PREVENTIE VAN RADICALISERING EN DE WORTELS VAN HAATUITINGEN OP LOKAAL NIVEAU

RICHTLIJNEN VOOR LOKALE EN REGIONALE OVERHEDEN



Op 20 oktober 2015 goedgekeurde tekst
in het kader van de strategie van het
Congres ter bestrijding van radicalisering

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Preventie van radicalisering en de wortels van haatuitingen op lokaal niveau

Richtlijnen voor lokale en regionale overheden

Op 20 oktober 2015 goedgekeurde tekst in het kader van de strategie van het Congres ter bestrijding van radicalisering

Tekst: Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa
Omslag: OPTEMIS
Editie: maart 2016

Inhoudsopgave

I. **Resolutie 384 (2015)** 5

II. **Toelichting** 9

1. Inleiding 9
2. Complementaire drie-sporen-aanpak radicalisering 12
3. Veiligheid als fundamenteel recht 15
4. Multidisciplinaire strategieën: partners voor succes 16
5. Wat kunnen lokale overheden concreet doen? 18
6. Conclusies 21

I. Resolutie 384 (2015)[1]

1. De terroristische aanslagen door gewapende jihadisten in Parijs en Kopenhagen laten de noodzaak zien voor een lokale aanpak van radicalisering en extremisme. Deze aanslagen zijn het symptoom van een toename van radicalisering in de samenleving en dit kan leiden tot gewelddadig extremisme, groeiende polarisatie in de samenleving en stigmatisering van bepaalde gemeenschappen, haatuitingen in de sociale media en het risico op censuur en zelfcensuur.

2. In maart 2015 is de Resolutie 381 (2015) aangenomenwaarin het Congres zich heeft h toegewijd aan het reviseren van de eigen teksten omtrent burgerparticipatie, samenleven in verscheidenheid, sociale inclusie en cohesie, interculturele en interreligieuze dialoog enaan het formuleren van richtlijnen voor lokale en regionale overheden ter preventie van radicalisering en de wortels van haatuitingen op lokaal niveau en aan het ontwikkelen van een toolkit voor lokaal gekozen volksvertegenwoordigers voor het organiseren van interculturele en interreligieuze activiteiten.

3. Radicalisering is een complex fenomeen. Mogelijke redenen die ter grondslag kunnen liggen zijn het gebrek aan integratie in de samenleving, een gevoel van anomie[2], politieke onverschilligheid of contact met extremistische individuen, groeperingen of organisaties. Het radicaliseringsproces wordt beïnvloed door de lokale culturele en maatschappelijke context en dit vraagt daarom om een reactie van de verschillende overheidsinstanties. Preventie en de-radicalisering (d.w.z. actie gericht op de re-integratie van geradicaliseerde individuen in de samenleving) in plaats van

1 Besproken en aangenomen door het Congres, 20 oktober 2015, eerste zitting (zie Document CG/2015(29)5FINAL, toelichting), rapporteur: Leen VERBEEK, Nederland (R, SOC).

2 Emile Durkheim, 1897.

repressie zijn voorbeelden van zaken die vallen binnen het domein ene en competenties van lokale en regionale overheden.

4. De aanpak van radicalisering vraagt om goeddoordachte preventieve maatregelen. Preventie van radicalisering is verstandiger, duurzamer en kosten-effectiever dan symptoom- of crisisbestrijding. Het is daarnaast bij uitstek het terrein van lokale overheden aangezien zij de overheidslaag zijn die het dichtst bij de burger staat, en daardoor effectief kunnen handelen handelen. Het is belangrijk dat lokale overheden zich bewust zijn van de belangrijke rol die zij hierin spelen, zodat ze hun positie en expertise op dit gebied kunnen vergroten en ze beter op de lokale context en eventuele kansen en uitdagingen kunnen inspelen.

5. Het is voor de naleving van de mensenrechten belangrijk om een gebalanceerde benadering te hanteren waarin de veiligheid van burgers, noodzakelijkheid en proportionaliteit steeds tegen elkaar worden afgewogen. Het is daarom cruciaal dat overheidsinstanties bij de aanpak van radicalisering ze een bewuste afweging binnen het spanningsveld van maatregelen die ze nemen die een aantasting van de individuele rechten zouden kunnen vormen en de principes van de rechtsstaat als het strategische streven naar een inclusieve samenleving.

6. Aangezien radicalisering het beste aangepakt kan worden door de overheidsinstanties die het dichts bij de burger, de kwetsbare individuen en gemeenschappen staat, doet het Congres een beroep op de lokale en regionale overheden van de Raad van Europa om:

a. Een multidisciplinaire aanpak te hanteren, samen met overheden op verschillende niveaus en lokale partners, lokale strategieën te ontwikkelen en een actieplan op te stellen voor het in kaart brengen van de lokale situatie, het instellen van coördinerende organen en het toewijzen van de nodige middelen in de strijd tegen radicalisering, en vervolgens concrete maatregelen te treffen;

b. hun strategieën en acties op een gebalanceerde en verantwoordelijke manier met de bevolking te delen, met nadruk op een samenhangend dialoog en met als doel een heldere boodschap te vormen, zonder bepaalde groepen te stigmatiseren, en met de garantie dat zorgen over veiligheid niet leiden tot een inbreuk op de naleving van de mensenrechten en de rechtsstaat;

c. zich in te zetten voor de bevordering van lokale veiligheidsverbanden, met adequate training van de betrokken actoren, zoals eerstelijnsprofessionals die met individuele risicopersonen en -groepen werken, gevangenismedewerkers, maatschappelijk werkers, docenten en zorgmedewerkers, met als doel ze meer inzicht te geven in het radicaliseringsproces en hoe ze erop kunnen reageren;

d. Meer *best practices* te delen met lokale overheden om lokale overheden te steunen die twijfelen over hun capaciteit en kennis op dit gebied om met dergelijke situaties om te gaan of die radicalisering niet hoog op de agenda hebben staan, te laten zien dat veel steden in Europa uitgebreide ervaring hebben met projecten die als voorbeeld kunnen dienen voor de aanpak van extremisme en bereid zijn middels periodieke bijeenkomsten met verschillende lokale Europese actoren ervaringen en *best practices* met andere Europese steden uit te wisselen, op zowel politiek als ambtelijk niveau;

e. de belangrijke rol van onderwijs te benadrukken, met name voor gezinnen en scholen, als het gaat om onderwerpen zoals culturele diversiteit, mensenrechten en de negatieve impact die haattaal kan aanrichten, waarbij tevens wordt ingezien dat jongeren, in de vormende levensfase waarin ze zich bevinden en met hun identiteit worstelen, weliswaar bijzonder gevoelig zijn voor een discours dat aanzet tot haat en geweld, maar door hun intensief gebruik van sociale media tegelijkertijd sterke bondgenoten zijn in de strijd tegen haatuitingen;

f. maatschappelijke organisaties te betrekken bij hun strijd tegen radicalisering en alle vormen van extremisme, zoals haatuitingen, antisemitisme en islamofobie, door het opzetten van samenwerkingsverbanden met ngo's, met lokale (religieuze) leiders en, op individueel niveau, met voormalige extremisten;

g. in samenwerking met maatschappelijke organisaties ondersteuning te verlenen aan exitprogramma's gericht op individuen die bereid zijn afstand te doen van extremisme, met name religieus georiënteerd extremisme;

h. de nodige middelen toe te wijzen aan hun activiteiten op dit terrein, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat preventie moet worden gezien als een structureel onderdeel van de begroting, met stabiele lange-termijnfinanciering;

i. samenwerkingsverbanden met geloofwaardige partners op te bouwen, waarbij gestreefd wordt naar structurele transparante processen voor de verificatie van de besteding van de middelen van etnische of religieuze groepen en in afstemming van activiteiten met regionale en, indien relevant, nationale overheden;

j. samenwerking aan te gaan met internationale organen en netwerken, zoals het Europese Forum over Stadsveiligheid, die dezelfde waarden en zorgen hebben als het Congres en die zich momenteel bezighouden met onderwerpen die relevant zijn voor de strijd tegen radicalisering.

7. Het Congres beseft dat de strijd tegen radicalisering een lange termijn proces is. Om die reden besluit het Congres om het onderwerp op de agenda te houden en dat het door middel van periodieke voortgangsevaluaties in de lidstaten opvolging aan zijn resoluties en activiteiten wil geven.

II. Toelichting[3]

1. Inleiding

1. De terroristische aanslagen die de afgelopen tijd in Europa hebben plaats gevonden door gewapende jihadisten, laten zien dat steden meer moeten doen om extremisme op een effectieve manier aan te pakken. De aanslagen hebben duidelijk gemaakt dat het een belangrijk vraagstuk is dat aandacht behoeft van lokale en regionale overheden. Een toename aan radicalisering met als gevolg gewelddadig extremisme in de steden, het gevaar van toenemende polarisatie in de samenleving en stigmatisering van sommige gemeenschappen, haatuitingen in de sociale media en het risico op censuur en zelfcensuur vormen op dit moment een bedreiging voor de steden.

2. Het Congres werkt al twintig jaar aan thema's met als doel inclusieve, veerkrachtige gemeenschappen te bevorderen die weerbaar zijn tegen radicalisering op lokaal en regionaal niveau. In het licht hiervan heeft het Congres aanbevelingen opgesteld inzake de strijd tegen extremisme, de bevordering van de integratie en participatie van migranten, en interculturele en interreligieuze dialoog. Verder heeft het Congres resoluties aangenomen ter preventie van criminaliteit in de steden, ter bestrijding van racisme op lokaal en regionaal niveau en ter bevordering van onderwijs op het gebied van democratisch burgerschap.

3. Het Bureau van het Congres heeft op 2 februari 2015 een "Strategie ter bestrijding van de wortels van radicalisering " aangenomen. Die werd gevolgd door Resolutie 381 (2015)[4], waarin

3 Deze toelichting is gebaseerd op een document van de hand van Juul van HOOF van Stichting Movisie en adviseur van de Raad van Europa. Het document is op verzoek verkrijgbaar bij het Secretariaat.

4https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG/2015%2828%2914PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P41_2342

wordt voorgesteld op korte, middellange en lange termijn op lokaal en regionaal niveau een reeks activiteiten te organiseren op basis van een uit drie pijlers bestaand actieplan: grotere bewustwording, synergie met organen van de Raad van Europa en synergie met andere instellingen.

4. Radicalisering is tot op bepaalde hoogte een kwestie van "inclusie/cohesie", maar de ideologische en zelfs religieuze factoren die vaak ten grondslag liggen aan het proces, mogen niet worden onderschat. Giovanni Di Stasi, voormalig voorzitter van het Congres van Lokale en Regionale Overheden, vestigde bijvoorbeeld de aandacht op een van de aspecten van inclusief beleid in een toespraak over meer samenwerking tussen lokale autoriteiten met als doel stedelijk geweld terug te dringen: “We kunnen niet langer tolereren dat bepaalde delen van onze steden 'no-go areas' zijn die gekenmerkt worden door sociale uitsluiting. Een doelgericht beleid gericht op de integratie van alle leden van de gemeenschap is de enige manier om deze uitdagingen het hoofd te bieden”.[5] Radicalisering is ook een probleem dat preventieve maatregelen vergt en lokale autoriteiten verkeren in een goede positie om die maatregelen te treffen.

5. De situatie ziet er misschien ongunstig uit, maar met een positief perspectief kan de kwestie op de lange termijn wel worden aangepakt. Dit toont aan dat het van belang is dat onze samenleving om leert gaan met radicaliseringsvraagstukken, net zoals ze nu leren leven met diversiteit. Het actieplan “Living Together” van de Raad van Europa beschrijft het als volgt: “Diversiteit is niet meer weg te denken en bepaalt de toekomst van Europa in een snel veranderende wereld. Dat zal niet meer veranderen. Daarom is het cruciaal dat Europeanen effectiever en

5https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=PR603(2005)&Sector=secDCR&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=1EB1E9&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679

met meer vastbeslotenheid met de uitdagingen omgaan. Dit kan beter dan dat het nu gaat..”[6]

6. Veel Europese steden worden gekenmerkt door een grote culturele diversiteit. Vaak wonen er mensen van verschillende nationaliteiten. Samen leren leven is een traag en soms pijnlijk proces. Maar het kan ook heel aangenaam zijn. Lokale overheden hebben een verantwoordelijkheid tegenover degenen die gebukt gaan onder de gevolgen van radicalisering in hun gemeenschap. Zij leiden er niet alleen toe dat sommige leden van de gemeenschap hun toevlucht zoeken tot geweld, maar ook dat ze spreken en handelen op een manier die in strijd is met de vrijheid van meningsuiting en geloof. Het Congres heeft de No Hate Speech-campagne (2012-2014) van de Raad van Europa steeds actief onderschreven. Die had tot doel mensen bewuster te maken van online haatuitingen en de risico's ervan voor de democratie, en mensen en groeperingen die slachtoffer zijn van online haatuitingen ondersteuning te bieden en solidariteit te tonen.

1.1. Radicalisering: een definitie

7. Radicalisering wordt doorgaans gezien als een proces dat in sommige gevallen tot gewelddadig extremisme en terrorisme leidt. Deze definitie wordt onder andere gebruikt door de Raad van Europa, de Europese Commissie (EC) en diverse wetenschappers. De EC definieert radicalisering in haar teksten als het “fenomeen waarbij mensen meningen erop na houden en ideeën omarmen die mogelijkerwijs tot terroristische activiteiten leiden.”[7] Radicalisering wordt in die zin niet gezien als een lineair proces dat in vaste stappen en in één tempo verloopt, maar als een variabel proces waarvan het verloop afhankelijk is van de lokale context en individuele factoren.

6.https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008975a

7.http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index_en.htm

8. Er zijn meerdere oorzaken waardoor iemand kan radicaliseren, zoals gebrek aan integratie in de samenleving, een gevoel van anomie, politieke onverschilligheid, en contact met extremistische individuen, groeperingen of organisaties.[8] Het radicaliseringsproces wordt beïnvloed door de lokale, culturele en maatschappelijke context en dit heeft zijn weerslag op de reacties van overheidsinstanties. Preventie en de-radicalisering (d.w.z. actie gericht op de re-integratie van geradicaliseerde individuen in de samenleving) in plaats van repressie zijn voorbeelden van manieren die vallen binnen de reikwijdte en competenties van lokale en regionale overheden.

9. Aangezien radicalisering het beter is dat radicalisering aangepakt wordt op het niveau dat het dichtst bij de burger staat , met name de kwetsbare individuen in de zwaarst getroffen gemeenschappen. Een goede coördinatie tussen, en synergie van, de diverse overheden van groot belang voor de bescherming van burgers tegen deze bedreigingen. Hetzelfde geldt voor samenwerking met maatschappelijke organisaties, onderzoekers en relevante professionals.

2. Complementaire drie-sporen-aanpak radicalisering

10. In Europa zijn diverse initiatieven opgezet voor de aanpak van radicalisering. In het Europees Stedelijk Handvest 1992[9] staat dat de basis van een integraal veiligheids- en misdaadpreventiebeleid bestaat uit preventie, handhaving van de wet en wederzijdse ondersteuning. In veel opzichten zijn ze weliswaar verschillend, maar over het algemeen kunnen ze in grofweg drie verschillende, reeds bestaande categorieën worden onderverdeeld.

11. Repressie als reactie op radicalisering is doorgaans de verantwoordelijkheid van de nationale overheid en bestaat uit

8 http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation_final.pdf
9 https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405

politieoptreden, wetgeving en inlichtingenactiviteiten. Het is een belangrijk aspect, maar vaak hebben lokale overheden er beperkte invloed op. Daarom heeft het onderwerp niet de hoogste prioriteit in dit rapport. Ook dient vermeld te worden dat er mogelijk een onderliggende repressieve dimensie in preventieve maatregelen zit. Dus zelfs als voor diezelfde persoon een bepaalde preventieve aanpak wordt gehanteerd, zijn er, afhankelijk van de omstandigheden, ook repressieve maatregelen beschikbaar. In die zin is er een verband tussen repressie en preventie.

12. De aanpak van radicalisering vergt preventieve maatregelen en op de lange termijn is preventie verstandiger, duurzamer en en kosten-effectiever dan symptoom- of crisisbestrijding. Het is bij uitstek ook het terrein voor lokale overheden, een terrein waar ze het meest effect hebben en waar hun competenties en bevoegdheden het meest relevant zijn. Al in 2000 heeft het Congres lokale en regionale overheden middels Resolutie 99 gevraagd “een proactieve aanpak te hanteren waarbij op problemen wordt geanticipeerd en ze worden voorkomen in plaats van achteraf aangepakt, bij voorkeur op de lange in plaats van de korte termijn”.

13. Dergelijke inspanningen kunnen natuurlijk op verschillende manier vorm krijgen. Sterker nog, de aanpak in de ene stad is niet per definitie geschikt voor een andere stad. De lokale dynamiek speelt een belangrijke rol bij succesvol preventief maatwerk. Men moet ook beseffen dat preventie van gewelddadige radicalisering onderdeel moet uitmaken van een algehele preventiestrategie. Die moet holistisch zijn, maar ook geïntegreerd in andere activiteiten gericht op veiligheid in de steden. In het Europees Stedelijk Handvest wordt dit als volgt samengevat: “Criminaliteit kent veel verschillende oorzaken. De reacties erop moeten daarom zowel gediversifieerd als gecoördineerd zijn.” [10]

10 Europees Stedelijk Handvest 1992

14. Preventie heeft ook voordelen vanuit het oogpunt van een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak. Het is niet alleen een zaak van de politie of justitie.Om preventie te laten slagen, moeten ook andere partijen en maatschappelijke organisaties erbij betrokken zijn. Zo kunnen spijtoptanten met hun unieke inzichten een cruciale rol spelen en een belangrijke partner voor lokale overheden zijn. In het geval van moslimextremisme kan samenwerking met lokale moskeebesturen en religieuze leiders nuttig zijn in de gezamenlijke strijd tegen extremisme. Het is echter wel belangrijk dat dergelijke samenwerkingsvormen ook andere thema's beslaan dan alleen veiligheidskwesties. Als er een goede vertrouwensband en een bredere vorm van samenwerking op diverse onderwerpen wordt gewerkt, dan wordt bespreking van veiligheidskwesties als natuurlijker ervaren dan wanneer de samenwerking met dergelijke onderwerpen begint en eindigt.

15. Re-integratie van geradicaliseerde individuen (en spijtoptanten) is de derde categorie mogelijke reacties. Net als bij preventie kunnen lokale overheden ook op dit terrein een belangrijke rol spelen. Sterker nog, in de meeste gevallen speelt zich dit naar alle waarschijnlijkheid juist op lokaal niveau af. Twee voorbeelden zijn de programma's in het Deense Aarhus en in Berlijn. Die programma's kunnen als voorbeeld dienen voor andere steden.

a. Het zogeheten Aarhus-model wordt vaak genoemd als voorbeeld van de aanpak van radicalisering en extremisme voor andere steden.[11] De nadruk ligt hierbij op inclusie. Als iemand geen criminele activiteiten heeft begaan, dan helpen overheidsinstanties hem of haar bij de re-integratie in de gemeenschap. Voor het slagen van preventie is het wel belangrijk dat rekening wordt gehouden met het belang van de lokale context: wat in de ene stad werkt, werkt niet altijd in de andere stad.

11.http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/radicalization_aarhus_FINAL.pdf

b. De strategie "Countering violent extremism" (CVE) van de Europese Commissie is een goed voorbeeld van de toenemende internationale focus op preventieve maatregelen tegen transnationaal geweld.[12] CVE gaat verder dan alleen gewelddadig islamisme of IS-gerelateerde uitingen van geweld. De strategie is gericht op alle vormen van gewelddadig extremisme, los van elke ideologie, en legt de nadruk niet op radicale ideeën of uitingen, maar op voorkoming van gewelddadige aanslagen.

3. Veiligheid als fundamenteel recht

16. In Aanbeveling 80 (2000) inzake criminaliteit en veiligheid in Europese steden stelt het Congres dat lokale overheden een cruciale rol spelen bij het voorkomen en terugdringen van criminaliteit en dat nationale overheden hun lokale overheden derhalve meer verantwoordelijkheden en middelen moeten geven om dit te bewerkstelligen.

17. In 2006 heeft het Congres een tweede aanbeveling inzake de veiligheid in Europese steden aangenomen (Aanbeveling 197). In deze aanbeveling wordt benadrukt dat stedelijke veiligheid een complexe kwestie is dat vraagt om een multidisciplinaire aanpak, niet alleen van politie en justitie, maar ook van andere overheidsorganisaties en maatschappelijke sectoren. Lidstaten worden ook uitgenodigd "de veiligheid van hun burgers te waarborgen en tegelijkertijd de mensenrechten en fundamentele vrijheden te handhaven".[13]

18. Het ontwerp en de ontwikkeling van veiligheidsbeleid moet gericht zijn op gericht de individuele en collectieve behoeften van burgers en niet op die van overheidsinstanties. Om dit te bewerkstellingen, dient burgerparticipatie in alle geledingen te worden bevorderd en dienen maatschappelijke organisaties in alle fasen een rol te spelen. Om de problemen in al hun complexiteit

12 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-18_en.htm
13 https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress

het hoofd te kunnen bieden, is het essentieel dat alle hiertoe benodigde krachten worden gebundeld. Voor maximale efficiëntie is samenwerking van groot belang. Eveneens belangrijk is de behoefte aan analyse en evaluatie van de problemen in al hun complexiteit, en aan de toepassing van door cijfers en onderzoek onderbouwde oplossingen. In elke beleidsmaatregel dient rekening te worden gehouden met de laatste technische ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten.

19. Het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsmaatregelen in steden en het vergroten van het bewustzijn omtrent veiligheid vragen om een multidisciplinaire aanpak van de overheid. Het formuleren van veiligheidsstrategieën valt weliswaar binnen de competentie van de nationale overheid, maar ook lokale overheden kunnen een cruciale rol spelen als het gaat om het dilemma “veiligheid versus vrijheid”. Zij staan immers dichter bij de burger en kunnen als eerste aanspreekpunt fungeren. Door de bevordering van burgerparticipatie en dialoog tussen gemeenschappen kunnen zij zich inspannen voor sociale cohesie en kunnen ze voorkomen dat conflicten ontaarden in geweld.

4. Multidisciplinaire strategieën: partners voor succes

20. Steden moeten (door het benoemen en mobiliseren van bestaande structuren) kunnen beschikken over een overzicht met informatie over wie ze kan helpen greep te krijgen op de kwesties die bij hen spelen, om zo geschikte samenwerkingsverbanden ('coalitions of the willing') op te zetten en nieuwe actoren erbij te betrekken, zoals burgers, ngo's, lokale religieus leiders, gezinnen, jongeren, scholen, bloggers, maatschappelijk werkers, enzovoorts. Lokale overheden kunnen zich meer voor lokale samenwerkingsverbanden inzetten en op dit terrein samenwerken, en in het geval van islamitische radicalisering kunnen ze samen met moslimorganisaties werken aan de uitwerking van een gemeenschappelijk normen- en waardenkader.

21. Er bestaan enkele veelbelovende lokale initiatieven (Kopenhagen, Aarhus, Berlijn, Londen, Vilvoorde, Brussel), die als voorbeeld kunnen dienen voor steden die radicalisering willen aanpakken.

22. Het Hayat-project (*hayat* is Arabisch en Turks voor 'leven') van ZDK Gesellschaft Demokratische Kultur GmbH in Berlijn bijvoorbeeld legt de nadruk op advies aan en ondersteuning van individuen en gezinnen die het slachtoffer van gewelddadig islamitisch extremisme dreigen te worden.[14] Leden van het team zijn onder anderen psychologen, criminologen en islamdeskundigen.

23. Het werk van het ZDK, dat wordt gefinancierd door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), richt zich in toenemende mate op hulpverlening aan gezinnen van wie iemand naar Syrië is afgereisd - of die van plan is geweest dat te doen - om mee te vechten met een aan Al Qaida gelieerde groep. Een van de doelen van het programma is familieleden in staat te stellen radicalisering binnen het eigen gezin beter in de hand te houden. Hun ervaringen laten zien dat er binnen een gezin vaak sprake is van een conflict dat eerst moet worden opgelost voordat er op een betekenisvolle manier hulp kan worden geboden voor de de-radicalisering van de persoon in kwestie. Het project slaat in die zin ook een brug tussen maatschappelijke organisaties en veiligheidsautoriteiten. In het voorjaar van 2015 had het ZDK 130 zaken in behandeling; 50 daarvan zijn inmiddels afgerond, waarvan 21 aantoonbaar succesvol dankzij de geboden hulpverlening. In slechts één geval liep de situatie verkeerd af nadat een begin was gemaakt met de hulpverlening.

24. Een nuttige bron voor steden is het Radicalisation Awareness Netwerk (RAN[15]), een netwerk voor voorlichting over radicalisering

14 http://hayat-deutschland.de/english/
15 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm

van de EU. Het stelt steden in heel Europa in staat ervaringen met elkaar te delen en van elkaar te leren. Het netwerk bestaat uit een uitdijende reeks voorbeelden van de-radicaliseringsinitiatieven waar andere steden hun voordeel mee kunnen doen.[16] Het gaat om projecten met onderwerpen als:

a. voorlichting geven aan eerstelijnsprofessionals;
b. exitstrategieën ontwikkelen: de-radicaliseren en banden verbreken;
c. bruggen bouwen door een dialoog aan te gaan;
d. gemeenschappen bij het onderwerp en bij beslissingen betrekken;
e. jongeren opleiden;
f. gezinnen ondersteuning bieden en bij beslissingen betrekken;
g. contracommunicatie leveren;
h. een institutionele infrastructuur creëren.

5. Wat kunnen lokale overheden concreet doen?

25. Er zijn verschillende preventieve maatregelen voor de aanpak van radicalisering waaruit lokale overheden kunnen putten. Hieronder staan enkele voorbeelden. Het is belangrijk dat steden zich op dit terrein blijven ontwikkelen, ongeacht specifieke wetgeving op dit terrein.

a. Ontwikkeling van holistische lokale multidisciplinaire strategieën. Het ontwikkelen van een actieplan op lokaal niveau (en in afstemming met de verschillende overheidslagen) voor de aanpak van radicalisering (in kaart brengen van de lokale situatie, een actieprogramma opstellen en coördinerende instanties benoemen), maar ook middelen toewijzen en concrete, toetsbare maatregelen treffen. In een eerdere aanbeveling benadrukte het Congres van Lokale en Regionale Overheden ten aanzien van de coördinatie en ontwikkeling van synergie tussen de diverse actoren dat het

16 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm

essentieel is dat “data, informatie en denken over veiligheid in de steden in een gemeenschappelijk reservoir kan worden gebundeld, waardoor de kennis wordt verrijkt en de besluitvorming wordt vergemakkelijkt.”[17]

b. Voorlichting aan belanghebbenden.
Goede voorlichting aan belanghebbenden is van groot belang voor lokale samenwerking op het gebied van veiligheid en voor adequate training van de diverse actoren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om eerstelijnsprofessionals die met risicopersonen en -groepen werken. Andere voorbeelden zijn gevangenispersoneel, maatschappelijk werkers, docenten en zorgmedewerkers. Door ze trainingsmogelijkheden te bieden, krijgen ze beter inzicht in het radicaliseringsproces en leren ze hoe ze erop kunnen reageren.

c. Informatie over bestaande best practices aan lokale overheden. Sommige lokale overheden weten nietof ze voldoende toegerust zijn om met de situatie om te gaan of hebben radicalisering niet hoog op de agenda staan. Zij moeten weten dat er informatie en kennis beschikbaar is en dat veel Europese steden uitgebreide ervaring hebben met op democratische waarden gerichte projecten die een bijdrage kunnen leveren aan de strijd tegen extremisme.

d. Onderwijs. Het grote belang van onderwijs moet worden onderstreept, met name voor gezinnen en scholen. Het is al vaak gezegd dat gezinnen in een unieke positie verkeren om radicalisering op te sporen, maar om ze in staat te stellen handelend op te treden en er op een productieve manier mee om te gaan, hebben ze vaak wel behoefte aan hulp en informatie. Onderwijs aan jongeren over algemene onderwerpen als tolerantie, respect voor anderen en mensenrechten zijn ook belangrijk. Scholen spelen een rol in het opbouwen van veerkracht en het voorkomen van radicalisering los van ideologie. Jongeren bevinden

17 Aanbeveling 197 (2006) over veiligheid in Europese steden https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=983773&Site=Congress

zich in de vormende fase van hun leven en worstelen vaak met hun identiteit. Vooral zij zijn hierdoor gevoelig voor een discours dat aanzet tot haat. Ronselaars van extremistische groeperingen spelen daar slim op in en bieden jongeren heldere zwart-witoplossingen voor de problemen van het leven. Ondanks die kwetsbaarheid zijn jongeren ook sterke bondgenoten in de strijd tegen haatuitingen, zoals blijkt uit hun actieve deelname aan de No Hate Speech-campagne van de Raad van Europa via sociale media.

e. Communicatie over strategieën en acties voor de burger moeten evenwichtig, verantwoordelijk en bij voorkeur geïntegreerd zijn. Tegelijkertijd moet communicatie niet te gevoelig zijn en moeten de dingen bij hun naam worden genoemd. Er is behoefte aan een goed evenwicht: een heldere boodschap zonder stigmatisering van bepaalde groepen.

f. Ondersteuning van exitprogramma's voor individuen die bereid zijn het extremisme vaarwel te zeggen, vooral als het gaat om religieus georiënteerd extremisme. Dergelijke programma's kunnen een belangrijke rol spelen in het proces, zeker als het lokale initiatieven betreft. Lokale overheden kunnen ondersteuning bieden bij het opzetten van dergelijke programma's en/of middelen ervoor vrijmaken.

g. Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de strijd tegen radicalisering en alle uitingen van extremisme, zoals haatuitingen, antisemitisme en islamofobie, door bevordering van de sociale cohesie en het saamhorigheidsgevoel. Dat kan op veel verschillende manieren gebeuren, onder andere door inspanningen van ngo's en religieuze gemeenschappen, maar ook op individueel niveau door voormalige extremisten. Moslimleiders en moslimgemeenschappen zijn bij uitstek aangewezen om een actieve rol te vervullen in de strijd tegen islamitisch extremisme. Sommige(n) doen dat nu al, maar er zijn er te veel die zich afzijdig houden en te weinig ondernemen als jongeren hun toevlucht tot extremisme hebben genomen. Moslimgemeenschappen zijn een

cruciale partner als het gaat om preventie en steden moeten goede contacten met hen onderhouden en hun preventieve activiteiten stimuleren. Steden moeten in staat zijn druk uit te oefenen op radicale moskeeën en moeten een duidelijk standpunt innemen over vrijheid en democratie.

h. Financiering van de voorgestelde maatregelen. In veel gevallen wordt dit bepaald door lokale overheden. Zij beslissen over de toewijzing van budgetten. Het is belangrijk dat preventie niet wordt gezien als een snelle oplossing, maar als een vast onderdeel van de begroting met structurele lange-termijnfinanciering.

i. De financiering van en de zoektocht naar lokale partners. In de financiering van etnische of religieuze groepen door lokale overheden speelt transparantie een grote rol. Lokale overheden moeten samenwerken met geloofwaardige partners en waken voor samenwerking met de verkeerde partners. Ze moeten streven naar structurele, transparante processen voor het bewaken van toegewezen middelen. Voor steden die moeite hebben met het aanpakken van de situatie is het nuttig als ze ondersteuning kunnen krijgen op regionaal of zelfs nationaal niveau.

6. Conclusies

26. Het alarmerende aantal Europeanen dat meevecht in Syrië, de terroristische aanslagen in Parijs en Kopenhagen en de dreiging van rechts-extremisme zijn allemaal signalen dat steden betere en effectievere preventiemaatregelen moeten treffen om individuen die risico lopen, weg te houden van extremisme. Waar wetgeving doorgaans een kwestie op nationaal niveau is, is preventie over het algemeen een lokale aangelegenheid en zijn het grotendeels de steden zelf die die preventie handen en voeten moeten geven. Dit is, zoals eerder opgemerkt, bij uitstek hun terrein.

27. Er zijn al enkele Europese steden die de signalen serieus nemen en tot gewelddadig extremisme leidende radicalisering structureel

proberen te voorkomen. Deze steden hebben kennis en structuren opgebouwd waar andere steden hun voordeel mee kunnen doen en die ze op hun eigen specifieke behoeften kunnen toesnijden. Andere uitstekende informatiebronnen zijn het Radicalisation Awareness Netwerk (RAN) van de EU, dat bestaat uit een verzameling inspirerende projecten die als voorbeeld kunnen dienen voor andere steden, en het Europese Forum over Stadsveiligheid (EFUS), met informatie over veiligheid in de steden.

28. Voor lokale veerkracht en effectieve preventie moeten lokale overheden kunnen vertrouwen op de steun van en samenwerking met gezinnen, religieuze gemeenschappen en andere belangrijke actoren in de samenleving. Om dergelijke samenwerkingsverbanden gestalte te kunnen geven, zullen lokale overheden zelf het initiatief moeten nemen en op zoek moeten gaan naar geloofwaardige lokale partners. Het Congres heeft dit punt in een eerdere aanbeveling al onder de aandacht gebracht door "het benadrukken van de cruciale rol van lokale en regionale overheden bij het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden voor de veiligheid in de steden, samen met alle maatschappelijke partners (bevolkingsgroepen en burgers) en veiligheidsprofessionals (politie en justitie) en met als doel het opzetten van een effectief, democratisch en geïntegreerd lokaal politiesysteem."[18]

29. Veel Europese steden zullen naar alle waarschijnlijkheid nog vele jaren met het probleem van radicalisering en gewelddadig extremisme te kampen hebben. Een lange-termijnprobleem vraagt om lange-termijnoplossingen. Een korte-termijnaanpak is waarschijnlijk duurder en minder effectief dan goeddoordachte, structurele preventie.

18 Aanbeveling 216 (2007) inzake politie in de gemeenschap: lokale en regionale overheden garanderen een nieuw samenwerkingsverband. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1123875&Site=Congress

30. Deze taak is met name weggelegd voor de steden en lokale overheden in Europa en het belang van een geslaagde uitvoering hiervan kan nauwelijks worden overschat.

Deze richtlijn bevat een beschrijving van het concept radicalisering en van de diverse manieren waarop het vraagstuk kan worden aangepakt, zoals preventie, repressie en re-integratie van geradicaliseerde individuen. Er worden concrete voorbeelden gegeven van lokale en regionale overheden uit de lidstaten van de Raad van Europa. Daarnaast is er aandacht voor veiligheid in steden. Veiligheid wordt hierbij gezien als een fundamenteel recht, waarbij onderstreept wordt dat de veiligheidsmaatregelen moeten worden afgewogen tegen de uitgangspunten van de mensenrechten, de rechtsstaat en het doel om tot een inclusieve, hechte samenleving te komen.

Aanbevolen wordt dat lokale en regionale overheden lange-termijn strategieën ontwikkelen waarmee ze samen met maatschappelijke organisaties de strijd aangaan tegen extremisme in al zijn verschijningsvormen, zoals haatuitingen, antisemitisme en anti-moslimsentimenten en -acties. Lokale en regionale overheden wordt gevraagd hun strategieën op een gebalanceerde en verantwoordelijke manier met hun burgers te delen, informatie over good practices uit te wisselen, exit programma's voor individuen die het extremisme vaarwel willen zeggen te ondersteunen, en middelen voor de aanpak van radicalisering toe te wijzen. Zij worden uitgenodigd samenwerkingsverbanden met geloofwaardige partners op te bouwen en ernaar te streven hun activiteiten op bovengenoemde terreinen op die van regionale en eventueel nationale overheden af te stemmen.

www.coe.int/congress-intercultural
congress.intercultural@coe.int
Editie: maart 2016

NLD

www.coe.int

De Raad van Europa is de toonaangevende mensenrechtenorganisatie van Europa en telt 47 lidstaten, waarvan 28 ook lid zijn van de Europese Unie. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden is een orgaan van de Raad van Europa en is verantwoordelijk voor het versterken van de lokale en regionale democratie in de 47 lidstaten. Het Congres bestaat uit twee kamers (de Lokale Kamer en de Regionale Kamer) en drie commissies. Het heeft 648 gekozen leden die samen ruim 200.000 lokale en regionale overheden vertegenwoordigen.

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE