zorg dat de theologische interventies die voorgestaan worden door CVE dat principe schenden.<sup>47</sup>

Tussen de lancering in 2014 en juni 2016 zijn er 10,873 meldingen binnengekomen, waarbij het in 19% van de gevallen om jongeren onder de 18 ging en in 52% om meldingen door familieleden.<sup>48</sup> In februari 2018 waren 25,000 landelijke en plaatselijke overheidsfunctionarissen en sociaal werkers getraind in het signaleren van radicalisering, en werden 2,600 jongeren “ondersteund en gemonitord” via deradicalisering.<sup>49</sup>

## 4 De instrumenten van pre-crime

### 4.1 Beoordelingsinstrumenten

Door zichzelf als ‘wetenschappelijk’ te profileren hoopt CVE legitimiteit te verkrijgen en vertrouwen te wekken.

Met dat doel in gedachten is veel werk gestopt in het identificeren, onderzoeken, consolideren en verfijnen van de beoordelingsinstrumenten die gebruikt worden voor het signaleren van ‘radicaliserings-’ en/of ‘extremisme’ gevaar.

Sommige daarvan putten inspiratie uit instrumenten voor risicoanalyse die in de context van de algemene preventie van geweld gebruikt worden. Deze leunen zwaar op cognitieve, psychologische en sociale factoren die vermoedelijk gebruikt kunnen worden om mogelijke symptomen van toekomstig geweld en/of ‘extremisme’ te herkennen.

Een aantal instrumenten wordt momenteel gebruikt, zoals ERG22+ (Extremism Risk Guidance) in Engeland en Wales, IR-46 (Islamic Radicalization) in Nederland, en VERA 2-R (Violent Extremism Risk Assessment), dat internationaal gebruikt wordt.

Het rapport van CAGE uit 2016, *The 'Science' of Pre-crime: The Secret 'Radicalisation' Study Underpinning PREVENT*, zoomt in op de clandestiene en methodologisch ondermaatse manier waarop ERG22+ gebruiksklaar gemaakt werd.<sup>50</sup>

ERG22+ bestaat uit 22 elementen, ingedeeld volgens drie aspecten, die personen aanduiden die:

- **Betrokken raken bij een terroristische groepering, doelstelling of ideologie**
- **De intentie ontwikkelen om schade aan te richten**
- **Het vermogen ontwikkelen om schade aan te richten**

ERG22+ was het product van een studie (niet openbaar op grond van nationale veiligheid) die werd uitgevoerd door twee voormalige psychologen die werkten voor de National Offender Management Service (NOMS) van de Britse overheid: Monica Lloyd en Christopher Dean.

Die studie baseerde zich voornamelijk op de casusverslagen van 20 veroordeelde islamitische criminelen – waaronder veroordelingen die niets te maken hadden met 'terroristisch' geweld. De observaties die op basis van die beperkte groep gemaakt werden, werden vervolgens uitgebreid om zo een beoordelingskader te creëren voor personen die mogelijk in 'gewelddadig extremisme' in bredere zin betrokken aan het raken zijn.

De elementen waaruit ERG22+ bestaat werden, via de *Channel* component van PREVENT, geoperationaliseerd als het 'Channel Vulnerability Assessment (CVA) framework' (Channel-beoordelingskader voor kwetsbaarheid – n.v.), op grond waarvan individuen beoordeeld worden op tekenen van 'radicalisering'. Veelzeggender is dat ze werden gebruikt bij nationale e-learning cursusprogramma's van de Britse overheid om werknemers in de openbare sector bewust te maken van 'radicalisering'.

Ondanks het feit dat de studie nog steeds vertrouwelijk is en niet bekritiseerd kan worden, dat de inhoud een litanie aan methodologische tekortkomingen bevat en dat de schrijvers zelf erkennen dat ERG22+ een 'werk in uitvoering' is, blijft dit beoordelingsinstrument in Engeland en Wales in gebruik ten behoeve van de PREVENT-strategie.

## 4.2 Onderzoek

Deze tekortkomingen zijn niet beperkt tot ERG22+. Zoals een literatuurbespreking van 2017 over CVE-beoordelingsinstrumenten ten behoeve van het Department of Homeland Security (DHS) (Ministerie van Veiligheid -n.v.) van de VS openlijk toegeeft: *"De huidige staat van de wetenschap rond beoordelingsinstrumenten voor gewelddadig extremisme zit vol onzekerheden."*<sup>51</sup>.

Desondanks zijn deze beoordelingsinstrumenten al in veel landen en gemeenten in gebruik en worden ze ingezet om mensen te aan te wijzen en in hun leven in te grijpen. Hierdoor zijn gemeenschappen die onderworpen worden aan CVE in feite niet meer dan een soort 'proefdieren' voor CVE-wetenschap.

Daarnaast zijn er fundamentele problemen in de hele 'bevoorradingketen' van CVE-beoordelingsinstrumenten. Overheden (en supranationale instanties zoals de Europese Commissie<sup>52</sup>) zijn vaak selectief in welke academische studies ze bestellen, financieren en aannemen. Zij doen dit zodat onkritisch onderzoek het uitgangspunt voor theorieën rond radicalisering en de daaruit voortvloeiende beoordelingsinstrumenten wordt.<sup>53</sup> Dit leidt tot een verschijnsel dat beschreven wordt als 'op beleid gebaseerd bewijs', in plaats van 'op bewijs gebaseerd beleid'.<sup>54</sup>

De deradicaliseringsinitiatieven die voortkomen uit een dergelijk niet op bewijs gebaseerd veld zijn natuurlijk ondermaats: een niet-gepubliceerd verslag van het Behavioural Insights Team van de Britse overheid concludeerde na onderzoek dat van de 33 deradicaliseringsprogramma's die onder PREVENT vielen, er slechts twee als 'effectief' beoordeeld konden worden.<sup>55</sup>

Bij het maken van beoordelingsinstrumenten voor extremisme kunnen de empirische grondslagen variëren. Vaak gebruikt men als onderzoeksgroep personen die veroordeeld zijn vanwege gewelddadige misdrijven en als 'terrorist' of anderszels te boek staan, zoals in het geval van ERG22+.

Controlegroepen tegen wie de resultaten worden afgezet zijn notoir moeilijk te benaderen in de context van zwaar-beveiligde 'terroristische' delinquenten. Daarom worden de steekproeven vaak lukraak vergeleken met individuen uit *"inconsistente vergelijkingsgroepen waaronder niet-extremistische, gewone gewelddadige criminelen, niet-gewelddadige extremistische misdadigers uit andere extremistische groepen en met de gewone bevolking"*.<sup>56</sup> Bovendien zijn er geen controles mogelijk voor staatsgeweld, ongelijkheid, structureel racisme en andere vormen van ongelijkheid, wat leidt tot een nadruk op het onder controle houden van het gedrag van personen en niet zozeer op het veranderen van de samenleving rondom hen.

Deze onderzoeken worden vervolgens ingezet om risicofactoren te herkennen bij individuen en bevolkingsgroepen die geen gewelddaden hebben gepleegd en geen tekenen vertonen die te gaan plegen, maar die eerder tekenen vertonen van potentiële 'radicalisering' en/of extremisme.

Op deze manier worden de wetenschappelijke instrumenten van CVE beïnvloed door het retorische en operationele falen van 'radicalisering', 'extremisme', 'gewelddadig extremisme' en 'terrorisme' zoals hierboven uitgelegd, waardoor de samenvoeging van ideologie en geweld bevestigd wordt en er kaders gecreëerd worden die het doel voorbijschieten.

De praktijk van CVE wordt aangestuurd door de voorschriften van CVE-beleid, dat CVE-onderzoek gebruikt om zichzelf te legitimeren.

Ondanks de pretentie van wetenschappelijke onderbouwing wordt dit onderzoek gebruikt om een schijnbare legitimering met terugwerkende kracht te leveren en/of om CVE-programma's, die in veel gevallen al ruim tien jaar lopen, te verfijnen. Het onderzoek trekt over het algemeen niet de fundamentele basis en logica van CVE-programma's in twijfel, en onderzoeken die dat wel doen worden niet openbaar gemaakt.

## 4.3 Toepassing

De praktische toepassingen van CVE-beoordelingsinstrumenten zijn zeer schadelijk en uiterst problematisch.

Als beleidskader leidt pre-crime CVE tot het gebruik van 'burgersurveillance', en niet tot het inzetten van gespecialiseerde professionals. Het moedigt vaste arbeidskrachten in verschillende sectoren zoals de zorg en sociaal werk en mensen in het algemeen aan en zet deze in om uit te kijken naar symptomen van 'extremisme'.

De werknemers die belast worden met het toepassen van CVE-surveillance zijn vaak slechts oppervlakkig getraind en brengen hun eigen vooropgezette ideeën mee. Deze ideeën zijn op hun beurt beïnvloed door de bredere sociaalpolitieke context, die de figuur van de moslim als sowieso verdacht neerzet.

Het 'opmerken van tekenen van radicalisering' wordt altijd raciaal gedefinieerd, waarbij men put uit reeds bestaande vooroordelen en ideeën over verdachte profielen. Toen Nederlandse jeugd-/sociaal werkers werd gevraagd een ideologische 'norm' te definiëren aan de hand waarvan ideologische 'afwijkingen' gesignaleerd en gemeld kunnen worden, zeiden deze onomwonden dat ze *"bij het ontdekken van dergelijk 'afwijkend gedrag' geen specifiek instrument of methodiek gebruikten, maar vertrouwden op hun eigen waardeoordelen...[sommigen] noemden dit letterlijk 'afgaan op je eigen intuïtie', je 'kompas' of 'onderbuikgevoel'"*.<sup>57</sup>

In deze specifieke studie zeiden sommige jeugdwerkers dat de training ze niet goed had voorbereid op het werk dat ze deden. Wat misschien zorgwekkender is, is dat andere frontlijnwerkers de vooronderstellingen van CVE-training en -beleid klakkeloos overnamen of hun eigen beoordelingsvermogen na de training overschatten,<sup>58</sup> terwijl de meer kritische mensen zich niet in staat voelden er iets over te zeggen.<sup>59,60</sup>

CVE-beleid moedigt ook actief een beleid van vroegtijdig ingrijpen aan. Het Franse *Stop Djihadisme stelt: "Hoe eerder een situatie gesignaleerd is, des te beter een tragedie voorkomen kan worden,"*<sup>61</sup> wat in de context van pre-crime beleid een opschorting van kritisch denken vereist en een nadruk op het vroegtijdig melden van 'verdacht' gedrag. Daarom wordt er



vaak niet kritisch nagedacht bij het implementeren van CVE-beleid door de mensen die dit beleid moeten toepassen, wat kan bijdragen aan het ontstaan van een cultuur van genormaliseerde vooroordelen en verdenkingen in instellingen in de openbare sector.

Het CVE-beleid en het racisme gericht tegen moslims zijn producten van hetzelfde discursieve en politieke proces. Daarom kunnen CVE-beoordelingen ook niet los gezien worden van een breder klimaat van islamofobie en het zien van moslims als veiligheidsrisico, en krijgen ogenschijnlijk onschuldige risicofactoren vastgelegd in CVE-beoordelingen, zoals “een behoefte aan identiteit, zingeving en ergens thuis horen” (ERG22+/CVA), “een lagere sociaaleconomische status hebben” en “psychologische problemen hebben”, een onheilspellende lading als het om moslims gaat.

We kunnen dan ook zeggen dat CVE op vooroordelen tegen verdachte bevolkingsgroepen berust en deze verankert. Tegelijkertijd beroept het zich op ‘objectieve’ wetenschap die elke beschuldiging van vooringenomenheid van zich afschudt. Daarom zijn zowel de praktijk als het wetenschappelijk onderzoek sterk gepolitiseerd, al verschuilen ze zich achter de schijn van neutraliteit.

In deze context zijn het veralgemeniseren en misbruiken van CVE-beleid allesbehalve onvermijdelijk. Toch leggen voorstanders van CVE de verantwoordelijkheid bij individuele ‘rotte appels’ en niet bij de basisdynamiek van het beleid.

## 4.4 Instanties

Naast het feit dat de mensen die risicofactoren moeten signaleren persoonlijke vooroordelen hebben, worden ze door CVE-beleid ook onder druk gezet om individuen scherper in de gaten te houden en informatie over ze door te spelen.

CVE-beleid kan dus betwist worden op ethische gronden of omdat het de relatie tussen werknemers en gebruikers aantast, maar elke betwisting wordt geconfronteerd met de eisen die het overheidsbeleid stelt aan instellingen.

Bovendien heeft het CVE-beleid zich verspreid over sectoren en diensten toen het werd uitgebreid, waardoor het moeilijk wordt – en dus ongewenst – om contra-extremisme te los te zien van de dagelijkse verantwoordelijkheden jegens werk en de maatschappij.

In **Groot-Brittannië** is de financiering van openbare universiteiten voor een deel gekoppeld aan de juiste implementering van PREVENT (zoals via de Prevent-plicht uit de Counter-terrorism and Security Act van 2015). Als hieraan niet wordt voldaan kunnen er dwangmaatregelen volgen en/of een openbare naming-and-shaming van instellingen door de overheid.<sup>62</sup> Het universiteitsbestuur zal dan ook druk uitoefenen op personeel en docenten om trouw informatie over personen door te geven via PREVENT en niet moeilijk te doen.<sup>63</sup>

Voor **Nederlandse** jongerenwerkers aan de frontlinie van CVE ervaren ook druk in de vorm van hun verantwoordelijkheid jegens een goede samenwerking met de politie en hun zelfopgelegde verantwoordelijkheid die hen “pusht om het spreekwoordelijke extra stapje te zetten om te voldoen aan wat zij zelf zien als hun plicht.”<sup>64</sup>

Het koppelen van CVE aan nationale veiligheidsbelangen geeft werknemers een morele en sociale drijfveer die gewetensbezwaren moeiteloos opzij kan schuiven. Dit is een gezagscultuur die contraterreoperaties in het algemeen kenmerkt. *It's better to spot than to not*, gezien de potentieel rampzalige gevolgen als je iets niet meldt.

Samen vormen de angst voor dwangmaatregelen, professionele drijfveren en de kracht van politieke indoctrinatie een sterke buffer tegen gewetensbezwaren.

## 4.5 Vooroordelen

CVE-beleid versterkt en institutionaliseert een proces waarbij moslims in het dagelijkse discours door de politiek als dreiging worden neergezet en steeds meer onderworpen worden aan uitgebreide toezichtstechnieken, zoals al eerder uitgelegd.

Eigenlijk kan pre-crime CVE-beleid niet losgezien worden van de context waarin het ontstaan is: de ‘war on terror’ tegen de ‘radicale islam’ en/of ‘extremistische moslims’. De dreiging die moslims en de islam belichamen wordt op elk vlak van CVE-beleid wordt tegen die achtergrond politiek uitgewerkt.

Als beleidsmodus gaat pre-crime uit van het idee van de belichaamde dreiging, en leunt op de notie van gevaarlijke persoonlijkheden om gedrag te ontleden dat risico aanduidt en dat overheidsingrijpen rechtvaardigt.<sup>65</sup> De zwaai van 'klassiek' racisme naar het culturele racisme van islamofobie past bij CVE's zoektocht naar culturele en ideologische herkenningspunten om de dreiging zoals belichaamd door moslims te herkennen.

Islamofobie zoals gemobiliseerd door pre-crime CVE-beleid institutionaliseert vooroordelen over moslims op verschillende, aan elkaar gerelateerde niveaus, en geeft zo vorm aan de relatie tussen

- moslims en andere nationale gemeenschappen
- moslims en openbare instanties
- moslims en overheidsbeleid

Wat de relaties van moslims met andere gemeenschappen betreft, gebruiken en legitimeren CVE-maatregelen de wijdverspreide verdenking en collectieve beschuldiging van, en wantrouwen tegenover moslims, en versterken ze het beeld van moslims als zijnde een algemeen gevaar.

De cultuur van het inlichtingen verschaffen over personen, wat aangemoedigd werd door CVE-beleid en daaruit voortvloeiende overheidsprogramma's, bederft ook de relaties met die nationale gemeenschappen. In het geval van de *Stop Djihadisme* hulplijn, de voorloper van een meer uitgewerkt CVE-beleid in Frankrijk, wordt gemeld dat *"er zonder enige reden inlichtingen verzameld werden over mensen door hun bureaus... [en] wat de deur openzet naar het aangeven van mensen – als je je buurman of -vrouw niet mag, bel je de politie over ze."*<sup>66</sup>

Het rapport van Spinwatch, *Islamophobia in Europe: How Governments Are Enabling the Far-Right 'Counter-Jihad' Movement*, beschrijft uitgebreid hoe dit ook de wederopstanding van extreemrechts in Europa heeft bespoedigd, met name onder activisten van de 'anti-jihadistische' fractie. Deze bezigen in het VK en Duitsland soms de taal en framing van het antiterrorismebeleid om zo de staat onder druk te zetten om islamofobie nog meer in het overheidsbeleid vast te leggen.

Eén van de hoofdkenmerken van pre-crime CVE-beleid in Groot-Brittannië en Nederland (en sinds 2016 in Frankrijk) wat overheidsinstellingen betreft is het rekruteren van frontlijnwerkers in de dienstensector die tekenen van 'radicalisering' en/of 'extremisme' moeten herkennen en signaleren.

Dit zorgt ervoor dat een veiligheidsperspectief de relaties tussen deze werknemers, openbare instellingen en moslimgemeenschappen domineert, zodat deze gemeenschappen steeds minder gebruik maken van andere diensten en zich verder van de maatschappij kunnen vervreemden.

CVE-beleid is overheidsbeleid, en door het samenspel van islamofobie van bovenaf ingezet door overheden, de islamofobie die meer van onderaf opgedrongen wordt aan overheden door delen van extreemrechts, en het neerzetten van moslimmobilisatie als 'radicaal' ontstaat er een spiraal waarbij moslims hardhandig uitgesloten worden van het openbare leven en hen hun rechten ontnomen worden.

Een steeds groter wordende literatuur onderzoekt op *welke manier* CVE-beleid vooringenomen, racistisch en/of islamofob is.

We gaan nu over naar het *waarom*.

Het is belangrijk om in te zien dat alhoewel racisme en islamofobie onderdeel uitmaken van de kern van de formulering van CVE-maatregelen, zij niet op zichzelf het einddoel van het programma vormen. De racistische vooroordelen en verdeningen die ten grondslag liggen aan het CVE-beleid dienen een structureel doel, dat niet slechts verklaard kan worden in relatie tot moslimgemeenschappen in landen waar CVE-beleid in praktijk gebracht wordt.

Het is eerder zo dat pre-crime CVE-beleid uitgetest wordt op moslims om een bredere logica van governance in de samenleving in te voeren, te normaliseren en te verankeren. Deze wordt gekenmerkt door vroegtijdig ingrijpen en securitisering, en gehandhaafd via versterkt toezicht en militarisering – van het openbare leven, het politieapparaat, grenzen of meer.

Pre-crime en/of het CVE-kader worden steeds meer de manier waarop overheidsbeleid uitgevoerd wordt – zoals de verplichting die is gaan gelden voor Britse overheidsinstellingen om, net als bij PREVENT, jongeren die wellicht een 'kniefe crime' zouden kunnen gaan plegen preventief te signaleren, of de 'Gangs Matrix' van de hoofdstedelijke politie,<sup>67</sup> of het gebruik van het *Multidisciplinary Threat Assessment framework* (Multidisciplinair Dreigingsbeoordelingskader) in veiligheidsprogramma's op scholen in Texas<sup>68</sup> die door het ministerie van justitie gefinancierd<sup>69</sup> worden.

In *The Age of Surveillance Capitalism* (Het Tijdperk van het Surveillance-Kapitalisme) belicht professor Shoshana Zuboff, zoals we in het laatste deel zullen zien, de mate waarin techbedrijven betrokken zijn bij de ontwikkeling van pre-crime technologieën. In de context van de VS schrijft ze:

*"Palantir, een prominent bedrijf voor surveillance-als-dienst dat ooit aangeprezen werd door Bloomberg Businessweek als 'het geheime wapen in de war on terror', bleek in het geheim samen te werken met de politie van New Orleans om haar technologie voor 'predictive policing' (voorspellend politiewerk, n.v.) te testen. Palantirs software identificeerde niet alleen bendeleden maar spoorde ook 'banden van mensen met andere bendeleden op, schetste criminele achtergronden, analyseerde sociale media en voorspelde de waarschijnlijkheid dat individuen dader of slachtoffer zouden worden van geweld'".<sup>70</sup>*

Tegelijkertijd verandert de stijl van besturen die werd ingeluid door de war on terror het sociaal contract in die zin dat de last van toezicht op de schouders van gewone burgers terechtkomt, dat hun onderlinge solidariteit ondergraven wordt en dat de overheid zich onttrekt aan haar zorgplicht en zich in plaats daarvan richt op de verdere criminalisering van armoede. Het verankeren van pre-crime en contra-extremisme in de manier van besturen van een land maakt deel uit van het neoliberale project.

Als het gaat om het afbakenen van doelgroepen voor contra-extremisme mogen we niet voorbijgaan aan de dialectische relatie tussen binnenlandse eisen en internationale belangen.

De focus op moslims onder CVE-beleid ligt politiek gezien niet vast en kan verschuiven al naar gelang de veranderende eisen van de politiek en internationale loyaliteiten wanneer staten nieuwe 'dreigingen' definiëren en ermee omgaan via CVE-beleid. Recente voorbeelden daarvan in Groot-Brittannië zijn de 'Left' (politieke linkse beweging, n.v.), de milieubeweging<sup>71</sup> en 'Sikh-separatisten',<sup>72</sup> die in het politieke discours allemaal aangeduid zijn geweest als 'extremisten'.

Alhoewel pre-crime kaders en -beleid in afzonderlijke landen niet noodzakelijk begonnen zijn met CVE zullen ze er in elk geval niet mee eindigen: het beleid van de overheid wordt steeds meer ondergeschikt gemaakt aan de eisen van securitisering, en sociale relaties aan die van surveillance.

We moeten ons verzetten tegen pogingen om de 'uitzonderlijke' bevoegdheden die CT en CVE verlenen als uitzonderlijk te bestempelen. In plaats daarvan moeten we inzien dat dit steeds meer de alledaagse werkelijkheid is waarin veel 'regulier' beleid uitgevoerd en genormaliseerd wordt. Om deze reden is CVE niet alleen een probleem voor moslims maar moet het door de hele samenleving actief afgewezen worden.

## 5 De centrale plaats van ideologie

Het signaleren en bestrijden van de 'ideologie' van het extremisme staat centraal in pre-crime CVE-beleid.

De fixatie op 'ideologie' heeft ertoe geleid dat CVE-beleid zich richt op drie strategische aandachtspunten:

- *Ideologische inhoud* – de 'strijd om hart en verstand' met als doel extremisme te bestrijden
- *Ruimte voor de verspreiding van ideologieën* – zoals omschreven in het 'voedingsbodemmodel' van de Nederlandse strategie of in de doelstelling van de PREVENT-strategie van 2011, namelijk dat er "geen 'onbeheerde ruimtes' zouden mogen bestaan waarin extremisme tot bloei kan komen"
- *Individuele vatbaarheid voor extremistische ideologieën, en degenen die deze propageren* – die doelwit werden van CVE-interventies en strafmaatregelen, respectievelijk.

Indien er sprake is van door moslims gepropageerd geweld gaat men ervan uit dat deze extremistische ‘ideologie’ verband houdt met islamitische theologie en aangepakt moet worden door middel van de geïndividualiseerde, psychocognitieve interventies die kenmerkend waren voor het CVE-beleid in de vroegere fase (vóór 2010/2011).

Deze ideologisch-psychologisch-theologische aanpak werd weer ondersteund door wetenschappelijk onderzoek in opdracht van en gepromoot door de overheden die CVE-programma’s uitvoerden. Silva merkt op dat academisch onderzoek naar ‘radicaliseringstheorieën’ vóór 2012 overduidelijk steunde op cultureel-psychologische verklaringen.<sup>73</sup>

Hoewel de focus op ‘extremistische ideologie’ nog steeds een centrale plaats inneemt in CVE-beleid heeft men sindsdien afstand genomen van cultureel-psychologische verklaringen. Dit kwam deels door de verbreding van de doelgroepen van (bepaalde) CVE-programma’s, deels door de groeiende hoeveelheid onderzoek die tegenwicht bood aan cultureel-psychologische verklaringen, en deels door de veranderende eisen van het nationale antiterrorismebeleid.

Het cultureel-psychologische model wordt rechtstreeks betwist door ‘relationele’ modellen van politiek geweld, die zich richten op “het bestuderen van de ruimte van wederzijdse relaties, en de acties van verschillende actoren in een bepaalde sociale en politieke context”.<sup>74</sup> De nadruk ligt op de “aanwezigheid van sociale banden met bredere radicale milieus, groepen of bewegingen tijdens radicaliseringsprocessen”,<sup>75</sup> waardoor “uitspraken van diverse groepen en individuen die worden beschouwd als terroristen die buitenlands beleid [van naties] aanhalen ... dus niet alleen het resultaat zijn van een soort ‘indoctrinatie’ die kan worden bestreden met een eenvoudig ideologisch antwoord, of van ‘maatschappelijke malaise’ die kan worden opgelost door de verzorgingsstaat te verbeteren”.<sup>76</sup> De officiële CVE-praktijk en het CVE-discours leggen deze relationele modellen grotendeels het zwijgen op of zwakken ze af, waarbij de rol van de overheid in het kweken van de voorwaarden voor politiek geweld consequent wordt uitgevlakt.

De nadruk op ideologie en de daarmee gepaard gaande noodzaak om onderscheid te maken tussen mensen ‘aan de goede kant’ en ‘aan de verkeerde kant’ van de ideologische normen van de samenleving sloot uitstekend aan bij de culturalistische ommekeer van de war on terror, zoals hieronder beschreven.

## 6 Cultuuroorlogen en de impact van CVE op binnenlands beleid

De war on terror werd vanaf het begin omschreven in duidelijk ‘culturalistische’ termen. De vijand zou “onze vrijheden haten: onze vrijheid van godsdienst, onze vrijheid van meningsuiting, en onze vrijheid om te stemmen”.<sup>77</sup> De war on terror werd in de grond neergezet als een botsing tussen cultureel gedefinieerde waarden en ideologieën, waardoor een steeds langere lijst van zogenaamd ‘vooruitstrevende’ waarden, zoals de rechten van vrouwen en minderheden, kon worden gecoöpteerd en ingezet ter verdediging van het imperialisme.

In deze context was ‘cultuur’ – zoals van bovenaf ingezet – niet alleen cultureel. Het was de verwoording van de regerende ideologie en een uitdrukking van macht. De voormalige Britse premier Tony Blair verklaarde dat zijn buitenlandbeleid in Irak, Afghanistan en elders “minstens evenzeer werd gerechtvaardigd door waarden als door belangen”<sup>78</sup> en dat “de strijd in onze hedendaagse wereld niet alleen over veiligheid [gaat], maar een strijd over waarden is”.<sup>79</sup>

Cultuur van bovenaf gaf zicht op de intriges van staatsmacht en liet zien hoe macht werd opgebouwd en versterkt in de context van de war on terror, over de rug van een zorgvuldig gekozen groep culturele buitenstaanders. Racisme werd geherformuleerd als hedendaagse islamofobie deels door de islam of het ‘radicale islamisme’ buiten en tegenover een nationale ‘liberale’ cultuur te plaatsen.

De culturele dimensie van CVE belangrijk wegens wat zij onthult over de Britse, Nederlandse en Franse overheden, maar net zo belangrijk wegens wat zij verhult.

## 6.1 Cultuur en CVE

*"We moeten de gedachte verwerpen dat we op een of andere manier onze eigen ellende veroorzaken; dat het extremisme zou verdwijnen als we maar andere besluiten zouden nemen. De enige manier om te winnen is te erkennen dat dit verschijnsel een globale ideologie is; het verband te zien tussen alle gebieden waar het zich voordoet; en het te verslaan met waarden en ideeën die tegenover die van de terroristen staan."*<sup>80</sup>

Deze culturalistische/op waarden gebaseerde framing is blijven bestaan, en is doorgedrongen tot binnen de nationale voorhoede van de war on terror, zoals CVE.

Naast de niet aflatende nadruk op de bestrijding van de vermeende extremistische 'ideologie' namen de verdediging en bevordering van liberale, nationale en/of pan-Europese waarden een steeds prominentere plek in in een aantal CVE-programma's, o.a. in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk.

Opeenvolgende Britse premiers vergeleken de strijd tegen het 'islamitische extremisme' met de iconische strijd tegen het Ierse Republikeinse Leger, het fascisme en het communisme. Deze strijd, zo wordt gezegd, werd gewonnen door de 'superieure' liberale waarden van de 20e eeuw.<sup>81</sup>

Tijdens de Nederlandse verkiezingen van 2017 hield de zittende premier een fel pleidooi voor de bescherming van 'Nederlandse waarden' tegen religieuze 'extremisten'.<sup>82</sup> Het jaar daarvoor kondigde de Franse minister-president Manuel Valls nieuwe CVE-maatregelen aan en zei dat "er een ideologische strijd gaande is binnen de islam zelf ... wij zullen altijd aan de kant staan van degenen die vreedzame actie bepleiten en de waarden van de Republiek ondersteunen".<sup>83</sup>

Deze paternalistische benadering van moslims en de islam, die werd overgenomen door andere wereldleiders, wordt bekritiseerd door professor Brian Klug. Hij haalt de inmiddels beruchte toespraak van voormalig Brits premier David Cameron in München in 2011 aan:

*"Wat op het eerste gezicht een verdediging van de islam lijkt, is in feite een bevestiging van autoriteit over de islam: autoriteit waar Cameron geen recht op heeft. Hij spreekt van bovenaf over de islam. Dit is, in één woord, een gotspe."*<sup>84</sup>

Wij betogen dat met name in CVE-programma's het extremistisch geweld weergegeven als veroorzaakt door cultuur, waarden en ideologie een fundamentele rol speelt, door politiek geweld voor te stellen als een kwestie van onverenigbare waarden en de erkende politieke gronden te verdoezelen. Het dient ook om politiek geweld te depolitiseren, terwijl de politisering en dwang van maatschappelijk overheidsbeleid, zoals sociale integratie, gelijktijdig worden opgevoerd.

## 6.2 CVE, binnenlands beleid en maatschappelijk middenveld: Straffen en belonen

De rol van westerse buitenlandse-beleid interventies in landen met een moslimmeerderheid en de destabilisering van deze landen als de drijvende kracht van het moderne politieke geweld in Europa is bijna volledig van de agenda van CVE-strategieën verdwenen. Verontwaardiging over buitenlandse beleid wordt afgedaan als een kwestie van verkeerde *percepties* die 'gecorrigeerd' moeten worden. De enige uitzondering was de kortstondige en halfslachtige erkenning in de Britse CONTEST-strategie van 2009 van de noodzaak om moslimgemeenschappen te betrekken bij buitenlands beleid. De Nederlandse CVE-strategieën halen dezelfde taalkundige manoeuvre uit en herformuleren de kwestie als zijnde een "ervaring van onrecht jegens henzelf of andere moslims in binnen- en buitenland".<sup>85</sup>

In plaats van serieus in te gaan op zorgen over buitenlandse beleid worden deze belangen in het CVE-beleid vaak omschreven als subversief en verdacht, en als iets dat in de gaten gehouden zou moeten worden.

Anderzijds is de Britse en Nederlandse CVE-aanpak van binnenlandse politieke kwesties gecompliceerder geworden vergeleken met de consequente vermindering van buitenlands beleid, vooral in de periode vóór 2010/2011. Dit vroege CVE-beleid negeerde de achterstelling van de doelgroepen niet volledig – de armoede van moslimgemeenschappen werd erkend. Maar de aanpak van dit probleem in het vroege CVE-beleid diende drie hoofddoelen:

- 1 Door de specifieke gerichtheid op moslimgemeenschappen werden deze uitermate opvallend als doelgroep
- 2 De securitisering van sociale voorzieningen, door de samensmelting van gemeenschapszin/sociale cohesie en terrorismebestrijding
- 3 Politieke mobilisatie van moslims hanteren door het islamitische maatschappelijk middenveld erbij te betrekken onder het mom van contra-extremisme

Al met al kwam deze benadering neer op een beleid van *gedwongen sociale integratie*. Moslims, die tot dan toe sociaal uitgesloten en rechteloos waren, moesten in de samenleving worden opgenomen onder het toezien oog van contra-extremisme.

Met deze disciplinaire aanpak werden moslimgemeenschappen schijnbaar omarmd, terwijl ze tegelijkertijd onder controle werden gehouden.

## 6.3 CVE en de verzorgingsstaat

Men zou ook kunnen stellen dat dit verschil in aanpak tussen buitenlands en binnenlands/sociaal beleid tot stand is gekomen om politieke redenen. Terwijl het buitenlandbeleid boven alle kritiek verheven was in de context van de war on terror, ging het sociale-voorzieningenstelsel in een aantal Europese landen op de schop. Deze verandering kon bespoedigd worden met behulp van CVE.

De verschuiving richting *voorwaardelijke* sociale voorzieningen liep in de pas met de gedwongen sociale integratie via CVE-beleid – waar degenen die risico liepen te radicaliseren actiever konden worden geïntegreerd, terwijl ze in het web van staats-surveillance werden getrokken. Het was politiek veel makkelijker om te experimenteren met het toepassen van deze praktijken op een gevreesde minderheid dan op de samenleving als geheel.

Vanaf eind jaren negentig tot 2010 was Nederland één van de Europese landen die reageerden op de zorgen rondom 'bijstandsafhankelijkheid' door zich resoluut af te keren van haar ooit geroemde stelsel van sociale voorzieningen en zich in de richting van het idee van een 'actieve verzorgingsstaat' te bewegen.

In deze actieve verzorgingsstaat zijn sociale voorzieningen afhankelijker van actieve deelname aan de arbeidsmarkt, sociale participatie en regelingen voor het stimuleren van zelfredzaamheid; sociale voorzieningen worden 'verdiend' doordat mensen zichzelf proberen te verbeteren via integratie op de arbeidsmarkt.

Sociale hervormingen in Nederland van halverwege de jaren 2000, zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) van 2007, institutionaliseerden de overgang van algemene sociale voorzieningen naar 'maatwerk' naast het promoten van sociale cohesie.<sup>8687</sup>

Het belang gesteld in het ervoor zorgen dat jongeren waarvan werd aangenomen dat ze vatbaar waren voor radicalisering economisch productief werden vond weerklank in het vroege Nederlandse CVE-beleid, dat ongeveer in dezelfde periode opkwam. Tussen 2007 en 2011 legde de CVE-strategie de nadruk op de integratie van risicojongeren in de arbeidsmarkt, onder meer door het "creëren van stageplaatsen of werkplekken, specifieke arbeidsmarkttoeleiding".<sup>88</sup>

In Groot-Brittannië vond in de jaren negentig en 2000 een soortgelijke verschuiving richting voorwaardelijke sociale voorzieningen plaats. Kundnani omschrijft dit als een kenmerk van de Britse 'marktstaat' van na de welvaartsstaat, die tussen 1997 en 2010 werd ingevoerd door de 'New Labour' regeringen. Volgens het ethos van dit systeem "waren ontvangers van uitkeringen niet langer rechthebbenden, maar onderwerpen van surveillance en dwang waardoor zij tot passend gedrag moesten komen".<sup>89</sup>

PREVENT diende als slechts één van deze surveillancetechnieken om personen te identificeren die in het belang van het behoud van sociale cohesie geïntegreerd moesten worden in maatschappelijke normen, terwijl ze wederom in het web van staatscontrole werden getrokken.

Het versterken van het groeiende islamitische maatschappelijke middenveld in Groot-Brittannië werd een focuspunt van de Britse PREVENT-strategie. Middelen voor dergelijke initiatieven kwamen ter beschikking via het PVE Fund. Later bleek dat de financiering in het kader van PREVENT slechts onder voorwaarden werd gegeven, namelijk dat deelnemers in de gaten gehouden moesten worden voor tekenen van extremisme en dat deze informatie met de veiligheidsdiensten gedeeld moest worden.<sup>909192</sup>

Deze inlijving van het maatschappelijk middenveld voor contra-extremistische doeleinden kenmerkt CVE-beleid nog steeds. Tegenwoordig valt het onder de 'whole society approach' ter bestrijding van het extremisme, zoals besproken in paragraaf 9.

Op deze wijze werden de verschillende benaderingen van binnenlands en buitenlands beleid een mechanisme van straffen en belonen voor CVE. Als moslims bij buitenlands beleid betrokken waren werd dit omschreven als een teken van radicalisering en afgehandeld met CVE-interventies, terwijl betrokkenheid bij lokale, politiek gunstige thema's kon worden aangemoedigd en ingelijfd en worden ingezet tegen 'radicale elementen' in de gemeenschap via het bredere contra-extremisme beleidsapparaat.

## 7 CVE en multiculturalisme

Om te begrijpen hoe CVE-beleid in Europa vooroordelen heeft geïnstitutionaliseerd is het de moeite waard om te kijken naar de wisselwerking tussen CVE- en CT-beleid enerzijds en multicultureel beleid en integratie anderzijds.

In de kern bestond het Europese 'multiculturalisme' uit een reeks maatregelen en programma's voor het managen van gastarbeiders in het postkoloniale tijdperk en tijdens de wederopbouw van het naoorlogse kapitalisme.

Als zodanig was dit beleid nauw verbonden met de grote vragen van de Europese verzorgingsstaat en de sociaal-democratie. De analyse van het lot van het staatsmulticulturalisme raakt aan de kern van fundamentele vragen rond de veranderende aard van de staat en van governance-modellen.

Toen een aantal Europese leiders rond 2010 met het multiculturele beleid brak was dit tegelijkertijd een breuk met de overblijfselen van de verzorgingsstaat en een verschuiving richting bezuinigingen en geïntensiveerd neoliberalisme.

Het is daarom met name interessant te zien hoe de combinatie van islamofobie en xenofobie resulteerde in het figuur van de niet-geïntegreerde moslim, de zondebok van een steeds meer omstreden multiculturalisme, die later met meer daadkracht geassimileerd moest worden door middel van CVE en deradicalisering. Deze tegenstrijdigheden droegen bij aan de officiële 'ondergang' van het staatsmulticulturalisme aan het begin van dit decennium.

### 7.1 De lange ineenstorting van het multiculturalisme, en de opbouw van de radicale islamitische dreiging (jaren '90–begin jaren 2000)

*"De strijd tegen het verlenen van asiel dateert eigenlijk van vóór de gebeurtenissen van 11 september. Na de aanslagen in Londen van 7 juli kwamen de twee trajecten – de strijd tegen het verlenen van asiel en de war on terror – echter bij elkaar. Het resultaat was een soort racisme dat geen onderscheid maakt tussen een nieuwkomer en een immigrant, een immigrant en een asielzoeker, een asielzoeker en een moslim, en een moslim en een terrorist."<sup>93</sup>*

Het officiële of staatsmulticulturalisme (in tegenstelling tot meer radicale vormen van antiracisme van onderop) was een reeks maatregelen of heersende ideologieën die altijd al vol tegenstrijdigheden zaten.

Multicultureel beleid was in Europa opgekomen als hoeksteen van het naoorlogse liberalisme, en kwam neer op het managen van gastarbeiders. Het bestond gewoon naast geïnstitutionaliseerd racisme, vreemdelingenhaat en – tot op zekere hoogte – islamofobie.

Op sommige plaatsen coöpteerde het multiculturalisme, nadat het door grassrootsactivisme op de agenda was gezet en met de belofte van rechten, de taal van het antiracisme om het 'kleurenblinde' beleid dat de markt ten goede kwam te bevorderen, terwijl dit beleid de bevolking steeds meer afnam.<sup>94</sup>

Terwijl de verschuiving richting 'cultuur' een bewuste afwijzing behelsde van het fictieve idee van biologisch 'ras' in de zwarte historie van Europa,<sup>95</sup> zette deze culturele ommezwaai ironisch genoeg de deur open voor islamofoben: zij konden hun racisme herformuleren en doen voorkomen als louter kritiek op de islamitische *cultuur* en als verdediging van de Europese waarden.

CVE-beleid ontstond gelijktijdig in een aantal landen en was overgoten met een sausje van multiculturalistisch taalgebruik. Het was een uitvloeisel van de verschuiving richting dwang van het multiculturele beleid toen het zich van *pluralisme-accommodatie* richting een agressiever beleid van integratie-assimilatie verplaatste.

Een constante was de manier waarop de figuur van de moslim – met name de moslimimmigrant, de afwijkende moslim, de extremistische moslim – de grootste bedreiging van het multiculturalisme en een voorwerp van aandacht van CVE-beleid werd.

In **Groot-Brittannië** leidden de 'Rushdie-affaire' in 1988 en de opkomst van een expliciet islamitische politieke identiteit tot discussies over het falen van de integratie van moslims onder het multiculturalisme.<sup>96</sup> En tijdens de Golfoorlog van 1990 en 1991 werden moslims in Groot-Brittannië ervan beschuldigd dat zij niet loyaal aan het land waren<sup>97</sup> en werden ze tot politieke buitenstaanders gemaakt. Deze debatten staken opnieuw de kop op na de 'rellen' in Oldham in 2001 en kwamen tot uitbarsting na de aanslagen van 7/7, toen het idee van 'extremisten van eigen bodem' in het geding kwam.

In **Nederland** werd het multiculturalismekader sinds eind jaren zeventig meerdere keren herzien, en verschoof het van een systeem van duidelijke openheid en culturele autonomie in het kader van de *verzuijing* richting een steeds interventionistischer assimilatiebeleid.<sup>98</sup> De aanleiding hiervan was in toenemende mate de kwestie van de integratie van moslimimmigranten en hun nakomelingen. Begin jaren negentig bijvoorbeeld verkondigde toenmalig oppositieleider Frits Bolkestein dat "de islam een bedreiging vormde voor de liberale democratie en ... dat de integratie van immigranten moediger ter hand moest worden genomen".<sup>99</sup>

Omgekeerd had **Frankrijk** het multiculturele overheidsbeleid altijd verworpen en leek het beleid in dat opzicht meer op de traditionele assimilatie-aanpak van de natiestaten in de 19e en begin 20e eeuw.<sup>100</sup> In plaats van aan de wensen van minderheidsgroepen tegemoet te komen, promoveerde Frankrijk 'antiracisme' als inherent kenmerk van de republikeinse waarden van het land, en de gemeenschappen moesten aangemoedigd worden zich *er aan*<sup>101</sup> te assimileren.

Als gevolg van de opstanden in 2005 in de Franse *banlieues* echter werden de verkiezingscampagne van 2007 en het daaropvolgende presidentschap van Nicolas Sarkozy gekenmerkt door een beladen nationaal debat over de Franse 'nationale identiteit'<sup>102103104</sup>. Dit werd alom gezien als een opening voor het anti-immigratieplatform van het Front National en was inherent gericht op moslims, aangezien "het conflict tussen de Franse republikeinse waarden en de islam discussies aanzwengelt over het Franse burgerschap, met veel aandacht voor de loyaliteit van Frans-Algerijnse burgers met een dubbele nationaliteit".<sup>105</sup>

Frankrijk opereerde buiten het officiële multiculturalisme maar had zijn eigen versie van top-down antimigratiebeleid, en introduceerde nieuwe maatregelen voor de assimilatie van migranten die weerklank vonden in later CVE-beleid.

Kortom, omdat moslimimmigranten gezien werden als een bedreiging, met name voor het multiculturalisme, werd het multiculturele beleid in een aantal Europese landen opgerekt en nam het een dwingender vorm aan, meer geënt op integratie-assimilatie, wat de basis legde voor later CVE-beleid.

In deze context werd het vroege CVE-beleid in Groot-Brittannië en Nederland opgevoerd als een verlengstuk van cohesie, waarin 'radicalisering' als een uitdaging voor sociale cohesie en/of integratie werd uitgelegd. Om dezelfde reden werden de voorgestelde interventies gepresenteerd als een manier om gemeenschappen beter in de nationale politieke structuur te integreren.

Deze samensmelting van integratie en terrorismebestrijding diende om integratie te securitiseren en moslims voor het voetlicht te brengen als verdachte gemeenschappen en objecten van intensieve surveillance in overheidsbeleid.



## 7.2 De dood van het multiculturalisme en het openzetten van de sluizen (2010–heden)

Vanaf de eeuwwisseling werd multiculturalisme en zijn vermeende falen radicale moslims te integreren steeds meer aangevochten.

De jaren 2010 en 2011 waren wat dat betreft een keerpunt. Een aantal Europese leiders verkondigde publiekelijk dat het multiculturalisme ‘was mislukt’ en dat er meer aandacht moest komen voor integratie door assimilatie, in plaats van door pluralisme-accommodatie.

Onder deze leiders waren de zojuist verkozen Britse premier David Cameron,<sup>106</sup> de net verkozen Nederlandse minister-president Mark Rutte,<sup>107</sup> de Duitse bondskanselier Angela Merkel<sup>108</sup> en de Franse president Nicolas Sarkozy.<sup>109</sup> Zij deden deze uitspraken na de Europese verkiezingen van 2009, toen nieuw-rechtse anti-immigratie partijen in een aantal landen goede resultaten hadden geboekt (bijvoorbeeld de United Kingdom Independence Party, UKIP, in Groot-Brittannië en de Partij voor de Vrijheid, PVV, van Geert Wilders in Nederland, die beide een tweede plaats behaalden).

In 2010 en 2011 werden in een aantal van deze landen voor het eerst rechtse partijen verkozen die een ruk naar rechts hadden gemaakt wat betreft thema's als immigratie, integratie en de noodzaak om te bezuinigen in vergelijking met de zittende regeringen van het middenspectrum, zoals de Britse coalitie die werd geleid door de Conservatieve Partij en de Nederlandse VVD, die een gedoogakkoord sloot met de PVV.

De retoriek van het ‘falen’ van het multiculturele beleid zette de sluizen open voor een nieuw soort CVE-beleid, dat afstand nam van multiculturele sociale inclusie en in plaats scherp de nationale waarden en verplichte assimilatie van de moslimgemeenschappen verdedigde.

Toenmalig premier David Cameron vatte deze aanpak het beste samen in zijn ‘krachtig liberalisme’ toespraak tijdens de veiligheidsconferentie in München in februari 2011. Hij verklaarde het volgende:

*“Eerlijk gezegd hebben we een stuk minder passieve tolerantie van de afgelopen jaren nodig en een veel actiever, krachtig liberalisme. Een passief tolerante samenleving zegt tegen haar burgers: zolang je je aan de regels houdt, laten we je met rust. Het is waardenneutraal ... Maar ik ben van mening dat ieder van ons, in onze eigen landen, nu ondubbelzinnig en keihard moet zijn waar het de verdediging van onze vrijheid betreft.”<sup>110</sup>*

Ook de Nederlandse regering kondigde in juni van dat jaar aan dat *“het kabinet ... [afstand neemt] van het relativisme dat besloten ligt in het concept van de multiculturele samenleving ... Een meer verplichtend integratiebeleid is nodig omdat anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, en burgers langs elkaar heen gaan leven”*.<sup>111</sup>

Deze logica is terug te vinden in zowel de Nederlandse CVE- als de Britse PREVENT-programma's, die beide werden herzien in 2011.

In **Groot-Brittannië** werd ‘extremisme’ formeel gedefinieerd als “mondellinge of actieve oppositie tegen de fundamentele Britse waarden”, waaronder “democratie, de rechtsstaat, individuele vrijheid en wederzijds respect en tolerantie voor verschillende godsdiensten en overtuiging<sup>112</sup>n”.

De **Nederlandse** strategie nam een dwingender bevestiging van de kernwaarden van de ‘democratische rechtsstaat’ op, inclusief vrijheid, gelijkheid, solidariteit en ruimte voor pluriformiteit – naast een duidelijke angst voor ‘misbruik’ van migratie voor terroristische doeleinden.

In **Frankrijk** verplichtte de wet van 2011 betreffende immigratie, integratie en nationaliteit (2011-672) onder andere genaturaliseerde burgers tot ondertekening van een handvest waarin zij de “principes, waarden en essentiële symbolen van de Franse Republiek” erkennen. Deze beginselen werden verder benadrukt in CVE-beleid dat een paar jaar later werd geïntroduceerd.<sup>113</sup>

In de Nederlandse en Britse context ging deze krachtige ruk naar rechts gepaard met een inperking van acceptabele ideologische overtuigingen van moslimorganisaties: voortaan werden alle organisaties of individuen die enigszins werden beschouwd als ‘extreem’ uitgesloten door de overheid.<sup>114</sup>

Na 2010 hadden de overheden geen last meer van de beperkingen van het multiculturalisme. Zij konden hun CVE-beleid verder ontwikkelen richting assimilatie-integratie en tegelijkertijd vaart maken met agressievere neoliberale hervormingen.

Sociale onenigheid en politiek geweld was niet meer de verantwoordelijkheid van de overheid, maar van de gemeenschappen die in de gaten werden gehouden. Het probleem was niet zozeer het overheidsbeleid op basis waarvan 'extremisten' steun kregen, maar meer de ideologie van de probleemgemeenschappen, die beter moesten worden doordrenkt van de waarden en culturele logica van de staat.

## 7.3 Verband tussen immigratie en CE (jaren nul van de 21ste eeuw)

*"In de naam van integratie worden almaar toenemende en almaar veranderende 'culturele voorwaarden' geformuleerd en opgelegd aan burgerschap en erbij horen. Dit geldt ook voor andere dwangstrategieën door middel van antiterreurwetgeving en het koppelen van de hervorming van immigratiebeleid aan 'aanvaardbaar gedrag' en 'criminele uitlatingen'"<sup>115</sup>*

Als gevolg hiervan raakte **contra-extremisme/terrorisbestrijding inherent verweven met de securitisering van immigratie, nationaliteit en burgerschap in het kader van de war on terror.**

CVE is ontstaan toen het integratiebeleid dwingender werd. Enerzijds diende het ter ondersteuning van het koppelen van bevoegdheden op het gebied van contra-extremisme/contraterreur en immigratiebeleid, anderzijds om deze directer met elkaar te verbinden als instrumenten van sociale controle.

Pogingen om het CVE/CT-beleid op te voeren waren vrijwel altijd verbonden met inspanningen om migratie te beperken en/of migranten krachtiger te assimileren.

Op zijn beurt steunde het antimigrantendiscours onvermijdelijk op het schrikbeeld van de islamitische buitenlander, in de persoon van de Arabier of Zuid-Aziaat in Groot-Brittannië, de Maghrebi in Frankrijk, of de Marokkaan in Nederland (hoewel het zich daar niet toe beperkte).

Tijdens de jaren 2000 kwamen er nieuwe wettelijke bevoegdheden op het kruispunt van immigratiemanagement en terrorismebestrijding, vaak in de vorm van de versterking van pre-crime speech-delicten waardoor individuen – de 'radicale buitenlandse prediker' – gedeporteerd konden worden of hun verblijfsvergunning kon worden ingetrokken vanwege het ondersteunen van extremisme of terroristische groeperingen, zonder dat zij noodzakelijkerwijs aanzetten tot geweld.

Hoewel het buiten het bestek van dit paper valt is het nuttig om op te merken dat er de afgelopen jaren ook een vernieuwd elan is om de bevoegdheden om burgerschap in te trekken uit te breiden en te gebruiken onder het mom van de bestrijding van extremisme – bevoegdheden die ook een rol spelen in pre-crime.

Waar pre-crime CVE-beleid de lat voor overheidsinterventies in het privéleven vanwege 'extremistisch' gedrag lager legde, bereikte immigratiebeheer dit door middel van begrippen die te maken hebben met nationale soevereiniteit, zoals bijvoorbeeld betrokken zijn bij handelingen die "niet bevorderlijk zijn voor het algemeen belang", wat kan worden gebruikt als rechtvaardiging voor deportatie en gebiedsverboden in Groot-Brittannië.

De eerste intrekking van burgerschap in **Nederland** vond plaats in september 2017. Toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie Stef Blok trok de nationaliteit van vier Marokkaanse Nederlanders in, vermeende buitenlandse strijders, met het argument dat "ze zich zozeer gekeerd hebben tegen alles waarvoor we in Nederland staan, dat ze het Nederlanderschap niet meer waard zijn".<sup>116</sup>

In **Groot-Brittannië** werd het gebruik van de bevoegdheid om burgerschap in te trekken op grond van nationaliteits- en immigratiewetgeving geleidelijk aan versterkt door wetgeving op het gebied van terreurbestrijding en uitgebreid met de Immigration Act van 2014. Sinds 2012 is het gebruik van dergelijke uitvoerende bevoegdheden aanzienlijk toegenomen.<sup>117118</sup> Redenen zijn nationale veiligheid, "niet bevorderlijk zijn voor het algemeen belang" en zware criminaliteit. Het beruchtste geval is de recente intrekking van het burgerschap van Shamima Begum, een Londens schoolmeisje dat in 2016 naar Syrië vluchtte, waardoor zij de facto stateloos is.

Het Franse burgerlijk wetboek is de laatste twee decennia gewijzigd en kent nu meer bevoegdheden waarmee genaturaliseerde burgers het burgerschap kan worden ontnomen na een veroordeling voor 'terroristische' misdrijven. Echter, talrijke pogingen om deze bevoegdheden uit te breiden naar alle onderdanen met een dubbele nationaliteit of naar andere, niet-terroristische 'misdrijven' hebben tot nu toe niet de benodigde politieke steun gekregen.<sup>119</sup>

## 8 De 'whole society' approach

De afgelopen jaren hebben nationale regeringen en politici opgeroepen tot een 'whole society approach' in de bestrijding van 'extremisme'. Hierbij behoren surveillance en beveiliging resoluut niet meer tot het exclusieve domein van de overheid, waardoor deze verplichtingen voor de hele samenleving gaan gelden.

De Nederlandse Nationale Contraterrorismestrategie 2016–2020 verwoordde het als volgt: "dat vraagt om weerbaarheid in heel Nederland: van burgers en organisaties tot bedrijven en overheden". Hierin weerklinkt een oproep in 2016 die tegelijk met het Franse *Nationale Plan ter Preventie van Radicalisering* werd uitgevaardigd dat "het nu noodzakelijk is om een nationale antiradicalisering en -terrorismestrategie op te zetten met activiteiten op alle gebieden van het openbare leven".<sup>120</sup>

Naar aanleiding van een aanslag met een mes in het Parijse hoofdbureau van de politie in oktober 2019 herhaalde president Macron de noodzaak om een "maatschappij van waakzaamheid" te activeren om de "islamitische hydra" te bestrijden.<sup>121</sup>

Groot-Brittannië heeft een bijzonder geavanceerde versie van de whole society approach ontwikkeld, zoals beschreven in haar contra-extremismestrategie van 2015<sup>122</sup> en aangevuld door de Commissie ter Bestrijding van Extremisme, wier hoofd expliciet opriep tot de ontwikkeling van een 'contra-extremisme beweging' in het maatschappelijk middenveld.<sup>123</sup>

Sinds 2015 valt het Britse contra-extremisme uiteen in drie onderling samenhangende onderdelen: PREVENT, Contra-extremisme en Integratie.

In deze driedelige benadering die bestaat uit concentrische cirkels houdt PREVENT zich bezig met het onschadelijk maken van mensen waarvan wordt aangenomen dat zij zich aangetrokken voelen tot terrorisme via 'extremistische ideologie'; omvat het contra-extremisme bredere sociaal-culturele angsten en problemen die zouden wijzen op het floreren van 'extreme ideologieën'; en gaat Integratie over het creëren van 'veerkrachtige gemeenschappen' die als buffer kunnen dienen tegen 'extremistische ideologieën' en praktijken. De hernieuwde focus op integratie grijpt terug op de vroege versies van PREVENT, zij het dat die beleidsagenda zich nu op een armlengte afstand van het contra-extremisme zelf bevindt.

Deze initiatieven nemen vaak vaste vorm aan in transnationale samenwerkingsverbanden, gefaciliteerd door organisaties zoals de EU en de VN.

Hieronder schetsen wij het model van deze opkomende 'whole society approaches' om de voorhoede van voortschrijdend CVE in kaart te brengen.

### 8.1 Publiek-private partnerschappen

Zoals eerder vermeld ligt er sinds 2010/2011 steeds meer nadruk op de ontwikkeling van publiek-private partnerschappen (PPP) bij het tegengaan van extremisme.

Deze partnerschappen werden gefaciliteerd door transnationale en multinationale organisaties en initiatieven, zoals de EU en de Europese Commissie, het Europese Netwerk voor Voorlichting over Radicalisering (RAN), de Gen Next Foundation en het Instituut voor Strategische Dialoog.

In het Britse en Nederlandse CVE-beleid van 2011 wordt expliciet verwezen naar PPP's, en het gaat hierbij zowel om openlijke als heimelijke samenwerking met particuliere ondernemingen en maatschappelijke organisaties.

Een rapport voor het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken van de hand van het Nationale Consortium voor de Studie van Terrorisme en Reacties op Terrorisme (*National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, START*), stelt dat PPP's in het kader van CVE-initiatieven de volgende doelstellingen hebben:

- *Strategisch voordeel*, ter bevordering van de doelstellingen van CVE-programma's
- *Decentralisatie van CVE-beleid* en de inzet van een ruimere groep actoren met enige afstand van de overheid om CVE openlijk en heimelijk te promoten
- *Gebruikmaken van ondernemerschap* via de particuliere sector<sup>124</sup>

Hoewel PPP's op een bepaald niveau van het begin af aan onderdeel waren van een aantal CVE-programma's – zoals in de financiering voor maatschappelijke organisaties die deelnamen aan het Britse PREVENT in 2007 – werd deze hernieuwde focus deels gestimuleerd door de verschuiving richting online ruimte onder CVE-beleid. Overheden meenden dat deze taak het best kon worden uitgevoerd via samenwerking met particuliere en/of technologiebedrijven zoals Google, Youtube, en de sociale mediabedrijven Facebook en Twitter, met name door het gebruik van 'contra-messaging' en het verwijderen van content om 'extremistische' online boodschappen aan te pakken.

PPP's omvatten ook het opzetten en stimuleren van 'sockpuppet'-programma's die worden gesteund door overheidsinstellingen met als doel CVE 'contranarratieven' te verspreiden, vaak via ogenschijnlijk onafhankelijke mantelorganisaties.

In Groot-Brittannië wordt dit werk sinds 2007 gedaan door de Research, Information and Communications Unit (Onderzoeks-, Informatie- en Communicatie-eenheid, RICU), opgericht als onderdeel van het Office for Security and Counter-Terrorism (OSCT, Bureau voor Veiligheid en Terrorismebestrijding), naast het PREVENT-programma.

RICU houdt zich onder andere bezig met gerichte propaganda op sociale media-platforms, en huurt bedrijven in die gelijke multimediacampagnes maken om contra-narratieven te verspreiden.

## 8.2 Coöptatie van het maatschappelijk middenveld

Gerelateerd hieraan leunen CVE-initiatieven op de coöptatie van het maatschappelijk middenveld, met name van organisaties binnen de doelgroepen, om het contra-extremisme te promoten.

In het kader van CVE stellen overheden islamitische maatschappelijke organisaties voor een keuze tussen beloning of straf. Degenen die aan de juiste kant wat betreft ideologische normen staan wordt het hof gemaakt. Zij krijgen (financiële) steun en krijgen toegang tot overheidsinitiatieven. Degenen die buiten deze ideologische reikwijdte vallen krijgen het etiket 'extremist' opgeplakt en krijgen sancties opgelegd.

Onlangs kwam aan het licht dat één van de belangrijkste partners van RICU, Zinc Network (voorheen bekend als Breakthrough Media), het sociale media-netwerk *This is Woke* had opgezet namens de OSCT,<sup>125</sup> terwijl een ander lifestyle-mediaplatform dat zich richtte op moslimtieners, *SuperSisters*, bleek te zijn gefinancierd door een contra-extremisme programma van de overheid.<sup>126</sup>

De CVE-aanpak van **Frankrijk** heeft tot een ware contra-extremisme industrie geleid,<sup>127</sup> en er werden meer dan honderd initiatieven gelanceerd tussen 2014 en 2015.<sup>128</sup> In een rapport van de senaat werd kritiek geuit op deze initiatieven vanwege hun gebrek aan transparantie en twijfelachtige mate van succes.<sup>129</sup>

In **Nederland** werden vroege CVE-initiatieven ontwikkeld in samenwerking met moskeeën en islamitische organisaties, waarbij het islamitische maatschappelijk middenveld opvallend meegaand was in vergelijking met de andere onderzochte landen.

De veranderende relatie tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid moet begrepen worden in relatie tot het bezuinigingsbeleid dat werd ingevoerd vanaf 2010, wat vooral uitgesproken was in **Groot-Brittannië**.

Daar leidden bezuinigingen tot de uitholling van het maatschappelijk middenveld en de gemeenschapsinfrastructuur doordat de overheid de financieringskraan dichtdraaide en verving door de financiële potjes van PREVENT en de contra-extremisme agenda.

Dientengevolge werd het principe van een onafhankelijk maatschappelijk middenveld ondermijnd. Het maatschappelijk middenveld werd kapotgemaakt en daarna binnen de invloedssfeer van het contra-extremisme gebracht, waardoor het afhankelijk werd van systemen zoals PREVENT.

Deze tactische manoeuvres en de verschuiving richting de aanpak van het extreemrechtse 'extremisme' hebben geleid tot de perverse situatie waarin organisaties die in naam 'antiracistisch' zijn zich bezighouden met contra-extremisme werk, dat zelf weer een product is van een zeer geracialiseerde CVE-agenda.<sup>130</sup>

## 8.3 Technologie

De afgelopen jaren werd veel nadruk gelegd op het aanpakken van radicaliserende en/of 'terroristische' content op sociale media en was er een gezamenlijke inspanning van regeringen om druk uit te oefenen op sociale mediabedrijven om te voldoen aan de richtlijnen van de overheid om het extremisme op hun platforms tegen te gaan.

Hoewel de contouren van deze doelstelling zich al aan het begin van het decennium aftekenden, functioneerden de opkomst van ISIS en hun professionele media-uitingen en meer recentelijk de aanslagen in Christchurch, Nieuw-Zeeland, in 2019 als katalysatoren voor de bestrijding van online extremisme, wat vaak steunt op de samenwerking tussen overheden en NGO's/INGO's.

Technologische vooruitgang wordt vaak beschuldigd wordt van de verspreiding van online 'extremisme', waardoor CVE naar de online ruimte uitgebreid moet worden. Wij zijn echter van mening dat het de uitbreiding van CVE-initiatieven heeft vergemakkelijkt, omdat het hen helpt hun logica in de hele samenleving toe te passen en het ze mogelijk maakt om specifieke doelgroepen die zijn geïdentificeerd door CVE nauwkeuriger in kaart te brengen, in de gaten te houden en te analyseren.

De hierboven genoemde incidenten waren echter cruciaal voor de politieke wil om hard in te zetten op online ruimtes en op het vinden van een oplossing voor het gebrek aan medewerking van de grote online mediabedrijven. Deze techbedrijven leverden tijdelijke oplossingen, ook al beweerden zij dat ze niet de taken van de overheid wilden uitvoeren. Ze verhoogden hun capaciteit om rapportagefuncties in te bouwen, zoals een "spellingcontrole voor haat".<sup>131</sup>

Deze nieuwe online CVE-initiatieven zoeken vaak naar technologische oplossingen op het gebied van machine learning, kunstmatige intelligentie, reclametechnologie en open source-technologie, die op hun beurt leiden tot meer vraag naar PPP's om zich te kunnen ontwikkelen. De uitvoering van de PREVENT-verplichtingen in het Britse onderwijs omvat bijvoorbeeld vaak het blokkeren van websites,<sup>132</sup> IT tracking software<sup>133</sup> en de monitoring van e-mail.<sup>134</sup>

Toen Obama in het Witte Huis zat werd de rol van technologie steeds doortrapper: zo werden techbedrijven aangemoedigd om:

*"... Een 'radicalisme-algoritme' te ontwikkelen dat sociale media en andere bronnen zou systematiseren om een soort score van de 'radicaliteit' van online content vast te stellen, lijkend op een kredietscore."<sup>135</sup>*

In 2015 werd de Internet Referral Unit (IRU) van de EU opgericht als onderdeel van het Europese Counter Terrorism Centre van Europol. Het werk van de unit bestaat onder andere uit het opsporen, signaleren en verzoeken tot verwijdering van terroristische en extremistische inhoud.<sup>136</sup>

**In het kader van CVE stellen overheden islamitische maatschappelijke organisaties voor een keuze tussen beloning of straf. Degenen die aan de juiste kant wat betreft ideologische normen staan wordt het hof gemaakt. Zij krijgen (financiële) steun en krijgen toegang tot overheidsinitiatieven. Degenen die buiten deze ideologische reikwijdte vallen krijgen het etiket 'extremist' opgeplakt en krijgen sancties opgelegd.**

In 2017 zetten Facebook, Twitter, Youtube en Microsoft het Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT) op, met de volgende doelstellingen:

- **“Verbeter de capaciteit van een breed scala aan technologiebedrijven, onafhankelijk en collectief, zodat het misbruik van hun digitale platforms door terroristen en gewelddadige extremisten voorkomen en aangepakt kan worden**
- **Maak multi-stakeholder betrokkenheid rond terroristisch en gewelddadig extremistisch misbruik van het internet mogelijk en moedig stakeholders aan om te voldoen aan de belangrijkste verplichtingen in overeenstemming met de GIFCT-missie**
- **Moedig degenen die zich bezighouden met beleefde online dialoog aan en ondersteun pogingen om positieve alternatieven voor de boodschappen van terroristen en gewelddadige extremisten aan te reiken**
- **Ontwikkel een breed begrip van terroristische en gewelddadige extremistische activiteiten en hun ontwikkeling, waaronder het snijpunt van online en offlineactiviteiten”<sup>137</sup>.**

In 2019 hield de Britse regering een raadpleging over de *Online Harms White Paper* (Online Letsel Witboek) om informatie te verzamelen voor toekomstige wetgeving over het verwijderen van “bronnen van onlineschade”, waaronder “extremistische inhoud en activiteiten”.

De toekomstige wetgeving heeft onder andere als doel ervoor te zorgen dat er “geen veilige ruimtes zijn waar terroristen online kunnen opereren” en streeft ernaar de weg te bereiden voor een regelgevend kader voor online content en voor het opleggen van een wettelijke zorgplicht aan internetproviders naast een systeem van sancties. Hiermee krijgen de overheden een ongeëvenaarde macht over de online ruimte.

Het is veelzeggend dat het Witboek een model voorstelt dat veel lijkt op de PREVENT-verplichting en dat het allerlei soorten ‘sociale schade’ die aangepakt moet worden op één hoop gooit. Veel van deze sociale schade is niet strafbaar, zoals online intimidatie, ‘desinformatie’ en dwang, en wordt genoemd naast delicten zoals haatmisdrijven, seksueel misbruik van kinderen en ernstig geweld.

## 9 Conclusie

Deze paper schetst hoe de invoering van pre-crime CVE-beleid in Europa mogelijk werd gemaakt door moslims af te schilderen als gevaarlijke sociale ‘outsiders’ die islamofobe achterdocht en controle verdienen.

Hoewel de nationale contexten en trajecten van de hier geanalyseerde landen – Groot-Brittannië, Frankrijk en Nederland – op bepaalde punten verschillen berust het CVE-beleid van alledrie op deze aanname.

CVE-beleid is uitgroeid tot een enorm controleapparaat. De noodzaak om ‘extremisme tegen te gaan’ heeft zich tot buiten gespecialiseerde instanties verspreid naar verschillende maatschappelijke sectoren, ondersteund door een wetenschappelijk circuit dat ingrijpende technologieën rechtvaardigt.

Islamofobie kwam op van boven en van beneden en was cruciaal in dit proces. Door de focus op minderheidsgroepen werd CVE-beleid nauwelijks gezien als een prioriteit in politiek verzet, ondanks de gevolgen voor de samenleving en burgerlijke vrijheden.

Hoewel CVE-beleid niet los kan worden gezien van islamofobie, zouden wij – wellicht tegen verwachtingen in – willen voorstellen dat oplossingen voor CVE en de impact ervan zich richten op het versterken van ‘universeel’ toegepaste burgerlijke en democratische rechten, in plaats van zich specifiek te concentreren op de onderdrukking van moslims.

Met andere woorden, de oplossing voor CVE is niet om het *minder islamofob* te maken, of om ook toezicht uit te breiden naar andere gemeenschappen, maar om de rechten en burgerlijke vrijheden van de maatschappij in het algemeen en de islamitische gemeenschap in het bijzonder, die de afgelopen 18 jaar verloren zijn gegaan tijdens de war on terror, te herstellen. Dit is alleen haalbaar als de CVE-programma’s worden afgeschaft.

CVE is namelijk geen beperkt beleid maar vormt op dit moment eerder een governance-model dat de hele maatschappij omvat en wordt ondersteund door een pre-crime kader. Goed bedoelde doelstellingen, zoals het tegengaan van islamofobie of het ondersteunen van individuele slachtoffers, kunnen in dit kader ondergeschikt raken aan de logica van governance en dus gecoöpteerd worden om CVE en andere onderdelen van staatsdwang te versterken.

Daarom worden zelfs zorgen over 'veiligheid' en welzijn gebruikt om de surveillance van gemeenschappen op te schalen: de keerzijde van de *doortrapte extremist* is het *kwetsbare individu*. Volgens de logica van CVE kunnen beiden onder toezicht worden geplaatst.

Een concreet voorbeeld: in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wordt CVE aangeprezen als een manier om moslims en andere gemeenschappen die raciaal gedefinieerd worden te verdedigen tegen extreemrechts, dat nu wordt omschreven als een vorm van 'extremisme'. Daarnaast wordt de tweedeling tussen de *extremistische ronselaar* en het *individu dat vatbaar is voor radicalisering* – gedefinieerd in het vroege CVE-beleid - geoperationaliseerd op basis van de aanname dat CVE de laatste zou kunnen 'beschermen' door het gebruik van surveillance; dit zou makkelijk in een andere gedaante terug kunnen komen om moslims te 'beschermen' tegen intimidatie en aanvallen.

Door één van deze veronderstellingen te accepteren zou de reikwijdte van CVE-beleid toenemen in plaats van inkrimpen.

Dus, in plaats van ons te bedienen van vage noties van antidiscriminatie ter ondersteuning van ons argument of ons te beperken tot het gedepoliteerde terrein dat voorstanders van CVE ons voorhouden, betogen wij dat CVE moet worden geframed als een politieke kwestie die met politieke argumenten moet worden bestreden.

Hier hoort noodzakelijkerwijs bij dat politiek geweld opnieuw wordt gepolitiseerd en dat het men in verzet komt tegen het groeiende bureaucratische en alledaagse geweld.

Hiervoor moeten we in onze analyses de rol die de staat speelt in het bevorderen van politiek geweld centraal stellen, evenals de relatie van de staat met haar burgers en hoe deze dynamiek geleidelijk aan wordt hervormd en onder toezicht staat door middel van programma's zoals CVE.

Dit houdt noodzakelijkerwijs in dat we moeten worstelen met brede maatschappelijke kwesties, het sociaal contract, de verzorgingsstaat, buitenlands beleid en controle buiten CVE; CVE is niet een one-issue strijd die los van zijn context kan worden aangepakt.

Omdat universeel geldende rechten onvolledig zijn en in naam universeler zijn dan in de praktijk, is het noodzakelijk deze opnieuw te benadrukken om de burgerlijke vrijheden die geleidelijk zijn uitgehold in het kader van de war on terror terug te eisen.

# Eindnoten

- 1 Graham S, 'Cities Under Siege: The New Military Urbanism', *Verso*, 2011, p.xii
- 2 McCulloch J & Wilson D, 'Pre-crime: Pre-emption, precaution and the future', *Routledge*, 2017, p.6-7
- 3 McCulloch J & Wilson D, 'Pre-crime: Pre-emption, precaution and the future', *Routledge*, 2017, p.9
- 4 Amnesty International UK, "What Is The Gangs Matrix?". *Amnesty International UK*, 2018. <https://www.amnesty.org.uk/london-trident-gangs-matrix-metropolitan-police>.
- 5 Baynes C, 'NHS And Councils To Have Legal Duty To Help Prevent Violent Crime, Government Announces', *The Independent*, 2019. <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/nhs-councils-public-health-duty-knife-crime-violent-sajid-javid-theresa-may-a9004216.html>.
- 6 Qureshi A, 'It's Time To Debunk The Effort To Control 'Dangerous' Black And Brown Minds'. *Media Diversified*, 2018. <https://mediadiversified.org/2018/05/11/its-time-to-debunk-the-effort-to-control-dangerous-black-and-brown-minds>.
- 7 BBC, 'Ministers 'struggle to define extremism'', *BBC*, 2016. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-36858631>.
- 8 Joint Committee on Human Rights, 'Government should consider extremism strategy', *UK Parliament*, 2016. <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news-parliament-2015/counter-extremism-report-published-16-17>.
- 9 Re K (Children) [2016] EWHC 1606 (Fam), para 4, para 15
- 10 Edwards P, 'Counter-terrorism and counter-law: an archetypal critique', *Legal Studies* (2018), 38, 279-297
- 11 Lester N & Mason T, 'Radicalisation can now happen between breakfast and lunch, claims former MI5 head', *Police Oracle*, 2018. [https://www.policeoracle.com/news/terrorism\\_and\\_allied\\_matters/2018/Oct/10/radicalisation-can-now-happen-between-breakfast-and-lunch--claims-former-mi5-head\\_99181.html](https://www.policeoracle.com/news/terrorism_and_allied_matters/2018/Oct/10/radicalisation-can-now-happen-between-breakfast-and-lunch--claims-former-mi5-head_99181.html).
- 12 Wallace B, Speech to Public Bill Committee, 3 July 2018. *Parliamentary Debates, Commons, Counter-Terrorism and Border Security Bill (Fourth sitting) Vol. 644, col 92*
- 13 Stop Djihadisme, "Quels sont les signes de la radicalisation?", *Service d'information du Gouvernement*. [www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/identifieur-radicalisation/quels-sont-signes-radicalisation](http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/identifieur-radicalisation/quels-sont-signes-radicalisation). Geraadpleegd 11/10/2019.
- 14 Stop Djihadisme, "Complotisme et radicalisation djihadiste: quels liens?", *Service d'information du Gouvernement*. <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/mecanismes-radicalisation/complotisme-radicalisation-djihadiste-quels-liens>. Geraadpleegd 11/10/2019.
- 15 Commission for Countering Extremism, 'Study into Extremism Terms of Reference', *Commission for Countering Extremism*, 2018, p. 9
- 16 Commission for Countering Extremism, 'Challenging Hateful Extremism', *Commission for Countering Extremism*, 2019, p.6
- 17 Javid S, 'Confronting Extremism Together' speech, *London*, 2019. <https://www.gov.uk/government/speeches/confronting-extremism-together>.
- 18 In this report, following common practice in Europe, we use the name "ISIS". But we recognise that many in the Middle East refer to the group as "Daesh."
- 19 Kundnani A & Hayes B, 'The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies. Undermining human rights, instrumentalising civil society', *Transnational Institute*, 2018, p.31
- 20 Home Office, 'Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team', *Home Office*, 2001
- 21 Dodd V, 'Government anti-terrorism strategy 'spies on innocent'', *The Guardian*, 2009. <https://www.theguardian.com/uk/2009/oct/16/anti-terrorism-strategy-spies-innocents>.
- 22 Institute of Race Relations, 'End of Prevent?', *Institute of Race Relations*, 2010. <http://www.irr.org.uk/news/end-of-prevent>.
- 23 Casciani D, 'Prevent extremism strategy 'stigmatising', warn MPs', *BBC*, 2010. [news.bbc.co.uk/1/hi/uk/8593862.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/8593862.stm).
- 24 Hulplijn Radicalisering, <http://www.hulplijnradicalisering.nl/nl/Home>. Geraadpleegd 11/10/2019
- 25 HM Government, 'Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy', *HM Government*, 2006
- 26 HM Government, 'Prevent payments made by DCLG between 1st April 2009 and 31st March 2010', *HM Government*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/36356/1942860.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36356/1942860.pdf).
- 27 HM Government, 'The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism', *HM Government*, 2009, p.92
- 28 Dodd V, 'Anti-terror code 'would alienate most Muslims'', *The Guardian*, 2009, <https://www.theguardian.com/politics/2009/feb/17/counterterrorism-strategy-muslims>.
- 29 Kundnani A, "Spooked: how not to prevent violent extremism", *Institute of Race Relations*, 2009, p.6
- 30 The Guardian, 'Universities 'complacent' over Islamic extremism, warns Theresa May', *The Guardian*, 2011. <https://www.theguardian.com/uk/2011/jun/06/universities-attacked-over-islamic-extremism>.
- 31 Belfast Telegraph, 'Ministers rethink Prevent strategy', *Belfast Telegraph*, 2011. <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/uk/ministers-rethink-prevent-strategy-28624402.html>.
- 32 HM Government, *Counter-Terrorism and Security Act*. 2015. Section 26(1). HM Government.
- 33 Townsend M & Raja A, 'Appointment of 'biased' Carlile to Prevent review 'shatters its credibility', *The Guardian*, 2019. <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/aug/18/appointment-of-biased-lord-to-review-prevent-strategy-breaches-guide-lines-rights-groups-claim>.
- 34 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), 'Rekrutering in Nederland voor de jihad', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2002, p.8



- 35 AIVD, 'Rekrutering in Nederland voor de jihad', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2002, p.33.
- 36 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 'ActiePlan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2007, p.5
- 37 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), 'Nationale Counterterrorism-strategie 2011-15', *NCTV*, 2011, p.72
- 38 Rijksoverheid, 'Integration policy based on Dutch values', *Rijksoverheid*, 2011. <https://www.government.nl/latest/news/2011/06/17/integration-policy-based-on-dutch-values>
- 39 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), 'Nationale Contraterrorismestrategie 2011-15', *NCTV*, 2011, p.68
- 40 Moore M, 'In France, Prisons Filled With Muslims', *Washington Post*, 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2008/04/28/ST2008042802857.html>.
- 41 Gouvernement, '#Stopjihadism: everyone on alert and taking action against Jihadism', *Gouvernement (Valls II)*, 2015. <https://www.gouvernement.fr/en/stopjihadism-everyone-on-alert-and-taking-action-against-jihadism>.
- 42 Stop Djihadisme, "Un Numéro Vert: pour quoi faire?", *Service d'information du Gouvernement*. [www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/identifier-radicalisation/quels-sont-signes-radicalisation](http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/radicalisation/identifier-radicalisation/quels-sont-signes-radicalisation). Geraadpleegd 11/10/2019.
- 43 Deutsche Welle, 'France to move against radicalization in schools', *DW*, 2015. <https://www.dw.com/en/france-to-move-against-radicalization-in-schools/a-18209821>.
- 44 Gouvernement, "The fight against jihadism is the great challenge of our generation", *Gouvernement (Valls III)*, 2016. <https://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation>.
- 45 Crowell M, 'What Went Wrong With France's Deradicalization Program?', *The Atlantic*, 2017. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/france-jihad-deradicalization-macron/540699>.
- 46 Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), 'Tackling Terrorism Together: Vigilance, Prevention, and Protection against the Terrorist Threat', *Gouvernement*, 2016, p.34-35
- 47 Quivoij R, 'The French Counter-radicalisation Strategy (Working Paper, No. 301)', *RSIS, Nanyang Technological University*, 2016, p.1
- 48 Ragazzi F, 'Students as Suspects? The challenges of developing counter-radicalisation policies in education in the Council of Europe member states' (Interim Report), *Council of Europe*, 2017, p.9-10
- 49 Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), "Prevent to Protect" National Plan to Prevent Radicalisation', *Gouvernement*, 2018, p.26
- 50 CAGE, 'The 'science' of pre-crime: The secret 'radicalisation' study underpinning PREVENT', *CAGE*, 2016
- 51 RTI International, 'Countering Violent Extremism - The Use of Assessment Tools for Measuring Violence Risk Literature Review', *Department of Homeland Security*, 2017, p.33
- 52 Ragazzi F, 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Les Etudes du CERISciencesPo*, 2014, p.13
- 53 Silva D M D, "Radicalisation: the journey of a concept revisited", *Race & Class*, 2018, Vol. 59(4), p.47
- 54 Younis T, 'Counter-Radicalization: A critical look into a racist new industry', *Yaqeen Institute*, 2019
- 55 Warrell H, 'Inside Prevent, the UK's controversial anti-terrorism programme', *Financial Times*, 2019. <https://www.ft.com/content/a82e18b4-1ea3-11e9-b126-46fc3ad87c65>.
- 56 RTI International, 'Countering Violent Extremism - The Use of Assessment Tools for Measuring Violence Risk Literature Review', *Department of Homeland Security*, 2017, p.28
- 57 van de Weert A & Eijkman QAM, 'Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective', *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 11:3, 2019, p.203
- 58 Heath-Kelly C & Strausz E, 'Counter-terrorism in the NHS: Evaluating Prevent Duty Safeguarding in the NHS', *University of Warwick*, 2017, p.47
- 59 Younis T & Jadhav S, 'Keeping Our Mouths Shut: The fear and racialized self-censorship of British health-care professionals in PREVENT training', *Culture, Medicine, and Psychiatry* Vol. 43(3), 2019
- 60 Coles T, 'Prevent Is Marginalising BAME Teachers And Students Alike', *teachwire*, 2017. <https://www.teachwire.net/news/prevent-is-marginalising-bame-teachers-and-students-alike>.
- 61 Stop Djihadisme, "Vrai/Faux à propos du Numéro Vert de signalement", *Service d'information du Gouvernement*. <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/que-faire/jai-doute-personne-mon-entourage/vraifaux-a-propos-du-numero-vert-signalement>. Geraadpleegd 11/10/2019.
- 62 Department for Business Innovation & Skills et al, 'PM's Extremism Taskforce: tackling extremism in universities and colleges top of the agenda' (Press Release), HM Government, 2015. <https://www.gov.uk/government/news/pms-extremism-taskforce-tackling-extremism-in-universities-and-colleges-top-of-the-agenda>
- 63 Nabulsi K, 'Don't Go to the Doctor', *London Review of Books*, Vol. 39(10), 2017, p.27-28
- 64 van de Weert A & Eijkman QAM, 'Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective', *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 11:3, 2019, p.208
- 65 McCulloch J & Wilson D, 'Pre-crime: Pre-emption, precaution and the future', *Routledge*, 2017 p.8/30/95
- 66 Aked H, Jones M, Miller D, 'Islamophobia in Europe: How governments are enabling the far-right 'counter-jihad' movement', *Spinwatch*, 2019, p.41
- 67 Amnesty International UK, "What Is The Gangs Matrix?". *Amnesty International UK*, 2018. <https://www.amnesty.org.uk/london-trident-gangs-matrix-metropolitan-police>.
- 68 NBC DFW, 'Arlington Police, ISD, MHMR Work Together to Identify At-Risk Youth, Prevent Violence', NBC, 2019. <https://www.nbcdfw.com/news/local/Arlington-Police-ISD-MHMR-Work-Together-to-Identify-At-Risk-Youth-Prevent-Violence-554838811.html>

- 69 Department of Justice, 'DOJ announces more than \$70 million to support school safety' (Press Release), *US Attorney's Office*, 2018. <https://www.justice.gov/usao-ndtx/pr/doj-announces-more-70-million-support-school-safety>.
- 70 Zuboff S, 'The Age of Surveillance Capitalism', *Profile Books*, 2019, p.388
- 71 Wilson T & Walton, R, 'Extremism Rebellion A review of ideology and tactics', *Policy Exchange*, 2019, p.7
- 72 Commission for Countering Extremism, Annexes to Commission for Countering Extremism Terms of Reference', *Commission for Countering Extremism*, 2018, p.3
- 73 Silva D M D, 'Radicalisation: the journey of a concept' revisited', *Race & Class*, 2018, Vol. 59(4), p.39
- 74 Ragazzi F, 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Les Etudes du CERISciencesPo*, 2014, p.16
- 75 van de Weert A & Eijkman QAM, 'Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective', *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 2019, Vol 11:3, p.208
- 76 Ragazzi F, 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Les Etudes du CERISciencesPo*, 2014, p.16
- 77 Bush G W, toespraak President Bush voor een gezamenlijke zitting van het Congres en de natie, Washington DC, 20 september 2001. [https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress\\_092001.html](https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html)
- 78 Blair T, speech van Tony Blair voor het Foreign Policy centre, Londen, 21 maart 2006. <https://www.theguardian.com/politics/2006/mar/21/iraq.iraq1>
- 79 Blair T, speech van Tony Blair voor het Australische parlement, Canberra, 27 maart 2006. <https://www.theguardian.com/politics/2006/mar/27/uksecurity.terrorism>.
- 80 Blair T, speech van Tony Blair voor het Foreign Policy centre, Londen, 21 maart 2006. <https://www.theguardian.com/politics/2006/mar/21/iraq.iraq1>
- 81 Cameron D, Extremism: speech van de MP, Birmingham, 20 juli 2015. <https://www.gov.uk/government/speeches/extremism-pm-speech>
- 82 Morieson N, 'Religion and Identity at the 2017 Dutch Elections', *E-International Relations*, 2015. <https://www.e-ir.info/2017/03/26/religion-and-identity-at-the-2017-dutch-elections>
- 83 Valls M, speech "The fight against jihadism is the great challenge of our generation". Parijs, 9 mei 2016. <https://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation>
- 84 Klug B, 'Fawltly Logic: The Cracks in Cameron's 2011 Munich Speech', *ReOrient*, Vol.1(1), 2015, p.61-77
- 85 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 'Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2007, p.8
- 86 Delsen L, 'From welfare state to participation society. Welfare state reform in the Netherlands 2003-2010' (NiCE Working Paper 12-103), *Nijmegen Centre for Economics (NiCE) Institute for Management Research*, 2012, p.14
- 87 Vidino L, 'A Preliminary Assessment of Counter-Radicalization in the Netherlands', CTC Sentinel, Vol. 1(9), 2008, *Critical Terrorism Centre*, p.2
- 88 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 'Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011', *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2007, p.12
- 89 Kundnani A, 'The End of Tolerance Racism in 21st Century Britain', *Pluto Books*, 2007, p.74
- 90 Kundnani A, 'Spooked! How Not to Prevent Violence Extremism', *Institute of Race Relations*, 2009, p.6
- 91 Khan K, 'Preventing Violent Extremism (PVE) & PREVENT A response from the Muslim Community', *An-Nisa Society*, 2009, p.25
- 92 Ragazzi F, 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Les Etudes du CERISciencesPo*, 2014, p.32
- 93 Sivanandan A, 'Race, terror and civil society', *Race & Class*, Vol. 47(3), 2006, p.2
- 94 Mahler A G, 'From the Tricontinental to the Global South: Race, Radicalism, and Transnational Solidarity', *Duke University Press*, 2018, p.30
- 95 Lentin A & Titley G, 'The crisis of "multiculturalism" in Europe: Mediated minarets and intolerable subjects', *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 15(2), 2012, p.127
- 96 Asad T, 'Multiculturalism and British Identity in the Wake of the Rushdie Affair', *Politics & Society*, Vol. 18(4), 1990
- 97 Latour V, 'Multiculturalism Upheld? Immigration, 'Race Relations' and Diversity Management under John Major (1990-1997)', *Observatoire de la société britannique*, Vol. 7, 2009
- 98 Vasta E, 'From Ethnic Minorities to Ethnic Majority Policy: changing identities and the shift to assimilationism in the Netherlands', *Oxford Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Working Paper No.26*, 2006
- 99 Penninx R, Garcés-Masareñas B & Scholten P W A, 'Policymaking related to immigration and integration. A review of the literature of the Dutch case', *IMISCOE*, 2005, p.6
- 100 Banting K & Kymlicka W, 'Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index', *Comparative European Politics*, Vol. 11, 2013, p.581
- 101 Lentin A, 'Racism & Anti-racism in Europe' [E-pub], *Pluto Press*, 2004
- 102 Marquand R, 'France's Sarkozy launches controversial national identity debate', *The Christian Science Monitor*, 2009. <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2009/1103/p06s04-woeu.html>.
- 103 Chrisafis A, 'Nicolas Sarkozy says sorry for national identity ministry', *The Guardian*, 2010. <https://www.theguardian.com/world/nov/17/nicolas-sarkozy-immigration-apology>.
- 104 Samuel H, 'French identity crisis in tussle for national vote', *The Telegraph*, 2007. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1546824/French-identity-crisis-in-tussle-for-national-vote.html>.
- 105 Mantu S, 'Terrorist' citizens and the human right to nationality', *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 26(1), 2018, p.35

- 106 Cameron D, PM's speech at Munich Security Conference, *Munich*, 5 July 2011. <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference>
- 107 Mayer C, 'After Eden: Norway's Tragedy Spotlights Europe's Far Right', *TIME*, 2011. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2085688-3,00.html>.
- 108 BBC, 'Merkel says German multicultural society has failed', *BBC*, 2010. <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>.
- 109 The Telegraph, 'Nicolas Sarkozy declares multiculturalism had failed', *The Telegraph*, 2011. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>
- 110 Cameron D, speech van de MP tijdens de veiligheidsconferentie in München, *München*, 5 juli 2011. <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference>
- 111 Rijksoverheid, 'Integratiebeleid', Informatie van de Rijksoverheid, 2011. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32824-1.html>.
- 112 Uit het Preventieprogramma. <https://preventieforfeandtraining.org.uk/home/practitioners/what-are-my-responsibilities/>
- 113 WET n° 2011-672, Artikel 2, *Franse Parlement*, 2011.
- 114 Ragazzi F, 'Towards "Policed Multiculturalism"? Counter-radicalization in France, the Netherlands and the United Kingdom', *Les Etudes du CERISciencesPo*, 2014, p.34
- 115 Lentin A & Titley G, 'The crisis of 'multiculturalism' in Europe: Mediated minarets and intolerable subjects', *European Journal of Cultural Studies*, Vol.15(2), 2012, p.126
- 116 NOS, 'Nederlanderschap van vier jihadisten ingetrokken', *NOS*, 2017. <https://nos.nl/artikel/2192744-nederlanderschap-van-vier-jihadisten-ingetrokken.html>.
- 117 Yeo C, 'How is the government using its increased powers to strip British people of their citizenship?', *Free Movement*, 2018. <https://www.freemovement.org.uk/british-nationals-citizenship-deprivation>.
- 118 CAGE, 'Citizenship Deprivations: What you need to know', *CAGE*, 2019. <https://www.cage.ngo/citizenship-deprivations-what-you-need-to-know>
- 119 Mantu S, 'Terrorist' citizens and the human right to nationality', *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 26(1), 2018, p.37
- 120 Franse regering, 'The fight against jihadism is the great challenge of our generation', *Gouvernement*, 10 mei 2016, <https://www.gouvernement.fr/en/the-fight-against-jihadism-is-the-great-challenge-of-our-generation>
- 121 Louet S & Kar-Gupta S, 'France needs 'society of vigilance' against Islamist 'Hydra' – Macron', *Reuters*, 2019. <https://uk.reuters.com/article/uk-france-security-victims-macron/france-needs-society-of-vigilance-against-islamist-hydra-macron-idUKKBN1WN160>.
- 122 Britse Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Counter-Extremism Strategy', *HM Government*, 2015
- 123 CAGE, 'CCE Exposed: The Islamophobia industry policing thoughts and beliefs', *CAGE*, 2019, p.8
- 124 Beutel A & Weinberger P, 'Public-Private Partnerships to Counter Violent Extremism: Field Principles for Action' eindrapport voor het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*, 2016
- 125 Cobain I, 'REVEALED: The 'woke' media outfit that's actually a UK counterterror programme', *Middle East Eye*, 2019. <https://www.middleeasteye.net/news/revealed-woke-media-outfit-thats-actually-uk-counterterror-programme>.
- 126 Iqbal N, "'We acknowledge we went wrong": Lifestyle website for Muslim teens admits it should have been clearer about Home Office funding', *The Observer*, 2019. <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/sep/15/lifestyle-website-for-muslim-teens-is-covertly-funded-by-the-home-office>.
- 127 Mechaï H, 'The 'deradicalisation' business: How French attacks spawned a counter-extremism industry', *Middle East Eye*, 2019. <https://www.middleeasteye.net/news/deradicalisation-business-how-french-attacks-spawned-counter-extremism-industry>.
- 128 Fournier C, 'L'obscur financement des associations de lutte contre la radicalisation', *Franceinfo*, 2017. [https://www.francetvinfo.fr/monde/revolte-en-syrie/l-obscur-financement-des-associations-de-lutte-contre-la-radicalisation\\_2262953.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/revolte-en-syrie/l-obscur-financement-des-associations-de-lutte-contre-la-radicalisation_2262953.html).
- 129 *ibid*
- 130 CAGE, 'Commission of Countering Extremism's new 'expert group' demonstrates why it's harmful, irrelevant and redundant', *CAGE*, 2018. <https://www.cage.ngo/commission-of-countering-extremisms-new-expert-group-demonstrates-why-its-harmful-irrelevant-and-redundant>.
- 131 Zuboff S, 'The Age of Surveillance Capitalism', *Profile Books*, 2019, p.386
- 132 Higher Education Funding Council for England (HEFCE), 'HEFCE IT web filtering and monitoring technical guidance', *HEFCE*, 2017
- 133 Taylor D, 'Schools monitoring pupils' web use with 'anti-radicalisation software', *The Guardian*, 2015. <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jun/10/schools-trial-anti-radicalisation-software-pupils-internet>.
- 134 Pells R, 'London university admits to monitoring student emails under pressure Government anti-terror programme', *The Independent*, 2017. <https://www.independent.co.uk/student/news/kings-college-london-prevent-anti-terror-london-university-islamaphobia-monitoring-student-emails-a7538931.html>.
- 135 Zuboff S, 'The Age of Surveillance Capitalism', *Profile Books*, 2019, p.386
- 136 EUROPOL, 'EU Internet Referral Unit - EU IRU'. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/eu-internet-referral-unit-eu-iru>. Geraadpleegd op 2019/11/10
- 137 GIFCT, 'Global Internet Forum to Counter Terrorism: Evolving an Institution'. <https://gifct.org/about>. Geraadpleegd op 2019/11/10



Co-funded by  
the European Union



Dit rapport is medegefinancierd door het programma rechten, gelijkheid en burgerschap van de Europese Unie (2014-2020) en de Stichting Democratie & Media.