

‘EEN GRENS OVERSCHREDEN’
‘A Border Crossed’

**AANPAK ISLAMITISCHE RADICALISERING:
NEDERLAND EN FRANKRIJK IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF**

The Dutch and French Approaches to Islamic Radicalisation in Comparative Perspective

MASTER THESIS SAMENVATTING (NL)
MASTER THESIS SUMMARY (EN)

Volledige tekst beschikbaar op verzoek:
Full text available in Dutch on request:
dcmeertens@gmail.com

Author:	Delphine C. Meertens
Student number:	1605860
Module:	Master Thesis Public Administration (Bestuurskunde)
Master's programme:	MSc Public Administration, 2016-2017
Master's specialisation:	International and European Governance
Educational institution:	Leiden University
Place and date:	The Hague, 9 th of August 2017
Supervisor:	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Second reader:	Ms. E.J. van der Heide

Samenvatting (NL)

Sinds de terroristische aanslagen van 9 september 2001 in New York staan terrorisme en islamitische radicalisering hoog op de internationale en nationale veiligheidsagenda's. De voorfase naar (politiek) geweld wordt vaak 'radicalisering' genoemd. Dit betekent niet dat radicale opvattingen direct hoeven te leiden tot geweldpleging. De religieusgeïnspireerde terreurdreiging in Europa neemt toe wanneer de burgeroorlog in Syrië uitbreekt in 2011 en de terreurorganisatie Islamitische Staat (IS, voorheen ISIS) in 2014 het kalifaat uitroept over delen van Irak en Syrië. Een uitstroom van westerse moslimjongeren naar het Midden-Oosten is het gevolg, die willen deelnemen aan de gewapende jihadstrijd. De jihadistische aanslagen van de afgelopen jaren in onder meer Frankrijk, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk tonen de ernst van de terreurdreiging aan. Europese landen hebben baat bij een goed op elkaar afgestemd beleid, omdat het gaat om een grenzeloos fenomeen.

Voor deze masterscriptie is een vergelijkend onderzoek middels kwalitatieve methoden verricht naar het beleid tegen radicalisering van Nederland en Frankrijk. Er is gekozen voor deze twee cases, omdat ze twee belangrijke verschillen hebben. Ten eerste is Nederland de afgelopen jaren gespaard gebleven van terroristische aanslagen, terwijl Frankrijk sinds 2012 doelwit is geweest van meerdere aanslagen. Ten tweede heeft Nederland in 2004 beleid ontwikkeld tegen radicalisering, terwijl Frankrijk pas sinds 2013 beleid voert tegen radicalisering. Deze verschillen hebben aanleiding gegeven om hier verder onderzoek naar te verrichten. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

“Hoe verhoudt het Nederlandse beleid tegen radicalisering zich tot het Franse beleid tegen radicalisering en hoe kunnen de verschillen en overeenkomsten verklaard worden?”

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is het model van de beleidscyclus van Howlett, Ramesh & Perl (2009) gehanteerd als leidraad. De nadruk van dit onderzoek ligt op de eerste drie fasen van de beleidscyclus: agendasetting, beleidsformulering en besluitvorming. Voor elke beleidsfase is een theorie gekozen waarmee verschillen en overeenkomsten tussen beide landen geïdentificeerd kunnen worden. Zo is het stromenmodel van Kingdon (1984) gekozen om de agendasetting ten aanzien van het onderwerp radicalisering in beide landen te analyseren. De procesmethode van Hoogerwerf & Herweijer (2008) is toegepast om een vergelijking te maken in de beleidsformuleringen. Tot slot is de typologie van Pröpper & Steenbeek (1999) gebruikt om de (stijl van) besluitvorming in beide landen te onderzoeken. Deze drie theorieën vormen het theoretisch kader van dit onderzoek.

Verder is er voor elk land een uitgebreide documentenanalyse verricht, waarin het beleid tegen radicalisering en de relevante context door middel van verschillende officiële overheidsdocumenten en journalistieke artikelen is weergegeven in twee aparte hoofdstukken (Nederland en Frankrijk). Deze informatie is gebruikt als basisinput voor de vergelijkende analyse, waarin de theorieën getoetst zijn aan de verzamelde data. Onder de verzamelde data vallen niet alleen de documentenanalyses, maar ook zeven semigestructureerde interviews met respondenten werkzaam op het gebied van radicalisering, die zowel in Nederland als in Frankrijk zijn afgenomen.

De resultaten inzake de verschillen en overeenkomsten tussen het beleid van Nederland en het beleid van Frankrijk ten aanzien van radicalisering zijn onderverdeeld in de drie beleidsfasen:

Agendasetting

De reden dat Frankrijk in vergelijking tot Nederland de radicaliseringsproblematiek relatief laat op de politieke agenda heeft gezet is driedelig verklaard vanuit een historisch perspectief, cultureel

perspectief en institutioneel perspectief. De aard van de radicaliseringsproblematiek is in beide landen hetzelfde, maar de omvang van de problematiek verschilt tussen beide landen. De politiek heeft veel invloed op de beleidsuitvoering, maar wordt voornamelijk bepaald door de terroristische aanslagen waardoor het draagvlak voor beleid toeneemt. Zo is het eerste beleid in Nederland tot stand gekomen na de terroristische aanslag op Theo van Gogh (2004) en in Frankrijk na de aanslagen van Mohamed Merah (2012). In beide landen bestaan er tegengestelde visies over de aanpak van radicalisering, vooral over de scheiding tussen kerk en staat en de balans tussen preventie en repressie. Met name in Frankrijk lijken deze discussies de beleidsontwikkelingen soms te belemmeren.

Beleidsformulering

Het Nederlandse beleid tegen islamitische radicalisering is ondergebracht in het landelijke Actieprogramma Integrale Aanpak van Jihadisme. Het beleid bevat een mix van preventieve en repressieve maatregelen. Bekende maatregelen van het Nederlandse beleid zijn het Familiesteunpunt, Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR), Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) en een Exit-faciliteit voor resocialisatie. Nederland legt sterk de nadruk op het wegnemen van een voedingsbodem voor radicalisering en op de aanpak van terugkerende jihadisten. Daarnaast hanteert Nederland een doelgroepsbenadering ten aanzien van beleid, iets wat onmogelijk is in Frankrijk vanwege het principe van ondeelbaarheid in het laïcisme en het gelijkheidsbeginsel, waardoor geen onderscheid tussen bevolkingsgroepen en hun specifieke problemen mag worden gemaakt. Frankrijk kent in tegenstelling tot Nederland één centraal-gestuurd landelijk beleid tegen radicalisering, gecombineerd met terrorismebestrijding: Plan d'Action Contre la Radicalisation et le Terrorisme. Het beleid heeft van oudsher een repressief karakter, maar verschuift langzaam naar meer preventie. Bekende maatregelen van het beleid zijn de telefonische hulplijn Numéro Vert en het online platform Stop Djihadisme. Het plan om in elke regio re-integratiecentra op te richten is van de baan, na kritische rapportages met negatieve resultaten. Net als in Nederland bereidt Frankrijk zich voor op de terugkeer van jihadisten, maar voert de Franse overheid daarnaast ook doelgerichte aanslagen uit op jihadisten in het Midden-Oosten om te voorkomen dat zij terugkeren.

Bestuursstijl

Nederland hanteert een participatieve stijl van besturen, waarbij zowel de nationale als de lokale overheid het beleid tegen radicalisering bepalen, maar overheden ook open staan voor ideeën en oplossingen van niet-gouvernementele actoren. Frankrijk daarentegen hanteert een overwegend open autoritaire bestuursstijl, waarin de nationale overheid zelfstandig beleid formuleert tegen radicalisering en zich weinig tot niet laat adviseren door andere bestuursorganen of non-gouvernementele actoren. Dit past bij het gecentraliseerde karakter van de Franse staat in tegenstelling tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland.

Naast specifieke aanbevelingen per land zijn er een aantal generieke aanbevelingen geformuleerd:

- ✓ *Afstemmen*: Zorg voor voldoende afstemming tussen bestuurslagen en met burgers.
- ✓ *Besteed aandacht*: Houdt radicalisering en polarisering hoog op de agenda.
- ✓ *Evalueer*: Voer meer evaluaties uit over het gevoerde beleid tegen radicalisering.
- ✓ *Onderzoek*: Verricht meer internationaal vergelijkend onderzoek naar de 'best practices'.
- ✓ *Werk samen*: Stimuleer de internationale samenwerking voor dit grensoverschrijdend probleem.

De ontwikkeling van radicalisering heeft een grens overschreden. Dit vereist meer onderzoek naar beleidsimplementatie in beide landen, alsmede een effectieve aanpak van radicalisering op Europees en internationaal niveau. In dit kader kan deze masterthesis een basis vormen voor vervolgonderzoek.

Summary (EN)

International and national security agendas are focused on terrorism and Islamic radicalisation since the terrorist attacks of September 11, 2001 in New York City. The pre-phase to (political) violence is often called ‘radicalisation’. This does not necessarily mean that radical views lead to violence. The religious-inspired terror threat in Europe increased when the civil war erupted in Syria in 2011 and Islamist militants of the terrorist organisation Islamic State (IS, former ISIS) declared an Islamic ‘caliphate’ over parts of Iraq and Syria in 2014. An increased outflow of western Muslim youngsters to the Middle East was the result, who were willing to participate in the armed jihad. The recent terrorist attacks in France, Belgium, Germany and the United Kingdom, among other countries, have proved the severeness of this current threat. European countries seek effective and well-coordinated policies to counter these transboundary problems of radicalisation.

For this master’s thesis, a comparative research with the use of qualitative methods has been conducted in order to analyse the counter-radicalisation policies of the Netherlands and France. These two cases have been chosen, because they differ in two aspects. Firstly, the Netherlands has not been victimised by any terrorist attacks in recent years, while France has been targeted by multiple terrorist attacks since 2012. Secondly, the Netherlands developed its first counter-radicalisation policy in 2004, while France developed its first policy to counter radicalisation in 2013. In order to clarify these differences and similarities, the following research question has been formulated:

“How does the Dutch counter-radicalisation policy differ from or relate to the French counter-radicalisation policy and how can these differences and similarities in policy be clarified?”

In the answering of this central research question, the policy cycle theory of Howlett, Ramesh & Perl (2009) is used to structure the analysis. This research focuses on the first three phases of the policy cycle: agenda setting, policy formulation and decision-making. For each policy phase a theory has been chosen to identify the differences and similarities between the policies of both countries. The stream model of Kingdon (1984) has been chosen to analyse the agenda setting in regard to radicalisation in both countries. The process method of Hoogerwerf & Herweijer (2008) is applied to compare the policy content. Finally, the typology of governance styles by Pröpper & Steenbeek (1999) is used to analyse the (style of) decision-making in the Netherlands and France. These three theories form the theoretical framework of this research.

Furthermore, a comprehensive document analysis has been conducted for each country, in which the counter-radicalisation policies and relevant context regarding this topic are presented in two separate chapters (the Netherlands and France). This information formed the basis for the comparative analysis, in which the theories were applied upon the collected data. The collected data does not only include the document analyses, but also seven semi-structured interviews with respondents working in the field of radicalisation. The interviews have been conducted in both the Netherlands and France.

The results of the comparative analyses on the policies have been divided in the three policy phases:

Agenda setting

The reason that France was relatively late with setting the topic of radicalisation on the political agenda has been explained threefold from an historical perspective, cultural perspective and institutional perspective. The nature of the radicalisation problem is similar in both countries, but the

magnitude of the radicalisation problem is different in both countries. Politics has a significant influence on the policy implementation, but are mostly determined by the terrorist attacks that increase the support for the policies. Such was the first policy of the Netherlands established after the terrorist attack of Theo van Gogh (2004) and in France after the terrorist attacks by Mohamed Merah (2012). Opposite views on how to counter radicalisation exist in both countries, in particular in terms of secularism and the balance between prevention and repression. These discussions seem to hinder France more than the Netherlands in its policy developments.

Policy formulation

The Dutch counter-radicalisation policy is formulated in the national action programme ‘Integrale Aanpak van Jihadisme’ and several local policies. The national policy contains a mix of preventative and repressive measures. Best-known measures are the *Familiesteunpunt*, *Rijksopleidingsinstituut tegenaan Radicalisering* (ROR), *Expertise-unit Sociale Stabiliteit* (ESS) and the *Exit*-facility for resocialisation. The Netherlands focuses mainly on removing the breeding ground for radicalisation and the treatment of returning jihadists. The Dutch government uses a community-oriented policing approach to address public safety issues (such as radicalisation), which is impossible in France because of its principle of *laïcité* with the notion of indivisibility that forbids any distinctions between population groups and their specific problems. In contrast to the Netherlands, France has one centrally-governed national policy to counter radicalisation in combination with terrorism: ‘Plan d’Action Contre la Radicalisation et Terrorisme’. This policy has traditionally a repressive character, but shifts slowly towards prevention. Well-known policy measures are the telephone support *Numéro Vert* and the online platform *Stop Djihadisme*. The plan to create reintegration centers in each region of France has been shelved due to critical reports with negative results on the first centre that was open in Beaumont-en-Véron. As for the Netherlands, France is preparing for the return of jihadists, but on the other hand executes jihadists in the Middle East to prevent their return to Europe.

Governance styles

The governance style of the Netherlands can be best described as a participatory style, where national and local governments determine the counter-radicalisation policy but are also open to ideas and solutions from non-governmental actors. France, on the other hand, uses an open authoritarian style of government, in which the national government formulates the counter-radicalisation policy with few influences of other governing bodies or non-governmental actors. This is in line with the centralised character of the French state as opposed to the Dutch decentralised unitary state.

Beside specific recommendations per country, a few general recommendations have been formulated:

- ✓ *Coordinate*: Greater policy coordination between countries, governmental bodies and citizens.
- ✓ *Maintain attention*: Keep radicalisation and polarisation high on the political agenda.
- ✓ *Evaluate*: Conduct more evaluations on the implementation of counter-radicalisation policies.
- ✓ *Research*: Conduct more international comparative analyses on the best practices.
- ✓ *Cooperate*: Improve the international cooperation to counter this transboundary problem.

The development of radicalisation has crossed a boundary. This requires more research on policy implementation in both countries, as well as an effective counter-radicalisation approach at the international and European level. In this context, this master’s thesis provides a basis for follow-up research.