

ANALYSE

# Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering

Lore Colaert  
Maarten Van Alstein



vlaams  
vredesinstituut

## Colofon

Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 1 juli 2020

ISBN: 9789464074000

Auteurs: Lore Colaert en Maarten Van Alstein

Verantwoordelijke uitgever: Nils Duquet, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel

*Disclaimer: Hoewel het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid heeft betracht bij de redactie van dit document, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke vergissingen of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit document maakt.*

ANALYSE

# Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering

Lore Colaert

Maarten Van Alstein



## INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	De lokale aanpak van gewelddadige radicalisering	5
1.2	Het belang van evaluatie	8
1.3	Onderzoeksvragen	10
1.4	Opbouw van het rapport	10
<b>2</b>	<b>Een kader voor evaluatie</b>	<b>12</b>
2.1	Preventief beleid evalueren: uitdagingen en knelpunten	12
2.2	Evaluatiecriteria	15
2.3	‘Wenselijke’ preventie? Enkele richtingwijzers	18
2.4	Methodologie	21
<b>3</b>	<b>Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur</b>	<b>24</b>
3.1	Het belang van het lokale niveau	24
3.2	De lokale dimensie in de preventie van gewelddadige radicalisering	25
3.3	Besluit: randvoorwaarden voor adequaat beleid inzake de lokale aanpak	32
<b>4</b>	<b>De lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in het Vlaamse actieplan</b>	<b>34</b>
4.1	De lokale dimensie als beleidsprioriteit	35
4.2	De lokale regierol	38
4.3	Bovenlokale coördinatie en afstemming	43
4.4	De persoonsgerichte aanpak	45
4.5	Gedeelde conceptuele en verklarende kaders	48
4.6	Een veranderende context en nieuwe uitdagingen	49
4.7	Besluit: de doelstellingen van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak	50
<b>5</b>	<b>Het Vlaamse beleid en de lokale praktijk</b>	<b>52</b>
5.1	De lokale regierol versterkt?	53
5.2	Bovenlokale coördinatie en afstemming	58
5.3	De persoonsgerichte aanpak in de lokale praktijk	61
5.4	Gedeelde conceptuele en verklarende kaders?	65
5.5	Nieuwe uitdagingen en noden	68
<b>6</b>	<b>Besluiten</b>	<b>72</b>
<b>7</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>81</b>

## Afkortingen

AI	Agentschap Integratie en Inburgering
ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CVE	<i>Countering violent extremism</i> (de bestrijding van gewelddadig extremisme)
HTF	<i>Homegrown Terrorist Fighter</i>
IS	'Islamitische Staat'
LIVC	Lokale Integrale Veiligheidscel
FTF	<i>Foreign Terrorist Fighter</i> . Definitie van de federale overheid: "Personen die in België gevestigd zijn of die hier verbleven, al dan niet met Belgische nationaliteit, en die zijn afgereisd naar een Jihadistische conflictzone om er zich aan te sluiten bij of om (actieve of passieve) steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen, er vanuit ons land naar op weg zijn of zijn teruggekeerd".
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Plan R	Federaal Actieplan Radicalisme: een plan van aanpak dat via een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten het inperken van radicalisme en extremisme in onze samenleving als oogmerk heeft. Om dit te bereiken bevat het Plan R twee doelstellingen: het in kaart brengen van individuen en groeperingen met een radicaliserend effect op hun omgeving, en het reduceren van de impact van deze vectoren van radicalisering.
PVE	<i>Preventing violent extremism</i>
P/CVE	<i>Preventing and countering violent extremism</i>
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

# 1 Inleiding

## 1.1 De lokale aanpak van gewelddadige radicalisering

Vanaf 2012 begonnen jongeren vanuit Vlaamse steden en gemeenten naar Syrië en Irak te vertrekken om er te gaan vechten aan de zijde van extremistische groeperingen zoals de 'Islamitische Staat'.<sup>1</sup> In totaal zouden meer dan 400 personen uit België naar het oorlogsgebied trekken, waarmee het land het hoogste aantal vertrekkers per populatie kende in Europa.<sup>2</sup> Tal van gemeenten zagen zich geconfronteerd met vertrekkers of kandidaat-vertrekkers, maar de hoogste concentratie was te vinden in steden en gemeenten op de as Antwerpen-Brussel.<sup>3</sup> Vanaf 2014 vonden ook een reeks terreurdaden plaats op Europese bodem, onder meer in maart 2016 in Brussel.

Vrij snel nadat de eerste vertrekkers het land verlaten hadden, begonnen verschillende steden en gemeenten die met het probleem van *foreign terrorist fighters* geconfronteerd werden een beleid te ontwikkelen om mogelijke vertrekkers te detecteren en, meer algemeen, 'gewelddadige radicalisering'<sup>a</sup> tegen te gaan. Al snel bleek dat er nood was aan bovenlokale ondersteuning en coördinatie van deze lokale inspanningen, niet in het minst om het beleid op het lokale, regionale en federale niveau op elkaar af te stemmen en te voorzien in systematische informatie-uitwisseling.

Op Vlaams niveau leidde dat tot een reeks beleidsinitiatieven. In 2015 richtte het Vlaams Parlement een commissie op 'voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering'. In mei van dat jaar leidde het werk van de commissie tot een parlementaire resolutie.<sup>4</sup> In die resolutie vroeg het parlement onder meer om ondersteuning voor lokale besturen bij de uitvoering van een integraal beleid met betrekking tot gewelddadige radicalisering.

---

<sup>a</sup> Zowel in het beleids- als het onderzoeksdomein dat zich bezighoudt met de aanpak van 'radicalisering' en extremistisch geweld is de keuze van termen en begrippen een heikele en intens bediscussieerde zaak. In dit rapport zullen we, zoals alle onderzoekers in dit veld, termen als 'radicalisering' op een kritische manier hanteren. We gaan hier in hoofdstuk 2 dieper op in. Tot dat punt gebruiken we in dit rapport de termen 'gewelddadige radicalisering' en 'countering violent extremism' (CVE) zonder nadere toelichting.

Concreet werd een beleid voorgesteld dat zowel inzet op politionele handhaving als op gemeenschapsvorming en leefbaarheid in wijken. Op dat ogenblik was de Vlaamse regering al enige tijd bezig om maatregelen tegen extremisme en terrorisme op te zetten en uit te rollen. Op 16 januari 2015 had de Vlaamse regering een conceptnota goedgekeurd over “de preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme”. De conceptnota bood het strategische kader voor de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering. Enige maanden later werd dan een concreet actieplan uitgewerkt “ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme”. In het licht van nieuwe uitdagingen en een wijzigende context actualiseerde de regering het plan in juni 2017, en herdoopte het tot actieplan “ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering”.<sup>a</sup>

Het doel van het plan is om te “voorkomen dat personen radicaliseren en signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk [te] detecteren”. De minister van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid coördineert het plan, in samenwerking met voornamelijk de ministers van Welzijn en Onderwijs. In de concrete maatregelen zijn ook de beleidsdomeinen Werk, Jeugd, Integratie en Inburgering, Sport, Media, Cultuur, Wonen, Brussel en de Vlaamse Rand betrokken. Het nieuwe actieplan voorziet vijf transversale beleidslijnen: 1) coördinatie en samenwerking in de uitvoering, 2) ondersteunen van de lokale aanpak, 3) organiseren van een persoonsgerichte aanpak, 4) versterken van kennis en expertise en 5) mobiliseren van het middenveld. Concreet uitgerolde maatregelen zijn onder meer vormingen voor eerstelijns werkers in het herkennen van en omgaan met radicalisering, een hulplijn voor ouders, een netwerk islamexperten dat scholen ondersteunt en projecten die een ‘positieve identiteitsontwikkeling’ bij jongeren moeten ondersteunen.

Zoals blijkt uit de beleidslijnen is het ondersteunen van lokale besturen om een regierol op te nemen inzake gewelddadige radicalisering een belangrijk speerpunt van het actieplan. Voor de Vlaamse overheid zijn de gemeenten “de eerste partners” in de aanpak van gewelddadige radicalisering:

“Radicalisering doet zich immers vaak voor in een lokale context. Het is de taak van gemeenten om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren en daarop te reageren. Zij staan bovendien het dichtst bij de burgers en zijn het eerste aanspreekpunt voor lokale diensten en organisaties. Vanuit hun regierol dienen zij te zorgen voor afstemming en samenwerking tussen alle belangrijke lokale partners.”<sup>5</sup>

De tabel hieronder geeft een synthetisch overzicht van de verschillende acties en maatregelen die het actieplan van 2017 uitwerkt met betrekking tot de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. De maatregelen worden ingekort weergegeven; voor een volledig overzicht verwijzen we naar de actieplannen zelf.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Als we geen expliciet onderscheid maken tussen beide versies van het actieplan, verwijzen we met de term ‘Vlaams actieplan’ zowel naar de versie van 2015 als de geactualiseerde versie van 2017.

<sup>b</sup> Alle relevante beleidsdocumenten zijn te raadplegen op <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/beleid>.

Tabel 1: Overzicht van acties in het Vlaams Actieplan (2017) m.b.t. de lokale aanpak

Beleidslijn	Actieplan 2017	Budget <sup>a</sup>
Coördinatie en samenwerking	<p><b>Actie 1.1</b> Coördinatie via het Vlaams Platform Radicalisering – een netwerk van aanspreekpunten vanuit de verschillende beleidsdomeinen (KB, OV, WVG, CJSJ, WSE). In functie van afstemming met de federale overheid en de lokale overheden, zijn ook het OCAD, de FOD Justitie, de VGC en de VVSG vertegenwoordigd in het Platform.</p> <p><b>Actie 1.4</b> Overzichtelijke informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod inzake de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. De verschillende beleidsdomeinen zorgen voor een duidelijke, laagdrempelige (en gezamenlijke) communicatie over het beleid en het aanbod.</p>	
Ondersteunen van de lokale aanpak	<p><b>Actie 4.1</b> Financiële ondersteuning van gemeenten met een hoog risicopotentieel, met het oog op het opnemen van de regierol in het ordenen en afstemmen van het lokaal aanbod, inclusief het bijkomende aanbod dat voorzien wordt door de Vlaamse overheid.</p> <p><b>Actie 4.2</b> Financiële ondersteuning van een aantal verstedelijkte kernen binnen het arrondissement Halle-Vilvoorde die geconfronteerd worden met de grootstedelijke problematieken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De betrokken gemeenten kunnen de middelen o.a. inzetten in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.</p> <p><b>Actie 4.3</b> Advies en ondersteuning door VVSG van gemeenten, via expertiseontwikkeling en kennisdeling inzake lokale aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering.</p> <p><b>Actie 4.4</b> Advies en ondersteuning door Agll van gemeenten en lokale diensten en voorzieningen bij vragen over interculturaliteit, samenleven in diversiteit en sociale samenhang.</p> <p><b>Actie 4.5</b> Inzetten op de versterking van de sociale samenhang en de creatie van duurzame verbinding op gemeentelijk of wijkniveau.</p> <p><b>Actie 4.6</b> Om de verspreiding van extremisme geen kans te geven, is het van belang dat de onderliggende normen en waarden van de rechtsstaat worden gedeeld en uitgedragen. Er wordt daarom een oproep gelanceerd naar gemeenten en de VGC om, vanuit hun regierol en in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, initiatieven te nemen rond normen en waarden, rechten en plichten en actief en gedeeld burgerschap.</p> <p><b>Actie 4.7</b> Garanderen van structureel (inter)sectoraal overleg door lokale en Vlaamse ambtenaren en organisaties samen te brengen om elkaars aanbod te leren kennen, noden af te stemmen en efficiënte werkafspraken te maken.</p>	<p>568.311€ (jaarlijks, 2017-2018)</p> <p>3.000.000 € (jaarlijks, 2017-2019)</p> <p>344.575€ (2017-2019)</p> <p>1.000.000 € (AMIF<sup>b</sup>)</p>
Organiseren van een persoonsgericht aanpak	<p><b>Actie 6.1</b> Ondersteuning van gemeenten en socio-preventieve actoren in het kader van de begeleiding van geradicaliseerde personen, onder meer via disengagementstrajecten, en, hierbij aansluitend, de uitbouw van LVC's. De aanpak wordt via het Platform afgestemd.</p>	

<sup>a</sup> Indien in deze kolom geen bedrag vermeld wordt, gebeurt de ondersteuning binnen de reguliere middelen.

<sup>b</sup> AMIF: Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie.

## 1.2 Het belang van evaluatie

In de jaren na 2013 hebben diverse overheden zowel op lokaal, Vlaams als federaal niveau snel moeten handelen om een zo comprehensief mogelijk beleid ter bestrijding van gewelddadige radicalisering op te zetten. Tot dan hadden overheden in België nog geen integraal 'P/CVE-beleid' uitgetekend (sinds de aanslagen in New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005) is het preventieve luik van antiterreurbeleid internationaal bekend komen te staan als '*preventing and countering violent extremism*'-beleid). In het licht van de urgentie van het probleem van de FTF's en zeker sinds de terroristische aanslagen in Parijs en Brussel drong een reactie van de overheid zich echter op. Omwille van de hoogdringendheid was het niet altijd mogelijk het beleid grondig te kaderen en onderbouwen op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, bijvoorbeeld om de mogelijke effectiviteit van voorgestelde maatregelen te toetsen. Het beleid inzake de preventie van gewelddadige radicalisering werd veeleer schoksgewijs en gaandeweg ontwikkeld, kort op de bal spelend omdat dringende noden en uitdagingen dat vereisten.

Steden en gemeenten die zich met vertrekkers geconfronteerd zagen, startten allerlei initiatieven om te voorkomen dat jongeren zouden radicaliseren en naar het front trekken of hier gewelddaden plegen. Dit resulteerde in een experimentele aanpak waarin beroep gedaan werd op heel diverse methodieken, met uiteenlopende invalshoeken en in meerdere domeinen tegelijk. Sommige maatregelen werden snel geïmplementeerd, terwijl het preventieve mechanisme niet altijd goed doordacht was.<sup>6</sup> 'Goede praktijken', vaak lokaal en van onderuit, werden gedeeld en overgenomen zonder dat ze empirisch onderzocht waren.<sup>7</sup> Beleidsmakers zochten koortsachtig naar manieren om gewelddadig extremisme in te dammen, waarbij er niet altijd veel aandacht besteed werd aan inzichten en aanbevelingen uit onderzoek naar eerdere golven van gewelddadige radicalisering (in het bijzonder jihadisme uit de periode 2001-2007), noch aan evaluatie. De mensen op het terrein waren zoekend, voelden zich vaak overrompeld, en hadden de tijd, het budget noch de wetenschappelijke expertise om onmiddellijk een evaluatieve reflex in hun beleid te integreren.<sup>8</sup> Veel kennis werd al doende opgebouwd, na de eerste fase van het beleidsopzet.<sup>9</sup> Dit alles was niet ideaal, maar in de gegeven omstandigheden was het wellicht onvermijdelijk.

Deze vaststellingen – die niet afdoen aan de vele inspanningen die de afgelopen jaren geleverd werden – impliceren echter niet dat een wetenschappelijk onderbouwde evaluatieve toetsing van het Vlaams radicaliseringsbeleid geen zin meer zou hebben. Integendeel. Nu het Vlaamse actieplan enkele jaren in voege is en uitvoering krijgt in de lokale praktijk, is het zinvol zowel de beleidsopties als de uitvoering van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering op een systematische en objectiverende manier onder de loep te leggen en te analyseren, zowel in het licht van wetenschappelijk onderzoek als van snel evoluerende noden en uitdagingen. Zo kunnen we achterhalen wat het beleid goed doet, alsook waar er ruimte voor aanpassing en verbetering bestaat. Zoals Amy-Jane Gielen schrijft, is een grondige evaluatie van radicaliseringsbeleid nuttig om verschillende redenen. Enerzijds kunnen evaluaties dienen om de effectiviteit van huidige en toekomstige maatregelen te verhogen, terwijl

anderzijds mogelijke negatieve gevolgen van het beleid gedetecteerd en ingeperkt kunnen worden.<sup>10</sup>

Het Vlaams Parlement en de Vlaamse overheid erkennen deze behoefte aan evaluatie van het beleid. Het actieplan schrijft bijvoorbeeld voor dat er teruggekoppeld dient te worden over het gevoerde beleid met terreinwerkers en academici (actie 1.2), en dat het actieplan geëvalueerd dient te worden zodat inzicht kan worden verworven “in de werking en resultaten van de maatregelen uit het actieplan” (actie 1.3). De afgelopen jaren werden dan ook een reeks evaluatie-onderzoeken opgestart op vraag van de overheid.<sup>a</sup> Het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin evalueerde *disengagement*-programma's in de gevangenissen<sup>11</sup>, terwijl de Vlaamse overheid aan het Vlaams Vredesinstituut vroeg om het actieplan in zijn algemeenheid te evalueren. De commissie voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering van het Vlaams Parlement vroeg op haar beurt aan het Vredesinstituut om specifiek ook de lokale aanpak in het kader van het Vlaamse actieplan onder de loep te leggen.<sup>12</sup> Voorliggend rapport is het resultaat van deze laatste vraag.

In deze studie onderzoeken we het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Daarbij gaat de aandacht concreet naar hoe de Vlaamse overheid de lokale besturen wil ondersteunen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering. In die zin biedt deze studie geen vergelijkende analyse of evaluatie van het radicaliseringsbeleid van Vlaamse steden en gemeenten als zodanig. De focus op de Vlaamse ondersteuning van lokale besturen betekent ook dat dit onderzoek niet diepgaand ingaat op hoe de preventie van gewelddadige radicalisering in haar omvattendheid vorm krijgt op lokaal niveau. In het Vlaamse actieplan zijn ook maatregelen te vinden ter ondersteuning van lokale initiatieven, bijvoorbeeld door scholen of middenveldorganisaties, maar die vallen buiten het bestek van dit onderzoek, dat zich concentreert op de ondersteuning van de lokale besturen. Om in kaart te brengen hoe het Vlaamse beleid in de lokale praktijk loopt en door de lokale besturen ervaren wordt, focust deze studie op de negen steden en gemeenten die in het kader van het actieplan financieel ondersteund worden (Aalst, Antwerpen, Gent, Maaseik, Mechelen, Menen, Oostende, Vilvoorde en Zele). Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering richt zich op meer dan alleen deze negen gemeenten. In de empirische analyse concentreren we ons echter vooral op deze negen lokale besturen, niet alleen omwille van methodologische en haalbaarheidsoverwegingen, maar vooral omdat deze steden en gemeenten een sleutelrol hebben gekregen in het Vlaamse actieplan. De afgelopen jaren hebben deze negen steden en gemeenten bovendien een bijzondere expertise opgebouwd inzake de problematiek van gewelddadige radicalisering. Gegeven de bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische staatsstructuur en het feit dat de Vlaamse

---

<sup>a</sup> Ook op federaal niveau werden een aantal evaluaties van het CVE-beleid opgestart. Een “systematisch, onafhankelijk en nauwgezet evaluatiebeleid” behoorde tot de aanbevelingen van de federale parlementaire commissie belast met het onderzoek naar de aanslagen in Brussel van maart 2016 (zie Parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016, art. 58, p. 184). Zo werd bijvoorbeeld het project BOUNCE, een weerbaarheidstrainings-tool die gepromoot werd door de FOD Binnenlandse Zaken, geëvalueerd door de UGent, terwijl de universiteiten van Louvain-la-Neuve, de VUB en het NICC de impact onderzoeken van het Belgisch antiterrorismebeleid op sociale cohesie en (sociale) rechten in hun project AFFECT, gesubsidieerd door Belspo (zie Belspo, AFFECT: Evaluatie van de impact van het Belgisch deradicaliseringsbeleid op de sociale cohesie en (sociale) rechten (2017), [https://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/AFFECT\\_nL.pdf](https://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/AFFECT_nL.pdf), geconsulteerd op 28 juni 2019).

bevoegdheden inzake de aanpak van gewelddadige radicalisering vooral op het vlak van preventie liggen, concentreren we ons in deze studie ten slotte vooral op de preventieve dimensies van het lokale beleid.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Uit specifieke opzet van dit onderzoek komen enkele concrete onderzoeksvragen voort:

- Welke beleidskeuzes worden in het actieplan gemaakt wat betreft de preventie van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau? Welke rol krijgen lokale besturen in het actieplan? Welke preventieve maatregelen worden voorgesteld en welke doelstellingen worden daaraan verbonden?
- Hoe lopen deze maatregelen in de praktijk? Hoe ervaren lokale actoren de uitvoering van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering? Worden de door de Vlaamse overheid geformuleerde doelstellingen volgens hen gehaald? Wat loopt volgens hen goed, wat zijn knelpunten?
- Hoe sluiten de beleidskeuzes in het actieplan aan bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur? Beantwoorden de Vlaamse acties en maatregelen aan de (steeds evoluerende) noden en uitdagingen zoals die door de lokale beleidspraktijk ervaren worden?

## 1.4 Opbouw van het rapport

In **hoofdstuk 2** bespreken we het gehanteerde kader voor de evaluatie. Na kort in te gaan op de vraag waarom evaluatieonderzoek van preventief beleid belangrijk is en waar uitdagingen en knelpunten liggen voor dit soort onderzoek, presenteren we de criteria op basis waarvan we het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering zullen evalueren. Vervolgens bespreken we het onderzoeksopzet en gaan we dieper in op de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden die we gehanteerd hebben om deze vragen te beantwoorden.

In **hoofdstuk 3** werpen we een blik op de wetenschappelijke literatuur over de preventie van gewelddadige radicalisering in de lokale context. Deze literatuurverkenning biedt aanknopingspunten om in de volgende hoofdstukken de lokale dimensie in het Vlaamse actieplan te analyseren en evalueren.

In **hoofdstuk 4** leggen we het Vlaams Actieplan onder de loep. In het licht van enkele inzichten en aanbevelingen uit de literatuur, analyseren we welke beleidsdoelstellingen, acties en maatregelen het Vlaams actieplan formuleert met betrekking tot de ondersteuning van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Dit creëert een

kader aan de hand waarvan we in het volgende hoofdstuk de lokale uitvoering van het beleid kunnen analyseren.

In **hoofdstuk 5** gaan we na hoe het Vlaamse actieplan in de (lokale) praktijk uitgevoerd wordt. De aandacht richt zich daarbij op de negen steden en gemeenten die in het kader van het Vlaamse financiële ondersteuning hebben gekregen. Worden volgens deze lokale actoren de doelstellingen van het Vlaamse beleid gehaald? Wat zijn succesfactoren en knelpunten?

**Hoofdstuk 6** ten slotte bevat de algemene besluiten van het onderzoeksrapport. Concrete beleidsaanbevelingen, die volgens het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut geformuleerd worden door de Raad van Bestuur van het Vredesinstituut, worden in een afzonderlijke adviesnota uitgewerkt.

# 2

## Een kader voor evaluatie

Voor deze studie definiëren we beleidsevaluatie als het doelgericht verzamelen en analyseren van informatie over de werking van een beleid in de praktijk en de beoordeling daarvan aan de hand van duidelijk geëxpliciteerde toetsingscriteria en volgens een bepaalde methodologie, die wetenschappelijk verantwoord is.<sup>13</sup> Dit betekent concreet dat het onderzoek weloverwogen en systematisch moet gebeuren. Anderzijds is beleidsevaluatie geen exacte wetenschap. Er ligt steeds een normatief kader aan ten grondslag. Dat is op zich geen probleem, op voorwaarde dat dit normenkader helder en duidelijk geëxpliciteerd wordt, onder meer aan de hand van een uiteenzetting over de gehanteerde evaluatiecriteria, theoretische uitgangspunten, methodologie, enz.<sup>14</sup> In dit hoofdstuk lichten we het kader toe op basis waarvan we het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering zullen evalueren. Nadat we een blik hebben geworpen op enkele uitdagingen en knelpunten in de evaluatie van preventief beleid (in het bijzonder P/CVE-beleid), gaan we achtereenvolgens dieper in op de criteria die we hanteren om het Vlaamse beleid evaluatief te analyseren, het normatieve kader waarin we ons onderzoek situeren en, ten slotte, de onderzoeksmethoden die we inzetten om de analyse te realiseren.

### 2.1 Preventief beleid evalueren: uitdagingen en knelpunten

Preventief beleid evalueren is niet vanzelfsprekend. Vooraleer we dieper ingaan op de evaluatiecriteria en uitgangspunten die aan deze studie ten grondslag liggen, staan we daarom best even stil bij enkele van de uitdagingen en knelpunten die verbonden zijn aan het evalueren van beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Een uiteenzetting over deze uitdagingen en knelpunten stelt ons in staat om de uitgangspunten, het opzet en de methodologie van dit onderzoek te expliciteren en te verhelderen.

*Ten eerste* worden zowel beleidsmakers als onderzoekers geconfronteerd met het probleem dat hoewel de implementatie van P/CVE-programma's en -interventies de afgelopen

jaren bijzonder snel is gegaan, de evaluatie van hun effectiviteit beperkt is gebleven.<sup>15</sup> Marion van San merkt op dat er de laatste jaren weliswaar veel geëxperimenteerd is met allerlei aanpakken, maar “dat er nog maar weinig empirisch bewijs gevonden is dat deze of gene aanpak ook daadwerkelijk resultaten oplevert”. Meer zelfs, Van San stelt dat interventies bijna nooit geëvalueerd worden overeenkomstig wetenschappelijke standaarden.<sup>16</sup> Specifiek voor de persoonsgerichte aanpak van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau komen Eijkman en Roodnat tot een gelijkaardige conclusie: op dit ogenblik is het niet mogelijk om de effecten van dit soort beleid precies te bepalen. Bij gebrek aan doorgedreven empirisch onderzoek, besluiten deze auteurs, is het op dit ogenblik moeilijk om causale verbanden te leggen tussen specifieke effecten en particuliere interventies op lokaal niveau.<sup>17</sup> Dit alles komt erop neer dat de kennisbasis waarop zowel beleid als evaluaties kunnen voortbouwen veeleer beperkt is. Dat betekent echter niet dat de literatuur geen aanknopingspunten aanreikt om beleid te onderbouwen of evaluatief te toetsen. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op een reeks nuttige inzichten en aanbevelingen die de literatuur te bieden heeft.

*Ten tweede* duiken er enkele knelpunten op wanneer onderzoekers de impact van breed opgezette P/CVE-programma's willen meten.

Zowel bij beleidsmakers als bij academici bestaat vaak geen consensus over definities van (gewelddadige) radicalisering, extremisme en terrorisme, noch over de oorzaken van gewelddadig extremisme. Men is het er doorgaans over eens dat er sprake is van een complex samenspel van factoren (psychologisch, ideologisch, politiek, economisch, sociaal, enz.), maar daarmee is nog niet duidelijk hoe die verschillende factoren elkaar beïnvloeden en op welk punt en in welke omstandigheden een extremistische attitude omslaat in gewelddadig gedrag. Zoals we in de inleiding schreven, werden vanwege het gevoel van hoogdringendheid dat met het P/CVE-beleid gepaard ging veel maatregelen opgezet zonder dat verduidelijkt werd op welke assumpties over de oorzaken van gewelddadig extremisme ze gebaseerd waren. In beleidsteksten is men bovendien vaak ook onvoldoende expliciet of helder over de theoretische uitgangspunten en doelstellingen van een bepaalde beleidsaanpak. Een heldere visie op de oorzaken van het probleem en hoe maatregelen daarop kunnen inwerken, zijn echter randvoorwaarden om het beleid goed te kunnen evalueren.<sup>18</sup>

Vaak wordt de intentie om beleid te evalueren pas in een latere fase geformuleerd, terwijl het nadenken over evaluatie idealiter al begint in de fase van het ontwikkelen en uittekenen van het beleid. Impact-evaluaties winnen bijvoorbeeld aan kracht wanneer er een ex-ante evaluatie of nulmeting vooraf gaat aan de implementatie van een programma of actie.

De doelstellingen van P/CVE-maatregelen en programma's zijn vaak erg divers omdat ze zowel interventies in primaire, secundaire en tertiaire preventie omvatten.<sup>19</sup> Dat maakt het er niet makkelijker op om de effecten van breed opgezette P/CVE-programma's te meten. Wat brede preventie-programma's betreft, is het bovendien niet alleen moeilijk om hun precieze effecten te meten, het is zo mogelijk nog lastiger om ontwikkelingen of gebeurtenissen causaal in verband te brengen met het programma zelf. Breed opgezette

preventie-programma's hebben immers vaak als overkoepelende doelstelling te voorkomen dat maatschappelijke fenomenen zoals een aanslag of de gewelddadige radicalisering van groepen FTF's zich voordoen, en het is nu eenmaal niet makkelijk om een zo een 'non-gebeurtenis' terug te leiden tot een bepaald beleid. Er zijn tal van factoren die kunnen bijdragen aan het al dan niet plaatsvinden van het te voorkomen fenomeen. Zoals Gielen schrijft "kunnen we het succes van preventieve inspanningen (...) niet afleiden uit het uitblijven van terroristische aanslagen in steden of landen. Omgekeerd betekent het feit dat in een bepaald land een aanslag wordt gepleegd, niet dat de P/CVE-strategie van dat land heeft gefaald".<sup>20</sup> Zelfs als een verandering – zoals een daling van het aantal vertrekkers – kan worden vastgesteld, blijft het de vraag of die verandering wel causaal kan worden toegeschreven aan het gevoerde beleid en niet veroorzaakt werd door andere factoren of omstandigheden zoals, in het voorbeeld van een dalend aantal vertrekkers, de teloorgang van het IS kalifaat in de jaren na 2016.

Daar komt nog bij dat ook de context van groot belang is bij de evaluatie van P/CVE-programma's. Wat in de ene wijk, stad of land werkt, heeft mogelijk minder of geen effect in een andere context.<sup>21</sup>

Dat het bijzonder moeilijk is om de impact van breed opgezette P/CVE-programma's te meten, betekent niet dat het onmogelijk is om specifieke interventies en maatregelen op hun effectiviteit te onderzoeken. Veel hangt af van de doelstellingen die de interventie vooropstelt. Als er heel brede doelstellingen geformuleerd worden (zoals het voorkomen van aanslagen in een land) zal het moeilijk zijn om de precieze impact na te gaan. Maar als het om meer afgebakende doelstellingen gaat (zoals het verhogen van weerbaarheid van specifieke groepen jongeren), kunnen de effecten van interventies wel degelijk in kaart worden gebracht. Toch zijn er voor bepaalde P/CVE-interventies ook specifieke uitdagingen. Zo is het voor P/CVE-interventies die gericht zijn op specifieke risicogroepen moeilijk om te voldoen aan enkele van de 'gouden standaard'-vereisten van (experimenteel) effectiviteitsonderzoek, zoals het werken met gerandomiseerde controlegroepen. In het geval van deze specifieke doelgroepen is het risicovol en deontologisch niet vanzelfsprekend om een (controle)groep te onthouden van begeleiding die wel aan anderen geboden wordt.

Dit alles geeft aan dat het niet evident is om de effectiviteit van P/CVE-beleid in kaart te brengen. Niettemin blijft de nood aan dit soort onderzoek groot, niet in het minst om P/CVE-beleid degelijk te onderbouwen en evaluatief te toetsen. Belangrijk is echter ook dat er geen reden is om evaluatief onderzoek naar P/CVE-beleid te beperken tot het 'hardere' effectiviteitsonderzoek. Zoals Amy-Jane Gielen uiteenzet, zijn er meerdere manieren om beleid te evalueren. Zij maakt bijvoorbeeld het onderscheid tussen effectiviteitsevaluatie, pragmatische evaluatie, theoriegestuurde evaluatie, procesevaluatie en realistische evaluatie. Voor een uitgebreide toelichting bij deze verschillende types evaluatief onderzoek verwijzen we naar haar hoofdstuk in *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, een boek dat het Vlaams Vredesinstituut in 2017 publiceerde.<sup>22</sup> In de volgende paragrafen lichten we de krijtlijnen toe van het evaluatieve opzet dat wij hanteren voor deze studie. Daarbij hebben we in de mate van het mogelijke aandacht voor het vraagstuk van effectiviteit, maar we

trachten onze evaluatieve blik ook uit te breiden naar andere elementen van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering.

## 2.2 Evaluatiecriteria

Volgens de definitie die we hierboven introduceerden omvat beleidsevaluatie het doelgericht verzamelen en analyseren van informatie over de werking van een beleid in de praktijk en de beoordeling daarvan aan de hand van duidelijk geëxpliciteerde criteria en een methodologie die wetenschappelijk verantwoord is.<sup>23</sup> In een eerste stap dienen we dus de criteria te expliciteren aan de hand waarvan we in deze studie het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering zullen beoordelen. In de volgende paragrafen lichten we dan enkele normatieve uitgangspunten van ons evaluatief kader toe en gaan we dieper in op de methodologie.

Klassieke criteria in beleidsevaluatie zijn onder meer relevantie (hebben de beleidsdoelstellingen betrekking op het aan te pakken probleem?), doelbereiking (zijn de beoogde resultaten gehaald?), effectiviteit (heeft het beleid bijgedragen aan de uitkomsten?), efficiëntie (zijn de ingezette middelen in verhouding tot de beoogde opbrengsten?), uitvoering (welke eventuele moeilijkheden er zijn gerezen bij de implementatie?), duurzaamheid (wat zijn de structurele effecten van het beleid?) en transparantie (is er voldoende informatie publiek beschikbaar om over het beleid te oordelen?).<sup>24</sup>

In deze studie toetsen we de lokale aanpak in het kader van het Vlaamse P/CVE-beleid aan de hand van **twee evaluatiecriteria**. Op basis van deze criteria verfijnen en operationaliseren we hieronder ook de onderzoeksvragen zoals we die in de inleiding formuleerden.

Ten eerste: Is het beleid **adequaat**? M.a.w., biedt het beleid relevante oplossingen voor de problemen die zich stellen en zijn de voorgestelde maatregelen geschikt om de geformuleerde doelstellingen te realiseren? We operationaliseren dit criterium aan de hand van enkele vragen:

- Hoe sluiten de uitgangspunten en beleidsopties in het Vlaamse actieplan m.b.t. de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering aan bij debatten, inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur?
- Bieden de gekozen beleidsopties en doelstellingen geschikte antwoorden op de (lokaal ervaren) bestaande noden en (snel evoluerende) uitdagingen?

Een tweede criterium betreft de mate van doelbereiking: Is het beleid **doeltreffend**? Dit criterium kan op uiteenlopende manieren geoperationaliseerd worden. Hierboven hadden we het al over de *effectiviteit* van beleidsmaatregelen: dragen de beleidsmaatregelen daadwerkelijk bij tot het bereiken van bepaalde doelstellingen? Gegeven de uitdagingen

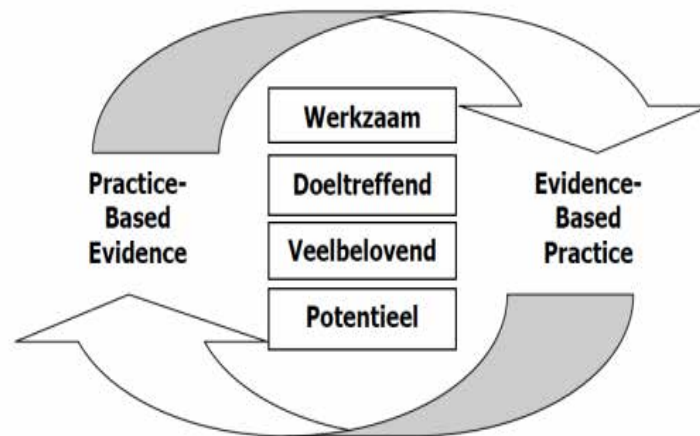
en knelpunten die we hierboven bespraken, vullen we het criterium van de doeltreffendheid in deze studie in eerste instantie op een meer praktische manier in. Dat doen we door na te gaan hoe het beleid in de praktijk uitvoering krijgt. Daartoe vragen we aan beleidsmakers op lokaal en bovenlokaal niveau of het Vlaamse beleid er volgens hen in slaagt zijn doelstellingen te bereiken. Concreet gaan we zo na of het Vlaamse beleid erin slaagt de lokale besturen in hun regierol te ondersteunen en te versterken, en of de bovenlokale coördinatie goed uitgebouwd wordt. We gaan ook na welke succesfactoren en knelpunten lokale beleidsmakers ervaren bij de implementatie van de gemaakte beleidskeuzes. Daarnaast vragen we aan lokale actoren hoe duurzaam de effecten van het beleid in de praktijk zijn. Als de spanning tussen de door het beleid vooropgestelde doelstellingen en de ervaringen in de lokale praktijk té groot wordt, kunnen we veronderstellen dat dit drempels opwerpt voor de effectiviteit van het beleid.

Ondanks alle uitdagingen en knelpunten inherent aan het onderzoeken van de effectiviteit van P/CVE-beleid, willen we in deze studie toch ook iets verder gaan dan het louter in kaart brengen van de (door lokale actoren) ‘ervaren’ doeltreffendheid van het beleid. Het is duidelijk dat dit onderzoek geen ‘harde’ impact-meting inhoudt. Het gaat veeleer om een evaluatieve analyse van de beleidskeuzes en implementatie van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering, uitgevoerd op basis van kwalitatieve (i.t.t. kwantitatieve of statistische) methoden en technieken. Niettemin bieden we in deze studie toch enkele aanknopingspunten om het over de effectiviteit van het Vlaamse beleid te hebben. Daarvoor doen we beroep op een kader voor effectiviteit dat werd uitgewerkt door Veerman en Van Yperen.

In hun analyse van jeugdzorginterventies – waar soortgelijke evaluatieve problemen rijzen – attenderen zij erop dat het ontbreken van effectiviteitsstudies niet per definitie impliceert dat interventies geen effect hebben. Er is volgens hen simpelweg een gebrek aan kennis om hier gefundeerde uitspraken over te doen. Om hier een beter zicht op te krijgen, breken zij een lans voor de bottom-up benadering van praktijkgestuurd effectonderzoek: in plaats van een uitsluitend streven naar *evidence-based practice* stellen zij zich bescheidener op en wijzen zij op de meerwaarde van het ontwikkelen van *practice-based evidence* als startpunt. In hun model kan de effectiviteit van een interventie op vier niveaus afgetoetst worden (zie figuur 1)<sup>a</sup>. Zij noemen dit de effectenladder, waarbij de bewijskracht van effectiviteit én causaliteit toeneemt naarmate een hoger niveau op de ladder bereikt wordt. De bewijskracht kan aldus stijgen van descriptief, theoretisch en indicatief naar causaal, hetgeen de interventie respectievelijk als potentieel, veelbelovend, doeltreffend en werkzaam kan kwalificeren.<sup>25</sup> Causale effectiviteit is dan niet de enige waardemeter om uitspraken te kunnen doen over eventuele effecten van interventies.

<sup>a</sup> De effectenladder van Veerman & Van Yperen wordt in Nederland gebruikt om de effectiviteit van interventies in de jeugdsector te beoordelen. Programma's of projecten die als effectief beoordeeld worden moeten zich minstens op trede 2 bevinden en worden opgenomen in de [databank effectieve jeugdinterventies](#).

Figuur 1: Niveaus van effectiviteit volgens de effectenladder (Veerman & Van Yperen, 2008: 32)



Afhankelijk van de aard en bewijskracht van de onderzoeksmethode kan dan een bepaalde trede op de effectenladder bereikt worden<sup>26</sup>:

- 1 Trede 1: Potentieel.** In deze stap staat de interventie op papier en gaat de aandacht vooral uit naar het doel van de interventie, de doelgroep, de aanpak en randvoorwaarden voor de uitvoering.
- 2 Trede 2: Veelbelovend.** In deze stap bevat de interventie een goede interventietheorie, die de interventie in theorie effectief maakt. Hiervoor is een goede link met inzichten uit de relevante wetenschappelijke literatuur noodzakelijk.
- 3 Trede 3: Doeltreffend.** Op deze trede zijn cijfers beschikbaar die laten zien dat de doelgroep wordt bereikt, waarom sommige cliënten voortijdig afhaken, dat cliënten tevreden zijn, dat doelen van de interventie worden gerealiseerd of dat positieve veranderingen zijn op een relevante uitkomstmaat
- 4 Trede 4: Werkzaam.** Op deze trede is sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak, waarbij is aangetoond dat de interventie beter is dan 'geen interventie' of 'een andere interventie'. Daarvoor is een vergelijking nodig met een controlegroep die geen hulp heeft ontvangen of die de interventie niet gekregen heeft maar wel een ander aanbod.

Deze praktijkgestuurde benadering heeft als voordeel dat het type studie kan aangepast worden aan het ontwikkelingsstadium van de interventie. Dit biedt perspectieven in het P/CVE-domein, waar het aantal nieuwe initiatieven snel toeneemt maar de wetenschappelijke evaluatieliteratuur schaars blijft.<sup>27</sup> Nadelig is dan weer dat de bewijsvoering minder 'hard' is en dat het effect minder expliciet is. Echter, van start gaan

met praktijkgestuurd onderzoek kan ertoe bijdragen om vanuit *practice-based evidence* gaandeweg *evidence-based practice* te ontwikkelen binnen P/CVE-beleid.<sup>28</sup>

In het licht van de effectenladder van Veerman en Van Yperen situeert de focus van dit onderzoek zich vooral op de eerste twee niveaus. Ten eerste brengen we in kaart hoe de Vlaamse en lokale overheden hun beleid formuleren (in termen van type maatregelen, doelgroepen en doelstellingen). Ten tweede gaan we na hoe deze overheden proberen hun beleid te laten aansluiten bij inzichten en onderzoeksresultaten in de wetenschappelijke literatuur. Op basis van deze analyse proberen we enkele inzichten en aanbevelingen aan te reiken om een evaluatieve toetsing van de effectiviteit van beleidsmaatregelen te versterken en te integreren in het Vlaamse P/CVE-beleid.

## 2.3 ‘Wenselijke’ preventie? Enkele richtingwijzers

Zoals we hierboven schreven ligt aan beleidsevaluatie steeds een normatief kader ten grondslag. Evaluatoren doen uitspraken over wat ‘goed’ loopt en wat ‘beter’ kan. Deze normatieve dimensie van evaluatie is op zich geen probleem, op voorwaarde dat de evaluatiecriteria en de normatieve uitgangspunten helder en duidelijk geëxpliciteerd worden. In deze paragraaf gaan we dieper in op het waardenkader van deze studie. In beleidsevaluaties is het belangrijk dit kader te expliciteren, want beleidsontwikkeling en -uitvoering noch de evaluatie van dat beleid vinden plaats in een ethisch en maatschappelijk vacuum. Het is, kortom, niet alleen van belang te weten of een beleid doeltreffend of efficiënt is, maar ook of het in het kader van een democratische samenleving *wenselijk* is en of het geen onbedoelde negatieve gevolgen heeft. Deze kanttekening geldt in principe voor alle vormen van (preventief) beleid, maar ze is zeker pertinent voor beleid inzake gewelddadige radicalisering.

Elke aanpak van gewelddadig extremisme draagt immers een aantal risico's in zich. Sommige wetenschappers die zich kritisch uitlaten over P/CVE-beleid wijzen er bijvoorbeeld op dat goedbedoelde maatregelen het risico lopen hele groepen in de samenleving te stigmatiseren, zeker als beleidsmakers de oorzaken van gewelddadige radicalisering eenzijdig opvatten.<sup>29</sup> Te vroeg, te uitgebreid of met de verkeerde actoren interveniëren in een proces naar gewelddadige radicalisering kan een averrechts effect hebben.<sup>30</sup> In het licht van de kwetsbaarheid van sommige doelgroepen én van de proliferatie aan nieuwe actoren die zich inlaten met ‘deradicaliseringstrajecten’, is het daarom belangrijk om bepaalde ethische standaarden te hanteren.<sup>31</sup> Een andere heikele kwestie die kritische wetenschappers en praktijkexperts hebben opgeworpen is of het wel de verantwoordelijkheid van onderwijsprofessionals en jeugdwerkers is om ingeschakeld te worden in de detectie en risico-inschatting van mogelijke ‘radicaliserende’ jongeren.<sup>32</sup>

Om ongewenste en onbedoelde negatieve gevolgen van preventief beleid te vermijden, is het daarom zinvol om naast criteria als adequaatheid en doeltreffendheid ook na te denken over de wenselijkheid van beleidskeuzes. In deze studie gaan we daartoe voort op een kader voor wenselijke preventie dat ontwikkeld werd door Peter Goris, Dieter

Burssens, Bie Melis en Nicole Vettenburg. Dat kader wordt zowel in de praktijk als de literatuur over preventief beleid in Vlaanderen breed gehanteerd en als gezaghebbend aanvaard.<sup>33</sup> Op basis van een aantal uitgangspunten zoals de gelijkwaardigheid en volwaardigheid van alle burgers werken Goris en collega's een kader van wenselijke preventie uit dat enerzijds de klemtoon legt op een zo groot mogelijke vrijheid en ruimte voor elke burger om zich te ontplooien, en anderzijds de sociale verantwoordelijkheid van elke burger vooropstelt. Dit kader concretiseren ze vervolgens in vijf dimensies die beleidsmakers best voor ogen houden als ze wenselijk preventief beleid willen ontwikkelen.

Ten eerste schept preventief beleid volgens Goris en collega's best de voorwaarden om problemen zo dicht mogelijk bij de wortels aan te pakken ('*radicaliteit*'). Het is met andere woorden wenselijk om een zich ontwikkelend probleem of risicosituatie zo vroeg mogelijk op de ontwikkelingslijn te stoppen. Ten tweede kiezen ze voor een zo '*offensief*' mogelijke preventie, oftewel preventie die de keuzemogelijkheden van mensen zo veel mogelijk uitbreiden in plaats van te beperken. Niettemin kunnen uitzonderlijke omstandigheden wel om '*defensieve*' ingrepen vragen, zeker wanneer het te voorkomen probleem steeds dichterbij komt. Ten derde pleiten Goris en collega's voor een zo '*integraal*' mogelijke preventie. Dat betekent dat preventiemaatregelen idealiter zowel aandacht besteden aan veranderingen in personen als in de structuren waarin mensen zich bewegen. Ten vierde heeft wenselijke preventie aandacht voor *participatie*; indien mogelijk worden doelgroepen best betrokken, bijvoorbeeld om hun stem te laten horen en hun ideeën te laten meetellen om vorm te geven aan de samenleving. En ten slotte pleiten Goris en collega's voor het *democratische* karakter van preventie, in de zin dat iedereen het recht heeft om door preventie beschermd te worden tegen problemen.

Hoe dit kader van wenselijke preventie concreet kan worden geoperationaliseerd in het kader van P/CVE-beleid zal afhangen van de aard en de doelstellingen van specifieke maatregelen, en bijvoorbeeld variëren in functie van de vraag of maatregelen brede vormen van (primaire) preventie op het oog hebben en lokale gemeenschappen willen betrekken, of dat de maatregelen veeleer gericht zijn op interventies bij risicogroepen (interventies die, uit de aard van de zaak, vaak een defensief of zelfs een repressief karakter zullen moeten hebben). Hoe dan ook is het kader van Goris en collega's relevant in de zin dat het beleidsmakers doet stilstaan en nadenken over de bredere betekenis van het beleid dat ze uittekenen. Meer concreet kan het concept van wenselijke preventie ook een uitweg bieden in het moeilijke dilemma waarmee veel praktijkmensen de afgelopen jaren geworsteld hebben als het over de mogelijke '*radicalisering*' van jongeren ging, met name de afweging tussen de reëel bestaande nood om (soms urgent) te moeten handelen enerzijds en de bezorgdheid om te overreageren anderzijds. Het concept biedt namelijk een handelingskader dat toelaat om preventieve acties te ontplooien en te werken met bepaalde risicofactoren en bepaalde risicogroepen, maar dit op een dusdanige manier te doen dat de kansen van die groepen vergroot worden. Zo kunnen bovendien onbedoelde en ongewenste neveneffecten als stigmatisering en securitisering zoveel mogelijk worden vermeden, zeker in '*zachtere*' praktijkvelden als onderwijs en jeugdwerk.

Een belangrijke dimensie van wenselijke preventie hangt tot slot nauw samen met de gehanteerde terminologie en de definities van concepten die het beleid naar voren schuift. ‘Radicalisering’, ‘radicalisme’ en ‘extermisme’ zijn geen neutrale maar normatief en politiek geladen begrippen. Het is daarom belangrijk dat zowel beleidsmakers als onderzoekers stilstaan bij de betekenis die ze aan die concepten toekennen. Die betekenis bepaalt immers de inzet en de mogelijke effecten van de beleidsmaatregelen die naar voren geschoven worden. Wat definities en conceptualiseringen betreft, is het belangrijk op te merken dat er in de literatuur geen algemeen aanvaarde definitie van ‘radicalisering’ bestaat. Ook de verbanden tussen ‘radicalisering’, in zoverre dat begrip betrekking heeft op de ontwikkeling van radicale of extreme *ideeën*, en gewelddadig *gedrag*, zijn nog niet op een eenduidige manier uitgeklaard. De term ‘radicalisering’, die vandaag bijna standaard gebruikt wordt om het over ‘ideologisch geïnspireerd’ terrorisme te hebben, is vrij recent. Terwijl men in de jaren zeventig en tachtig doorgaans over terrorisme sprak, werd na de aanslagen van 9/11 een nieuw begrippenkader gecreëerd. Dat kader beschrijft de ideologie van de terreurplegers als ‘gewelddadig extremisme’, de aanhangers ervan als ‘extremisten’ of ‘radicalen’, en ‘radicalisering’ als het proces waarlangs iemand een extremist wordt.<sup>34</sup> De link tussen ‘radicalisering’ enerzijds en gewelddadig gedrag anderzijds is echter allesbehalve vanzelfsprekend. Het gelijkstellen van radicaal of extremistisch gedachtengoed aan terrorisme draagt, zoals Miller en Chauhan schrijven, niet bij tot een adequaat inzicht in het probleem noch tot een doeltreffend beleid om het aan te pakken. Ten eerste worden radicaal gedachtengoed en gewelddadig gedrag op één hoop gegooid, terwijl het net de relatie tussen de twee is die onderzocht moet worden.<sup>35</sup> Ten tweede blijft de focus van (eventueel repressief) overheidsingrijpen onduidelijk. Moet de overheid alleen optreden tegen radicale of extremistische ideeën die met geweld in de praktijk gebracht worden of die geweld rechtvaardigen, aanmoedigen of steunen? Of moet P/CVE-beleid ook gericht zijn tegen ‘radicaal’ of ‘extremistisch’ gedachtengoed als zodanig? In de literatuur wordt erop gewezen dat sommige vormen van ‘radicaal denken’ deel kunnen uitmaken van een democratische samenleving. In het verwarrende terminologische amalgaam dat het ondoordachte gebruik van de term ‘radicalisering’ met zich heeft mee gebracht, wordt de relatie tussen radicaal gedachtengoed, extremisme en geweld in ieder geval onvoldoende helder uitgeklaard.

In dit rapport zullen we consequent spreken over ‘gewelddadige radicalisering’. Dat doen we in het licht van het onderscheid dat onder meer Dalgaard-Nielsen maakt tussen ‘radicalisering’ en ‘gewelddadige radicalisering’.<sup>36</sup> Radicalisering wordt dan gezien als ‘de groeiende bereidheid tot het nastreven en ondersteunen van ingrijpende maatschappelijke veranderingen’, terwijl ‘gewelddadige radicalisering’ een proces omvat ‘waarbij radicale ideeën gepaard gaan met de ontwikkeling van een bereidheid om geweld te ondersteunen en/of te plegen’.

## 2.4 Methodologie

Beleidsevaluatie dient niet alleen te gebeuren aan de hand van duidelijk geëxpliciteerde criteria, de evaluatie moet ook gebaseerd zijn op een wetenschappelijk onderbouwde en systematisch uitgevoerde methodologie. Voor dit onderzoek hebben we beroep gedaan op een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden.

### 2.4.1 Literatuurstudie

Een van de insteken van deze studie is na te gaan hoe de beleidskeuzes in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur (onderzoeksvraag 3). De bedoeling daarvan is in kaart te brengen of het Vlaamse beleid relevante en geschikte maatregelen vooropstelt om op het lokale niveau gewelddadige radicalisering aan te pakken. Kortom, of het Vlaamse beleid *adequaat* is in het licht van de wetenschappelijke kennis. Deze toetsing van het Vlaamse beleid aan de wetenschappelijke kennisbasis zorgt ervoor dat deze studie verder gaat dan een loutere zelfevaluatie van het beleid door de uitvoerders van dat beleid.

Om deze evaluatieve toetsing mogelijk te maken, hebben we de wetenschappelijke literatuur over gewelddadige radicalisering en P/CVE verkend op relevante theoretische kaders en empirische onderzoeksresultaten. We concentreren onze literatuurstudie op twee insteken: 1) het belang van een lokale aanpak in het kader van P/CVE-beleid en 2) randvoorwaarden voor kwaliteitsvolle, effectieve en wenselijke preventie van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau, zowel wat de persoonsgerichte aanpak als brede preventie betreft. We geven de resultaten van deze literatuurstudie weer in hoofdstuk 3.

### 2.4.2 Analyse van beleidsdocumenten

Om in kaart te brengen welke beleidskeuzes in het actieplan genomen worden met betrekking tot de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering, welke rol lokale besturen in het actieplan krijgen en welke maatregelen en doelstellingen geformuleerd worden (onderzoeksvraag 1), hebben we een aantal beleidsdocumenten geraadpleegd. De aandacht ging daarbij vooral naar 1) de conceptnota van de Vlaamse regering over de preventie van radicaliseringsprocessen (2015); 2) het actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme (2015) en het geactualiseerde actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering uit 2017; 3) de projectoproep voor subsidies voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering; en 4) de tussentijdse rapportages in de commissie ter bestrijding van gewelddadige radicalisering over het verloop van de acties en maatregelen in het actieplan. In hoofdstuk 4 bespreken we de resultaten van de analyse van de voornaamste beleidsdocumenten, met name de conceptnota en het actieplan.

### 2.4.3 Kwalitatieve bevestigingen

Om zicht te krijgen op hoe de maatregelen uit het Vlaamse actieplan in de praktijk lopen, hoe lokale actoren de uitvoering van het Vlaamse beleid ervaren, of deze actoren van oordeel zijn dat de door de Vlaamse overheid geformuleerde doelstellingen gehaald zijn, en wat volgens hen goed loopt en waar de knelpunten liggen (onderzoeksvraag 2), ondernamen we voor deze studie twee rondes kwalitatieve bevestigingen van lokale beleidsmakers en ambtenaren.

In een eerste fase (in de loop van 2018) deden we een reeks verkennende interviews met beleidsmakers, uitvoerders en partners van het lokale beleid. Voor de selectie van respondenten op het lokale niveau beperkten we ons tot beleidsmakers en praktijkmensen in de negen steden en gemeenten die in het kader van het Vlaamse actieplan ondersteund werden door middel van subsidies: Aalst, Antwerpen, Gent, Maaseik, Mechelen, Menen, Oostende, Vilvoorde en Zele. Deze negen lokale besturen hebben niet alleen een sleutelrol gekregen in het Vlaamse beleid, ze hebben de afgelopen jaren ook een bijzondere expertise opgebouwd in de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Deze interviews boden een eerste, verkennende inkijk in hoe het Vlaamse beleid vorm krijgt op het terrein.<sup>37</sup>

In een tweede fase (april – mei 2020) bevroegen we de ambtenaren die in de negen gemeenten bevoegd zijn voor de thematiek diepgaand aan de hand van een kwalitatieve, gestructureerde schriftelijke vragenlijst. De vragenlijst werd opgebouwd op basis van de thema's en vraagstukken die uit de literatuurstudie en de analyse van het Vlaams actieplan naar voren waren gekomen (de volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage 1). In het bijzonder vroegen we de ambtenaren aan de hand van open vragen om verschillende elementen van het Vlaamse beleid te evalueren, met name de ondersteuning van de lokale regierol, de bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling, en de ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak. Bijkomend vroegen we hen ook met welke nieuwe uitdagingen en noden ze geconfronteerd worden. De bevestiging werd afgenomen terwijl de Covid-19 maatregelen van kracht waren. We kregen ingevulde vragenlijsten van 7 van de 9 lokale besturen. Het plan om de resultaten van deze bevestiging opnieuw aan de respondenten voor te leggen in een focusgroep ter verdere, collectieve bespreking kon omwille van de maatregelen tegen Covid-19 niet doorgaan.

Het bevestigen van een groep ambtenaren in het kader van deze evaluatieve studie had enkele voordelen, maar ook enkele beperkingen. Enerzijds gaat het om ervaren praktijkdeskundigen: de lokale ambtenaren vervullen een sleutelrol in de lokale regie, hebben een omvattende en bevoorrechte blik op hoe het beleid in de praktijk gestalte krijgt, én hebben een jarenlange expertise opgebouwd in de thematiek. Anderzijds is het belangrijk voor ogen te houden dat het gaat om een beperkte groep respondenten uit negen steden en gemeenten, terwijl het Vlaamse beleid op veel meer lokale besturen gericht is. Daarnaast hebben de respondenten een specifiek profiel: het gaat om ambtenaren, en bijvoorbeeld niet om politici, sociaal werkers of politiefunctionarissen. De resultaten van onze bevestiging bieden dus vooral een blik vanuit het perspectief van de administratie op het gemeentelijke niveau.

We bespreken de resultaten van de schriftelijke bevraging in hoofdstuk 5.

#### 2.4.4 Beperkingen van de gehanteerde methodologie

Elke wetenschappelijke methode biedt mogelijkheden, maar draagt tegelijkertijd ook beperkingen in zich. Tot slot van dit hoofdstuk staan we kort stil bij de beperkingen van de gebruikte methodologie. Dat verheldert wat de lezer wel en niet mag verwachten van het onderzoeksopzet van deze studie.

Ten eerste vertrekken we van een afgebakend onderzoeksopzet. Niet alleen ligt de onderzoeksfocus op de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering *in het kader van* het Vlaamse actieplan, we hebben de bevraging van lokale beleidsmakers ook beperkt tot de negen gemeenten die op basis van dat actieplan subsidies ontvangen. Deze studie biedt dus geen omvattende of diepgaande vergelijkende studie van het lokale P/CVE-beleid in heel Vlaanderen. Uiteraard zouden er tal van interessante inzichten en lessen te leren zijn indien de aandacht ook zou uitgaan naar hoe niet-gesubsidieerde steden en gemeenten met de problematiek van gewelddadige radicalisering omgaan. Hier ligt een opdracht voor verder onderzoek.

Ten tweede baseert deze studie zich op de resultaten van kwalitatieve analyses en bevragingen, dus niet op kwantitatieve of statistische methoden. Het voordeel van kwalitatieve methoden is dat we heel dicht bij de ervaringen van lokale belanghebbenden kunnen geraken en een goed zicht krijgen op lokale noden, inschattingen en verwachtingen. Tegelijkertijd bieden deze kwalitatieve methoden uiteraard geen ‘harde’ cijfermatige uitspraken over de efficiëntie en de effectiviteit van het Vlaamse P/CVE-beleid zoals kwantitatief of statistisch onderzoek dat wel zou kunnen. Ook hier ligt een opdracht voor verder onderzoek. Maar hoewel de voorliggende studie geen kwantitatieve blik biedt op de impact van het beleid willen we, zoals we hierboven al schreven, in deze studie toch iets zeggen over de effectiviteit van het Vlaamse P/CVE-beleid. Daartoe maken we gebruik van het kader zoals Van Yperen en Veerman dat hebben uitgewerkt op basis van hun effectenladder. Concreet proberen we na te gaan op welke wijze de Vlaamse overheid haar beleid formuleert (in termen van doelstellingen en type maatregelen) en in kaart te brengen hoe de bij de uitvoering van het beleid betrokken overheden hun aanpak proberen te onderbouwen op basis van inzichten en onderzoeksresultaten in de wetenschappelijke literatuur.

# 3

## Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur

In dit hoofdstuk verkennen we de relevante literatuur over de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Om een evaluatie te kunnen maken van de mate waarin de door de Vlaamse overheid gekozen acties en maatregelen adequaat en potentieel doeltreffend zijn, is het nodig na te gaan hoe en in welke mate de uitgangspunten en beleidskeuzes van het Vlaamse actieplan aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur.

In lijn met de afgebakende focus van dit onderzoek, gaat onze aandacht vooral naar inzichten in de literatuur die handelen over de rol die bovenlokale overheden (zoals de Vlaamse overheid) kunnen spelen om een preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau te versterken. We hebben in het bijzonder aandacht voor 1) het algemene belang dat in de literatuur aan de lokale dimensie in P/CVE-beleid wordt toegedicht en 2) een aantal kritische randvoorwaarden voor een coherent en adequaat beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. In de volgende twee hoofdstukken zullen we de inzichten die in dit hoofdstuk naar voren gebracht worden, toetsen aan de Vlaamse en lokale beleidspraktijk zoals die de afgelopen jaren vorm kregen.

### 3.1 Het belang van het lokale niveau

Om de specifieke factoren, omstandigheden en motiveringen te identificeren waarom individuen en groepen op gewelddadige manieren radicaliseren, is het volgens Rik Coolsaet raadzaam om steeds ook naar de lokale context te kijken. In zijn visie vormt het versterken van lokale besturen en gemeenschappen de eerste stap in de richting van een succesvol beleid tegen gewelddadige radicalisering. Tegelijkertijd wijst Coolsaet erop dat sommige ‘push’ en zeker sommige ‘pull’ factoren duidelijk de middelen en de actieradius van lokale besturen en gemeenschappen overstijgen. Als algemene lijn stelt hij dat interventies door andere bestuurlijke niveaus, van het regionale tot het federale, erop

gericht zouden moeten zijn om het lokale niveau te versterken en te faciliteren, en het zeker niet onnodig te hinderen.<sup>38</sup>

Het belang van het lokale niveau in een doeltreffende aanpak van gewelddadige radicalisering wordt door verschillende nationale overheden onderkend. Eijkman & Roodnat wijzen er bijvoorbeeld op dat landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland en Nederland geïnvesteerd hebben in de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering en terrorisme. Dat gebeurt vanuit de veronderstelling dat beleidsmakers en praktijkexperts op het gemeentelijke niveau bijzonder goed geplaatst zijn om signalen van mogelijk extremisme op te vangen en wellicht de beste toegang hebben tot relevante gemeenschappen.<sup>39</sup> Eijkman & Roodnat wijzen er wel op dat, zeker wat de Nederlandse context betreft, de precieze effecten van de lokale aanpak voorlopig nog niet duidelijk zijn.

Niettemin biedt de literatuur over de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering voldoende aanknopingspunten voor beleidsmakers om hun beleid op een weloverwogen manier vorm te geven. Die bespreken we in de volgende paragrafen.

## 3.2 De lokale dimensie in de preventie van gewelddadige radicalisering

### 3.2.1 Gedeelde conceptuele en verklarende kaders

Zoals Carl Miller en Leah Selig Chauhan aangeven, ligt aan elke strategie om gewelddadige radicalisering en terrorisme te voorkomen een visie op oorzaken ten grondslag. Wat brengt mensen ertoe in bepaalde ideeën te gaan geloven? Wat brengt hen ertoe om deze ideeën met geweld door te drijven? En wat voor trajecten volgen ze op de weg naar extremisme en een gewelddadige afwijzing van de waarden van de liberale democratie? Het is in deze vragen, schrijven Miller en Chauhan, dat wetenschappelijk onderzoek (dat oorzaken van en trajecten naar gewelddadig gedrag tracht te identificeren) en preventief beleid (dat deze oorzaken en trajecten wil beïnvloeden, afremmen of omkeren) elkaar moeten ontmoeten.<sup>40</sup> Die ontmoeting is van belang voor de doeltreffendheid van het beleid. De manier waarop beleidsmakers fenomenen als gewelddadige radicalisering definiëren, hoe ze processen en trajecten naar gewelddadig gedrag conceptualiseren en welke causale factoren ze in rekening nemen om gewelddadige radicalisering te begrijpen, bepalen immers in grote mate welke beleidskeuzes ze maken om het probleem te bestrijden. En die keuzes bepalen op hun beurt de effecten van het beleid. Kortom: een beleid dat een degelijk onderbouwde en bij de literatuur aansluitende visie heeft over de processen die kunnen leiden tot gewelddadige radicalisering, zal effectiever op die processen kunnen ingrijpen.

In het uitwerken van een dergelijk kader voor P/CVE-beleid zijn twee aspecten van belang. Ten eerste worden begrippen als radicalisme, radicalisering, extremisme, terrorisme enz. (die in het publieke debat vaak door elkaar gebruikt worden) best goed omschreven en uitgeklaard. Niet alleen beschrijven deze concepten fenomenen die we best van elkaar

onderscheiden, de invulling ervan is onvermijdelijk ook normatief geladen. Ten tweede is het belangrijk duidelijkheid te verschaffen over het causale model dat gebruikt wordt om de processen te beschrijven die leiden naar gewelddadige radicalisering. In dit rapport gaan we niet diepgaand in op de omstandige discussies die er in de literatuur bestaan over de definitie en conceptualisering van begrippen enerzijds, noch op de mogelijke verklaringen van processen van gewelddadige radicalisering anderzijds. Voor een uitgebreide uiteenzetting daarover verwijzen we naar het boek *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid* dat het Vlaams Vredesinstituut in 2017 publiceerde.<sup>41</sup>

Naast de aanbeveling in de literatuur dat overheden hun P/CVE-beleid best uitwerken op basis van een theoretisch kader dat zowel aandacht heeft voor terminologie als voor de oorzaken van processen van gewelddadige radicalisering, willen we hier vooral een tweede aanbeveling in de literatuur beklemtonen. Die aanbeveling behelst dat als bij de uitvoering van het beleid verschillende overheden betrokken zijn en nauw dienen samen te werken, deze overheden best zo veel mogelijk vertrekken van een gedeeld verklarend model. Keiran Hardy merkt in dat verband op dat hoewel de literatuur uitwijst dat mensen radicaliseren omwille van heel diverse en complexe redenen, er idealiter geen significante inconsistenties bestaan in hoe de overheden die bij het beleid betrokken zijn die processen begrijpen.<sup>42</sup> Dat bemoeilijkt immers de samenwerking tussen deze overheden. Indien overheden naast en door elkaar uiteenlopende modellen hanteren, dreigt dat de doeltreffendheid van het beleid te hypothekeren. In zijn analyse toont Keiran Hardy dat verschillende Europese overheden uiteenlopende verklarende modellen hanteren in hun P/CVE-beleid. De meeste overheden erkennen weliswaar dat verschillende causale factoren spelen, maar er is aanzienlijke variatie in welke factoren gezien wordt als de belangrijkste oorzaak. Dat zal volgens hem wellicht een impact hebben op de effectiviteit van de ontwikkelde P/CVE-acties en maatregelen zelf. Een sterke focus op ideologie als de primaire oorzaak van gewelddadige radicalisering is volgens hem bijvoorbeeld "niet alleen inaccuraat, het ondermijnt wellicht ook het succes van P/CVE-programma's omdat deze focus percepties dreigt te versterken dat de overheid zich met haar antiterreur-beleid op Moslim-gemeenschappen richt."<sup>43</sup> In hoofdstuk 5 onderzoeken we de mate waarin de (lokale en bovenlokale) overheden die bij het Vlaamse beleid betrokken zijn werken vanuit gelijkvormige of gedeelde conceptuele en verklarende kaders delen ten aanzien van de verklaring van gewelddadige radicalisering.

### 3.2.2 Een integrale visie op preventie

In deze studie evalueren we het *Vlaamse* beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. De bevoegdheidsverdeling in het kader van de federale staatsstructuur van België maakt dat de belangrijkste instrumenten voor repressie op het federale niveau liggen, terwijl de belangrijkste instrumenten voor preventie zich op het niveau van de gemeenschappen en gewesten bevinden.<sup>44</sup> Deze bevoegdheidsverdeling bepaalt ook de handelingsruimte van lokale overheden, die zowel inzake repressie als preventie bevoegdheden hebben. Omdat we in dit rapport het Vlaamse beleid onder de loep leggen, concentreren we ons voornamelijk op het preventieve luik van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering.

‘Preventie’ is een containerbegrip dat op verschillende manieren gedefinieerd kan worden. In het kader van deze studie beschouwen we preventie als de initiatieven die doelbewust en systematisch ontwikkeld worden om een specifiek probleem te voorkomen.<sup>45</sup> Deze omschrijving onderscheidt preventie van initiatieven ‘met een preventieve waarde’. Hoewel ook deze initiatieven preventieve effecten kunnen hebben, worden ze door de organiserende beleidsactor niet opgezet met het doel een specifiek probleem te voorkomen.<sup>46</sup>

Naast interventie en repressie vormt preventie een integraal onderdeel van een coherent en adequaat P/CVE-beleid.<sup>47</sup> Zoals Daniel Koehler aangeeft, kunnen overheden deze drie soorten instrumenten inzetten op drie niveaus. Het macrosociale niveau omvat instrumenten die op nationale, regionale of stedelijke schaal kunnen worden gebruikt. Het mesosociale niveau omvat affectieve sociale omgevingen, zoals werk, familie, school, gemeenschap of *peer*-groep. Het microsociale niveau ten slotte heeft betrekking op het individu (en soms op zijn naaste omgeving). Door deze drie niveaus in een matrix te plaatsen met de drie types instrumenten (preventie, repressie, interventie) ontstaat volgens Koehler een ‘counterterrorisamenetwerk’ waarin verschillende methodes en instrumenten elkaar aanvullen om het risico op gewelddadige radicalisering vanuit elke mogelijke invalshoek aan te pakken (zie figuur 2).<sup>48</sup>

**Figuur 2: Het counterterrorisamenetwerk**

	Macroniveau	Mesoniveau	Microniveau
Preventie	Onderwijs, onderzoek, middenveld, jeugd- en sociaal werk	Programma's voor sociale cohesie	Workshops met voormalige extremisten in scholen
Repressie	Nationale ordehandhaving	Gemeenschapsgerichte politiezorg, verbod op bepaalde groepen	Opsluiting, huiszoekingen
Interventie	Tegennarratieven	Gezinsbegeleiding	Deradicaliseringsprogramma's

Bron: Koehler 2017: 68.

Uit het kader van Koehler blijkt dat preventie, repressie en interventie op de verschillende niveau's complementair zijn en elkaar dienen aan te vullen teneinde een coherent en adequaat beleidskader uit te werken. In de Belgische context betekent dit niet alleen dat de Vlaamse overheid haar preventieve maatregelen best afstemt met de repressieve

bevoegdheden van de federale overheid, maar ook dat er een goede afstemming en coördinatie bestaat met het lokale niveau, waar besturen zowel bevoegdheden hebben inzake repressie als preventie.

Naast het onderscheid tussen preventie, repressie en interventie zijn vervolgens verschillende vormen van preventie te onderscheiden. Een klassieke categorisering is die in primaire, secundaire en tertiaire vormen van preventie.<sup>49</sup> Deze opdeling wordt ook standaard toegepast in P/CVE-beleid. Primaire preventie is dan gericht op de algemene populatie met als doel de voedingsbodems van extremisme weg te nemen. Het gaat hier bijvoorbeeld over projecten positieve identiteitsontwikkeling en burgerschap in het onderwijs en gelijke kansenbeleid op de arbeidsmarkt. Secundaire preventie bestaat uit interventies die zich richten op personen of groepen die risicogevoelig zijn of al betrokken zijn in een radicaliseringsproces. Hier gaat het al meer over maatwerk, waar men preventief tracht in te grijpen op specifieke oorzaken en types processen van gewelddadige radicalisering. Tertiaire preventie, soms ook ‘nazorg’ genoemd, is ten slotte specifiek gericht op personen die al gewelddadig geradicaliseerd zijn of gewelddaden gepleegd hebben. De bedoeling van interventies in dit type van preventie is om personen te stimuleren extremistisch gedachtengoed op te geven (‘deradicalisering’), het extremistische milieu te verlaten (‘exit’) of geweld af te zweren (‘disengagement’).<sup>50</sup>

Een belangrijke aandachtspunt in de literatuur is dat P/CVE-beleid best op een integrale opgezet wordt en inzet op verschillende types en niveaus van preventie.<sup>51</sup> Dat betekent concreet dat er naast een persoonsgerichte aanpak (waarop we hieronder uitgebreider ingaan) ook aandacht gaat naar brede (primaire) vormen van preventie. Wat die laatste betreft, gaat het bijvoorbeeld over initiatieven zoals vorming van eerste lijnswerkers, burgerschapseducatie in het onderwijs of verbindende projecten met gemeenschappen. Tegelijkertijd is het wel van belang deze verschillende types en niveaus van preventie van goed van elkaar te onderscheiden, en expliciet na te denken over de doelstellingen en doelgroepen die men bij verschillende types van preventief beleid voor ogen heeft, alsook over de verklaringsmodellen die daarbij gehanteerd worden. Wanneer dat niet gebeurt, dreigen een aantal mogelijke negatieve effecten, zoals het creëren en stigmatiseren van ‘verdachte’ gemeenschappen, zeker indien men eenzijdig focust op één bepaalde gemeenschap.<sup>52</sup>

In het licht van het belang van een integrale benadering van preventiebeleid benadrukken sommige experts ook dat P/CVE-programma’s niet alleen oog mogen hebben voor de weerbaarheid van individuen en gemeenschappen, maar ook aandacht moeten besteden aan het institutionele en maatschappelijke niveau.<sup>53</sup> Dit sluit aan bij het kader van wenselijke preventie zoals we dat in het evaluatief kader van deze studie hebben voorgesteld, met name bij de aanbeveling van Goris en collega’s dat preventiemaatregelen zo ‘integraal’ mogelijk opgezet wordt. Dat betekent concreet dat preventiemaatregelen idealiter zowel aandacht besteden aan veranderingen in personen als aan veranderingen in de structuren waarin mensen zich bewegen.<sup>54</sup> Het feit dat P/CVE-programma’s best op een integrale manier geconcipieerd worden en idealiter niet alleen op individuen gericht zijn maar ook op bredere maatschappelijke contexten, vergroot het belang van een goede

beleidsopzet en uitvoering. Niet alleen de baten maar ook de mogelijke lasten, kosten én neveneffecten reiken immers ver.<sup>55</sup>

De vraag is wel steeds hoe breed primaire preventieve maatregelen precies opgevat worden in het kader van P/CVE-beleid. Sommige projecten of projectdoelstellingen zijn zo breed dat ze volgens sommige waarnemers beter onder het reguliere beleid zouden ressorteren. De kritiek luidt dan soms dat deze brede initiatieven geïnstrumentaliseerd (en gereduceerd) dreigen te worden in het kader van een beleid dat vooral de openbare orde wil handhaven.

Tot slot biedt de literatuur enkele inzichten en aanbevelingen over hoe dit integrale preventiebeleid concreet opgezet kan worden. Idealiter wordt bij het uitwerken van actieplannen en programma's bij elke maatregel expliciet gemaakt welk type preventie het betreft en welk preventief effect beoogd wordt. Dit sluit aan bij de aanbeveling die we hierboven bespraken dat P/CVE-beleid best een theorie formuleert over het aan te pakken probleem, de oorzaken ervan, en hoe bepaalde interventies daarop zouden kunnen ingrijpen. In het licht van de effectenladder van Veerman en Van Yperen en de potentiële effectiviteit van interventies (zie hierboven) is het ook raadzaam dat beleidsmakers de doelstellingen van programma's en interventies helder formuleren en doelgroepen nauwkeurig afbakenen. Concreet: brede preventieve maatregelen zoals burgerschapseducatie in het onderwijs hebben niet tot doel om gewelddadige extremisten te detecteren noch hen te deradicaliseren. Als de doelstellingen en doelgroepen van preventieve maatregelen niet helder en duidelijk geformuleerd worden, kan dat mogelijk averrechtse effecten hebben. Wanneer 'risicogroepen' bijvoorbeeld te vaag of te breed gedefinieerd worden, kan dit gevoelens van stigmatisering of verdachtmaking oproepen en wantrouwen creëren ten aanzien van de overheid.<sup>56</sup> Verschillende onderzoekers concludeerden dat als specifieke doelgroepen het gevoel krijgen dat ze negatieve of disproportionele aandacht krijgen in het beleid, dit de werking en effectiviteit van de maatregelen beïnvloedt.<sup>57</sup> Naast het expliciet aangeven van doelstellingen, doelgroepen en methodieken wordt het in de literatuur ook nuttig geacht een *theory of change* te expliciteren voor de maatregelen en interventies die deel uitmaken van het programma. Een *theory of change* is een expliciete visie op hoe bepaalde maatregelen of interventies zouden kunnen bijdragen aan de gewenste doelstellingen. Het expliciet uitwerken en hanteren van zo een theorie maakt het beleid niet alleen transparanter maar potentieel ook effectiever én beter evalueerbaar.<sup>58</sup>

### 3.2.3 Bovenlokale afstemming en duurzaamheid als aandachtspunten

Hoe krijgen deze randvoorwaarden voor een adequate preventie best vorm in een beleid dat de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering wil versterken? Zoals we hierboven schreven, is het lokale beleidsniveau cruciaal voor de preventie van gewelddadige radicalisering. De effectiviteit van P/CVE-beleid is namelijk afhankelijk van hoe een brede groep van lokale actoren van de eerste lijn (stadsbesturen, lokale politie, sociaal werkers, leerkrachten, ouders, gemeenschappen) erin slaagt in te werken op de oorzaken van gewelddadige radicalisering. Om die respons goed te stroomlijnen, worden

partnerschappen best opgezet onder lokale regie. In die regie is een sleutelrol weggelegd voor het lokale bestuur. Om deze lokale regierol zo doeltreffend mogelijk in te vullen, houden overheden best enkele randvoorwaarden voor ogen. Ze kunnen zich bijvoorbeeld laten inspireren door het werk van criminoloog Per-Olof Wikström, die een kader van randvoorwaarden uitwerkte voor een adequaat beleid inzake de preventie van criminaliteit.<sup>59</sup> Enkele van zijn (algemeen geformuleerde) inzichten zijn mogelijk ook nuttig voor preventiebeleid inzake gewelddadige radicalisering.

Ten eerste vermijden beleidsmakers volgens Wikström best een louter reactief en incident-gedreven beleid. Beleidsmakers worden vaak geconfronteerd met een emotioneel-geladen druk uit de samenleving om bepaalde problemen te prioriteren of dringend actie te ondernemen. Het gevaar bestaat dan dat allerhande praktijken en methodieken te hooi en te gras in stelling gebracht worden zonder dat altijd goed nagedacht (of onderzocht) werd hoe die interventies precies zouden kunnen inwerken op de oorzaken van het aan te pakken probleem. Het risico bestaat bovendien dat deze snel uitgerolde maatregelen veeleer op de symptomen dan op (structurele) oorzaken focussen. Om dat te vermijden pleit Wikström voor een bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis over de geschiktheid en doeltreffendheid van praktijken, maatregelen en interventies. Dat kan eventueel de vorm krijgen van een bovenlokaal expertisecentrum dat de kennisbasis bundelt en toegankelijk maakt.

Een tweede aandachtspunt is volgens Wikström de duurzaamheid van het beleid. Onder meer omwille van budgettaire redenen kiezen overheden er vaak voor om voornamelijk op projectbasis te werken. Daar komt soms nog de logica bovenop om middelen te verdelen over een groot aantal actoren en sectoren. Nu vormen projecten een goede manier om methodieken te testen vooraleer ze breder geïmplementeerd worden of om expertise in te zetten die niet onmiddellijk in de schoot van een overheid aanwezig is. Maar er zijn een aantal valkuilen verbonden aan deze projectgebonden aanpak. Kortlopende projecten waarbij tal van actoren tijdelijk betrokken worden, dreigen minder duurzaam te zijn. Zo blijkt het bijvoorbeeld een uitdaging om kwaliteitsvolle praktijken te borgen. Een structurele en institutionele inbedding van praktijken lijkt meer kans te hebben om op lange termijn doeltreffend te zijn. In hun studie naar de Belgische aanpak van radicalisering uit 2019 (waarin ze bijzondere aandacht hebben voor het lokale niveau) maken Silke Jaminé en Nadia Fadil dit concreter. Ze wijzen er bijvoorbeeld op hoe expertise-opbouw onder druk kan komen te staan door de kortstondigheid en onzekerheid van financiële ondersteuning door bovenlokale overheden, bijvoorbeeld in de gevallen dat lokale (preventie en ‘deradicaliserings’-)ambtenaren op subsidiegelden en dus slechts voor een korte periode aangesteld worden.<sup>60</sup>

### 3.2.4 Het belang van een multi-actor benadering

Tot hiertoe gingen we vooral in op algemene inzichten en aanbevelingen in de literatuur met betrekking tot het opzetten en uitwerken van P/CVE-beleid om het lokale niveau te versterken. De volgende vraag is hoe die lokale aanpak concreet invulling kan krijgen. Een belangrijk element in de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau is de persoonsgerichte aanpak. Daarmee worden individuele trajecten bedoeld voor

personen die in een proces van gewelddadige radicalisering zitten. Deze persoonsgerichte aanpak bestaat uit een combinatie van enerzijds detectie en monitoring, en anderzijds interventies zoals *coaching* door een mentor (ook wel casewerker of casemanager genoemd), versterking van algemene en beroepsvorming, ideologische begeleiding, familie-ondersteuning, psycho-sociale begeleiding en soms beschermingsmaatregelen. Die laatste vormen van begeleiding kunnen plaatsvinden in de lokale context of de gevangenis. In sommige gevallen leidt dit tot trajecten gericht op ‘deradicalisering’ (het veranderen van het extremistisch gedachtegoed) of ‘*disengagement*’ (het afzweren van geweld) van gewelddadig geradicaliseerde personen.<sup>61</sup> Dit soort begeleidingstrajecten zijn bijzonder complex en vergen een doordachte aanpak. Kwaliteitsstandaarden met betrekking tot de verschillende stappen in het opzetten van programma’s voor persoonlijke begeleidingstrajecten zijn onder meer te vinden in het werk van Daniel Koehler, een toonaangevende stem in de *radicalization and de-radicalization studies*.<sup>62</sup> Voor een evaluatie van deze trajecten in gevangenissen in de Vlaamse context verwijzen we naar een rapport van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.<sup>63</sup>

Waar veel experts het over eens zijn is dat de lokale persoonsgerichte aanpak maatwerk vergt. Elk traject moet aangepast zijn aan het type extremisme, aan de noden, identiteitsvorming en culturele achtergrond van het individu, alsook aan het regelgevend kader dat van toepassing is in een bepaalde case.<sup>64</sup> Organisatorisch betekent dit dat diverse partners moeten samenwerken om trajecten op een multidisciplinaire manier vorm te geven. In de literatuur staat dit bekend als een *multi-agency approach*.<sup>65</sup> Daarbij is het van groot belang dat de verschillende partners in de keten (inzake gewelddadige radicalisering vaak lokale besturen, sociale en veiligheidsactoren) goed samenwerken op basis van duidelijke afspraken over taken en rolverdelingen. In het kader van zijn werk rond ‘deradicaliserings’-programma’s suggereert Daniel Koehler enkele richtingwijzers voor kwaliteitsbewaking die ook relevant zijn in de *multi-agency* benadering van de persoonsgerichte benadering op lokaal niveau. Koehler geeft bijvoorbeeld aan dat het belangrijk is om het case-overleg goed te documenteren, mogelijk gefaalde casussen open te bespreken, en gegevens bij te houden over mogelijke negatieve gevolgen van individuele trajecten. Zo kunnen hypothesen en methodieken bijgesteld worden.<sup>66</sup>

Op lokaal niveau gebeurt de monitoring en bespreking van risicovolle ‘cases’ doorgaans aan ‘tafels’ waar verschillende actoren samenkomen, van de veiligheidsdiensten en de lokale besturen tot sociale partners. Hoe dat er in de lokale praktijk kan uitzien, wijst onderzoek in de Nederlandse context uit. Eijkman & Roodnat deden in 2017 onderzoek naar hoe de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau vorm kreeg in Nederland.<sup>67</sup> Ze concludeerden dat de aanpak-op-maat in Nederlandse gemeenten vooral een ‘*work in progress*’ is, waarvan de precieze effecten nog niet duidelijk te bepalen zijn. Lokale professionals blijken de persoonsgerichte aanpak zoals die door het nationale beleid voorzien wordt op hun eigen manier te implementeren. Mogelijke signalen van gewelddadig extremisme worden ingeschat en geïnterpreteerd in multi-disciplinair casusoverleg en waar nodig wordt een interventiestrategie uitgewerkt op maat van de specifieke situatie. Om dit alles goed te laten verlopen, lijken een aantal factoren van belang te zijn, zoals het uitbouwen van een goed netwerk, het ontwikkelen van expertise in het interpreteren van signalen, niet te veel concurrerende maatregelen nemen, een

sterkere focus op preventie dan op repressie, en goede inter-institutionele samenwerking en informatie-uitwisseling. Volgens de lokale professionals hebben hun persoonsgerichte interventies in sommige gevallen effect gehad om radicalisering tegen te gaan. De persoonsgerichte benadering had hen in ieder geval in staat gesteld een beter beeld te vormen van het probleem in hun gemeente. 'Risico-gevallen' in hun lokale context werden volgens hen beter opgevolgd. De lokale professionals benadrukten anderzijds wel het belang van het stellen van realistische doelstellingen. Bijvoorbeeld: het monitoren van personen met extremistische ideeën in plaats van hen te 'deradicaliseren'. Dat monitoren kan van nut zijn, mocht het plots nodig blijken om bepaalde activiteiten te verhinderen.

Daarnaast bleek uit het onderzoek van Eijkman & Roodnat opnieuw het belang van het op maat werken. De respondenten wezen ook op de mogelijke neveneffecten van interventies. Het tegelijkertijd inzetten van preventieve en repressieve maatregelen kan volgens hen de gewenste doelstellingen hypothekeren. Ook blijken de lokale professionals de verantwoordelijkheid om iemand als een risico voor de samenleving te labelen niet licht op te vatten. Eijkman & Roodnat concluderen dat lokale actoren in de Nederlandse context het vooral als hun taak zien om informatie over mogelijke risico-personen en groepen in te zamelen, specifieke situaties vanuit een interdisciplinair perspectief in te schatten en te monitoren, veeleer dan om bredere gemeenschappen te betrekken bij het preventieve beleid. Tot slot brachten Eijkman & Roodnat enkele problemen en uitdagingen in kaart waar lokale professionals soms tegenaan lopen. Zo is samenwerking tussen actoren uit de veiligheids- en de sociale sector niet altijd vanzelfsprekend. Het basisprincipe is dat informatie vanuit een nationaal veiligheidsperspectief bijvoorbeeld alleen gedeeld wordt met strategisch geselecteerde partners en dat elke persoon een verantwoordelijkheid draagt om daar vertrouwelijk mee om te gaan. Maar de onderzoekers stellen de vraag wat dat dan precies betekent voor een lokale professional die handelt vanuit een zorgperspectief. Dat bleek niet zo duidelijk uit het onderzoek. Om dit uit te klaren zien Eijkman & Roodnat een verantwoordelijkheid weggelegd voor de lokale besturen.<sup>68</sup> Hoe deze netwerkbenadering van de persoonsgerichte aanpak in de Vlaamse context vorm krijgt en hoe die door lokale actoren in Vlaanderen ervaren wordt, bekijken we in hoofdstuk 5.

### 3.3 Besluit: randvoorwaarden voor adequaat beleid inzake de lokale aanpak

Op basis van de voorgaande uiteenzetting kunnen we een aantal concrete inzichten en aanbevelingen uit de wetenschappelijke literatuur aangeven die van nut zijn in een evaluatie van het Vlaamse beleid. In de volgende hoofdstukken zullen we op basis van deze punten het Vlaamse beleid aan de wetenschappelijke kennisbasis toetsen.

Ten eerste beklemtoont de literatuur **het belang van het lokale niveau** in een doeltreffende aanpak van gewelddadige radicalisering. Beleidsmakers en praktijkexperts op het gemeentelijke niveau zijn immers goed geplaatst om signalen van mogelijk extremisme op te vangen en hebben een goede toegang tot relevante gemeenschappen. Tegelijkertijd

zijn er noden en uitdagingen op het lokale niveau die de middelen en de actieradius van lokale besturen en gemeenschappen overstijgen. Een adequaat P/CVE-beleid besteedt daarom best voldoende aandacht aan het versterken van zowel de lokale overheden als van de bovenlokale coördinatie van lokale inspanningen.

*Ten tweede* houdt P/CVE-beleid inzake de lokale aanpak best rekening met enkele **randvoorwaarden**. Zo wordt in de literatuur beklemtoond dat **preventie, repressie en interventie** elkaar dienen aan te vullen teneinde een coherent en adequaat beleidskader uit te werken. Dat moet gebeuren op de verschillende betrokken beleidsniveau's. In de Vlaamse context betekent dat concreet dat het Vlaamse niveau zowel moet afstemmen met het federale als met het lokale beleidsniveau om taken en verantwoordelijkheden inzake preventie en repressie te coördineren. Een belangrijke aanbeveling uit de literatuur is voorts dat adequaat P/CVE-beleid **een integrale benadering** vergt waarbij zowel ingezet wordt op primaire, secundaire als tertiaire preventie. De literatuur wijst daarbij op het belang van een zorgvuldig uitgewerkt **beleidsopzet**. In dat beleidsopzet maakt de overheid bij elke maatregel best expliciet welk type preventie het betreft en welk preventief effect beoogd wordt. De doelstellingen van programma's en interventies dienen helder geformuleerd en doelgroepen nauwkeurig afgebakend te worden. Door al deze aspecten van het beleid weloverwogen en systematisch uit te werken en te expliciteren, en in de mate van het mogelijke te laten aansluiten bij inzichten uit de literatuur, kan een overheid belangrijke stappen zetten in de richting van een zo effectief mogelijk beleid.

Belangrijke aandachtspunten bij het opzetten en uitvoeren van een integraal preventief beleid zijn daarnaast een **bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis** en de **duurzaamheid** van beleidsinspanningen. Wat de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau betreft, ligt de klemtoon sterk op het belang van degelijke **informatiedeling en afstemming** in het kader van een '**multi-agency**' **samenwerking**. Deze systematische uitwisseling van kennis wordt best ook op bovenlokaal niveau gefaciliteerd en gecoördineerd. Een laatste aanbeveling in dit verband is dat wanneer de uitvoering van het beleid samenwerking tussen verschillende overheden vereist, deze overheden best vertrekken van **gedeelde conceptuele en verklarende modellen**, die bovendien best zo adequaat mogelijk aansluiten bij de wetenschappelijke kennisbasis. Indien overheden naast en door elkaar uiteenlopende modellen hanteren, dreigt dat de samenwerking tussen overheden en zo ook de doeltreffendheid van het beleid te hypothekeren. In het kader van het Vlaamse actieplan dat de lokale regierol wil versterken, is dit een kwestie die op bovenlokaal niveau afgestemd en gecoördineerd kan worden.

In de volgende hoofdstukken gaan we na hoe dit alles vorm krijgt in het kader van de uitvoering van het Vlaamse actieplan.

# 4

## De lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in het Vlaamse actieplan

In dit hoofdstuk richten we de aandacht op de rol die de lokale besturen krijgen in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering. Wat zijn de maatregelen om de lokale besturen te versterken in hun aanpak van gewelddadige radicalisering? Welke doelstellingen worden aan deze maatregelen verbonden? De uiteenzetting richt zich vooral op de beleidslijnen en concrete acties zoals die in het actieplan van 2017 worden genoemd. Deze analyse stelt ons in staat om in het volgende hoofdstuk de beleidskeuzes en doelstellingen van de Vlaamse overheid te toetsen aan de beleidsvoering in de lokale context. Zo kunnen we nagaan hoe het beleidsopzet van het Vlaamse actieplan zich verhoudt tot de praktijk van lokale besturen en hoe het Vlaamse beleid op het lokale niveau ervaren wordt. Indien verwachtingen, doelstellingen en ervaringen op bovenlokaal en lokaal niveau te ver uiteenlopen, kan dat mogelijke drempels opwerpen voor de effectiviteit van het beleid. Tegelijk legt de analyse in dit hoofdstuk de grondslagen om na te gaan hoe het Vlaamse beleid aansluit bij de wetenschappelijke kennisbasis. Dit stelt ons in staat om in het besluitende hoofdstuk uitspraken te doen over hoe adequaat het beleid is in het licht van inzichten en aanbevelingen in de literatuur, en zo over de theoretische effectiviteit van het beleid. De tweede trede op de effectiviteitsladder van Veerman en Van Yperen impliceert dat beleidsmaatregelen, om potentieel effectief te zijn, best zo nauw mogelijk aansluiten bij inzichten in de wetenschappelijke literatuur.

In de uiteenzetting hieronder staan we eerst stil bij het belang dat de lokale dimensie kreeg in de ontwikkeling en het opzet van het actieplan. Vervolgens brengen we in kaart hoe de lokale dimensie in het plan uitgewerkt werd in concrete beleidslijnen en acties. In deze analyse hebben we in het bijzonder aandacht voor hoe het Vlaamse beleid zich verhoudt tot de randvoorwaarden voor adequaat beleid zoals we die in het voorgaande hoofdstuk hebben toegelicht. Zo gaan we onder meer na hoe het actieplan aandacht heeft voor zaken zoals de samenhang tussen preventie en repressie, een integrale benadering van preventie, een bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis, de duurzaamheid van beleidsinspanningen en een ‘multi-agency’ samenwerking. We

brengen ook in kaart hoe in het beleidsopzet doelstellingen, doelgroepen en types van preventie geformuleerd worden.

## 4.1 De lokale dimensie als beleidsprioriteit

Het Vlaams beleid inzake gewelddadige radicalisering zoals dat sinds 2015 vorm kreeg in conceptnota's en actieplannen, is van onderuit ontstaan, na impulsen vanuit het lokale niveau. Vanaf 2013 begonnen lokale besturen die geconfronteerd werden met rekruteerders en vertrekkers voor de gewapende strijd in Syrië en Irak het thema gewelddadige radicalisering op de agenda te zetten.<sup>69</sup> De burgemeesters van Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen en Maaseik, ook wel de pilootgemeenten genoemd op het vlak van de aanpak van gewelddadige radicalisering, sloegen in 2013 de handen in elkaar om samen een publicatie te maken: *'Beheersen van moslimradicalisering: Handreiking voor beleid en praktijk'*.<sup>70</sup> Vooral Antwerpen en Vilvoorde hadden grote aantallen FTF's zien vertrekken, met per stad tientallen vertrekkers. In de gids benadrukten de vier burgemeesters het belang van lokale overheden in de aanpak van gewelddadige radicalisering. Dit vertaalde zich in een waaier aan lokale aanpakken op maat van de eigen context. Daarnaast namen verschillende lokale besturen een coördinerende rol op zich om informatiestromen, interventies en partners op lokaal niveau op elkaar af te stemmen.

Niettemin bleek er ook nood aan bovenlokale ondersteuning en coördinatie om de lokale aanpak optimaal vorm te kunnen geven. De Vlaamse regering speelde hier op in. In de beleidsnota van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid (2014) werd aangekondigd dat de Vlaamse overheid steden en gemeenten wilde ondersteunen in hun aanpak van gewelddadig radicalisme en een gecoördineerd preventief beleid wilde voeren.<sup>71</sup> In januari 2015 volgde dan de conceptnota betreffende de 'preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'. De eerste zinnen van deze nota maken onmiddellijk duidelijk hoe nauw de link tussen de lokale inspanningen en het Vlaamse beleid was: "In het voorjaar van 2013 werden een aantal steden in Vlaanderen (Antwerpen, Vilvoorde en Maaseik) geconfronteerd met jonge inwoners die naar Syrië vertrokken om er te vechten tegen het regime van Assad, aan de zijde van extremistische groeperingen. Inmiddels werden ook kleinere steden en gemeenten met een soortgelijke problematiek geconfronteerd." Met de conceptnota wilde de Vlaamse regering het kader presenteren "om Vlaanderenbreed een antwoord te bieden op de ondersteuningsnoden die lokaal aanvoeld worden."

Daarbij koos de Vlaamse overheid ervoor om naast de focus op de onmiddellijke problematiek van de vertrekkers ook aandacht te besteden aan bredere vormen van preventie.<sup>72</sup> De veronderstelling was dat "specifieke maatregelen ter preventie van radicalisering enkel zinvol (zijn) indien tegelijkertijd wordt ingezet op een inclusieve samenleving, waar elkeen zich thuis voelt en dezelfde kansen krijgt. Ook algemene maatregelen zoals onder meer een strenge veroordeling en aanpak van racisme en discriminatie, de aanpak van de ongekwificeerde uitstroom uit het onderwijs, werken aan een toegankelijke hulpverlening, een versterkt jeugdwerk, buurtsport, enzovoort zijn

in dit kader van belang.” Concreet vertaalde zich dat in de conceptnota in maatregelen zoals “expertiseontwikkeling, ondersteuning van eerstelijns werkers en ouders, versterken van de weerbaarheid van jongeren en het ondersteunen van hun zoektocht naar een eigen identiteit.”<sup>73</sup> In het geactualiseerde actieplan van 2017 werd deze brede benadering opnieuw expliciet gemaakt door “een geïntegreerde preventieve aanpak” als uitgangspunt te nemen, hoewel dit uitgangspunt ook hier gekoppeld werd aan de doelstelling om “signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren”.<sup>74</sup>

Om deze benadering op lokaal niveau te faciliteren, riep de conceptnota van 2015 de lokale besturen op om vanuit hun “regierol” alle bestaande en bijkomende trajecten, inclusief het aanbod voor ouders en inzake weerbaarheidstrainingen voor jongeren, te “ordenen” en “af [te] stemmen”.<sup>75</sup> Deze aandacht voor de ondersteuning van de lokale regierol hing nauw samen met de analyse dat radicaliseringsprocessen zich vaak voordoen in een lokale context. De Vlaamse overheid zag het als een belangrijke taak van de lokale besturen om een regierol op te nemen en zo “de instrumenten waarover zij beschikken optimaal aan te wenden.”<sup>76</sup> De focus op de lokale regierol als beleidsprioriteit werd bevestigd in 2017, toen de overheid een geactualiseerd actieplan uitwerkte: “Gemeenten zijn voor de Vlaamse Regering de eerste partners in deze aanpak. Radicalisering doet zich immers vaak voor in een lokale context. Het is de taak van gemeenten om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren en daarop te reageren. Zij staan bovendien het dichtst bij de burgers en zijn het eerste aanspreekpunt voor lokale diensten en organisaties. Vanuit hun regierol dienen zij te zorgen voor afstemming en samenwerking tussen alle belangrijke lokale partners.”<sup>77</sup>

Tegelijkertijd erkende de Vlaamse overheid dat voor een optimale ondersteuning van lokale besturen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering afstemming en samenwerking vereist was, niet alleen tussen de verschillende betrokken beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid (onderwijs, welzijn, tewerkstelling en jeugd), maar ook tussen de verschillende overheden op lokaal, regionaal en federaal niveau.

Om de eerste vorm van samenwerking te structureren werd een Vlaams Platform ‘radicalisering’ opgestart. Daarin komen afgevaardigden van de administraties van Welzijn, Onderwijs, Jeugd, Sport, Integratie, Stedenbeleid en de VDAB samen. Om de samenwerking met de lokale en federale niveau’s mogelijk te maken, zetelen in het platform ook een afgevaardigde van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG), het OCAD en de FOD Justitie. Binnen het ABB, dat het platform coördineert, werd bovendien een referentiepersoon aangeduid die als verbindingspersoon fungeert met zowel de federale overheid en de politie- en veiligheidsdiensten als de lokale overheden. De doelstelling was om “uitwisseling en afstemming te realiseren.”<sup>78</sup>

De intentie om ook informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende beleidsniveau’s als uitgangspunt voorop te stellen, werd zowel in de conceptnota van 2015 als in de actieplannen van 2015 en 2017 geduid vanuit de vaststelling dat in “de aanpak van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme (...)”

preventie en repressie hand in hand” gaan. In de Belgische bestuurscontext bevinden de belangrijkste instrumenten inzake repressie zich op federaal niveau, terwijl de deelstaten belangrijke bevoegdheden hebben met betrekking tot preventie, sensibilisering en vroegtijdige detectie. Op het lokale bestuursniveau komen bevoegdheden inzake repressie en preventie samen. Omdat de Vlaamse overheid het belang onderschreef van een integraal veiligheidsbeleid was niet alleen “overleg en afstemming met de federale overheid cruciaal om een coherente aanpak te garanderen”, de Vlaamse overheid benadrukte in haar conceptnota ook het belang van “een integraal, transversaal beleid” op lokaal niveau. Omdat, nog steeds volgens de conceptnota, preventie, interventie en nazorg samen dienen te gaan in de lokale aanpak, werd het van belang geacht dat lokale besturen samenwerken met partners uit zowel de veiligheids- als de sociale sector.<sup>79</sup>

Naast de ondersteuning van steden en gemeenten en de “afstemming tussen de noden van lokale actoren en de subsidiërende overheid”, zag de overheid voor zichzelf ten slotte ook een rol weggelegd met betrekking tot de “bovenlokale expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken ter ondersteuning van het lokaal beleid inzake preventie van radicalisering”. De zorg was om de expertise en kennis die in specifieke lokale contexten opgebouwd was op een efficiënte manier te delen met andere steden en gemeenten. Daarvoor was coördinatie op bovenlokaal niveau nodig. Dit sloot ook aan bij een nood die op lokaal niveau ervaren werd: “De steden hebben in het verleden reeds te kennen gegeven dat er nood is aan een structuur waarin de verschillende lokale initiatieven en expertise verzameld en gedeeld kunnen worden, zonder dat de steden hierin zelf een trekkersrol moeten opnemen.”<sup>80</sup>

Samengevat vertrok het Vlaamse beleid dus in sterke mate van het belang van het lokale bestuursniveau in de aanpak van gewelddadige radicalisering. Daarbij bleek de Vlaamse overheid in haar beleidsintenties aandacht te schenken aan zaken als de samenhang tussen preventie en repressie, een integrale benadering van preventie waarbij zowel aandacht gaat naar de persoonsgerichte aanpak als naar brede preventie, en een bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op hoe deze zaken concreet invulling kregen in het Vlaamse actieplan. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we dan hoe deze intenties en doelstellingen in de lokale praktijk ervaren en gerealiseerd worden.

Het geactualiseerde actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering uit 2017 bestaat uit veertien acties die elk ressorteren onder één van vijf beleidslijnen: 1) coördinatie en samenwerking in de uitvoering; 2) ondersteunen van de lokale aanpak; 3) organiseren van een persoonsgerichte aanpak; 4) versterken van kennis en expertise; en 5) mobiliseren van het middenveld. In de analyse hieronder gaan we dieper in op hoe de lokale dimensie concreet uitgewerkt wordt in het actieplan. We concentreren ons hier vooral op de drie speerpunten en bespreken de maatregelen in het actieplan waarin de lokale dimensie aan bod komt. We vangen aan met de ondersteuning van de lokale regierol.

## 4.2 De lokale regierol

De maatregelen onder de beleidslijn ‘ondersteunen van de lokale aanpak’ vormen de ruggengraat van het Vlaamse beleid inzake de lokale dimensie in de preventie van gewelddadige radicalisering. Met name onder actie 4 (‘ondersteuning van de gemeentelijke regierol’) worden een aantal maatregelen gebundeld die de lokale besturen moeten versterken in hun aanpak. We staan vooral stil bij actie 4.1 op basis waarvan de financiële middelen vrijgemaakt werden om steden en gemeenten te ondersteunen.

### 4.2.1 Financiële ondersteuning van gemeenten

Actie 2.1 van het eerste actieplan uit 2015 vermeldde dat “gemeenten met een (acute) radicaliseringsproblematiek” financieel ondersteund zouden worden in het opnemen van hun regierol inzake het ordenen en afstemmen van het lokaal aanbod, inclusief het bijkomende aanbod dat voorzien wordt door de Vlaamse Overheid. In de toelichting bij deze actie werd gesteld dat de overheid zich hiervoor zou baseren “op een objectieve analyse van de (potentiële) risico’s en dreiging”. Voor de ondersteuning werd 500.000€ voorzien binnen de reguliere middelen van het Agentschap Binnenlands Bestuur.<sup>81</sup> In dit hoofdstuk werpen we een blik op de uitgangspunten, doelstellingen en werkwijze van deze ondersteuning. In het volgende hoofdstuk gaan we dan na hoe de negen gesubsidieerde lokale besturen deze ondersteuning ervaren.

Een belangrijk uitgangspunt van de financiële ondersteuning was dat de Vlaamse overheid middelen wilde verstrekken op basis van noden zoals die door aanvragende steden en gemeenten zelf aangegeven werden. Er werd geen omstandig kader uitgewerkt van criteria en vereisten waaraan aanvragers moesten voldoen, noch werd vanuit de overheid op voorhand vastgelegd naar welke soort projecten of behoeften de ondersteuning moest gaan. De concrete invulling van het project werd dus open gelaten. De keuze om geen omstandig kader te formuleren waaraan aanvragers moesten voldoen, kwam voort uit enkele overwegingen. Enerzijds vertrok de overheid van het uitgangspunt dat de lokale besturen ruimte moesten krijgen om zelf te bepalen wat in hun geval het beste zou werken. Anderzijds was de overheid ook zelf nog zoekende naar manieren om adequaat invulling te geven aan het beleid.<sup>82</sup> Op dat moment hadden de bovenlokale overheden nog niet veel kaders ontwikkeld, en men wilde vooral de expertise van het lokale niveau naar boven halen, versterken en verspreiden, en te weten komen welke van de lokale experimenten successen boekten. In algemene zin mikte men er vooral op de lokale besturen te versterken in hun rol als aanspreekpunt en draaischijf om het bestaande en bijkomende aanbod van trajecten door onderwijs, welzijn, tewerkstellingsactoren en jeugdwerk op elkaar af te stemmen en te zorgen dat de juiste personen in de juiste trajecten terechtkomen. Er werd met andere woorden vertrouwd op het gericht inzetten van reguliere diensten, in de geest van het actieplan. Daarom werd in de projectoproep gesteld dat de projectsubsidies de gemeenten moesten helpen om hun lokale regiefunctie te versterken, niet alleen om het lokale aanbod te coördineren en af te stemmen, maar ook om voor coördinatie en afstemming te zorgen tussen de verschillende betrokken

partners op lokaal niveau (zoals onderwijspartners, lokaal jeugdwerk, VDAB en andere tewerkstellingsactoren, welzijnspartners,...). Het was daarbij niet de bedoeling dat steden en gemeenten “allerlei nieuwe initiatieven” zouden opzetten, “maar wel dat ze vanuit hun rol als regisseur de aanwezige instrumenten optimaal (zouden) aanwenden en afstemmen”. De projectoproep vermeldde voorts dat steden en gemeenten, als lokaal aanspreekpunt, “een visie en beleid uit(werken) omtrent de preventie van radicalisering en, indien relevant, de opvolging van terugkeerders”.<sup>83</sup>

Een tweede belangrijke beleidskeuze was te werken op basis van projectsubsidies en niet van structurele subsidiëring. Deze keuze voor projectwerking kwam voort uit een tweeledige argumentatie. Enerzijds zag men in projecten mogelijkheden om te experimenteren, gaandeweg kennis op te bouwen, expertise in het middenveld te betrekken en te valoriseren, en de opgedane kennis in een latere fase breder te verspreiden en te delen. Anderzijds speelde ook de overweging dat projectsubsidies de mogelijkheid boden om snel te gaan. Men ervaarde een acute nood en een dringende vraag van lokale besturen die middelen nodig hadden om een praktijk op te bouwen. Projectsubsidies werden gezien als een antwoord dat op korte termijn en binnen de budgettaire beperkingen geboden kon worden. Tegelijkertijd was duidelijk dat het werken met projectsubsidies, in tegenstelling tot een structureel subsidiekanaal, ook uitdagingen stelde, met name wat continuïteit en een duurzame verankering van de ondersteuning betrof (zie hieronder).<sup>84</sup>

De projectoproep werd in de loop van 2015 gelanceerd. In de toelichting werd gedefinieerd dat de oproep gericht was naar “steden en gemeenten die te kampen hebben met een acute problematiek van radicalisering. Dit wil zeggen dat de betreffende steden en gemeenten reeds geconfronteerd werden met vertrekkers, terugkeerders of kunnen aantonen dat ze op hun grondgebied te maken hebben met jongeren die (risico lopen te) worden aangetrokken tot (gewelddadige) radicalisering.”<sup>85</sup> Een zestiental steden en gemeenten deed een aanvraag. Volgens de administratie had dit aantal, dat als veeleer laag werd ingeschat, te maken met het feit dat veel lokale besturen geen personen van hun grondgebied hadden zien vertrekken en dus ook geen probleem ervaarde. Niettemin waren er ook gemeenten die een bredere blik hanteerden en, zonder dat ze al effectief met vertrekkers waren geconfronteerd, toch de nood voelden om preventief te werken rond de problematiek van gewelddadige radicalisering.<sup>86</sup>

De selectie van te ondersteunen gemeenten gebeurde op basis van een reeks criteria die in de projectoproep omschreven werden. Naast aspecten als budget en projectplanning werd gekeken naar zaken als ‘problematiek’, ‘aanpak’ en ‘beoogde resultaten’. Wat de problematiek betrof, moesten aanvragers het probleem met betrekking tot radicalisering in hun stad of gemeente aantonen. De overheid stelde voorop dat de selectie zou gebeuren op basis van “een objectieve analyse van de (potentiële) risico’s en dreiging”. Aanvragers konden dit aantonen op basis van een omgevingsanalyse, verslagen van de gemeenteraad, bestaande plannen of initiatieven, enz. Ze moesten ook aantonen reeds initiatieven te hebben genomen rond de aanpak van de problematiek. Naast een probleemdefiniëring werd aanvragers gevraagd om werkvormen en doelstellingen te omschrijven: op welke wijze ze de geschetste problematiek wilden aanpakken, welke resultaten ze beoogden, en

hoe ze het verband zagen tussen de geplande stappen en het beoogde resultaat.<sup>87</sup> De Vlaamse overheid ging er bij de beoordeling van de aanvragen wel vanuit dat de focus van de aanpak en de invulling van de lokale regierol breed genoeg moest zijn. Een loutere focus op FTF's werd als te beperkt gezien voor het toekennen van subsidies. De overheid wilde ook dat gekeken werd naar wat er nodig is om processen van gewelddadige radicalisering te voorkomen en de voedingsbodems hiervoor weg te nemen.<sup>88</sup> Op Vlaams niveau wilde men de lokale besturen de ruimte bieden om zelf specifieke noden aan te duiden in de preventie van extremisme, alsook om gemeenten die potentieel succesvol preventief beleid voeren, en geen FTF's kennen op hun grondgebied, verder te ondersteunen.<sup>89</sup>

Uiteindelijk werden negen gemeenten geselecteerd die financieel ondersteund zouden worden: Aalst, Antwerpen, Gent, Maaseik, Mechelen, Menen, Oostende, Vilvoorde en Zele. De projecten gingen van start op 1 maart 2016<sup>90</sup> en werden sindsdien jaarlijks verlengd.<sup>91</sup> Om de voortgang van de projecten op te volgen werd beroep gedaan op verschillende kanalen, zoals directe contacten met de gemeenten, communicatie met de VVSG en de jaarlijkse verlenging van de subsidie, waarvoor evaluaties en voortgangsrapportages opgesteld moesten worden.<sup>92</sup>

**Tabel 2: Projecten gesubsidieerd in het kader van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering**

Project	Budget (jaarlijks verlengd 2016-2020)
Aalst	61.400€
Antwerpen	82.300€ (2019: 80.000€) <sup>a</sup>
Gent	71.041€
Maaseik	60.295€
Mechelen	55.000€
Menen	58.500€
Oostende	38.000€
Vilvoorde	85.000€
Zele	56.775€
<b>Totaal</b>	<b>568.311€</b>

Bron: Tussentijdse rapportage december 2018 bij het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

Een laatste kwestie waar we kort bij stilstaan is die van de continuïteit en de duurzaamheid van de financiële inspanningen van de Vlaamse overheid. In de literatuurverkenning kwam de duurzaamheid van beleid naar boven als een belangrijk aandachtspunt. Zoals zonet werd aangehaald, is een duurzame verankering van beleidsinspanningen die op basis van projectsubsidieering verstrekt worden altijd een uitdaging. Om hierop in te spelen, vermeldde de projectoproep dat aanvragers dienden te omschrijven welke initiatieven ze zouden nemen om de resultaten van de ondersteuning

<sup>a</sup> Bron: schriftelijke communicatie Agentschap Binnenlands Bestuur, 26 mei 2020.

duurzaam te verankeren en hoe de opgedane kennis en resultaten zouden worden overgedragen naar andere steden en gemeenten.<sup>93</sup> Ook in de jaarlijkse rapportages werd steeds gevraagd hoe de gemeenten de ondersteunde inspanningen zouden verankeren.<sup>94</sup> Hoewel men zich bewust was van de risico's en de specifieke nadelen die projectsubsidies met zich meebrengen, legde de Vlaamse overheid dus een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor de duurzame verankering van de gesubsidieerde inspanningen bij de lokale besturen. Men was wel van oordeel dat dit van bij aanvang duidelijk gecommuniceerd werd.<sup>95</sup>

De duurzame verankering van de resultaten van de projectsubsidies blijkt in de praktijk echter niet vanzelfsprekend, zeker niet in de kleinere gemeenten, die daarvoor niet altijd over de nodige middelen en de capaciteit beschikken.<sup>96</sup> In het volgende hoofdstuk, waarin we de resultaten van onze bevraging van de negen gemeenten weergeven, gaan we dieper op deze kwestie in.

Al bij al was het beleidsopzet met betrekking tot de financiële ondersteuning van de lokale regierol van gemeenten met een hoog risicopotentieel (actie 4.1) weinig sturend. Het actieplan zelf blijft summier in termen van de uitgangspunten, doelstellingen, doelgroep en werkwijze van deze actie. In de projectoproep werden deze aspecten van het beleidsopzet iets omstandiger uiteengezet.

#### **4.2.2 Verdere maatregelen ter ondersteuning van de gemeentelijke regierol**

Naast acties 4.1 (financiële ondersteuning van negen gemeenten) en 4.3 (advies en ondersteuning door de VVSG) voorziet het actieplan van 2017 in een reeks verdere maatregelen om de gemeentelijke regierol te ondersteunen. Omdat we in onze analyses in het volgende hoofdstuk vooral focussen op de ondersteuning van de negen gemeenten, de rol van de VVSG en de persoonsgerichte aanpak, beperken we ons in deze paragraaf tot een beschrijving van deze acties.

Actie 4.2 (een nieuwe maatregel in het in 2017 geactualiseerde actieplan) voorzag in financiële ondersteuning van een aantal verstedelijkte kernen binnen het arrondissement Halle-Vilvoorde die geconfronteerd worden met de grootstedelijke problematieken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Concreet voorzag het actieplan voor 2017-2019 jaarlijks 3.000.000€ voor de gemeenten Vilvoorde, Dilbeek en Halle. Behalve dat de gemeenten de middelen onder andere konden inzetten “in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering”, vermeldde het actieplan weinig over de doelstellingen en de concrete maatregelen of projecten waarvoor deze middelen ingezet konden worden. De voortgangsrapportages van de Vlaamse overheid vermelden alleen dat de gesubsidieerde gemeenten geselecteerd werden “op basis van een aantal demografische en armoedecriteria” en dat “de middelen de besturen (moeten) helpen om structurele antwoorden te kunnen bieden op grootstedelijke problematieken in hun gemeente”. Waar Vilvoorde jaarlijks 1.550.000€ kreeg toegekend, was dat voor Dilbeek en Halle respectievelijk 854.000€ en 641.000€.<sup>97</sup>

Actie 4.4 voorziet, binnen de reguliere middelen, in advies en ondersteuning door het Agentschap Integratie en Inburgering aan gemeenten, lokale diensten en voorzieningen bij vragen over interculturaliteit, samenleven in diversiteit en sociale samenhang. Het plan vermeldt bij wijze van voorbeeld vragen als “hoe het samenleven bevorderen in buurten waar mensen van verschillende herkomst samenleven?”; “hoe de dienstverlening toegankelijk maken voor mensen met een buitenlandse herkomst?” en “hoe mensen met een buitenlandse herkomst betrekken bij het lokale beleid?” Het actieplan vermeldt tot slot dat het aanbod prioritair ter beschikking zal worden gesteld van gemeenten met een radicaliserings- of polariseringsproblematiek.

Met actie 4.5 werd de intentie geformuleerd om binnen de reguliere middelen in te zetten op “de versterking van de sociale samenhang en de creatie van duurzame verbinding op gemeentelijk of wijkniveau”. Deze beleidsintentie werd kort gemotiveerd door toe te lichten dat men op deze manier wilde bijdragen “aan de leefbaarheid en de veiligheid en kunnen mogelijke voedingsbodems voor gewelddadige radicalisering worden aangepakt”. In dit kader was het ook de bedoeling “succesvolle methodieken en interventies en inspirerende praktijkvoorbeelden” te inventariseren en te verspreiden naar de gemeenten. De voortgangsrapportages verduidelijken dat in het kader van deze actie een inventaris werd opgesteld met goede praktijken, methodieken en interventies die betrekking hebben op “de versterking van de sociale samenhang en de creatie van duurzame verbinding”.<sup>98</sup> Door middel van een digitale databank worden deze toegankelijk gemaakt worden voor alle Vlaamse gemeenten.<sup>99</sup>

Actie 4.6 vermeldde dat met middelen van het Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie een projectoproep zou worden gelanceerd voor projecten rond “normen en waarden, rechten en plichten en actief en gedeeld burgerschap”. Het actieplan licht deze actie summier toe door te stellen dat het “om de verspreiding van extremisme geen kans te geven, van belang (is) dat de onderliggende normen en waarden van de rechtsstaat worden gedeeld en uitgedragen”. Daarom werd een oproep gelanceerd naar gemeenten en de VGC om “vanuit hun regierol en in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, initiatieven te nemen rond normen en waarden, rechten en plichten en actief en gedeeld burgerschap”. Over de selectiecriteria werd alleen vermeld dat de projecten “onder meer beoordeeld (worden) op basis van hun doelgroepgerichtheid”. De voortgangsrapportages maken duidelijk dat de oproep in de loop van december 2017 gelanceerd werd en dat 7 projecten geselecteerd werden, 6 lokale projecten en 1 project dat instaat voor monitoring en evaluatie. De tabel hieronder vermeldt welke concrete projecten middelen ontvingen. De projecten gingen van start op 1 mei 2018 en liepen tot april 2020.<sup>100</sup>

**Tabel 3: Projecten gesubsidieerd in het kader van actie 4.6 van het Vlaamse actieplan (2017)**

Project	Budget
De mensen maken de stad - Mechelen	249.709,63€
DIA: Diversiteit in Actie - Sint-Niklaas	250.000€
Droom-Denk-Durf-Doe - Genk	212.902,99€
Roots - Leuven	250.000€
Vrijwilligerswerk in functie van actief en gedeeld burgerschap - Antwerpen	234.057,60€
Dialogo vindt oplossingen - Beringen	209.986,56€
Monitoring en evaluatie van projecten rond actief en gedeeld burgerschap in Vlaanderen - KU Leuven	199.990,85€

Bron: Tussentijdse rapportage december 2018 bij het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

Met actie 4.7 wilde het actieplan “structureel (inter)sectoraal overleg” garanderen door lokale en Vlaamse ambtenaren en organisaties samen te brengen. Doelstelling was dat deze actoren elkaars aanbod leren kennen, noden afstemmen en efficiënte werkafspraken maken. Onder de doelgroep werden begrepen “organisaties of personen die een rol hebben in de aanpak van radicalisering”. Concrete werkvormen en methodieken werden toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden: “1) in kaart brengen van lokale noden in de verhouding tussen onderwijsactoren en gemeenten om op basis daarvan gerichte vormingsmomenten te organiseren; 2) vormingsmomenten organiseren voor ambtenaren en medewerkers die directe contacten hebben met scholen (o.a. onderwijsinspectie, LOP-deskundigen,...) en voor hen handvatten ontwikkelen; en 3) structureel sectoroverleg waarbij er wordt afgestemd met koepelorganisaties en lokale organisaties die werken rond positieve identiteitsontwikkeling (o.a. De Ambrassade, VVJ, Formaat, JES, Uit de Marge, Groep Intro en verschillende lokale organisaties) via specifieke ondersteuning en/of belangenvertegenwoordiging van jongeren (vooral deze met een hoge kwetsbaarheid) en hun begeleiders”.

## 4.3 Bovenlokale coördinatie en afstemming

In de literatuurverkenning kwam het belang van bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis naar voren als een belangrijke randvoorwaarde van adequaat beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. In de actieplannen van de Vlaamse overheid van 2015 en 2017 wordt er in verschillende acties aandacht besteed aan coördinatie in de uitvoering van het beleid en aan kennisuitwisseling. Naast coördinatie van het beleid op Vlaams niveau door het Vlaams Platform Radicalisering kennen de actieplannen ook een sleutelrol toe aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), met name inzake bovenlokale afstemming, kennisuitwisseling en expertiseontwikkeling.

### 4.3.1 Het Vlaams Platform Radicalisering

Om te zorgen voor informatiedeling, afstemming en coördinatie, zowel intern als met andere overheden, voorzien de actieplannen dat aanspreekpunten vanuit de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid op regelmatige basis samenkomen in het Vlaams Platform Radicalisering (actie 1.1, actieplan 2017). Het Agentschap Binnenlands Bestuur coördineert de werking van het Platform. Om informatie-uitwisseling en afstemming met de federale overheid te faciliteren, worden vertegenwoordigers van het OCAD en de FOD Justitie betrokken bij het overleg. Ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), die instaat voor de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is vertegenwoordigd. Belangrijk in het kader van dit onderzoek is dat, “in functie van de afstemming met de lokale overheden”, ook een vertegenwoordiger van de VVSG op de bijeenkomsten van het platform aanwezig is. Verder vermeldt het actieplan van 2017 weinig over de doelstellingen en werkwijze van het platform.

Onder de ‘coördinatie op Vlaams niveau’ valt voorts een actie (1.4, actieplan 2017) die een “overzichtelijke informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod inzake de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering” vooropstelt. De bedoeling is dat de verschillende beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid “zorgen voor een duidelijke, laagdrempelige (en gezamenlijke) communicatie over het beleid en het aanbod”. In de eerste versie van het actieplan uit 2015 was ook voorzien dat structureel overleg gefaciliteerd zou worden tussen lokale actoren en de subsidiërende overheid (actie 2.5, actieplan 2015). Bedoeling was om op lokaal niveau ambtenaren en organisaties samen te brengen zodat ze elkaar en het bestaande aanbod zouden leren kennen, noden afstemmen en efficiënte werkafspraken kunnen maken.

### 4.3.2 De VVSG als sleutelactor in bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling

Naast het Vlaams Platform Radicalisering geven de actieplannen wat afstemming en uitwisseling van kennis tussen het bovenlokale en lokale niveau betreft ook een sleutelrol aan de VVSG. Het actieplan van 2015 vermeldde onder actie 3.1 dat “de VVSG instaat voor expertiseontwikkeling en kennisdeling inzake de lokale aanpak van radicalisering”. In de toelichting bij deze actie (“We versterken bovenlokale expertiseontwikkeling en ontsluiten goede praktijken ter ondersteuning van het lokaal beleid inzake preventie van radicalisering”) werd deze beleidskeuze als volgt gemotiveerd:

Sinds de problematiek van de Syriëstrijders het licht zag, werden er lokaal reeds heel wat initiatieven genomen en expertise en knowhow opgebouwd. Deze informatie is echter slechts in beperkte mate gedocumenteerd en bijgevolg niet ontsluitbaar naar andere steden die met een gelijkaardige problematiek kampen of preventieve maatregelen wensen te nemen. Er is nood aan een structuur waarin de verschillende lokale initiatieven en expertise verzameld en gedeeld kunnen worden, zonder dat de steden hierin zelf een trekkersrol moeten opnemen.

Het actieplan van 2015 voorzag in een jaarlijkse projectsubsidie aan de VVSG om een voltijdse medewerker in dienst te nemen. Deze persoon moest instaan voor “kennisverzameling, expertiseontwikkeling en kennisdeling rond lokale aanpak van radicalisering onder meer door middel van: organisatie van intervisie; organisatie van studiedagen; documenteren en ontsluiten van goede praktijken (draaiboek); en een aanspreekpunt te bieden voor lokale besturen met vragen”. Daarvoor werd jaarlijks 114.000€ vrijgemaakt.

In het geactualiseerde actieplan van 2017 werd deze actie verlengd. De ondersteuning door de VVSG in een bovenlokale rol valt in het geactualiseerde plan onder beleidslijn 2 (‘ondersteunen van de lokale aanpak’), en dan in het bijzonder onder actie 4 (‘ondersteuning van de gemeentelijke regierol’). Onder actie 4.3 voorziet het actieplan in “advies en ondersteuning door de VVSG van gemeenten, via expertiseontwikkeling en kennisdeling inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering”. Concrete initiatieven die het actieplan daarbij vermeldt zijn het fungeren als een helpdesk voor gemeenten voor advies en ondersteuning op maat; het samenbrengen van lokale ambtenaren met het oog op netwerkvorming en intervisie; het in kaart brengen van ondersteuningsnoden; het bundelen van goede praktijken; de opmaak van en het meewerken aan ondersteunende publicaties; de organisatie van studiedagen; plaatsbezoeken i.f.v. advies en ondersteuning op maat en deelname aan lokaal overleg; en internationale uitwisseling. Het actieplan van 2017 voorzag daarvoor 344.575€ voor de periode 2017–2019. Deze actie werd verlengd tot januari 2021.<sup>101</sup>

Tijdens de eerste jaren werden inderdaad een aantal nieuwe zaken geïntroduceerd, zoals een handleiding voor een lokale aanpak van radicalisering<sup>102</sup> en twee werkgroepen. De eerste drie jaren van de ondersteuning (2015–2017) werd de subsidie op jaarlijkse basis verlengd, met bijhorende jaarlijkse rapportage en evaluatie. In 2017 koos de Vlaamse overheid ervoor de subsidie voor een termijn van drie jaar toe te kennen, wat de VVSG meer mogelijkheden bood, bijvoorbeeld om regionale overlegplatformen uit te bouwen. Tegelijkertijd bleef ook binnen de VVSG een zekere vrees bestaan met betrekking tot de duurzame verankering van de inspanningen. Anderzijds ziet men ook hier de voordelen van projectwerking, omdat die het mogelijk maakt op basis van specifieke expertise bruggen te slaan tussen verschillende beleidsdomeinen, zoals veiligheid en integratie.<sup>103</sup>

## 4.4 De persoonsgerichte aanpak

Naast het ondersteunen van de lokale regierol en coördinatie en samenwerking in de uitvoering is een derde speerpunt van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering het organiseren van een persoonsgerichte aanpak. Het actieplan van 2017 concretiseert dat in actie 6 onder de noemer ‘begeleiding van geradicaliseerde personen’. Voor deze studie is vooral maatregel 6.1 relevant. Deze maatregel voorziet (binnen de reguliere middelen) in “ondersteuning van gemeenten en socio-preventieve actoren in het kader van de begeleiding van geradicaliseerde personen,

onder meer via disengagementstrajecten, en, hierbij aansluitend, de uitbouw van LIVC's". Deze aanpak, vermeldt het plan, wordt via het Vlaams Platform afgestemd.

In dit rapport gaan we niet in op de specifieke kwestie van de disengagementstrajecten<sup>104</sup>, maar we staan wel stil bij de werking van de LIVC's op lokaal niveau. De LIVC's – voluit de Lokale Integrale Veiligheidscel–Radicalisme, Extremisme, Terrorisme' – werden ingesteld door de omzendbrief 'FTF' van 21 augustus 2015 en de omzendbrief 'FTF/HTF/HP' van 22 mei 2018, beide geïnitieerd door de ministers van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en van Justitie. De LIVC-R werd wettelijk verankerd door de wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme van 30 juli 2018.<sup>105</sup> Kort samengevat is de LIVC een overlegplatform voor de casusgerichte aanpak van individuen waarin de burgemeester, de lokale politie en relevante lokale sociopreventieve, sociocuratieve en maatschappelijke diensten en partners samen kunnen komen. Van de veiligheidsdiensten is een information officer van de lokale politie aanwezig. Het voorzitterschap ligt bij voorkeur bij de burgemeester of een preventie-ambtenaar. De dubbele doelstelling van de LIVC bestaat zowel in vroegdetectie, waarbij elke partner casussen kan aanmelden, als in het uitwerken van opvolgingstrajecten. De mogelijkheid wordt opengelaten om naast 'een operationele tafel' voor het casemanagement ook een strategische overlegtafel te organiseren. Een LIVC vertrekt van de idee een aanpak op maat te voorzien bij meldingen over een potentieel radicaliserend individu, met name door diverse betrokken actoren samen aan tafel te brengen. Maar daarnaast kan een LIVC ook een aftoetsend kader bieden bij socio-preventieve actoren die gealarmeerd of ongerust zijn. Voor de formele oprichting van de LIVC's bestonden in de pilootsteden al vergelijkbare overlegtafels en was er ook al ervaring met een dergelijke ketenaanpak en 'multi-actor benadering' in de aanpak van problematieken zoals drugs en intrafamiliaal geweld.<sup>106</sup>

Hoewel de wet elke gemeente verplicht om een LIVC op te richten (maar niet noodzakelijk samen te komen), wordt tegelijk ook ruimte gelaten aan de lokale besturen om de LIVC een eigen invulling te geven, op maat van de lokale context. Lokale besturen worden verondersteld enerzijds afspraken en een rolverdeling op te maken en, in functie van de lokale noden, te bekijken welke diensten die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten vallen, zoals justitiehuisen, VDAB, onderwijs etc., uitgenodigd zullen worden op het overleg. De wet bepaalt alleen de minimale samenstelling van de overlegtafel, met name de burgemeester, de lokale preventie-ambtenaar en de *information officer* van de lokale politie.<sup>107</sup> Een probleem dat de afgelopen jaren voor heel wat onduidelijkheid heeft gezorgd, was de kwestie van het beroepsgeheim indien diverse actoren, zowel uit de veiligheids- als de preventieve en sociale sector, samenkomen om individuele dossiers te bespreken. De wet van 30 juli 2018 tot oprichting van een Lokale Integrale Veiligheidscel maakte daarom een juridische verbinding met art. 458ter van het Strafwetboek om informatie-uitwisseling in het kader van een LIVC mogelijk te maken. Dit maakt het voor deelnemers aan een LIVC mogelijk om het beroepsgeheim te schenden tijdens de vergaderingen. De federale wettelijke regeling geldt echter alleen voor de deelnemers die onder een federale bevoegdheid vallen. Om de positie uit te klaren van de deelnemers die in een bevoegdheidsdomein van de deelstaten werken, zoals welzijn of onderwijs, werkt men aan een decretale regeling. De Vlaamse minister

van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen kondigde in zijn beleidsnota van 2019 aan een “decretaal kader [te] creëren zodat medewerkers van Vlaamse diensten en voorzieningen kunnen deelnemen aan een LIVC, zonder dat ze daarbij hun eventuele beroepsgeheim schenden.”<sup>108</sup> Dit zal verduidelijken wat er kan en niet kan op vlak van deelname en informatiedeling.

Hoewel de LIVC's een federaal initiatief zijn, vermeldt dus ook het Vlaamse actieplan deze structuur als een belangrijk instrument in de uitbouw van een persoonsgerichte aanpak in de preventie van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau. De toelichting bij de maatregel in het actieplan die de LIVC's vermeldt, is omstandiger dan bij andere acties met betrekking tot de lokale aanpak. Vertrekkend van een definitie van ‘disengagementstrajecten’ als “trajecten die sociale re-integratie beogen” en die, op maat van een individu, ingrijpen “op meerdere levensdomeinen en werkzame factoren”, wordt de klemtoon gelegd op de betrokkenheid van meerdere actoren. De begeleiding, zo wordt gesteld, omvat “zowel veiligheids- als sociopreventieve begeleidingsaspecten” en dient te gebeuren binnen een lange termijnperspectief. Zo kan de continuïteit van de persoonsgerichte opvolging verzekerd worden. Trajecten sluiten best zo nauw mogelijk aan bij de lokale realiteit van het individu en steunen dan ook best op lokale partners.

De Vlaamse overheid vertrok in haar visie op de persoonsgerichte aanpak aldus van een ‘multi-actor benadering’. Dat wordt als zodanig ook expliciet benoemd in actie 6.3 die samenwerking met het Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichten vooropstelt in het uitwerken van een gezamenlijke aanpak voor de disengagements- en begeleidingstrajecten. Bij deze actie wordt vermeld dat deze trajecten vertrekken van een “multi-agency approach” en gelinkt zijn “aan de regierol van de gemeenten in het kader van de werking van de LIVC”.

Deze multi-actor en meerzijdige benadering blijkt ook uit de toelichting bij actie 6.1 dat bij het opbouwen van trajecten verschillende domeinen in rekening moeten worden genomen, zoals “psychosociale begeleiding, opleiding en tewerkstelling, trauma- of gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg, waaronder ook de verslavingszorg, betrokkenheid en begeleiding van de sociale context en het betrekken van personen die een alternatief discours aan het gedachtengoed van gewelddadig extremisme kunnen bieden, zoals personen met een religieuze autoriteit en andere steunfiguren”.

Deze ‘multi-agency’ benadering in de persoonsgerichte aanpak hangt samen met de visie die het Vlaamse actieplan lijkt te hanteren met betrekking tot de oorzaken van radicalisering. Zonder een omstandig uitgewerkt, coherent verklarend model naar voren te brengen, wijst het actieplan op een veelheid aan factoren en oorzaken om processen van gewelddadige radicalisering te verklaren (zie hieronder paragraaf 4.5). Deze visie lijkt te worden doorgetrokken in het uitgangspunt dat men in de persoonsgerichte aanpak best werkt met maatwerk en geval-per-geval nagaat welke partners best betrokken worden bij de begeleidingstrajecten.<sup>109</sup>

Het actieplan vermeldt onder actie 6.1 tot slot enkele concrete initiatieven die in het kader van deze maatregel genomen worden. Relevant voor dit onderzoek zijn onder meer:

- het meewerken aan het initiatief van de federale overheid om een geïntegreerde en sluitende handleiding over LIVC's te ontwikkelen, waarbij ook het luik 'disengagementstrajecten' wordt meegenomen, en met vanuit de Vlaamse overheid aandacht voor de deelname van de Vlaamse socio-preventieve actoren;
- de verspreiding en bekendmaking van goede praktijken (bv. Radix-tool);
- informatieverspreiding over beroepsgeheim/ambtsgeheim binnen de betrokken sectoren.

In het volgende hoofdstuk gaan we door middel van een bevraging van vertegenwoordigers van de negen gesubsidieerde gemeenten na hoe de Vlaamse benadering van de persoonsgerichte aanpak ervaren en in uitvoering gebracht wordt.

## 4.5 Gedeelde conceptuele en verklarende kaders

Zoals we hierboven hebben uiteengezet, ligt aan elke strategie om gewelddadige radicalisering en terrorisme te voorkomen een visie op oorzaken ten grondslag, of die nu expliciet uitgewerkt en toegelicht wordt of eerder impliciet blijft. In de conceptnota en de actieplannen van de Vlaamse overheid wordt geen omstandige of systematische theoretische uiteenzetting geboden over het verklarend model waarvan de overheid vertrekt om gewelddadige radicalisering te begrijpen. Niettemin bieden de beleidsdocumenten wel enkele indicaties van hoe de Vlaamse overheid gewelddadige radicalisering conceptualiseert.

De Vlaamse overheid lijkt in haar analyse van gewelddadige radicalisering een vrij brede blik te willen hanteren. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat "specifieke maatregelen ter preventie van radicalisering enkel zinvol (zijn) indien tegelijkertijd wordt ingezet op een inclusieve samenleving, waar elkeen zich thuis voelt en dezelfde kansen krijgt". In dat licht lijkt men te verwijzen naar factoren als identiteit, verbondenheid en relatieve deprivatie. Onmiddellijk voegt men daar wel aan toe dat "de casuïstiek van de reeds vertrokken Syriëstrijders" duidelijk maakt dat "radicalisering zeker niet alleen toe te schrijven is aan kansarmoede of sociaaleconomische achterstand". Het actieplan probeert tegelijk ook voorzichtig te blijven, wat blijkt uit de opmerking dat "het belangrijk (is) om niet in de val te trappen van het 'culturaliseren' van deze problematiek". Uit onderzoek blijkt immers, zo vermeldt de conceptnota uit 2015, "dat een radicaliseringsproces vanuit welke ideologie ook (rechts-extremisme, dierenrechtenactivisme, links radicalisme,...) dezelfde mechanismen volgt". In dat licht wordt ook gesteld dat men de nodige voorzichtigheid aan de dag wil leggen in het spreken over 'moslimradicalisering': "We willen met dit beleid allerm minst een bepaalde bevolkingsgroep viseren. (...) Een beleid gericht op het vermijden dat jongeren aansluiten bij extremistische groeperingen, alsook de communicatie over dit beleid, moet op zo'n manier worden aangepakt dat we niet datgene verder in de hand werken wat we eigenlijk wensen aan te pakken."<sup>110</sup>

Samengevat wordt in de conceptnota en de actieplannen geen omstandig theoretisch kader uitgewerkt om processen van gewelddadige radicalisering te verklaren. Men lijkt de blik open te willen houden voor een veelheid aan verklarende variabelen (van sociaalpsychologische dynamieken tot ideologische en religieuze factoren) alsook voor de complexiteit van het fenomeen.<sup>111</sup> Dat kan enerzijds het voordeel hebben van flexibiliteit in de analyse en de aanpak, maar anderzijds kan het ook leiden tot conceptuele vaagheid, een gebrek aan systematiek in de beleidspraktijk en verwarring bij actoren op het terrein.

Een aanbeveling in de literatuur die we in het vorige hoofdstuk bespraken, wijst erop dat wanneer de uitvoering van het beleid samenwerking tussen verschillende overheden vereist, deze overheden in de mate van het mogelijke best vertrekken van gedeelde modellen, die bovendien best zo adequaat mogelijk aansluiten bij de wetenschappelijke kennisbasis. Het actieplan maakt nergens concreet duidelijk of en hoe men in de beleidsuitvoering en de samenwerking met lokale besturen streeft naar gedeelde verklarende modellen. Wel is er in meer generieke termen meermaals sprake van het ‘verspreiden van expertise, goede praktijken en methodieken’. In actie 9.1 wordt bijvoorbeeld gesproken over “(intersectorale) expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken, methodieken en materialen”, waarbij concreet vermeld wordt dat voor “met actoren betrokken bij de preventie van radicalisering” intersectorale intervisies zal organiseren “om te komen tot afstemming”, bijvoorbeeld “in het kader van de betrokkenheid bij de LIVC’s”.<sup>112</sup> Ook over de vraag of en hoe men wil waarborgen dat de gehanteerde conceptuele en verklarende kaders aansluiten bij de wetenschappelijke kennisbasis is in de actieplannen geen concrete uiteenzetting te vinden. Wel is uit de beleidsdocumenten in meer algemene zin een zorg op te maken dat het Vlaamse P/CVE-beleid in voldoende mate aansluit bij inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. De conceptnota uit 2015 vermeldde bijvoorbeeld dat de overheid een onderzoeksagenda zou beheren met betrekking tot radicalisering om het fenomeen “te monitoren”, bijvoorbeeld wat betreft het profiel van ‘radicaliserende’ jongeren, zodat de overheid tijdig zou “kunnen inspelen op een wijzigende context en beleidsmatig (kan) bijsturen indien nodig”.<sup>113</sup>

In het volgende hoofdstuk gaan we na van welke visie op oorzaken en processen de lokale besturen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering vertrekken en of zij inspanningen zien om te maken dat alle betrokken overheden, zowel lokaal als bovenlokaal, hun beleidspraktijk baseren op gedeelde verklarende kaders.

## 4.6 Een veranderende context en nieuwe uitdagingen

De context kan wat fenomenen als extremisme en gewelddadige radicalisering betreft snel evolueren. Wat enkele jaren geleden urgent en dringend om beleidsantwoorden vroeg, kan enkele jaren nadien minder acuut zijn, terwijl het beleid intussen wel met nieuwe uitdagingen en noden geconfronteerd wordt. Als beleidsmakers adequaat beleid willen voeren, stemmen ze dat best zo goed mogelijk af op actuele uitdagingen en noden.

Het actieplan uit 2015 voorzag dat het Vlaams Platform radicalisering het actieplan permanent zou opvolgen en bij zou sturen indien nodig. Het actieplan, zo werd gesteld, diende “snel en flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen.”<sup>114</sup> Dat werd bevestigd in 2017, toen het Vlaamse actieplan geactualiseerd werd naar aanleiding van “actuele uitdagingen en nieuwe inzichten”. Verschillende evoluties werden genoemd die om een aanpassing van het beleid vroegen, zoals een gewijzigde beleidscontext (in concreto de omzendbrief van 21 augustus 2015 die burgemeesters vroeg om een Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC) op te richten en hier de socio-preventieve actoren (onderwijs, welzijnswerk, jeugdwerk, OCMW,...) op uit te nodigen), alsook een gewijzigd dreigingsbeeld. Het aantal kandidaat-vertrekkers was in 2016 bijvoorbeeld sterk gedaald in vergelijking met de voorgaande jaren, terwijl andere fenomenen zoals polarisering om een beleidsantwoord vroegen.<sup>115</sup> In principe laat het beleidsopzet dus een dynamische aanpassing van het beleid en van de actieplannen toe.

In het volgende hoofdstuk gaan we na met welke nieuwe uitdagingen en noden lokale besturen geconfronteerd worden en of het Vlaamse actieplan in zijn huidige vorm (d.w.z. de versie van 2017) nog voldoende aanknopingspunten biedt om daar op een adequate manier mee om te gaan.

## 4.7 Besluit: de doelstellingen van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak

Op basis van de voorgaande analyse kunnen we tot slot van dit hoofdstuk de voornaamste doelstellingen oplijsten die de Vlaamse overheid zich stelt in haar beleid inzake de lokale aanpak ter preventie van gewelddadige radicalisering. In grote lijnen zijn deze doelstellingen:

- Het versterken van de lokale regierol en een integrale benadering van preventie op lokaal niveau, in het bijzonder via financiële ondersteuning van steden en gemeenten met een ‘radicaliseringsproblematiek’
- Het faciliteren en versterken van de coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokken beleidsniveau’s (lokaal, Vlaams, federaal)
- Het ondersteunen van de VVSG om aan expertise-ontwikkeling en kennisdeling te doen
- Het ondersteunen van de lokale besturen en socio-preventie actoren in de persoonsgerichte aanpak, in het bijzonder via de uitbouw van LIVC’s
- Het verspreiden van expertise, goede praktijken en methodieken
- Het dynamisch aanpassen van het beleid en de actieplannen in functie van evoluties in de context en van nieuwe uitdagingen en noden

Samenvattend lijkt de Vlaamse overheid te hebben gekozen om vooral een faciliterende en coördinerende rol op te nemen, waarbij de aandacht hoofdzakelijk ging naar het ondersteunen van de lokale besturen. In het volgende hoofdstuk gaan we door middel van een bevraging bij lokale actoren na hoe deze doelstellingen in de lokale beleidspraktijk

gerealiseerd worden en hoe lokale beleidsactoren het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering ervaren.

# 5

## Het Vlaamse beleid en de lokale praktijk

Hoe worden de maatregelen die de Vlaamse overheid heeft uitgewerkt in haar actieplan inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in de praktijk gebracht? Hoe ervaren lokale actoren de uitvoering van het Vlaamse beleid? Worden de door de Vlaamse overheid geformuleerde doelstellingen volgens hen gehaald? Wat loopt volgens hen goed, wat zijn knelpunten? In dit hoofdstuk gaan we dieper in op hoe het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering in de lokale praktijk uitvoering krijgt. Onze focus ligt daarbij op de negen steden en gemeenten die in het kader van het actieplan een sleutelrol opnemen, met name door de financiële ondersteuning die ze sinds 2016 van de Vlaamse overheid krijgen om hun lokale regierol te versterken: Aalst, Antwerpen, Gent, Maaseik, Mechelen, Menen, Oostende, Vilvoorde en Zele. Dit zijn ook de steden en gemeenten die van in een vroege fase met de problematiek van gewelddadige radicalisering geconfronteerd werden. Over de jaren heen bouwden ze waardevolle expertise op m.b.t. de lokale aanpak ervan. In dat licht zijn deze steden en gemeenten bevoorrechte getuigen van hoe het Vlaamse beleid in de lokale praktijk uitvoering krijgt én ervaren experts in de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering.

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de bevraging die we in de periode april-mei 2020 deden bij de ambtenaren die in deze negen steden en gemeenten bevoegd zijn voor de thematiek.<sup>a</sup> Achtereenvolgens brengen we in kaart of de lokale besturen zich door het Vlaamse actieplan versterkt voelen in hun lokale regierol, hoe ze de bovenlokale afstemming en coördinatie in het kader van het Vlaamse beleid ervaren, hoe ze de Vlaamse omkadering van de persoonsgerichte aanpak (in casu de LIVC's) evalueren, hoe ze

---

<sup>a</sup> We doen dat op een geanonimiseerde wijze. Het is m.a.w. niet de bedoeling individuele respondenten bij naam aan het woord te laten. In de analyse verwijzen we bij letterlijke citaten naar de respondenten met een nummer. Om de anonimiteit te garanderen is deze nummering opgemaakt op basis van de chronologische volgorde waarin we de respons van de respondenten ontvingen. Voorts analyseren we de visies en ervaringen van de steden en gemeenten vooral op een geaggregeerd niveau. Gegeven het kwalitatieve karakter van deze methodiek, doen we daarbij geen uitspraken over aantallen respondenten die bepaalde posities innemen. Het is vooral onze bedoeling na te gaan hoe de ambtenaren naar het Vlaamse beleid kijken, hoe ze hun zienswijzen beargumenteren en motiveren, en op welke punten de meningen eventueel uiteen lopen – en waarom. Voor een uiteenzetting over de bevraging verwijzen we naar de methodologische sectie in hoofdstuk 2.

(eventuele) inspanningen ervaren om conceptuele en verklarende kaders te delen, en met welke nieuwe uitdagingen en noden ze geconfronteerd worden.<sup>a</sup>

## 5.1 De lokale regierol versterkt?

Actie 2.1 van het actieplan uit 2015 voorzag dat gemeenten met een radicaliseringsproblematiek financieel ondersteund zouden worden in het opnemen van een lokale regierol in de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering. Deze ondersteuning werd in 2017 bevestigd in actie 4.1 van het geactualiseerde actieplan (zie hierboven). Deze projectsubsidies vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur waren een van de meest directe vormen van ondersteuning van lokale besturen in het Vlaamse actieplan. Hoe hebben de lokale ambtenaren deze financiële ondersteuning ervaren? Voelt hun gemeente zich door de Vlaamse overheid versterkt in de lokale regierol?

### De aanvraagprocedure en toekenning van de Vlaamse projectsubsidies

De gesubsidieerde lokale besturen blijken positief te zijn over de aanvraag- en toekenningsprocedure van de Vlaamse projectsubsidies. Op één respondent na die meldt dat de aanvraagprocedures een grote administratieve druk met zich hebben meegebracht, wordt de procedure laagdrempelig, vlot en soepel genoemd. Ook de afhandeling van de aanvragen, de verantwoordingen en de uitbetaling van de voorschotten en de saldo's blijkt snel en correct te zijn gebeurd. Het aanvraagformulier bij de initiële projectoproep wordt duidelijk genoemd. De projectoproep zette de lokale besturen bovendien aan om stil te staan bij de projectaanvraag én liet voldoende ruimte om het dossier naar de lokale context vorm te geven. Enkele respondenten noemen de communicatie voor en na iedere aanvraag duidelijk en spreken over een relatief snelle feedback:

“Het positieve is (...) het contact dat er is met de beleidsmedewerkers, ze zijn altijd bereid om op onze e-mails of telefoons te antwoorden bij vragen i.v.m. de aanvraagprocedures, en geven vaak ook een snelle reactie of het (dossier) is goedgekeurd na indiening.”<sup>b</sup>

De jaarlijkse verlengingen van de subsidies bouwden voort op wat voorafging, en dat wordt een hulp genoemd bij het evalueren van de voorgaande periode en het vooruitkijken naar de volgende fase van de projectwerking. Zo bleef ook de administratielast binnen de perken, hoewel hier wel opgemerkt wordt dat het op den duur, “met alle verlengingen en de bijhorende aanvragen, rapportages en evaluaties”<sup>c</sup>, veel werd.

Naast de positieve geluiden worden ook enkele kanttekeningen en kritische bemerkingen geformuleerd. Ten eerste wordt gesteld dat men idealiter een grotere som had moeten

---

<sup>a</sup> De volledige vragenlijst is te vinden in bijlage 1.

<sup>b</sup> Respondent 7.

<sup>c</sup> Respondent 6.

vrijmaken omdat er meer steden en gemeenten in aanmerking lijken te komen voor de projectsubsidies dan de negen die ze uiteindelijk kregen. Ten tweede is te horen dat de verwachtingen van de overheid bij de oorspronkelijke projectoproep in 2015 niet helemaal duidelijk waren. Hoewel de overheid leek te verwachten dat de gemeenten in hun aanvraag zouden focussen op de ontwikkeling van een lokale regierol, hadden sommige gemeenten dat al gedaan, bijvoorbeeld door op basis van federale middelen een coördinerend ambtenaar aan te stellen. Feedback op de aanvraagdossiers is een derde kanttekening die gemaakt wordt. Hoewel een aantal respondenten de communicatie vanuit de Vlaamse overheid wél als positief ervaarden, is bij anderen bijvoorbeeld op te tekenen dat men de feedback te summier vond en men graag meer zicht had gekregen op hoe het dossier geëvalueerd werd, met name welke elementen goed geacht werden en wat beter kon, in plaats van te horen dat het dossier als positief zonder meer werd beoordeeld.

Een vierde kanttekening betreft het feit dat de financiële ondersteuning gebeurde op basis van jaarlijkse verlengingen. Omdat het zeker de laatste jaren onduidelijk bleef of de subsidie al dan niet met een jaar verlengd zou worden, was het voor de besturen moeilijk in te schatten of en hoe ze hun project konden voortzetten. Dat had, zo wordt gemeld, op sommige momenten ook een impact op de kwaliteit. Vaak had men intern al bepaalde budgetwijzigingen gedaan voordat op korte termijn duidelijk werd dat er toch nog een ‘extra’ verlenging zou komen. Dat noopte opnieuw tot wijzigingen in de budgetten en de plannings. De communicatie over de verleningen werd bovendien als laattijdig ervaren; de aanvraag voor een verlenging van de ondersteuning moest soms binnen een week ingediend worden. Deze krappe timing (in het geval van één verlengingsronde “slechts enkele dagen!”<sup>a)</sup>) hield te weinig rekening met de besluitvorming op lokaal niveau. Wanneer subsidieaanvragen goedgekeurd moeten worden op het college van burgemeester en schepenen vraagt dat enige tijd.

### Inzet van de Vlaamse subsidies in de lokale context

De gemeenten blijken de projectsubsidies te hebben ingezet voor een combinatie van een drietal zaken: personeelsinzet, projectmanagement en werkingsmiddelen. Wat personeel betreft, hebben enkele kleinere gemeenten en steden de projectsubsidies gebruikt om een coördinerend ambtenaar aan te stellen die als taak kreeg de lokale regierol op zich te nemen. Dat wordt als positief ervaren, bijvoorbeeld omdat het de gemeenten in staat stelde om de werking rond gewelddadige radicalisering, die voordien vooral “intuïtief en ad hoc”<sup>b)</sup> was, beter te coördineren en af te stemmen tussen de verschillende betrokken partners. Zo kon men informatienetwerken tussen stads- en veiligheidsdiensten en het sociale middenveld uitbouwen, de persoonsgerichte aanpak versterken, en de samenwerking met andere lokale en met bovenlokale partners faciliteren. Grotere steden hadden vaak al een coördinerend ambtenaar aangesteld. Maar ook hier konden de Vlaamse projectsubsidies nuttig ingezet worden om personeel aan te werven, bijvoorbeeld een extra projectmedewerker die de casewerking kon versterken.

<sup>a)</sup> Respondent 2.

<sup>b)</sup> Respondent 5.

Naast personeel zijn de projectsubsidies ook ingezet om de regierol van het lokaal bestuur inzake projectmanagement te versterken. De projectsubsidies werden hier doelbewust niet ingezet om de reguliere opdrachten van het bestuur te ondersteunen, maar wel om het regiewerk en het projectmatig werken te versterken. Zo hielpen de subsidies het lokale bestuur “om projecten (eindig in tijd met duidelijk vooropgestelde doelen en methodieken en samenwerkingsverbanden) tot een goed einde te begeleiden”.<sup>a</sup>

Ten derde zijn de Vlaamse projectsubsidies ook ingezet als werkmiddelen, bijvoorbeeld om kleine projecten op te zetten zoals eenmalige of meerdaagse vormingen, uitwisselingsprojecten, en training en vorming van eerstelijns werkers. Zo konden kleine projecten gefinancierd worden die het “waard waren om vernieuwing in het werk te realiseren”.<sup>b</sup>

### Versterking van de lokale regierol?

Een belangrijke doelstelling van het Vlaamse actieplan, en in het bijzonder van de financiële ondersteuning van steden en gemeenten, was het versterken van de lokale regierol in het ordenen en afstemmen van de aanpak van gewelddadige radicalisering. Is men in deze doelstelling geslaagd?

Enerzijds zijn er bij alle respondenten positieve geluiden op te tekenen. Men geeft aan dat de gemeenten zich door de Vlaamse ondersteuning zeker versterkt voelen in de lokale regierol. Daarvoor worden enkele redenen gegeven. Een eerste hangt samen met de inzet van extra personeel. Voor de gemeenten die nog geen coördinerende ambtenaar hadden aangeworven, maakte de financiële ondersteuning het mogelijk om iemand in die functie aan te stellen en aldus de werking rond gewelddadige radicalisering in de gemeente beter te structureren. Men kon het eerstelijns werk versterken, expertise opbouwen, een lokaal aanspreekpunt opzetten en netwerken ontwikkelen. In steden en gemeenten waar al een coördinerend ambtenaar aan de slag was, betekenden de projectmiddelen een welkome ondersteuning. Waar men er in de casewerking voordien soms alleen voor stond, kon men nu extra mankracht aanwerven. Dat er mensen konden bijkomen werd op zich als versterkend ervaren. Om die reden waardeert men ook het lokale zwaartepunt dat in de ondersteuning zat. Tot slot wordt vermeld dat het deel van de subsidies dat ingezet werd als werkmiddelen ook nuttig was om projecten en vormingen te organiseren.

Anderzijds worden enkele knelpunten aangegeven. Een eerste houdt verband met het vraagstuk van de duurzaamheid van beleidsinspanningen op basis van projectmiddelen. In de volgende paragraaf gaan we dieper op deze kwestie in. Een tweede knelpunt dat vermeld wordt, is het gebrek dat ervaren wordt “aan een doortastende bovenlokale regie die ons op het lokale niveau vooruithelpt”.<sup>c</sup> Dat heeft vooral te maken, zo wordt opgemerkt, met de gebrekkige afstemming tussen het federale en het Vlaamse niveau (zie ook hieronder). Op het federale niveau vult men het beleid, bijvoorbeeld wat de LIVC's

---

<sup>a</sup> Respondent 3.

<sup>b</sup> Respondent 3.

<sup>c</sup> Respondent 3.

betreft, nog sterk in vanuit een veiligheidsdenken, en dat heeft een impact op hoe de lokale regierol in de praktijk vorm kan krijgen. Een eenzijdige focus op veiligheid, zo beklemtoont een respondent, is te beperkt omdat

“radicalisering onlosmakelijk te maken (heeft) met verdieping en versterking van de democratische rechtsorde en spelregels, met persoonsgebonden bevoegdheden op diverse domeinen: psychisch welbevinden, empowerment en weerbaarheid online en offline, gevoelens van er bij horen, en gezond en veilig opgroeien. (...) Mocht het federale niveau van bij aanvang de regionale niveaus betrokken hebben bij de opmaak van Plan R, dan zou de semantiek rond dit gevoelige thema verfijnder zijn geweest bij de opbouw van de LIVC's.”<sup>a</sup>

### De duurzaamheid van de Vlaamse projectsubsidies

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk naar voren brachten, is een duurzame verankering van beleidsinspanningen op basis van projectsubsidies niet vanzelfsprekend. De projectoproep uit 2015 vermeldde dat aanvragers dienden te omschrijven welke initiatieven ze zouden nemen om de resultaten van de ondersteuning duurzaam te verankeren en hoe ze de opgedane kennis en resultaten zouden overdragen naar andere steden en gemeenten. De Vlaamse overheid legde een deel van de verantwoordelijkheid inzake de duurzame verankering van de gesubsidieerde inspanningen aldus bij de lokale besturen. Hoe evalueren de bevoegde ambtenaren de duurzaamheid van de inzet van Vlaamse ondersteuningsmiddelen in hun stad of gemeente?

Er wordt opgemerkt dat de subsidiërende overheid het van bij aanvang duidelijk had gemaakt dat de ondersteuning beperkt in de tijd zou zijn en dat er aandacht gevraagd werd voor de verankering van het beleid, de initiatieven en netwerken na afloop van de projectwerking. Men lijkt zich op lokaal niveau ook bewust te zijn van het belang om de resultaten van de projectsubsidies te verankeren. Uit de bevraging blijkt dat een aantal lokale besturen doelbewust strategieën uitdacht om de inspanningen te verankeren. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de duurzaamheid van de Vlaamse middelen mee afhangt van “de juiste keuze” van projecten: “een belangrijke leidraad in onze redenering was ervoor te zorgen dat een multiplicatoreffect zou kunnen ontstaan”.<sup>b</sup>

Gemeenten die erin slaagden de resultaten van de Vlaamse ondersteuning te verankeren, laten zich ook positief uit over projectsubsidies als beleidsinstrument. Zo wordt projectgestuurde ondersteuning een handige manier van werken genoemd: “Je laat tijdelijk iemand op een project werken, je kijkt of dat succesvol is, en zo krijgt dat politiek draagvlak om het in regulier beleid op te nemen”.<sup>c</sup> Doordat de middelen vier keer verlengd werden, zo wordt ook gesteld, kon men het lokale project rond de aanpak van gewelddadige radicalisering uitbouwen als een duurzaam initiatief, behaalde men resultaten en engageerde het bestuur zich om het project ook zonder subsidies verder te

<sup>a</sup> Respondent 3.

<sup>b</sup> Respondent 3.

<sup>c</sup> Respondent 6.

zetten. Dat vertaalt zich dan bijvoorbeeld concreet in aanknopingspunten in het bestuursakkoord en het inbedden van de coördinator in het organogram van de lokale administratie.

Anderzijds worden enkele kanttekeningen gemaakt. Hoewel sommige lokale besturen ervoor kozen om te blijven inzetten op preventief beleid m.b.t. gewelddadige radicalisering, meldt men dat dit “noodgedwongen op een lager pitje (zal) komen te staan” wanneer de extra middelen wegvallen.<sup>a</sup> Vanuit die optiek kijkt men met een kritische blik naar projectsubsidies als beleidsinstrument:

“Als gevraagd wordt om als lokaal bestuur een regierol op te nemen met betrekking tot een bepaalde thematiek, bv. preventie van radicalisering en polarisering, is het, afhankelijk van de lokale situatie, niet altijd evident om hier voor langere tijd met reguliere middelen op in te zetten. Heel vaak zijn die middelen er niet en dan bieden subsidies uitkomst. Als ze echter beperkt zijn in tijd, betekent dit vaak dat na afloop een opgebouwde werking geheel of gedeeltelijk moet worden afgebouwd, omdat bv. extra aangeworven personeel niet kan aangehouden worden (en hiermee ook expertise verloren gaat) en/of er ineens minder werkingsmiddelen zijn zodat soms ook waardevolle samenwerkingsverbanden met externe partners stopgezet moeten worden of eigen initiatieven.”<sup>b</sup>

Het beeld is dus niet eenduidig wat de kwestie van de duurzaamheid van de projectsubsidies betreft. De kritische kanttekeningen worden overigens zowel geformuleerd door respondenten uit kleinere als uit grotere steden en gemeenten. Zo valt enerzijds op te tekenen dat in een kleine stad de middelen noch het personeel voorhanden zijn om een beleid op eigen initiatief volwaardig uit te bouwen. Vanuit een grotere stad signaleert men dan weer dat het beter was geweest als men naast het projectmatige luik van de ondersteuning ook een structureel luik had voorzien, idealiter in afstemming met de federale overheid. Dat laatste blijkt echter niet evident (zie hieronder). Nu werkten de Vlaamse en federale overheid veeleer naast elkaar in de ondersteuning van steden en gemeenten, terwijl beter overleg en afstemming van in het begin “waarschijnlijk tot een efficiëntere inzet van middelen (had) geleid”.<sup>c</sup>

Een laatste kanttekening komt van een respondent die laat weten dat de kwestie van de duurzaamheid van het Vlaamse beleid breder gaat dan de ondersteuning van lokale besturen in het kader van het actieplan. Hier vraagt men aandacht voor de trend “dat men projectmiddelen vaak inzet in jeugdwerk en klassiek sociaal-cultureel werk, die de afgelopen jaren systematisch hun basiswerkingsmiddelen zijn kwijtgeraakt, en nu via projectgelden financiering moeten vinden voor hun werking”.<sup>d</sup>

---

<sup>a</sup> Respondent 4.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Respondent 4.

<sup>d</sup> Respondent 6.

## 5.2 Bovenlokale coördinatie en afstemming

‘Coördinatie en samenwerking in de uitvoering’ is een van de vijf centrale beleidslijnen van het Vlaamse actieplan. Het actieplan werkt dat in verschillende dimensies uit, zoals coördinatie op het Vlaamse niveau via het Platform Radicalisering, afstemming en kennisdeling vanuit de VVSG, afstemming tussen het Vlaamse en het lokale niveau, en coördinatie met de federale overheid. Hoe ervaren de lokale besturen deze verschillende vormen van bovenlokale coördinatie en afstemming?

### Afstemming en kennisdeling vanuit de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

De VVSG lijkt de opdracht die ze in het actieplan krijgt daadwerkelijk in de praktijk te brengen. De meeste respondenten (op één na; zie hieronder) voelen zich door de VVSG ondersteund in hun lokale praktijk, onder meer door de ontwikkeling van handige tools (bijvoorbeeld de brochure ‘Handvaten voor een lokale aanpak van radicalisering’ en ‘Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?’), de uitwisseling van expertise op werkgroepen en regionale overlegplatformen, de interviews voor casemanagers, het verzamelen en delen van literatuur en praktijkvoorbeelden, de organisatie van vormingen en studiedagen, de belangenverdediging van steden en gemeenten bij hogere overheden, en de ondersteuning op maat door de VVSG-medewerker.

De evaluatie van de rol van de VVSG is algemeen genomen heel positief. De rol van de VVSG wordt als nuttig, zinvol en belangrijk omschreven, en door één respondent zelfs als “de enige tafel op bovenlokaal gebied waar je als lokale ambtenaar wel iets aan hebt”.<sup>a</sup> Er worden enkele redenen gegeven waarom de ondersteuning vanuit de VVSG gewaardeerd wordt. Ten eerste wordt de VVSG gezien als een belangenverdediger die goed geplaatst is om de stem van steden en gemeenten te laten horen op hogere beleidsniveau’s. Ten tweede worden de interviews voor casewerkers positief gewaardeerd. Ten derde ziet men de uitwisseling van kennis en expertise en de mogelijkheid tot netwerking tijdens vormingen, interviews en studiedagen als positieve vormen van ondersteuning. En tot slot wordt in het bijzonder ook de rol vermeld van de projectmedewerker die bij de VVSG de ondersteuning, afstemming en uitwisseling coördineert. Die blijkt steeds bereikbaar te zijn voor vragen en een goede ondersteuning te bieden:

“Voor elke vraag zoekt hij graag naar een antwoord op maat, hij staat ook open voor suggesties inzake vormingen of nieuwigheden, zeer goed bereikbaar, enkel lof. Zelfs indien de vragen niet over radicalisering an sich gaan, kan hij steeds doorverwijzen naar collega’s binnen VVSG bv. voor inburgering.”<sup>b</sup>

Naast deze positieve waardering worden enkele kanttekeningen geformuleerd. Enerzijds is te horen dat het interessant zou zijn om meer uitwisseling te organiseren met Waalse

<sup>a</sup> Respondent 3.

<sup>b</sup> Respondent 5.

en Brusselse lokale besturen. En anderzijds laat een respondent een gevoel optekenen dat de VVSG zich de afgelopen jaren vooral heeft gericht op de ondersteuning van lokale ambtenaren die het thema ‘radicalisering’ er in hun gemeente moesten bijnemen naast hun reguliere takenpakket, en minder op de steden die al uitgebreide expertise in de thematiek hadden opgebouwd. In het licht van het vele en zware casewerk dat om aandacht en energie vroeg, had deze respondent bijvoorbeeld het gevoel dat de werkgroepbijeenkomsten bij de VVSG niet altijd nuttig waren voor steden die al heel wat expertise hadden opgebouwd. De interviews met de casewerkers worden door deze respondent daarentegen wel positief gewaardeerd. Vanuit de VVSG bestaat overigens begrip voor deze situatie. Anderzijds wijst de VVSG er op dat ze hun werking willen differentiëren en richten op drie categorieën gemeenten: 1) de gemeenten met een grote expertise; 2) de gemeenten die op de problematiek focussen maar nog zoekende zijn; en 3) de gemeenten die de VVSG moeilijker bereikt met hun aanbod.<sup>116</sup>

Deze kanttekening niet te na gesproken, blijkt uit de bevraging in het algemeen dus een positieve waardering van de rol van de VVSG in de bovenlokale afstemming en kennisdeling. Dat leidt tot slot tot de reflectie dat de opgedane kennis en ervaring bij de VVSG zowel verder uitgebouwd en verbreed als verankerd en verduurzaamd zou moeten worden, zeker zolang er op Vlaams en federaal niveau een beleid inzake gewelddadige radicalisering gevoerd wordt. Verbreden, zo wordt opgemerkt, heeft bijvoorbeeld betrekking op het ondersteunen van lokale besturen in het versterken van hun participatieve lokale democratieën en het voeren van een breed beleid in samenwerking met sectoren als sociaal welzijn, hulpverlening en onderwijs. Met verankeren en verduurzamen doelt men ten eerste op het borgen van de opgebouwde expertise binnen de VVSG zelf, in nauwe samenwerking met andere collega’s in de organisatie die betrokken kunnen worden in de werking rond thema’s als radicalisering. Er wordt ook opgemerkt dat het weinig realistisch is om de ondersteuning van de VVSG op jaarlijkse projectbasis te blijven verlengen. In dat licht wordt ten tweede het idee opgeworpen om de opgebouwde expertise in te kantelen in de Vlaamse overheid zelf, bijvoorbeeld door de projectmedewerker een rol te geven in de administratie en zo de lokale aanpak mee te laten regisseren vanuit het beleid zelf. Dit idee hangt nauw samen met een knelpunt dat een respondent ervaart met betrekking tot de rol van de VVSG in de coördinatie en afstemming van het beleid. Deze respondent stelt zich de vraag waarom de ambtenaren die zich op lokaal niveau met gewelddadige radicalisering bezighouden niet op initiatief van de Vlaamse administratie bijeen geroepen werden, zodat de rol van de VVSG “zuiver” gehouden kon worden en de Vlaamse overheid haar eigen beleid kracht kon bijzetten:

“Zo konden de gemeenten de VVSG aanspreken als ‘belangenbehartiger van de gemeenten’ mochten we bepaalde zaken willen aanhangig maken op Vlaams niveau of daarboven. Het feit dat de VVSG geplaatst werd in een ondersteunende rol naar de gemeenten toe en dan nog op een projectmatige manier, doet vragen rijzen bij de rol van de Vlaamse administratie inzake preventie gewelddadige radicalisering. Welke ondersteunende en faciliterende rol heeft deze laatste dan nog, als een groot stuk van haar core business uitbesteed wordt aan de VVSG. Deze

aanpak getuigt van een contradictio in terminis. Tot en met vandaag stel ik me vragen bij deze aanpak.”<sup>a</sup>

### Afstemming en informatiedoorstroming tussen het Vlaamse en het lokale niveau

Naast de sleutelrol inzake bovenlokale afstemming en kennisdeling die het Vlaamse actieplan toekent aan de VVSG, voorziet het actieplan op dit vlak ook een rol voor de Vlaamse overheid zelf, onder meer door te voorzien in een overzichtelijke informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod inzake de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering (actie 1.4, actieplan 2017).

Wat de coördinatie en afstemming tussen het Vlaamse en het lokale niveau betreft, wordt signaleerd dat men vanuit het lokale perspectief weinig zicht heeft op hoe die bovenlokale afstemming concreet vorm krijgt, bijvoorbeeld op het niveau van het Vlaams Platform Radicalisering. Het lijkt vooral de VVSG te zijn die deze rol op zich neemt. Hoewel de administratie aanwezig is op de werkgroepen radicalisering van de VVSG, wordt opgemerkt dat de bijdrage hier veeleer beperkt blijft. Ook op concrete vragen, bijvoorbeeld over de verderzetting van de subsidies, bleven antwoorden soms uit. Anderzijds zijn er ook positieve geluiden op te tekenen: “De contactpersonen zijn vaak aanwezig op intervisiemomenten, alsook op studiedagen of wanneer er ad hoc iets georganiseerd wordt. Deze nabijheid en het faciliteren van laagdrempelige contactmomenten worden zeer positief onthaald.”<sup>b</sup>

Wat de informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod vanuit de Vlaamse overheid betreft bestaan er uiteenlopende meningen. Respondenten die zich tevreden tonen over de informatiedoorstroming vanuit de Vlaamse overheid verwijzen bijvoorbeeld naar de website van de Vlaamse overheid waar verschillende initiatieven en praktijken gebundeld worden. Daarnaast wordt ook expliciet de rol van het Departement Onderwijs vermeld, dat scholen doorverwijst naar lokale projecten. Andere respondenten zijn kritischer. Zo wordt opgemerkt dat er meer communicatie zou mogen zijn naar de lokale overheden over het aanbod dat binnen de verschillende departementen wordt opgebouwd. Men heeft de indruk dat er nu “vooral binnen de eigen sectoren gecommuniceerd” wordt.<sup>c</sup> Om de lokale regiefunctie goed in te vullen, is het echter belangrijk dat ook lokale overheden systematisch geïnformeerd worden over wat er binnen de verschillende beleidsdomeinen gebeurt. Dat lijkt nu “eerder fragmentarisch” te gebeuren.<sup>d</sup> Ook in dit verband wordt gewezen op de sleutelrol die de VVSG opneemt. De projectmedewerker bij de VVSG wordt “een enorme doorstromer van informatie”<sup>e</sup>

<sup>a</sup> Respondent 3.

<sup>b</sup> Respondent 1.

<sup>c</sup> Respondent 4.

<sup>d</sup> Respondent 4.

<sup>e</sup> Respondent 6.

genoemd, die alle nuttige informatie kanaliseert. Maar, zo luidt de conclusie hier, “het komt niet echt vanuit het platform op het Vlaams niveau zelf”.<sup>a</sup>

### Coördinatie tussen het Vlaamse en federale niveau

Een belangrijk aspect in de bovenlokale coördinatie ten slotte is de afstemming tussen overheden op het Vlaamse en het federale niveau, waar instellingen zoals de FOD Binnenlandse Zaken ook initiatieven nemen ten aanzien van de lokale besturen. Meerdere respondenten laten zich kritisch uit over de gebrekkige manier waarop deze afstemming vorm krijgt, wat ook een impact heeft op het lokale niveau:

“Zeker in het begin was er zo goed als geen afstemming en liepen de diverse overheden eigen trajecten. Op lokaal niveau zorgde dat voor verwarring en bovendien ging er veel energie en middelen verloren door inefficiëntie. Het is onduidelijk in hoeverre er nu wel al meer en betere afstemming is en als dat al zo is, merken we daar op lokaal niveau niet veel van.”<sup>b</sup>

Dat de afstemming tussen het Vlaamse en het federale niveau nog steeds niet goed loopt, zo wordt opgemerkt, heeft “vaak niets te maken met de onwil van het regionale niveau”.<sup>c</sup> De gebrekkige afstemming wordt onder meer verklaard in termen van de evenwichtsoefening tussen de Franstalige en de Vlaamse gemeenschap op het federale niveau, alsook op basis van de waarneming dat de beleidslijnen op federaal niveau aanvankelijk vooral uitgetekend zijn vanuit een veiligheidsperspectief. Als de regionale niveau's van bij het begin betrokken waren geweest bij het beleid, hadden die beter kunnen duiden “wat multidisciplinair werken betekent in de realiteit”, zodat men meer rekening had kunnen houden met het gegeven dat “we bij gewelddadige radicalisering te maken hebben met individuen in hun meerlagigheid qua ervaringen, identiteiten, uitdagingen en verzuchtingen”.<sup>d</sup>

## 5.3 De persoonsgerichte aanpak in de lokale praktijk

Naast de beleidslijnen ‘ondersteunen van de lokale aanpak’ en ‘coördinatie en samenwerking in de uitvoering’ is het ‘organiseren van een persoonsgerichte aanpak’ een derde speerpunt in het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Het actieplan van 2017 concretiseert dit door in actie 6.1 te voorzien in ondersteuning van gemeenten en socio-preventieve actoren in het kader van de begeleiding van geradicaliseerde personen, onder meer via de uitbouw van LIVC's. Hoewel de LIVC's een federaal initiatief zijn, vermeldt dus ook het Vlaamse actieplan deze structuur als een belangrijk instrument in de uitbouw van een persoonsgerichte aanpak

---

<sup>a</sup> Respondent 6.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Respondent 3.

<sup>d</sup> Respondent 3.

in de preventie van gewelddadige radicalisering.<sup>117</sup> Lokale besturen en diverse socio-preventieve actoren die onder Vlaamse bevoegdheden vallen, kunnen immers deel uitmaken van een LIVC. Hoe loopt de samenwerking tussen deze verschillende actoren in de LIVC's in de bevroegde gemeenten?

### Samenwerking in de LIVC

De resultaten van de bevraging tonen een gemengd beeld. Sommige gemeenten melden dat de samenwerking goed verloopt, terwijl andere laten optekenen dat de samenwerking in de LIVC's nog steeds te kampen heeft met een aantal uitdagingen en obstakels. Hieronder gaan we dieper in op de redenen die respondenten aangeven om te duiden waarom de samenwerking in de LIVC in hun gemeente al dan niet vlot verloopt.

Ook in de gemeenten waar de samenwerking in de LIVC goed verloopt, valt te horen dat het opstarten van het multi-actor overleg geen evidente zaak was. Op één respondent na die meldt dat bestuur en politie in de gemeente elkaar van in het begin gevonden hebben, geeft men aan dat het een intensieve taak was en heel wat tijd en inspanningen heeft gevergd om partners uit verschillende werkingen in het multidisciplinaire overleg te engageren. Gaandeweg werd de samenwerking wel beter, en nu wordt het overleg door de verschillende partners in deze gemeenten naar waarde geschat, onder meer omdat men aan de partnertafel inzichten uit verschillende perspectieven kan samenbrengen. Welke sleutelfactoren worden aangegeven om die goede samenwerking in de LIVC te verklaren? Ten eerste is er het belang van een vertrouwensband tussen de verschillende partners. Goede afspraken maken en opnemen in een afsprakennota, bijvoorbeeld over het delen van informatie, kan daarbij helpen. Er wordt wel opgemerkt dat er altijd een risico bestaat dat een goede vertrouwensdynamiek in het gedrang komt of opnieuw gevestigd dient te worden wanneer nieuwe personen of nieuwe partners toetreden “in de vertrouwde cirkel”.<sup>a</sup> Ten tweede wordt gewezen op het belang van een coördinator met een gekend gezicht bij de partners. Ten derde wordt het verduidelijkte wettelijke kader (in casu de wet van 2018 en de regeling van het beroepsgeheim; zie hieronder) als een element genoemd waarom men weinig tot geen problemen meer ervaart in de informatie-uitwisseling. En ten slotte wordt het belang van een transparante en participatieve manier van werken beklemtoond. Zo wijst men op het belang van “een uitgebreide (individuele) toelichting vooraf”, “het voorbereiden van een agenda als houvast” en de wijze van uitnodigen: “vertegenwoordigers van diensten of organisaties moeten het gevoel krijgen uitgenodigd te worden als expert, veeleer dan dat ze ontboden worden om hun werking te verantwoorden”.<sup>b</sup>

In andere gemeenten toont de multidisciplinaire samenwerking in de LIVC een meer ambigu beeld. Verschillende factoren blijken uitdagingen en obstakels op te werpen.

---

<sup>a</sup> Respondent 5.

<sup>b</sup> Respondent 1.

Ten eerste is er de vaststelling dat de LIVC een forum blijft waar met de vertegenwoordigers van verschillende diensten ook verschillende zienswijzen over de preventie, de aanpak en de verklaring van gewelddadige radicalisering samenkomen. Een respondent noemt de LIVC bijvoorbeeld “een soort georganiseerd conflict”<sup>a</sup>, een tafel m.a.w. waar de tegenstellingen in visies over gewelddadige radicalisering blijven opspelen. Dat uit zich in sommige lokale contexten bijvoorbeeld in het ontbreken van een eenduidige definitie van wat onder ‘radicalisering’ begrepen wordt, alsook van wat onder ‘multidisciplinair samenwerken’ wordt verstaan. Ook wordt gemeld dat in sommige gemeenten niet elke organisatie of instantie gewonnen lijkt te zijn voor het concept van een multidisciplinair overleg. Soms lijkt dat ook afhankelijk van de persoon die benaderd wordt. Ook kan er een ‘clash’ optreden tussen verschillende bedrijfsculturen, bijvoorbeeld tussen de politie en de gemeentelijke preventiediensten. In die contexten blijft het in de LIVC soms zoeken naar een werkbare middenweg. Niettemin, zo wordt ook opgemerkt, komen de partners altijd terug aan tafel en, “als we afspraken maken binnen de LIVC, worden die wel uitgevoerd in de praktijk”.<sup>b</sup>

Ten tweede wordt aangegeven dat ook in LIVC’s waar er doorgaans een goede vertrouwensband bestaat, soms toch het gevoel kan opduiken dat bepaalde informatie achtergehouden wordt en dat “nog wat instanties schermen met hun beroepsgeheim, niet alleen bij politie maar ook bij CAW’s en CLB’s”.<sup>c</sup>

Ten derde kunnen personeelsswissels een tol eisen. Zeker wanneer er wissels plaatsvinden op de positie van de coördinerende ‘radicaliserings’-ambtenaar kan dat betekenen “dat het vertrouwen steeds opnieuw moet gewonnen worden binnen de groep van deelnemers aan de LIVC-R”.<sup>d</sup>

Ten slotte wordt opgemerkt dat er in de LIVC soms nog te weinig kennis en vaardigheden inzake diversiteit te vinden zijn, wat een mogelijk risico op stigmatisering oplevert. In combinatie met zowel een gebrek aan bewustzijn over het eigen referentiekader als een gemeenschappelijk referentiekader m.b.t. de thematiek van gewelddadige radicalisering, leidt deze waarneming een respondent tot de uitspraak dat we “in de realiteit (...) nog ver (zijn) van een ‘gedeeld eigenaarschap’ van de partners betrokken bij een LIVC”.<sup>e</sup>

Wat kan de Vlaamse overheid doen om de lokale beleidspraktijk inzake de werking in de LIVC beter te ondersteunen? De bevraging levert hier niet zo veel op. Wel wordt het idee geopperd dat de Vlaamse overheid zou kunnen nadenken over kwaliteitsindicatoren voor een goede werking van een LIVC, alsook inspanningen zou kunnen leveren om de verschillende partners die bij een LIVC betrokken zijn te laten nadenken over gemeenschappelijke visies. Dat laatste omvat zowel visie-ontwikkeling m.b.t. de betekenis van ‘radicalisering’ als van multidisciplinair samenwerken. Daarnaast wordt

---

<sup>a</sup> Respondent 6.

<sup>b</sup> Respondent 6.

<sup>c</sup> Respondent 2.

<sup>d</sup> Respondent 2.

<sup>e</sup> Respondent 3.

beklemtoond dat hoewel de Vlaamse overheid een rol te spelen heeft inzake bovenlokale ondersteuning en het delen van expertise en methodieken, men tegelijkertijd graag de ruimte voor lokale autonomie wil behouden. Zo is er het voorbeeld van de Radix-tool. Veel gemeenten worden ondersteund om met deze tool te werken. Dat wordt op zich goed bevonden, maar tegelijkertijd wil men ook de ruimte houden om eigen methodieken te blijven gebruiken.

### Het beroepsgeheim: een duidelijk kader?

De afgelopen jaren bestond heel wat onduidelijkheid over het vraagstuk van het beroepsgeheim in het kader van de werking van de LIVC's. Hoe speelt dit vraagstuk in de negen steden en gemeenten? De resultaten van de bevraging tonen twee reacties: voor de ene groep respondenten is het kader rond het beroepsgeheim nu duidelijk, terwijl het beeld voor anderen veeleer ambivalent blijft. Waarom leidt het beroepsgeheim in de ene lokale context niet langer tot noemenswaardige problemen, terwijl in andere contexten vragen blijven oprijzen?

In de gemeenten waar geen noemenswaardige problemen meer opduiken, wordt ten eerste opgemerkt dat de wet inzake de LIVC's duidelijkheid heeft geschapen in het vraagstuk van het beroepsgeheim. Dat was wel degelijk nodig, zo wordt opgemerkt, omdat de kwestie van het beroepsgeheim in het begin inderdaad zeer onduidelijk was. Vooral voor OCMW-medewerkers en gemeentelijke juridische diensten was het moeilijk om te bepalen wat wel kon en wat niet. De wet heeft in deze gemeenten echter duidelijkheid gebracht. In de lokale praktijk stellen zich nu minder problemen rond het beroepsgeheim. In één gemeente heeft men naar aanleiding van de wettelijke regeling ook een vormingsmoment georganiseerd voor alle partners aan de tafel. Voor een goede praktijk, wordt ten tweede opgemerkt, is echter meer nodig dan alleen een wettelijke regeling, hoe belangrijk die ook is. Hier wordt gewezen op het belang van een goede vertrouwensband tussen de verschillende partners. Goede afspraken over de 'informatie-huishouding' kunnen dat vertrouwen versterken: wat kan gedeeld worden, wat niet? Ten derde beklemtoont een respondent ook het belang van het zich "strikt aan de wet" houden.<sup>a</sup> Voor deze respondent betekent dit dat informatie gedeeld kan worden in het belang van de cliënt, maar dat het belangrijk is dat dit gebeurt in afstemming met cliënten.

Uit een tweede groep steden en gemeenten horen we meer ambigue geluiden m.b.t. de kwestie van het beroepsgeheim. Dat kan er ten eerste mee te maken hebben dat er in de lokale context nog aan het vertrouwen gewerkt moet worden. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat ondanks de regeling in art. 458ter Sw. in de praktijk "niet elke organisatie of instantie gewonnen (is) voor het concept van een multidisciplinair overleg. Veel lijkt afhankelijk van de persoon die benaderd wordt."<sup>b</sup> Een tweede obstakel is dat in sommige gemeenten de onduidelijkheid over het beroepsgeheim niet helemaal is weggenomen door de wet van 2018. Daar blijkt het multidisciplinair overleg nog altijd een gegeven te zijn

<sup>a</sup> Respondent 6.

<sup>b</sup> Respondent 1.

dat “afhankelijk van casus tot casus aanleiding kan geven tot discussie aangaande het beroepsgeheim”.<sup>a</sup> Meerdere respondenten bevestigen dat er inderdaad nog een nood bestaat aan een duidelijker kader, en dat geldt in concreto “voor de instellingen en diensten die onder Vlaamse bevoegdheid vallen”.<sup>b</sup> In dit verband wordt opgemerkt:

“Als ik het goed begrijp, zou de LIVC-R om helemaal in regel te zijn, ook nog op Vlaams niveau decreten nodig hebben. Die zijn er tot op de dag van vandaag niet.... Als dit momenteel één van de enige heldere zaken was die de VO (Vlaamse overheid<sup>c</sup>) kon ondernemen om onze initiatieven te ondersteunen, is het zeer jammer dat dit tot op heden nog niet gebeurd is.”<sup>d</sup>

Dat de regeling inzake het beroepsgeheim nog niet geheel uitgeklaard lijkt, roept ook onzekerheid op:

“Tot en met vandaag (heb ik) het gevoel dat dit aspect van gedeeld beroepsgeheim nog niet volledig uitgeklaard is. En dit geeft me dan ook een onbehaaglijk en onveilig gevoel. Ik baseer me hierbij op het feit dat in Franstalig België de LIVC's nog schaars zijn omdat zij de wetgeving hierrond nog onvoldoende vinden. Mij is uitgelegd dat de LIVC-R-wet eerst moet vertaald worden in een samenwerkingsprotocol vooraleer je daadwerkelijk kan samenzitten en info onderling kan delen. Als dat klopt, hoe komt het dat lokale besturen in Vlaanderen wel zonder zo'n samenwerkingsprotocol kunnen samenzitten in een LIVC-R?”<sup>e</sup>

Op dit vlak, zo wordt opgemerkt, is nog een taak weggelegd voor de Vlaamse overheid. Als het bij een goede informatiedeling in de LIVC gaat “om een cultuur van deontologisch gebruik van vergaarde info met daarbij een transparante en correcte toepassing van databeheer”, zou de Vlaamse overheid op dit terrein “misschien wat meer kunnen ondernemen.”<sup>f</sup>

## 5.4 Gedeelde conceptuele en verklarende kaders?

In het voorgaande hoofdstuk bleek dat het Vlaamse actieplan geen omstandig theoretisch model uitwerkt om processen van gewelddadige radicalisering te verklaren. Men lijkt de blik open te willen houden voor een veelheid aan verklarende variabelen (van sociaalpsychologische dynamieken tot ideologische en religieuze factoren) alsook voor de complexiteit van het fenomeen. Zoals we aangaven, kan dat enerzijds het voordeel hebben van flexibiliteit in de analyse en de aanpak. Anderzijds kan deze benadering ook leiden tot

---

<sup>a</sup> Respondent 1.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Invoeging door de auteurs.

<sup>d</sup> Respondent 5.

<sup>e</sup> Respondent 3.

<sup>f</sup> Respondent 3.

conceptuele vaagheid én een gebrek aan systematiek en een gedeelde benadering in de beleidspraktijk, zeker wanneer verschillende overheden betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Hoewel er in het actieplan meermaals spake is van het delen van kennis, expertise, goede praktijken en methodieken, wordt nergens concreet duidelijk gemaakt of en hoe men in de beleidsuitvoering en samenwerking met lokale besturen streeft naar het delen van conceptuele en verklarende kaders.

In de bevraging peilden we bij de respondenten eerst naar hoe zij, in hun lokale beleidspraktijk, aansluiting trachten te vinden bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens vroegen we hen in welke mate er sprake is van gedeelde conceptuele en verklarende kaders.

### Aansluiting bij de wetenschappelijke kennisbasis?

Lokale besturen blijken pogingen te ondernemen om hun lokale beleidspraktijk te laten aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur. Ze zien daar ook het belang van in, maar geven aan dat het in de praktijk niet altijd makkelijk is om “een kwalitatieve selectie te maken uit het zeer brede radicaliseringsdomein”.<sup>a</sup> Daarnaast wordt aangegeven dat het niet altijd makkelijk is om wetenschappelijke inzichten te vertalen naar de lokale praktijk. Naast theoretische inzichten heeft men zeker dus ook nog nood aan inzichten uit de praktijk.

De inspanningen die de VVSG levert om de steden en gemeenten op dit vlak bij te staan, worden gewaardeerd. Over de rol van de Vlaamse overheid lopen de meningen dan weer enigszins uiteen. Eén respondent geeft aan weinig inspanningen te ervaren vanwege de Vlaamse overheid om de lokale praktijk te informeren met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Een andere respondent ziet echter meer beweging en stelt dat men ook op dat beleidsniveau het belang van wetenschappelijk onderzoek erkent. Dit lijkt een *ongoing process* te zijn, maar het is niet zo dat er niets gebeurt. Probleem is wel dat men vaak niet goed weet hoe men wetenschappelijke inzichten kan operationaliseren in concreet beleid. Ook hier wordt opgemerkt dat de literatuur erg uitgebreid is en dat het niet makkelijk is om goed op de hoogte te blijven. Niettemin ziet men wel indicaties dat hier een weg in gezocht wordt, zoals het expertisecentrum dat in Mechelen opgestart wordt i.s.m. met de VUB en de UA.

### Gedeelde definities en verklaringen?

Vertrekt men in de negen steden en gemeenten van een expliciet uitgewerkte visie over de oorzaken en processen van gewelddadige radicalisering? En is er sprake van inspanningen opdat de overheden die bij het Vlaamse beleid betrokken zijn in hun beleidspraktijk gedeelde definities en verklarende kaders hanteren?

Enerzijds zijn er steden en gemeenten die geen geëxpliciteerd kader hebben uitgewerkt. Zo wordt vanuit één stad opgemerkt dat de praktijk gericht is op begeleiding op maat en

<sup>a</sup> Respondent 5.

de analyse van cases veeleer ad hoc gebeurt. Voorlopig heeft men hier nog geen geaggregeerde analyse gemaakt van de cases die men de afgelopen jaren behandeld heeft. Andere respondenten beperken zich ertoe te melden dat hun lokale praktijk vertrekt van een integrale benadering, waarin naast repressieve maatregelen ook nood is aan een sociaal-preventieve benadering.

Aan de andere kant zijn er steden en gemeenten die duidelijk maken dat ze in hun lokale beleidspraktijk vertrekken van een geëxpliciteerd theoretisch kader, gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. In de uitwerking van deze kaders wordt onder meer gerefereerd aan processen van vervreemding van instituties en aan de samenhang tussen diverse voedingsbodems en oorzakelijke factoren op contextueel en persoonsgebonden niveau, zoals psychische problematiek, weerbaarheid en cognitieve openheid. Daarbij wordt beklemtoond dat gewelddadige radicalisering als een proces en niet “als een vast stramien”<sup>a</sup> gezien moet worden, en dat het moeilijk is om een eenduidig profiel te plakken op wie geradicaliseerd is of radicaliseert: “een radicaliseringsproces verloopt bij iedereen (...) anders en hangt sterk af van persoonlijke, sociale, omgevingsfactoren en deze beïnvloeden ook iemands vatbaarheid.”<sup>b</sup>

De respondenten zien weinig inspanningen om in de uitvoering van het beleid tot gedeelde definities en verklarende visies over gewelddadige radicalisering te komen. Men heeft het gevoel dat er binnen de verschillende overheden nog steeds vanuit verschillende kaders gedacht en gehandeld wordt. Daarnaast wordt ook opgemerkt dat zowel de blijvende vaagheden in de visie die aan het beleid ten grondslag ligt als het naast elkaar bestaan van verschillende verklarende kaders maakt dat het Vlaamse beleid nog steeds te kampen heeft met een aantal ‘constructiefouten’, zoals conceptuele onduidelijkheden en het onvoldoende helder onderscheiden van de verschillende preventieniveaus. Zolang de overheid haar basisvisie onvoldoende expliciet uitwerkt, zal het beleid getekend worden door een spanningsveld:

“Gaaf het uiteindelijk over brede democratische waarden, of heeft men subtiel en impliciet een probleem met de aanwezigheid van moslims? Want het is uit dit soort gebrek aan helderheid dat constructiefouten voortkomen.”<sup>c</sup>

Het bestaan van uiteenlopende verklarende kaders toont zich ook in de werking van sommige LIVC’s waar, zo wordt opgemerkt, “geen éénduidige definiëring (bestaat) van wat onder ‘radicalisering’ begrepen wordt, laat staan (onder) ‘processen naar gewelddadige radicalisering’.”<sup>d</sup> Dat maakt dat men blijft botsen op het risico van “het hanteren van dubbele standaarden, waarbij bij de ene eerder zal gesproken worden over een orthodoxe levenshouding en bij de andere over een radicalistische levenshouding”.<sup>e</sup> Het naast elkaar bestaan van verschillende kaders betekent bijvoorbeeld ook dat een

---

<sup>a</sup> Respondent 5.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Respondent 6.

<sup>d</sup> Respondent 3.

<sup>e</sup> Respondent 3.

gemeentelijke preventiedienst een brede benadering van het fenomeen kan hanteren, terwijl andere partners in de LIVC gewelddadige radicalisering begrijpen vanuit een kader waarin ideologische en religieuze (in casu islamitische) factoren het verklarend werk doen.

In het licht van deze vaststellingen onderschrijven verschillende respondenten het belang van inspanningen om tot geëxpliciteerde en gedeelde kaders te komen. Anderzijds wordt ook beklemtoond dat het streven om tot gedeelde kaders te komen, hoe waardevol ook, wel relevant moet blijven voor de lokale praktijk. Hier wordt bijvoorbeeld verwezen naar de discussies over het begrip ‘radicalisering’ en de benaming van de ‘deradicaliseringsambtenaren’. Deze discussies, zo wordt opgemerkt, hebben veel energie gekost maar weinig resultaat opgeleverd. De conclusie hier is dat semantische discussies belangrijk zijn, maar ze moeten wel “de praktische werking vergemakkelijken”.<sup>a</sup> Daarnaast wordt ook beklemtoond dat het “nog altijd de taak van het lokaal bestuur” lijkt om verklarende kaders “aan te wenden en af te stemmen (...) op de lokale noden en mogelijkheden”.<sup>b</sup>

## 5.5 Nieuwe uitdagingen en noden

Als beleidsmakers een adequaat en doeltreffend preventief beleid willen voeren, is het van belang dat dit afgestemd is op actuele uitdagingen en noden. In een eerste fase van het Vlaamse beleid inzake gewelddadige radicalisering was er vooral bezorgdheid over voedingsbodems voor gewelddadig jihadisme. De directe aanleiding van dit beleid was dan ook het vertrek van FTF's die naar Syrië en Irak trokken om zich aan te sluiten bij extremistische groeperingen. Dit heeft zijn stempel gedrukt op het Vlaamse actieplan. Dat stelde weliswaar een ‘brede’ visie op radicalisering voorop, maar in het concrete beleidsopzet richtte het zich in significante mate op maatregelen die verband houden met jihadistische vormen van gewelddadige radicalisering en thema's als integratie en samenwerking met religieuze organisaties. Sinds 2015-2017 is de context echter geëvolueerd en zijn nieuwe uitdagingen naar de voorgrond getreden. Met welke nieuwe uitdagingen worden de lokale besturen vandaag geconfronteerd en welke nieuwe noden ervaren ze?

### Nieuwe uitdagingen en noden

Ten eerste wijzen respondenten op een aantal blijvende én nieuwe risico's inzake jihadistische gewelddadige radicalisering. Men merkt bijvoorbeeld op dat er in de lokale context misschien geen vertrekkers en ook geen terugkeerders meer zijn, maar dat er toch nog cases zijn die opgevolgd worden. In die zin blijft waakzaamheid geboden: “Er blijven signalen opduiken over leden van een vroegere lokale ‘harde kern’ en ‘aanhangers,

<sup>a</sup> Respondent 5.

<sup>b</sup> Respondent 1.

volgers of geïnteresseerden’”.<sup>a</sup> Andere aandachtspunten die naar voren gebracht worden, zijn online radicalisering en radicalisering in gevangenissen. Radicalisering in de gevangenissen is weliswaar geen nieuw thema, maar er wordt toch aandacht voor gevraagd, en dan in het bijzonder voor de kwestie van de psychologische ondersteuning van gedetineerden en hun reïntegratie na het verblijf in de gevangenis. Ook de terugkeer van Syriëgangers en hun kinderen blijft een bezorgdheid. Daarnaast maakt men zich ook zorgen over de vaststelling dat een toenemend aantal jongeren in de gemeente sterk ontvankelijk is voor het gebruik en dealen van drugs en het veroorzaken van overlast. Dat, zo wordt opgemerkt, heeft een invloed op hun maatschappelijke positie en maakt “sommigen mogelijk vatbaarder voor radicale beïnvloeding”.<sup>b</sup>

*Ten tweede* zijn er respondenten die aandacht vragen voor een aantal *oude* noden die om aandacht blijven vragen. In sommige steden blijft men het bijvoorbeeld moeilijk vinden om alle gemeenschappen in de stad te bereiken. Vaak maakt men contact met dezelfde mensen en organisaties, maar het blijft een uitdaging en voortdurende zoektocht om nieuwe mensen, nieuwe organisaties en potentiële sleutelfiguren te vinden. Een ander punt waar aandacht voor wordt gevraagd is het dossier van de erkenning van de moskeeën. Dat wordt urgent genoemd, omdat “elke andere samenwerking met moskeeën wordt gehypothecerd door dit vastzittende dossier, aangezien de moskeebesturen de lokale overheid mee als verantwoordelijke hiervoor zien”.<sup>c</sup> En ten slotte wordt ook een blijvende nood ervaren om verschillende vormen van preventie goed te blijven onderscheiden. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat sommige vormen van preventie nog steeds niet altijd gerespecteerd worden in hun eigenheid, bijvoorbeeld wanneer het “basiswerk, bijvoorbeeld in het jeugdwerk, om allerhande extra’s gevraagd wordt in het kader van radicaliseringsbeleid, terwijl de basis niet goed zit”.<sup>d</sup>

*Ten derde* groeide de afgelopen jaren de aandacht voor een breder spectrum aan vormen van extremisme en gewelddadige radicalisering. Toen de VVSG in 2018 de Vlaamse steden en gemeenten bevroeg naar hun aanpak van radicalisering en polarisering, bleek dat

“In het kader van polarisering valt een aanwezigheid van een zekere tegenbeweging aan rechts-extremistische zijde te bespeuren. Uit onze bevraging blijkt 1 op 5 gemeenten signalen van rechts-extremisme te ontvangen (zoals provocerende taal, verheerlijken van extreme daden, dragen van swastika’s, wapenbezit, anti-islamsentimenten, etc.). Daarbij gaat het vaak niet om gewelddaden, maar de loutere aanwezigheid van dergelijke groepen in het straatbeeld creëert overlast en angst bij de bevolking. De signalen dient men niet te dramatiseren, maar toont aan dat een extreem rechtse niche zich in diverse gemeenten manifesteert.”<sup>118</sup>

---

<sup>a</sup> Respondent 4.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Respondent 3.

<sup>d</sup> Respondent 6.

Ook uit onze bevraging blijkt dat men zich in sommige steden en gemeenten zorgen maakt over de verschillende vormen van radicalisering en extremisme die de kop opsteken. Zo wordt bijvoorbeeld opgemerkt:

“Naast de islamitisch geïnspireerde radicalisering die we (...) hebben gekend sinds 2012 krijgen we nu ook meldingen binnen van extreem-rechts en extreem-linkse radicalisering. De voorbije jaren is er op lokaal en bovenlokaal niveau enorm geïnvesteerd in het bestrijden van ‘islamitisch geïnspireerde radicalisering’ (werking met moskeeën, moslimgemeenschap, vzw’s, workshops identiteitsontwikkeling bij moslimjongeren,...) maar er is véél te weinig aanbod rond het sensibiliseren van extreem-rechtse radicalisering. Nochtans is deze zeker aanwezig. Dit merken we voornamelijk door de meldingen en klachten die we binnenkrijgen van scholen, burgers, politie. Het is noodzakelijk dat er voor zulke thema’s ook een specifiek aanbod wordt ontwikkeld en er een ondersteuning voorzien kan worden.”<sup>a</sup>

Ten vierde nam de afgelopen jaren de bezorgdheid toe rond verscherpte spanningen en tegenstellingen tussen verschillende groepen in de samenleving, ook op lokaal niveau. De bevraging van de VVSG uit 2018 gaf aan dat

“Uit de (...) bevraging blijkt dat 43% van de gemeenten te maken krijgt met bezorgdheden rond enige vorm van polarisatie. Deze bezorgdheden hebben vooral betrekking op spanningen tussen etnisch-culturele groeperingen (48%), maar ook spanningen tussen jong en oud (36%) en spanningen tussen geloofsgemeenschappen (34%) komen lokaal naar boven.”<sup>119</sup>

In onze bevraging komt polarisatie niet meteen naar voren als de meest genoemde uitdaging op lokaal niveau. Wel is er een respondent die merkt dat door “het openlijker de kop opsteken van extreem-rechts gedachtengoed” het risico “op verregaande polarisering vergroot”.<sup>b</sup> Een andere respondent ziet het fenomeen breder:

“Radicalisering blijft de prioriteit binnen dit project, maar ook het fenomeen polarisering wint nog steeds aan belang. Polarisering is niet enkel een gevolg van radicalisering, maar vormt op zich ook een voedingsbodem. Er worden minder dossiers besproken op de LIVC-R dan bij aanvang van het project, maar de polarisering (...) daarentegen is nog steeds goed voelbaar (...). De kloof is op alle fronten waarneembaar: tussen diverse culturen, tussen jong en oud, tussen burgers en publieke instanties. (We worden<sup>c</sup>) regelmatig gecontacteerd over het omspringen met spanningen tussen verschillende groepen. Het is daarom noodzakelijk om in te zetten op het dichten van de kloof.”<sup>d</sup>

<sup>a</sup> Respondent 7.

<sup>b</sup> Respondent 4.

<sup>c</sup> Invoeging door de auteurs.

<sup>d</sup> Respondent 2.

Ten vijfde ervaren enkele respondenten de nood aan een breder preventief beleid. Terwijl men de afgelopen jaren vruchtbaar werk heeft verricht in het onderwijs, wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat in de domeinen sport en vrije tijd extra inspanningen wenselijk zouden zijn. Daarnaast wordt ook gewezen op het belang van een beleid dat inzet op “e-inclusie in de brede zin van het woord”<sup>a</sup>. Dat betekent niet alleen dat de toegang tot internet en digitale toepassingen vergemakkelijkt moet worden voor kwetsbare groepen in de samenleving, maar ook dat men deze groepen weerbaarder en veerkrachtiger maakt ten aanzien van de massa-informatie die vandaag gegenereerd wordt. Dat omvat aspecten als het herkennen van *fake news* en het herkennen van “fijnmazige symboliek ter verheerlijking van extremistische ideologieën”.<sup>b</sup> Tot slot wordt ook gewezen op het belang van een geïntegreerd beleid inzake burgerschap in een context van verstedelijking en ‘glokalisering’.

### Verwachtingen ten aanzien van Vlaamse overheid

Wat kan de Vlaamse overheid doen om op deze uitdagingen in te spelen? In algemene zin wordt dat aldus verwoord:

“We verwachten van de Vlaamse overheid dat als wij deze uitdagingen signaleren, ze hier ook voldoende ondersteuning voor kunnen bieden. Er is de laatste vijf jaar geïnvesteerd in een duidelijke projectwerking rond het thema, nu is het tijd om deze ook op basis van de nieuwe uitdagingen te herwerken en te herdefiniëren zodat het nieuwe doelstellingen kan behalen.”<sup>c</sup>

Daarnaast wordt de Vlaamse overheid gevraagd om in te zetten op specifieke noden zoals die hierboven werden omschreven. Zo is er de vraag om de lokale besturen te ondersteunen in het moeilijke vraagstuk van de re-integratie van ex-gedetineerden; om uit te klaren wie initiatief dient te nemen inzake de problematiek van de terugkerende kinderen (het lokale niveau of jeugdwelzijn); om verschillende vormen van gewelddadige radicalisering te onderkennen en in kaart te brengen, en vervolgens, via de verschillende departementen, scholen en organisaties te informeren, te sensibiliseren en te voorzien van instrumenten om er op het terrein mee aan de slag te gaan. Tot slot wordt ook de verwachting geformuleerd dat de Vlaamse overheid “meer en krachtiger inzet op een geïntegreerd inclusief en participatief transversaal beleid met ruimte voor het cruciale sociaal-cultureel werk”.<sup>d</sup>

---

<sup>a</sup> Respondent 3.

<sup>b</sup> Respondent 3.

<sup>c</sup> Respondent 5.

<sup>d</sup> Respondent 3.

# 6

## Besluiten

Vanaf 2012 werden verschillende Vlaamse steden en gemeenten geconfronteerd met het vertrek van jonge inwoners naar Syrië en Irak om er te gaan strijden aan de zijde van extremistische groeperingen. Om een antwoord te bieden op deze problematiek begonnen enkele 'pioniersteden' (Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen) beleid uit te tekenen, enerzijds om mogelijke vertrekkers te detecteren en anderzijds, en meer algemeen, om processen van gewelddadige radicalisering in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan en de voedingsbodems ervan weg te nemen. Mede onder impuls van deze lokale inspanningen begon ook de Vlaamse overheid een beleid op te zetten om gewelddadige radicalisering en terrorisme tegen te gaan. In dit beleid kreeg de lokale aanpak een centrale plaats. Centrale beleidslijnen in het actieplan van 2017 waren onder meer het ondersteunen van de lokale regierol, het organiseren van bovenlokale coördinatie en afstemming, en het ondersteunen van de persoonsgerichte aanpak.

In 2018 heeft de commissie ter bestrijding van gewelddadige radicalisering van het Vlaams Parlement het Vlaams Vredesinstituut gevraagd een onderzoek te voeren naar het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Daarbij vertrokken we van drie bundels onderzoeksvragen: 1) Welke beleidskeuzes worden in het actieplan gemaakt wat betreft de preventie van gewelddadige radicalisering op lokaal niveau? Welke rol krijgen lokale besturen in het actieplan? Welke preventieve maatregelen worden voorgesteld en welke doelstellingen worden daaraan verbonden? 2) Hoe lopen deze maatregelen in de praktijk? Hoe ervaren lokale actoren de uitvoering van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering? Worden de door de Vlaamse overheid geformuleerde doelstellingen volgens hen gehaald? Wat loopt volgens hen goed, wat zijn knelpunten? En 3) beantwoorden de Vlaamse acties en maatregelen aan de (steeds evoluerende) noden en uitdagingen zoals die door de lokale beleidspraktijk ervaren worden? Hoe sluiten de beleidskeuzes in het actieplan aan bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur?

In onze zoektocht naar antwoorden hanteerden we drie methodologische insteken. Om zicht te krijgen op de krachtlijnen van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak

analyseerden we ten eerste een reeks beleidsdocumenten, waarbij de aandacht vooral ging naar de conceptnota uit 2015 en de actieplannen uit 2015 en 2017. Om na te gaan hoe de Vlaamse beleidskeuzes aansluiten bij wetenschappelijke inzichten en aanbevelingen over de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering raadpleegden we ten tweede de relevante literatuur. En om in kaart te brengen hoe het Vlaamse beleid in de lokale praktijk tot uitvoering gebracht werd en hoe het door lokale actoren ervaren wordt, hielden we ten derde een kwalitatieve bevraging bij de ambtenaren die voor deze thematiek bevoegd zijn in de negen steden en gemeenten die in het kader van het actieplan financiële ondersteuning krijgen.

Op basis van deze methodes hebben we het Vlaamse beleid getoetst aan de hand van twee evaluatiecriteria. Ten eerste probeerden we na te gaan hoe *adequaat* het Vlaamse beleid is. Hoe sluiten de assumpties, keuzes en doelstellingen van dat beleid aan bij inzichten en aanbevelingen in de literatuur? Ten tweede gingen we na of het beleid geschikte antwoorden biedt op lokaal ervaren noden en evoluerende uitdagingen, en probeerden we in kaart te brengen hoe *doeltreffend* het beleid is in de lokale praktijk. Daartoe vroegen we aan lokale ambtenaren hoe zij tegen het beleid aankijken en hoe zij de uitvoering van dat beleid in de praktijk ervaren. Het bevragen van een groep ambtenaren om deze onderzoeksvragen te beantwoorden heeft enkele voordelen, maar ook enkele beperkingen. Enerzijds gaat het om praktijkdeskundigen in de echte zin van de term: de lokale ambtenaren vervullen een sleutelrol in de lokale regie, hebben een omvattende en bevoorrechte blik op hoe het beleid in de praktijk gestalte krijgt, én hebben een jarenlange ervaring en expertise opgebouwd in de thematiek. Anderzijds is het belangrijk voor ogen te houden dat het gaat om een beperkte groep respondenten uit negen steden en gemeenten, terwijl het Vlaamse beleid op veel meer lokale besturen gericht is. Daarnaast hebben de respondenten een specifiek profiel: het gaat om ambtenaren, en bijvoorbeeld niet om politici, sociaal werkers of politiefunctionarissen. De resultaten van onze bevraging bieden dus vooral een blik vanuit het perspectief van de administratie op het gemeentelijke niveau. Deze methodologische bespiegelingen zijn belangrijk om de resultaten van onze analyse goed te kaderen.

In dit afsluitende hoofdstuk proberen we enkele conclusies te trekken.<sup>a</sup> We staan stil bij de ondersteuning van de lokale regierol, de organisatie van de bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling, de ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak, de mate waarin theoretische kaders over begrippen en verklarende factoren uitgewerkt en gedeeld worden, en de actuele noden en uitdagingen die op lokaal niveau ervaren worden. Daarbij gaan we telkens na hoe de beleidskeuzes en doelstellingen in het Vlaamse actieplan zich verhouden tot inzichten in de literatuur én hoe het beleid uitgevoerd en ervaren wordt in de lokale praktijk. Tot slot bekijken we het opzet van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in het licht van de effectenladder van Veerman & Van Yperen. Dat geeft ons een indicatie van de theoretische effectiviteit van het Vlaamse beleid.

---

<sup>a</sup> We formuleren in dit afsluitende hoofdstuk geen beleidsaanbevelingen. Volgens het oprichtingsdecreet van het Vlaams Vredesinstituut dienen adviezen door de Raad van Bestuur van het Vredesinstituut geformuleerd te worden. Concrete beleidsaanbevelingen en adviezen worden in een afzonderlijke nota voorgesteld.

## Het ondersteunen van de lokale regierol

Een belangrijke, zoniet de belangrijkste doelstelling van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering is het ondersteunen en versterken van de lokale regierol. Het actieplan begrijpt die regierol als het coördineren van het lokale aanbod en het uitbouwen van lokale netwerken, waarbij verschillende partners op lokaal niveau betrokken worden, zoals onderwijsactoren, jeugdwerk, de VDAB en het welzijnswerk. In combinatie met de centrale rol die lokale besturen opnemen in de persoonsgerichte aanpak (zie hieronder), impliceert deze benadering van de lokale regierol dat verschillende vormen van preventie aan bod komen, zowel primair, secundair als tertiair. Een cruciaal element in het Vlaamse actieplan is dat het voorziet in financiële ondersteuning van steden en gemeenten die met een ‘radicaliseringsproblematiek’ geconfronteerd worden. Een belangrijk uitgangspunt van deze financiële ondersteuning was dat de overheid zelf geen omstandig kader uitwerkte waaraan aanvragers moesten voldoen; er werd vooral naar het lokale niveau gekeken om noden te definiëren en adequate antwoorden te formuleren. Een tweede uitgangspunt van de ondersteuning was te werken met projectsubsidies.

Deze beleidsdoelstellingen en -keuzes lijken in enkele opzichten aan te sluiten bij inzichten en aanbevelingen in de literatuur. De Vlaamse overheid legt in haar beleid duidelijk een zwaartepunt op het lokale niveau. De conceptie van de lokale regierol heeft zowel oog voor een integrale benadering van preventie (primair, secundair en tertiair) als voor een multi-actorbenadering. Uit onze analyses blijkt dat de doelstelling om de lokale regierol te ondersteunen goed onthaald wordt op lokaal niveau. Lokale besturen voelen zich ondersteund en versterkt in hun regierol. Men kon met deze extra financiële middelen personeel aanwerven of vrijstellen van andere taken, netwerken uitbouwen, vormingen organiseren en expertise opbouwen. Men waardeert ook de ruimte die behouden bleef voor de lokale autonomie. Het Vlaamse beleid lijkt in deze opzichten dus zowel adequaat als doeltreffend te zijn.

Toch zijn er ook enkele kanttekeningen te maken. Voor sommige lokale actoren waren de verwachtingen van de overheid niet altijd even duidelijk en zou meer feedback en communicatie welkom zijn geweest. De timing van de jaarlijkse verlengingen van de subsidies was onvoldoende afgestemd op bestuurlijke besluitvormingsprocedures. Vervolgens lijkt de performantie van de lokale regierol soms ook te lijden onder de gebrekkige afstemming die er bestaat tussen het Vlaamse en het federale niveau. Omdat lokale besturen zowel bevoegd zijn voor repressieve als preventieve aspecten van het beleid, levert deze gebrekkige afstemming obstakels op, niet alleen in termen van efficiëntie maar mogelijk ook van effectiviteit. En tot slot is er de kwestie van de duurzaamheid van de inspanningen van de Vlaamse overheid, een vraagstuk waarvoor ook in de literatuur aandacht wordt gevraagd. Wanneer de resultaten van beleidsinspanningen onvoldoende duurzaam verankerd kunnen worden, legt dat een mogelijke druk op de effectiviteit van het beleid op langere termijn. Hoewel er zeker ook positieve geluiden op te vangen zijn over het werken met projectsubsidies, is er altijd de

uitdaging om de resultaten ervan te borgen op langere termijn. In de oproep voor de aanvraag van projectsubsidies uit 2015 legde de Vlaamse overheid een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid hiervoor bij de lokale besturen. Aanvragers moesten aantonen welke initiatieven ze zouden nemen om de resultaten van de ondersteuning te verankeren. Terwijl de lokale besturen zo voor een belangrijke opdracht geplaatst werden, bleef tegelijk onduidelijk wat de precieze bedoeling van de ondersteuning op (middel)lange termijn was, en of – en hoe – men de lokale besturen eventueel zou bijstaan om de resultaten van de inspanningen duurzaam in te bedden in de eigen structuren. Het gebrek aan helderheid hierover leidde tot onzekerheid bij sommige lokale besturen. Zeker in kleinere steden en gemeenten is een duurzame verankering van inspanningen op basis van projectsubsidies immers niet vanzelfsprekend. Zo bestaat het risico dat kostbare expertise verloren gaat. Nu het actieplan opnieuw aan een herziening toe is, confronteert dit de Vlaamse overheid met de vraag hoe de opgebouwde (en kostbare) ervaring en expertise geborgd kan worden. Mogelijke opties die we tijdens ons onderzoek hebben gehoord, zijn bijvoorbeeld het voorzien van een meer structurele ondersteuningslijn of het bundelen van de opgedane expertise op een bovenlokaal niveau.

### Bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling

Een tweede belangrijke doelstelling van het Vlaamse beleid was het organiseren van bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling. Grosso modo voorzag het actieplan twee lijnen om die doelstelling te operationaliseren. Enerzijds werd voorzien in coördinatie vanuit het Vlaams Platform Radicalisering en informatiedoorstroming vanuit de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, en anderzijds werd een sleutelrol gegeven aan de VVSG, die daarvoor ook financiële ondersteuning kreeg. Het belang van bovenlokaal georganiseerde afstemming en kennisuitwisseling wordt benadrukt in de literatuur, en in die zin lijkt deze focus in het Vlaamse beleid adequaat. De vraag is hoe deze doelstelling gerealiseerd en ervaren wordt in de lokale beleidspraktijk.

De analyse geeft aan dat de Vlaamse overheid wat de operationalisering van de bovenlokale afstemming betreft sterk op de VVSG heeft gesteund. Gezien de positieve waardering die de VVSG daarvoor krijgt, is dat op zich een effectieve optie gebleken. Uit de bevraging blijkt dat de rol van de VVSG algemeen gesproken sterk gewaardeerd wordt. De VVSG voorziet in nuttige en zinvolle uitwisseling van kennis en expertise tijdens vormingen, intervisies en studiedagen. De organisatie wordt gezien als een waardevolle verdediger van de belangen van steden en gemeenten op hogere beleidsniveaus. In het bijzonder worden de intervisies voor casewerkers gewaardeerd. En ook de ondersteuning vanwege de projectmedewerker van de VVSG wordt positief geëvalueerd. Niettemin stelt zich ook hier de vraag naar de duurzaamheid – en dus ook de doeltreffendheid – van deze beleidsinspanning op langere termijn. De VVSG heeft haar sleutelrol kunnen realiseren op basis van projectmiddelen. Nu is het de vraag hoe de opgebouwde expertise verankerd en verduurzaamd kan worden, en waar dat dient te gebeuren: binnen de VVSG zelf of (ingekanteld) op Vlaams niveau.

Een andere kanttekening betreft de rol van de overheid zelf. Het lijkt erop alsof men op lokaal niveau niet zo veel afstemming ervaart vanuit de Vlaamse overheid. De bovenlokale

afstemming en coördinatie lijkt vooral te worden opgenomen door de VVSG. Dat roept de vraag op welke rol de Vlaamse overheid voor zichzelf ziet weggelegd in de bovenlokale afstemming en coördinatie, en zo ook in het ontwikkelen en opzetten van beleid op lokaal niveau. Ziet de overheid zich vooral in een faciliterende rol, in de zin dat ze zich vooral bezighoudt met het vrijmaken en verstrekken van middelen om lokale besturen te ondersteunen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering? Of ziet de overheid voor zichzelf ook een meer zelfstandige rol weggelegd, bijvoorbeeld door op een meer actieve manier sturing te geven aan het initiëren van bepaalde beleidsinitiatieven, het stroomlijnen van de lokale aanpak en het streven naar gedeelde visies? Het duidelijker expliciteren van de precieze rol die de Vlaamse overheid wil opnemen zou bijdragen aan het verhelderen en aanscherpen van de doelstellingen van het Vlaamse beleid, en zo aan de evaluatie ervan, omdat men beter zou kunnen vaststellen of de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd.

Op lokaal niveau heeft men daarnaast ook weinig zicht op hoe vanuit het Vlaams Platform Radicalisering wordt gezorgd voor coördinatie tussen het lokale, Vlaamse en federale niveau. Het beeld van de informatiedoorstroming vanuit de Vlaamse beleidsdomeinen naar de lokale besturen is dan weer gemengd. Er zijn positieve geluiden te horen, maar er worden ook enkele kanttekeningen geplaatst. Zo wordt opgemerkt dat de doorstroming veeleer binnen de eigen beleidsdomeinen lijkt te gebeuren. Door de informatie op een meer gebundelde wijze naar de lokale besturen te richten, zou men de doelstelling nog concreter kunnen operationaliseren en realiseren.

### De ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak

Een derde belangrijke doelstelling in het Vlaamse actieplan is het ondersteunen van de persoonsgerichte aanpak, in het bijzonder via de uitbouw van LIVC's. Hierbij vertrekt de overheid zowel van een 'multi-agency approach' als van een meerzijdige benadering, waarin de aandacht gaat naar verschillende aspecten van begeleiding, van het psychosociale en de sociale context tot ideologische factoren. In het licht van de literatuur is dat een adequate benadering. In de literatuur wordt in dit verband ook de klemtoon gelegd op een goede informatiedeling. De afgelopen jaren was dit gezien de vele onduidelijkheden m.b.t. de kwestie van het beroepsgeheim een heikel punt. Ondanks de wettelijke regeling uit 2018 suggereert onze analyse dat dit vraagstuk een aandachtspunt blijft, voornamelijk wat de positie betreft van actoren die onder een Vlaamse bevoegdheid werken.

Verder toont onze analyse een gemengd beeld wat de werking van de LIVC's in de lokale praktijk betreft. In sommige gemeenten verloopt het multidisciplinaire overleg goed, terwijl andere gemeenten tegen een aantal obstakels blijven aanlopen. Zo blijven onder meer uiteenlopende visies en referentiekaders, personeelwissels en blijvende onduidelijkheden over de kwestie van het beroepsgeheim drempels opwerpen. Algemeen gesproken blijken volgende factoren van belang voor een goede multidisciplinaire samenwerking in de LIVC's: een goede vertrouwensband, een duidelijk regelgevend kader en goede afspraken m.b.t. de informatie-uitwisseling, de persoon van de coördinator en een gedeelde visie over multidisciplinair werken. Gegeven de beperkingen van onze

bevraging (alleen in de negen steden en gemeenten) blijven deze conclusies tentatief. Een breder onderzoek dat bij alle steden en gemeenten naar de werking van de LIVC's peilt zou dit beeld kunnen aanvullen en eventueel bijstellen.

### Geëxpliciteerde en gedeelde theoretische kaders

In de wetenschappelijke literatuur wordt de aanbeveling geformuleerd dat overheden hun P/CVE-beleid best uitwerken op basis van een theoretisch kader dat zowel aandacht heeft voor terminologie als voor de oorzaken van processen van gewelddadige radicalisering. Daarnaast wordt het ook raadzaam geacht dat als bij de uitvoering van het beleid verschillende overheden betrokken zijn en nauw dienen samen te werken, die best zo veel mogelijk vertrekken van een gedeeld theoretisch kader. Hoewel de literatuur uitwijst dat mensen radicaliseren omwille van diverse en complexe redenen, wordt beklemtoond dat er idealiter geen significante inconsistenties bestaan in hoe de overheden die bij het beleid betrokken zijn die processen begrijpen. Onze analyse geeft aan dat het Vlaamse actieplan geen omstandig theoretisch model uitwerkt om processen van gewelddadige radicalisering te verklaren. Er worden weliswaar verschillende redenen en factoren genoemd, maar die worden niet in een coherent kader samengebracht. Wel lijkt men de blik open te willen houden voor een veelheid aan verklarende factoren en voor de complexiteit van radicaliseringsprocessen. Hoewel het actieplan op verschillende plaatsen het belang benadrukt van het delen van kennis en het aansluiten bij wetenschappelijk onderzoek, wordt nergens concreet gemaakt of en hoe men in de beleidsuitvoering en samenwerking met lokale besturen streeft naar gedeelde conceptuele en theoretische kaders.

De resultaten van onze bevraging geven aan dat een aantal steden en gemeenten hun beleid wel baseren op coherente en expliciet uitgewerkte theoretische kaders. Tegelijkertijd ervaart men weinig inspanningen om tot gedeelde definities en verklarende visies over gewelddadige radicalisering te komen. Men heeft integendeel het gevoel dat er binnen verschillende overheden en door verschillende partners, bijvoorbeeld in de LIVC, soms nog vanuit uiteenlopende kaders gedacht en gehandeld wordt. Zou hier iets aan gedaan moeten worden? Terwijl sommige respondenten willen vermijden (opnieuw) in 'semantische discussies' te verzeilen, wijzen anderen wel op het belang dat de Vlaamse overheid haar visie op gewelddadige radicalisering zou expliciteren en er binnen de werking van de LIVC's meer eenduidigheid zou bestaan over gehanteerde begrippen en referentiekaders. Hoe dan ook blijft dit een heikele kwestie. Een gedeelde visie ontwikkelen over een complex fenomeen als gewelddadige radicalisering is allesbehalve vanzelfsprekend, en de vraag is ook of het in alle gevallen wenselijk is. In de wetenschappelijke literatuur blijven verschillende visies en interpretaties in omloop, en ook vanuit politiek en beleidsmatig oogpunt zal het niet altijd evident zijn om gedeelde kaders te ontwikkelen. Niettemin lijkt het minimaal wel wenselijk om basisconcepten als radicalisering zo helder mogelijk te omschrijven en de visie die aan het beleid ten grondslag ligt explicieter uit te werken, zowel om het beleid zo adequaat mogelijk te laten aansluiten bij enkele basisinzichten in de literatuur als om de doeltreffendheid van het beleid te versterken. En wanneer een consensus wellicht te hoog gegrepen is, kan het hoe

dan ook zinvol zijn om met de betrokken partners de dialoog aan te gaan over definities en de betekenis van het fenomeen dat men wil aanpakken.

### Evoluerende noden en uitdagingen

De doeltreffendheid van een beleid dat het lokale niveau wil versterken staat in functie van de mate waarin het aansluit bij lokaal ervaren noden en uitdagingen, die snel kunnen evolueren. Opdat het Vlaamse beleid de vinger aan de pols kan houden, hebben we gepeild hoe lokale actoren de context ervaren waarin het fenomeen van gewelddadige radicalisering zich manifesteert. Uit de bevraging blijken enkele noden en uitdagingen die actueel ervaren worden:

- Blijvende en nieuwe risico's monitoren m.b.t. jihadistische gewelddadige radicalisering (zoals de re-integratie van gedetineerden)
- Een bredere blik ontwikkelen op diverse vormen van extremisme
- Omgaan met spanningen tussen groepen en polarisatie in lokale contexten
- Inzetten op bredere vormen van (preventief) beleid

De achterliggende boodschap lijkt te zijn dat het thema een brede blik verdient, zowel wat de verschijningsvormen van extremisme en gewelddadige radicalisering als de preventieve aanpak ervan betreft. Hoewel het Vlaamse actieplan van een breed opzet vertrok, was het in de concrete uitwerking in significante mate geaxeerd op één vorm van gewelddadige radicalisering. Gezien de context was dat begrijpelijk. Maar de afgelopen jaren zijn de noden en uitdagingen geëvolueerd. Opdat het beleid adequaat én doeltreffend blijft, is het raadzaam dat de overheid het beleid herbekijkt en eventueel actualiseert in functie van de geëvolueerde noden en uitdagingen.

### Adequaat en doeltreffend?

In verschillende opzichten lijkt het opzet van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering aan te sluiten bij inzichten uit de literatuur. Het lokale niveau krijgt een sleutelrol, en er is aandacht voor een bovenlokaal georganiseerde afstemming en kennisuitwisseling (vooral via de VVSG) alsook voor een multi-actorbenadering in de persoonsgerichte aanpak. Daartegenover staat dat er ruimte bestaat om de visie en het theoretisch kader dat aan het beleid ten grondslag ligt explicieter en consistentier uit te werken. Enerzijds zou in het beleidsopzet van het actieplan duidelijker aangegeven kunnen worden op welke types en niveaus van preventief beleid specifieke acties en maatregelen betrekking hebben, alsook welke doelstellingen daaraan verbonden worden. En anderzijds blijken er nog steeds uiteenlopende definities en verklarende modellen te circuleren, wat soms een impact heeft op de uitvoering van het beleid in de lokale praktijk. Daarnaast blijft het onduidelijk welke rol de Vlaamse overheid precies zelf wil opnemen in de bovenlokale afstemming en coördinatie.

Wat de doeltreffendheid van het beleid betreft, is het beeld enigszins gemengd. Voortgaand op hoe men op het terrein de uitvoering van het beleid ervaart, blijkt dat de ondersteunde steden en gemeenten zich versterkt voelen in hun lokale regierol, dat de VVSG een gewaardeerde sleutelrol speelt in de bovenlokale afstemming, en dat op

verschillende plaatsen het multidisciplinair overleg goed loopt. Aandachtspunten zijn het expliciteren van een samenhangende visie, de afstemming tussen het lokale, Vlaamse en federale niveau, de duurzaamheid van de beleidsinspanningen, de samenwerking in de LIVC's die op bepaalde opzichten soms nog op drempels stoot, en de uiteenlopende visies die blijven bestaan over het aan te pakken probleem.

Deze blik op de doeltreffendheid van het Vlaamse beleid gaat voort op een bevraging bij een specifieke groep stakeholders. Tot slot van deze besluiten willen we nog een stap verder gaan in de inschatting van de effectiviteit van het Vlaamse beleid. Dat doen we door het Vlaamse actieplan te lezen in het licht van de effectenladder van Veerman en Van Yperen (zie hierboven paragraaf 2.2).<sup>120</sup> Zo kunnen we een indicatief zicht krijgen op de theoretische effectiviteit van het beleid.

Op een eerste, descriptieve trede van de ladder, die een blik biedt op 'potentiële effectiviteit', beklemtonen Veerman en Van Yperen het belang van het helder en nauwkeurig omschrijven van de interventie of het programma, in concreto van de doelgroepen, de aanpak en de randvoorwaarden voor de uitvoering ervan. Idealiter wordt ook geduid welke types van preventie en welke preventieve effecten met concrete maatregelen beoogd worden. Door al deze aspecten van het beleid weloverwogen en systematisch uit te werken en te expliciteren, en in de mate van het mogelijke te laten aansluiten bij inzichten uit de literatuur, kan een overheid belangrijke stappen zetten in de richting van een zo effectief mogelijk beleid. Onze analyse in hoofdstuk 4 suggereert dat het beeld wat de lokale dimensie in het Vlaams actieplan betreft gemengd is. Sommige acties worden omstandiger toegelicht en beschreven dan andere. De uitbouw van de persoonsgerichte aanpak (actie 6.1) en de rol van de VVSG (actie 4.3) duidt men bijvoorbeeld uitgebreider dan de uitgangspunten en randvoorwaarden van de ondersteuning van de lokale regierol (actie 4.1) en de afstemming en informatiedoorstroming vanuit het Vlaamse niveau (acties 1.1 en 1.4). Hier bestaat ruimte om het beleidsopzet omstandiger en explicieter uit te werken en zo de potentiële effectiviteit te vergroten.

Op de tweede, theoretische trede van de effectenladder, die aangeeft of een programma of interventie mogelijk 'veelbelovend' is, wordt een theorie of een visie geëxpliciteerd die aangeeft waarom bepaalde maatregelen zouden kunnen bijdragen aan de gewenste doelstellingen. Hiervoor wordt idealiter een link gemaakt met inzichten uit de relevante wetenschappelijke literatuur. Het expliciet uitwerken van zo een theorie en link met de literatuur maakt het beleid niet alleen transparanter, maar potentieel ook effectiever én beter evalueerbaar. Hoewel onze analyse suggereert dat het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in een aantal opzichten aansluit bij inzichten en aanbevelingen in de literatuur, blijft dat in het opzet van het actieplan veeleer impliciet en onuitgewerkt. In het actieplan wordt geen omstandige en theoretisch onderbouwde omkadering van de maatregelen m.b.t. de lokale aanpak geboden. Gezien de ontstaansgeschiedenis en de context van urgentie waarin het actieplan enkele jaren geleden opgezet moest worden, is dat ook begrijpelijk. Men moest snel handelen. De literatuur geeft ook aan dat het Vlaamse beleid in dit opzicht geen uitzondering is; veel beleidsteksten in de context van P/CVE beleid blijken onvoldoende expliciet of helder over

de theoretische uitgangspunten en doelstellingen van een bepaalde beleidsaanpak. Naar de toekomst toe bestaat er dus ruimte om de theoretische effectiviteit van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak te vergroten, met name door het beleidsopzet explicieter uit te werken.

Trede 3 en 4 van de effectenladder (die de doeltreffendheid en de causale werkzaamheid in kaart brengen) hebben we in deze studie niet onderzocht. Ons onderzoeksopzet bleef kwalitatief en bevatte geen kwantitatieve peiling van effecten en impact. Op basis van ons onderzoek kunnen we daarom niet bepalen of de Vlaamse steun voor de lokale aanpak ook effectief processen van gewelddadige radicalisering bij individuen heeft voorkomen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 zijn er een aantal methodologische en deontologische drempels die het moeilijk maken dergelijke effecten eenduidig te identificeren. Toch bieden meer kwantitatieve studies kansen voor verder onderzoek, alsook voor de overheid om de evaluatieve dimensie van haar beleid, die nu al aanwezig is in het actieplan, verder uit te diepen.

# 7

## Bijlagen

### Bijlage 1: Schriftelijke vragenlijst negen steden en gemeenten

1. Het Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering van de Vlaamse Regering zet in op het ondersteunen van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering, onder meer door de gemeentelijke regierol te ondersteunen met financiële middelen.

- a. Hoe evalueert u de aanvraagprocedure en de toekenning van deze subsidies?
- b. Hoe heeft uw gemeente de Vlaamse subsidies ingezet?
- c. Hoe evalueert u de duurzaamheid van deze inzet van Vlaamse ondersteuningsmiddelen?
- d. Voelt uw gemeente zich door de ondersteuning door de Vlaamse Regering versterkt in de lokale regierol in de aanpak van gewelddadige radicalisering? Wat heeft goed gewerkt? Op welke knelpunten in de regierol stoot u en wat zou de Vlaamse overheid daaraan kunnen doen?

2. Het Actieplan zet in op 'coördinatie en samenwerking in de uitvoering'. Hoe ervaart u vanuit het lokale perspectief de bovenlokale coördinatie en afstemming van het beleid, concreet wat de volgende punten betreft?

- a. Het actieplan kent in de ondersteuning van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering een belangrijke rol toe aan de VVSG.
  - i. Welke ondersteuning hebt u de voorbije jaren ervaren vanuit de VVSG?
  - ii. Hoe ervaart u de rol van de VVSG? Wat loopt goed? Wat zijn eventuele knelpunten?
  - iii. Wat verwacht u de komende jaren nog van de VVSG?
- b. Hoe ervaart u de afstemming met overheden op het Vlaamse en het federale niveau? Wat loopt goed? Wat kan de Vlaamse overheid volgens u meer of beter doen om deze afstemming te optimaliseren?
  - c. Hoe ervaart u de informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod inzake de preventie van gewelddadige

radicalisering door overheden en diensten op het Vlaamse beleidsniveau?

3. Het Actieplan zet in op het organiseren van een persoonsgerichte aanpak, waarvoor in belangrijke mate naar het lokale niveau wordt gekeken. Het actieplan voorziet in het bijzonder in de uitbouw van de LIVC's, het aanbieden van handvatten eerstelijns werkers rond terugkerende FTF, hun families en kinderen; het organiseren van vormingen en studiedagen; de verspreiding en bekendmaking van goede praktijken (bv. Radix-tool); en informatieverspreiding over beroepsgeheim/ambtsgeheim binnen de betrokken sectoren.

- a. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende diensten en organisaties in de LIVC in uw gemeente of stad? Wat gaat goed, welke obstakels ervaart u? Wat kan de Vlaamse overheid doen om uw lokale beleidspraktijk beter te ondersteunen?
- b. De afgelopen jaren bestond er onduidelijkheid over het vraagstuk van het beroepsgeheim in het kader van de persoonsgerichte aanpak. Hoe ervaart u de initiatieven die de Vlaamse overheid hieromtrent genomen heeft? Wat kan de Vlaamse overheid eventueel bijkomend doen?

4. Sinds de Vlaamse overheid haar actieplannen uitwerkte (2015-2017) zijn enkele jaren verstreken.

- a. Met welke nieuwe uitdagingen inzake (gewelddadige) radicalisering en polarisering wordt u in uw gemeente geconfronteerd? Welke nieuwe noden ervaart u?
- b. Hoe kan de Vlaamse overheid inspelen op deze nieuwe uitdagingen en noden? Wat verwacht u als lokale overheid in deze van de Vlaamse overheid?

5. Hoe probeert u in uw lokale aanpak aan te sluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur? Hoe evalueert u (eventuele) bovenlokale inspanningen (bv. vanwege de Vlaamse overheid of de VVSG) om het lokale beleid te versterken en te ondersteunen op basis van wetenschappelijke inzichten?

6. Aan elke strategie om gewelddadige radicalisering te voorkomen ligt een visie op oorzaken ten grondslag. Deze visie geeft antwoord op vragen naar de redenen waarom mensen bepaalde ideeën geloven, waarom ze die ideeën met geweld willen doordrijven en welke trajecten ze afleggen op weg naar extremisme en de gewelddadige afwijzing van de waarden van de liberale democratie.

- a. Vertrekt u in uw gemeentelijke aanpak van een geëxpliciteerde visie op oorzaken en processen van gewelddadige radicalisering?
- b. Zijn er inspanningen om te maken dat alle betrokken overheden, zowel lokaal als bovenlokaal, hun beleidspraktijk baseren op dezelfde verklarende kaders?

## Eindnoten

- 1 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, p. 3.
- 2 Renard, T. & Coolsaet, R. (2018), 'From the Kingdom to the Caliphate and Back: Returnees in Belgium', in: Renard, T. & Coolsaet, R. (red.), *Returnees: Who Are They, Why Are They (not) Coming Back and How Should We Deal With Them?*, Brussel: Egmont, p. 19.
- 3 Dewaele, M. (2018) (red.), *Hoe een Lokale Integratie Veiligheidsbelasting uitbouwen?*, Brussel: Politeia, p. 19.
- 4 Sminate, N., Kennes, W., Somers, B., Gennez, C. en Meuleman, E., *Voorstel van resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering*, zitting 2014-15, stuk 366-1, Vlaams Parlement, 27 mei 2015.
- 5 Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 6 Pauwels, L. & De Ruyver, B. (2015), 'Preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme', in: P. Loobuyck (2015), *De Lokroep van IS: Syriëstrijders en deradicalisering*, Kalmthout: Pelckmans, p.262-263.
- 7 Kustermans, J. (2015), *Omgaan met radicalisering: Vier overwegingen bij een Vlaams beleid inzake radicalisering*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 19.
- 8 Gielen, A.-J. (2018), *Executive Summary. A Road Map for Monitoring and Evaluation of PVE policies in Belgium*, Brussel: Open Society Foundations, p. 8-10.
- 9 Zie bijvoorbeeld Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist: Het 'magisch denken' over preventie van radicalisering en de mogelijkheden tot deradicalisering*, Brussel: Itinera Institute, p. 25.
- 10 Gielen, A.-J. (2018), *Executive Summary. A Road Map for Monitoring and Evaluation of PVE policies in Belgium*, Brussel: Open Society Foundations, p. 9-10.
- 11 De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. en Aertsen, I. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Rapport 16.
- 12 Schriftelijke communicatie van Nadia Sminate aan Tomas Baum, directeur Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 6 december 2017.
- 13 We laten ons voor deze definitie inspireren door de definitie die de SERV in een advies aan het Vlaams Parlement gaf van ex postdecreetsevaluatie (zie SERV (2015), *Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in endoor het Vlaams Parlement*, Brussel: Serv, p. 9).
- 14 SERV (2015), *Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in endoor het Vlaams Parlement*, Brussel: Serv, p. 12-15.
- 15 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', in: L. Colaert (red.), 'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 105; Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 176. Zie ook Feddes, A.R. (2017), 'Risico-inschatting in een integraal veiligheidsbeleid' en Doojsje, B. en Van Eerten, J.J. (2017), 'Counternarratieven' tegen gewelddadig extremisme', in L. Colaert (red.), 'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 58-60 en p. 96-98 voor wat betreft de effectiviteit van risico-inschattingsinstrumenten en van counternarratieven.
- 16 Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist: Het 'magisch denken' over preventie van radicalisering en de mogelijkheden tot deradicalisering*, Brussel: Itinera Institute, p. 4 en 7.
- 17 Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 176-177.
- 18 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', p. 107 en 119.
- 19 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', p. 107, 116 en 117-120; Hardy, K. (2018), 'Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy', in *Journal for Deradicalization*, nr. 15, p. 77; en Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 177.
- 20 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', p. 107.
- 21 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', p. 108.
- 22 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', p. 105-123.
- 23 SERV (2015), *Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in endoor het Vlaams Parlement*, Brussel: Serv, p. 9.
- 24 SERV (2015), *Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in endoor het Vlaams Parlement*, Brussel: Serv, p. 6 van het achtergronddocument.
- 25 Veerman, J. en van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Uitgeverij Eburon, p. 25.
- 26 <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Effectieve-jeugdhulp/Effectieve-organisaties/Werken-aan-effectiviteit>
- 27 Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist: Het 'magisch denken' over preventie van radicalisering en de mogelijkheden tot deradicalisering*, Brussel: Itinera Institute.
- 28 Veerman, J. en van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Uitgeverij Eburon, p. 19, 23 en 26.
- 29 Kundnani, A. en Hayes, B. (2018), *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies. Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*, Transnational Institute, p. 13.

- 30 Thomas, P. (2017), 'De perceptie van anti-radicalisering door jongeren', in Colaert L. (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 125, 132 en 137; en Gielen, A.-J. (2018), *Executive Summary. A Road Map for Monitoring and Evaluation of PVE policies in Belgium*, Brussel: Open Society Foundations, p.10.
- 31 Koehler, D. (2017), *Structural Quality Standards for Work to Intervene with and Counter Violent Extremism*, GIRDS & Ministry of the Interior, Digitisation and Migration of Baden-Württemberg, p. 29, 36.
- 32 Zie bv. Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist: Het 'magisch denken' over preventie van radicalisering en de mogelijkheden tot deradicalisering*, Brussel: Itinera Institute, p. 17 en 27 en Feddes, A. (2017), 'risico-inschatting in een integraal veiligheidsbeleid', p. 59.
- 33 Goris, P., Burssens, D., Melis, B. en Vettenburg, N. (2008), 'Algemene preventie: concepten, kaders en wenselijke preventie', in *WelzijnsGids – Welzijnszorg, Methodiek*, nr. 69 (september), p. 109-126.
- 34 Miller, C. en Chauhan, L.S. (2017), 'Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag', in L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 25.
- 35 Miller, C. en Chauhan, L.S. (2017), 'Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag', p. 25-26
- 36 Geciteerd in De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. en Aertsen, I. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Rapport 16, p. 13.
- 37 We deden 21 interviews en 5 groepsinterviews, met in totaal 33 personen, met de volgende types respondenten: 8 burgemeesters of lokale kabinetsmedewerkers; 1 kabinetsmedewerker op niveau van de Vlaamse regering; 10 ambtenaren op lokaal, 2 op Vlaams en 1 op federaal niveau; 1 casemanager van een stadsdienst; 1 VVSG medewerker; 6 gespecialiseerde partners in de persoonsgerichte aanpak; 1 medewerker van het jeugd(welzijns)werk; 1 directeur van een Justitiehuis en 1 ouder.
- 38 Coolsaet, R. (2016), 'All radicalisation is local'. *The genesis and drawbacks of an elusive concept*, Egmont Paper 84. Brussel: Egmont Instituut, p. 46.
- 39 Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 195-196.
- 40 Miller, C. en Chauhan, L.S. (2017), 'Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag', in L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 25.
- 41 Colaert, L. (2017) (red.), 'Deradicalisering': *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- 42 Hardy, K. (2018), 'Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy', in *Journal for Deradicalization*, nr. 15, p. 78.
- 43 Hardy, K. (2018), 'Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy', in *Journal for Deradicalization*, nr. 15, p. 101. Zie ook de aanbevelingen van Miller, C. en Chauhan, L.S. (2017), 'Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag', in L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 41-42.
- 44 De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding (2017), Mededeling aan de Vlaamse Regering betr. actualisering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, p. 1.
- 45 Burssens, D. et al. (2014), *Preventie morgen: Bouwstenen voor een goede praktijk*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant, p. 8.
- 46 Goris, P., Burssens, D., Melis, B. en Vettenburg, N. (2008), 'Algemene preventie: concepten, kaders en wenselijke preventie', in *WelzijnsGids – Welzijnszorg, Methodiek*, nr. 69 (september), p. 109-126.
- 47 Pauwels, L. & De Ruyver, B. (2015), 'Preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme', in: P. Loobuyck (2015), *De Lokroep van IS: Syriëstrijders en deradicalisering*, Kalmthout: Pelckmans, p.239 en 263.
- 48 Koehler, D. (2017), 'Een typologie van 'deradicaliserings'programma's', L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 67-68.
- 49 Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', in: L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 106.
- 50 Gielen, A.-J. (2017), 'Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?', in *Terrorism and Political Violence*, p. 9. Voor het onderscheid tussen deradicalisering en disengagement zie Koehler, D. (2017), 'Een typologie van 'deradicaliserings'programma's', L. Colaert (red.), 'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid', Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 66.
- 51 Pauwels, L. & De Ruyver, B. (2015), 'Preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme', in: P. Loobuyck (2015), *De Lokroep van IS: Syriëstrijders en deradicalisering*, Kalmthout: Pelckmans, p. 239-244. Zie ook Deklerck, J. (2011), *De preventiepiramide. Preventie van probleemgedrag in het onderwijs* (2de dr.), Leuven: Acco, p. 119.
- 52 Briggs, R. (2010), Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom, *International Affairs*, 86(4), p. 971-981; Kundhani, A. (2009), *Spooked! How not to prevent violent extremism*, London: Institute of Race Relations; Choudhury T. en Fenwick, H. (2011), 'The impact of counter-terrorism measures on Muslim communities', *International Review of Law, Computers & Technology*, 25(3), p. 151-181; Vermeulen, F. (2014), 'Suspect Communities – Targeting Violent Extremism at the Local Level: Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London', *Terrorism and Political Violence*, 26(2), p. 286-306; O'Toole T, DeHanas D. N. en Modood, T. (2012), 'Balancing tolerance, security and Muslim engagement in the United Kingdom: the impact of the 'Prevent' agenda', *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), p. 373-389.
- 53 Zie bijvoorbeeld Stephens, W., Sieckelink S. & Boutellier H. (2019), 'Preventing violent extremism: A review of the literature', *Studies in Conflict & Terrorism*.

- 54 Goris, P., Burssens, D., Melis, B. en Vettenburg, N. (2008), 'Algemene preventie: concepten, kaders en wenselijke preventie', in *WelzijnsGids – Welzijnszorg, Methodiek*, nr. 69 (september), p. 118.
- 55 Burssens, D. et al. (2014), *Preventie morgen: Bouwstenen voor een goede praktijk*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant, p. 8.
- 56 Zie bijvoorbeeld Thomas, P. (2017), 'De perceptie van anti-radicalisering door jongeren', in Colaert, L. (red.), *'Deradicalisering', Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, p. 125-142.
- 57 Gielen, A.-J. (2017), 'Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?', in *Terrorism and Political Violence*, p. 8.
- 58 Khalil, J. & Zuthen, M. (2016), *Countering Violent Extremism and Risk Reduction: A guide to programme design and evaluation*, Londen: RUSI, p. 26-27; Gielen, A.-J. (2017), 'Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme', in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering', Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 119.
- 59 Wikström, P.-O. (2007), 'Doing without knowing: Common pitfalls in crime prevention', *Crime Prevention Studies*, 21, p. 59-80.
- 60 Jaminé, S. en Fadil, N. (2019), *Tussen preventie en veiligheid. De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering*, KULeuven, p. 75.
- 61 Pauwels, L. & De Ruyver, B. (2015), 'Preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme', in: P. Loobuyck (2015), *De Lokroep van IS: Syriëstrijders en deradicalisering*, Kalmthout: Pelckmans, p. 244; Gielen, A.-J. (2017), 'Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?', in *Terrorism and Political Violence*, p.12; Koehler, D. (2017), Structural Quality Standards for work to intervene with hand counter violent extremism, GIRDS & Ministry of the Interior, Digitisation and Migration of Baden-Württemberg, p. 34-35.
- 62 Koehler, D. (2017), Structural Quality Standards for work to intervene with hand counter violent extremism, GIRDS & Ministry of the Interior, Digitisation and Migration of Baden-Württemberg.
- 63 De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. en Aertsen, I. (2018), Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Rapport 16.
- 64 Gielen, A.-J. (2017), 'Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?', in *Terrorism and Political Violence*, p. 12; Institute for Strategic Dialogue (s.d), *Tackling extremism: de-radicalisation and disengagement*, p.22-23.
- 65 Zie bv. De Waele, M. (2018), Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?, Brussel: Politeia, p. 33-39; RAN Centre of Excellence (2016), *Exit work in a multi-agency setting*, RAN.
- 66 Koehler, D. (2017), Structural Quality Standards for work to intervene with hand counter violent extremism, GIRDS & Ministry of the Interior, Digitisation and Migration of Baden-Württemberg, p.38-39, 48.
- 67 Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 195-196.
- 68 Eijkman, Q. en Roodnat, J. (2017), 'Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism', in *Journal for Deradicalization*, nr. 10, p. 196.
- 69 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019. Zie ook De Waele, M. (2018), Hoe een lokale integrale veiligheidscel uitbouwen?, Brussel: Politeia, p. 28-30.
- 70 Somers, B. et al. (2013), *Beheersen van moslimradicalisering: Handreiking voor beleid en praktijk*, Antwerpen.
- 71 Homans, L., *Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019*, stuk 138 (2014-2015) – Nr. 1, ingediend op 24 oktober 2014, p. 37; en Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, p. 1.
- 72 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 73 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, p. 1.
- 74 Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 75 Vlaamse Regering (2015), Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen, p. 6-8, 9-13, 17-18.
- 76 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, p. 1.
- 77 Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 78 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, p. 3.
- 79 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen. Zie ook Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 80 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen, actieterrein 2 en actieterrein 3.
- 81 Vlaamse Regering (2015), Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, actie 2.1. In het geactualiseerde actieplan van 2017 werd deze actie verlengd (nu als actie 4.1: "financiële ondersteuning van gemeenten met een hoog risicopotentieel, met het oog op het opnemen van de regio's in het ordenen en afstemmen van het lokaal aanbod, inclusief het bijkomende aanbod dat voorzien wordt door de Vlaamse overheid").
- 82 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 83 Vlaamse overheid (2015), Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering.
- 84 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.

- 85 Vlaamse overheid (2015), Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering.
- 86 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 87 Vlaamse overheid (2015), Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering.
- 88 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 89 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 90 Vlaamse overheid (2015), Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering.
- 91 Zie Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, actie 4.1.
- 92 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 93 Vlaamse overheid (2015), Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering
- 94 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 95 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 96 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 97 Vierde, vijfde en zesde rapportage bij het actieplan, december 2017, juni 2018 en december 2018.
- 98 Vierde, vijfde en zesde rapportage bij het actieplan, december 2017, juni 2018 en december 2018.
- 99 Zie <https://databank-sociale-samenhang.vlaanderen.be/>.
- 100 Vierde, vijfde en zesde rapportage bij het actieplan, december 2017, juni 2018 en december 2018.
- 101 Schriftelijke communicatie met Agentschap Binnenlands Bestuur, 26 mei 2020.
- 102 VVSG (2015), *Handvaten voor een lokale aanpak van radicalisering*.
- 103 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 104 Voor een uitgebreide studie van disengagementtrajecten in de gevangenis zie De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. en Aertsen, I. (2018), Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Rapport 16.
- 105 Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *B.S.*, 14 september 2018.
- 106 Dewaele, M. (2018) (red.), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen?*, Brussel: Politeia,
- 107 Dewaele, M. (2018) (red.), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen?*, Brussel: Politeia, p. 40-49.
- 108 Beleidsnota ingediend door Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Samenleven en Binnenlands Bestuur, Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, 143 (2019-2020) – Nr. 1, 8 november 2019, p. 24.
- 109 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 110 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen en Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 111 Dit blijkt ook uit de verkennende interviews, bv. interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 112 Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 113 Vlaamse Regering (2015), Conceptnota over preventie van radicaliseringsprocessen. In het actieplan van 2017 werd in acties 1.2 en 7.2 gepland om ronde tafels met wetenschappers en onderzoekers uit verschillende disciplines te organiseren om te reflecteren over het gevoerde beleid, alsook om onderzoek te voeren om "radicalisering en polarisering in kaart te brengen" (actie 7.1).
- 114 Vlaamse Regering (2015), Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorismen p. 2.
- 115 Mededeling van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding aan de Vlaamse Regering betreffende de actualisering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, 2 juni 2017.
- 116 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 117 Vlaamse regering (2017), Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen.
- 118 VVSG (2018), *Bevraging aanpak radicalisering en polarisering*, p. 15.
- 119 VVSG (2018), *Bevraging aanpak radicalisering en polarisering*, p. 14.
- 120 Veerman, J. en van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Uitgeverij Eburon.







**vlaams  
vredesinstituut**

Het Vlaams Vredesinstituut is een onafhankelijk instituut  
voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement