

Diederik Cops
Annelies Pauwels &
Maarten Van Alstein (red.)

Gewelddadige radicalisering & polarisering

Beleid & preventie in Vlaanderen:
Evaluatie en uitdagingen



vlaams
vredesinstituut

Gewelddadige radicalisering & polarisering

Beleid & preventie in Vlaanderen:
Evaluatie en uitdagingen

Gewelddadige radicalisering & polarisering

Beleid & preventie in Vlaanderen:
Evaluatie en uitdagingen



**DIEDERIK COPS
ANNELIES PAUWELS &
MAARTEN VAN ALSTEIN (RED.)**



Colofon

Gewelddadige Radicalisering & Polarisering
Beleid & preventie in Vlaanderen: Evaluatie en uitdagingen
© Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 10 november 2020
ISBN 9789464074017

REDACTIE

Diederik Cops, Annelies Pauwels & Maarten Van Alstein

EINDREDACTIE

Wouter Claes

TAALREDACTIE

Didier Verbruggen

FOTO COVER

© Depositphotos

LAYOUT EN DRUK

Artoos

Verantwoordelijk uitgever: Nils Duquet, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel
Met dank aan: Peter Knoope, Marcel Maussen, Stijn Sieckelinck, Floris Vermeulen & Daan Weggemans

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.

INHOUD

INHOUD	5
LIJST AFKORTINGEN	7
OVER DE AUTEURS	9
INLEIDING EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	11
Diederik Cops, Annelies Pauwels en Maarten Van Alstein	
HOOFDSTUK 1	31
EEN TRANSVERSALE PROGRAMMASCAN VAN HET VLAAMSE ACTIEPLAN TER PREVENTIE VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING EN POLARISERING	
Wim Hardyns, Lieven Pauwels en Janne Thys	
HOOFDSTUK 2	89
HET VLAAMSE ACTIEPLAN EN DE LOKALE AANPAK VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING	
Lore Colaert en Maarten Van Alstein	
HOOFDSTUK 3	143
ONDERWIJS EN DE PREVENTIE VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING EN POLARISERING	
Kevin Goris	
HOOFDSTUK 4	207
HET JEUGD(WELZIJNS)WERK EN DE PREVENTIE VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING EN POLARISERING	
Yamina Berrezzeg en Diederik Cops	
HOOFDSTUK 5	259
ACTUELE UITDAGINGEN EN NODEN INZAKE GEWELDDADIGE RADICALISERING EN EXTREMISME	
Annelies Pauwels	
HOOFDSTUK 6	311
HET VLAAMSE ACTIEPLAN GEËVALUEERD: ALGEMENE BESLUITEN	
Diederik Cops, Annelies Pauwels en Maarten Van Alstein	

LIJST AFKORTINGEN

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
AgII	Agentschap Integratie en Inburgering
AMIF	Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie
BBET	Bloed, Bodem Eer en Trouw
CGG	Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg
CIO	vzw Centrum Islam Onderwijs
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
CJM	Cultuur, Jeugd en Media
CJSM	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media
CoPPRa	Community Oriented Policing Preventing Radicalisation and Terrorism
CVE	Countering Violent Extremism
DEBEST	Democratic Empowerment for Brussels Education, Students and Teachers
DG EPI	Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichtingen
DJSOC	Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit Federale Politie
DOV	Vlaams Departement Onderwijs en Vorming
EU	Europese Unie
FOPEM	Federatie van onafhankelijke, pluralistische, emancipatorische methodescholen
FOD	Federale Overheidsdienst
FTF	Foreign Terrorist Fighters
GO!	Gemeenschapsonderwijs
GO! CLB	CLB-net van de centra van het GO!
HTF	Homegrown Terrorist Fighters
Incels	involuntary celibates
IPCO	Raad van Inrichtende Machten van het Protestants-Christelijk Onderwijs
IS	Islamitische Staat
KB	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur
LIVC-R	Lokale Integrale Veiligheidscel-Radicalisme, Extremisme, Terrorisme

LTF	Local Task Force
NAFT	Naadloos Flexibel Traject
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OKAN	Onthaalklas voor Anderstalige Nieuwkomers
OKO	Overleg Kleine Onderwijskoepels
OVSG	Onderwijsvereniging van Steden en Gemeenten
OVSG-POV CLB	CLB-net voor de centra van OVSG en POV
P/CVE	Preventing and Countering Violent Extremism
POD	Programmatorische Overheidsdienst
POV	Provinciaal Onderwijs Vlaanderen
PVE(-E)	Preventing Violent Extremism (through Education)
PVE	Preventing Violent Extremism
RAN	Radicalisation Awareness Network
RAN(-EDU)	Radicalisation Awareness Network (Education Working Group)
RAN (YF&C)	Radicalisation Awareness Network (Youth, Family & Communities)
SAM	Steunpunt Mens en Samenleving vzw
Sw	Strafwetboek
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VOOP	Vlaams Onderwijs Overlegplatform
VSSE	Veiligheid van de Staat
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VUB	Vrije Universiteit Brussel
WSE	Departement Werk en Sociale Economie
WVG	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

OVER DE AUTEURS

Yamina Berrezzeg behaalde Masters in de Bestuurskunde en Publiek Management en in de Politieke Wetenschappen. Onder begeleiding van prof. dr. em. Rik Coolsaet verrichtte ze onderzoek naar het beleidsantwoord van Vlaamse steden op het toen recente fenomeen van 'Syriëstrijders' en de opkomst van (gewelddadige) radicalisering in onze samenleving. Tussen september 2018 en december 2019 was ze als onderzoeker verbonden aan het Vlaams Vredesinstituut waar ze betrokken was bij de evaluatie van het Vlaams Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering en focuste op de rol van de jeugdsector in dat actieplan. Momenteel is zij aan de slag bij de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Lore Colaert studeerde geschiedenis aan de Universiteiten Gent en Groningen. Ze gaf les in het secundair en hoger onderwijs, en promoveerde met een proefschrift over hoe Spanje omgaat met een verleden van Burgeroorlog en dictatuur. Van 2015 tot 2020 deed ze bij het Vlaams Vredesinstituut onderzoek naar extremisme. Ze werkte er onder andere mee aan het onderzoek naar de lokale aanpak van radicalisering in Vlaanderen, en aan de evaluatie van het Vlaams Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Op dit moment is ze projectcoördinator Samenleven in Diversiteit bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

Diederik Cops is master en doctor in de criminologische wetenschappen (KU Leuven). Daarnaast behaalde hij aan diezelfde universiteit een advanced master in Internationale Betrekkingen en Conflict management. Sinds januari 2016 is hij als (senior) onderzoeker verbonden aan het Vlaams Vredesinstituut, waar hij met name actief is binnen de onderzoekscluster wapenhandel en -gebruik.

Kevin Goris (dr.) is criminoloog en historicus. Op het moment van deze studie was hij als onderzoeker verbonden aan het Vlaams Vredesinstituut waar hij tussen februari 2017 en september 2019 onderzoek verrichtte rond illegale wapenhandel, terrorisme en radicalisering. Daarvoor was hij onder meer werkzaam aan de Vrije Universiteit Brussel en binnen de Parlementaire onderzoekscommissie naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in België.

Wim Hardyns is professor in de Criminologische Wetenschappen aan de vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de Universiteit Gent. Daarnaast is hij als gastprofessor betrokken bij de master Veiligheidswetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Hij is lid van het Institute for International Research on Criminal Policy (ICRP) en voorzitter van de Vlaamse Vereniging voor Criminologie. Hij heeft een ruime expertise opgebouwd op het gebied van evaluatieonderzoek binnen het domein van de criminaliteitspreventie. Hij heeft een bijzondere interesse voor fenomenen die van invloed zijn op de sociale cohesie en het veiligheidsgevoel in de samenleving.

Annelies Pauwels is onderzoeker met ervaring op het vlak van conflict- en geweldpreventie bij verschillende onderzoeksinstituten van de EU en de VN. Ze behaalde een LLM in internationaal strafrecht en een MSc in interculturele bemiddeling met een specialisatie in de Arabische en Russische talen en culturen. Annelies werkt sinds mei 2020 bij het Vlaams Vredesinstituut, waar ze onderzoek doet naar radicalisering en terrorisme.

Lieven Pauwels is professor in de Criminologische Wetenschappen aan de vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de Universiteit Gent. Hij is directeur van het Institute for International Research on Criminal Policy (ICRP). Hij is geïnteresseerd in gedragswetenschappelijke theorievorming rond regel-overtredend gedrag, geïntegreerde criminaliteitspreventie en de evaluatie van preventieve maatregelen ter bevordering van een leefbare samenleving.

Janne Thys is Master in de criminologische wetenschappen (Universiteit Gent, 2020) en was gedurende dit onderzoek verbonden aan het Institute for International Research on Criminal Policy (ICRP). Ze is geïnteresseerd in beleids-relevante vraagstukken rond radicalisering.

Maarten Van Alstein (dr.) is historicus en politiek wetenschapper. Hij werkt als senior onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut. In het onderzoeksdomein 'Conflict, vrede en samenleving' verricht hij onderzoek naar conflicttransformatie, vredesopvoeding en herinneringseducatie.

Inleiding en methodologische verantwoording

**DIEDERIK COPS, ANNELIES PAUWELS EN
MAARTEN VAN ALSTEIN**

Vanaf 2012 begonnen jongeren vanuit Vlaamse steden en gemeenten naar Syrië en Irak te vertrekken om er te vechten aan de zijde van extremistische groeperingen zoals Islamitische Staat (IS).¹ Meer dan 400 personen uit België zullen in de jaren nadien naar het oorlogsgebied trekken, in verhouding tot het aantal inwoners het hoogste aantal vertrekkers in Europa.² 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.³ Vanaf 2014 startte terreurgroep Islamitische Staat ook met aanslagen op Europese bodem. In maart 2016 vonden terreurdaden plaats in Brussel, mede gepleegd door jongeren met een Belgische nationaliteit of geboren en opgegroeid in België.

Tot 2013 hadden overheden in België nog geen integraal 'CVE-beleid' uitgetekend (sinds de aanslagen in New York, Madrid en Londen in de periode 2001-2005 was het preventieve luik van antiterreurbeleid internationaal bekend komen te staan als 'countering violent extremism'-beleid). Nieuw aan deze beleidsbenadering was de idee dat je extremistisch geweld kan voorkomen door het proces te detecteren en erin te interveniëren.⁴ Zulk CVE-beleid is een integraal beleid met naast traditionele bestraffende maatregelen ook 'zachte' maatregelen (om het preventieve aspect van het beleid aan te duiden, gebruikt men de term P/CVE-beleid, waarbij de P voor 'preventing' staat).⁵ Niet enkel veiligheidsdiensten worden ingezet in antiterreurbeleid, maar ook sociale actoren zoals leraren, sociaal werkers, sleutelfiguren en oudergroepen krijgen er een bepaalde rol in te vervullen.⁶ Het preventieve aspect van het beleid steunt op vaak informele samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld genoemde veiligheids- en sociale actoren, en lokale besturen.⁷

Door het urgente probleem van de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF's), en dit zeker sinds de terroristische aanslagen in Parijs en Brussel, drong onmiddellijke daadkracht zich op. In de jaren na 2013 hebben overheden op lokaal, Vlaams en

federaal niveau snel geschakeld om een zo comprehensief mogelijk beleid ter bestrijding van gewelddadige radicalisering op te zetten. Op federaal niveau resulteerde dit, na de vrijdelde aanslagen van de zogenaamde ‘cel Verviers’ in januari 2015, in het geactualiseerde Plan Radicalisme. Finaliteit van dit plan is (1) het vroegtijdig identificeren van radicaliserende actoren, om (2) tijdig de nodige maatregelen te kunnen nemen. Gezien de federale bevoegdheden focust dit plan vooral op de inlichtingen- en veiligheidsaspecten en dus op het opsporen, opvolgen en waar nodig ingrijpen op radicaliserende individuen en groeperingen.⁸ Het Vlaamse radicaliseringsbeleid focust – ook vanwege de Belgische staatsstructuur – op een preventieve aanpak van extremisme en het mogelijk daaruit voortvloeiende geweld. Die preventieve aanpak sluit aan bij een internationale tendens.

1. Naar een Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering

Het breed gedeelde gevoel van urgentie leidde op Vlaams niveau op korte tijd tot een hele reeks aan initiatieven. Zo richtte het Vlaams Parlement in 2015 een ad-hoc-commissie voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering op. In mei van dat jaar leidde het werk van deze commissie tot een breed gedragen parlementaire resolutie.⁹ Tegelijkertijd ontwikkelde de Vlaamse regering maatregelen tegen extremisme en terrorisme, wat in januari 2015 resulteerde in een conceptnota over ‘de preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme’.¹⁰ Op basis van deze nota werd een actieplan, met elf actiedomeinen, uitgewerkt ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme.¹¹ Met dit actieplan wil de Vlaamse overheid “*voorkomen dat personen radicaliseren en signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren*”.¹² De minister van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid treedt op als coördinator, maar ook andere Vlaamse ministers zijn erbij betrokken. In eerste instantie gaat het om de ministers van Welzijn en Onderwijs, maar het actieplan bevat ook maatregelen in de beleidsdomeinen Werk, Jeugd, Integratie en Inburgering, Sport, Media, Cultuur, Wonen, Brussel en de Vlaamse Rand.

In het licht van nieuwe uitdagingen en een wijzigende context actualiseerde de Vlaamse regering het actieplan in juni 2017, en herdoopte het tot ‘Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering’.¹³ In dat actieplan wordt de geïntegreerde aanpak geconcretiseerd in 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. Binnen elk van

deze beleidslijnen identificeert het actieplan een breed scala aan concrete acties – 62 in totaal – die verdergezet, uitgebreid of nieuw opgestart werden met het oog op de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.

Tabel 1: Aantal acties per beleidsdomein in het Vlaamse actieplan van 2017

Beleidslijn	Globaal	Beleidsdomein*				
		Kanse- larij & Bestuur	Onder- wijs en Vorming	Welzijn, Volksge- zondheid & Gezin	Cultuur, Jeugd, Sport & Media	Werk & Sociale Economie
Coördinatie en samenwerking	11	7	10	7	8	7
Ondersteunen lokale aanpak	17	8	6	6	2	2
Organiseren persoons- gerichte aanpak	5	2	3	5	3	3
Versterken kennis en expertise	16	6	14	6	4	5
Mobiliseren middenveld	13	3	5	4	5	1
Totaal	62	26	38	28	22	18

* Eenzelfde actie kan betrekking hebben op verschillende beleidsdomeinen.

1.1. Het belang van evaluatie

Wegens de hoogdringendheid was het niet altijd mogelijk het beleid grondig te kaderen en te 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. Het sterke gevoel van urgentie deed beleidsmakers koortsachtig op zoek gaan naar manieren om gewelddadig extremisme te voorkomen of aan te pakken, waarbij niet altijd veel aandacht werd

besteed aan de evaluatie van de gekozen maatregelen. De mensen op het terrein waren zoekend en voelden zich vaak overrompeld. Ze hadden noch de tijd, noch het budget, noch de wetenschappelijke expertise om een evaluatieve terugkoppeling in hun beleid te integreren.¹⁴ Veel kennis werd al doende opgebouwd na de eerste fase van het beleidsopzet.¹⁵ Dat alles was niet ideaal maar in de gegeven omstandigheden wellicht onvermijdelijk.

Nu het Vlaamse actieplan enkele jaren in voege is en uitvoering krijgt, is het zinvol zowel de gekozen beleidsopties als de uitvoering van het Vlaamse beleid op een systematische, objectiverende en wetenschappelijk onderbouwde manier te analyseren, zowel in het licht van recent onderzoek als van snel evoluerende noden en uitdagingen. Zo kunnen we achterhalen wat het beleid goed doet, alsook waar ruimte voor aanpassing en verbetering bestaat. Zulke evaluaties kunnen dienen om de effectiviteit van huidige en toekomstige maatregelen te verhogen, terwijl tegelijkertijd mogelijke negatieve gevolgen van het beleid gedetecteerd en ingeperkt kunnen worden.¹⁶ Ook de Vlaamse overheid erkent de behoefte aan evaluatie van het beleid. Bij de actualisering van het actieplan in 2017 is een nieuwe actie 1.3 opgenomen die in een evaluatie voorziet om “inzicht te bieden in de werking en resultaten van de maatregelen uit het actieplan”.¹⁷

1.2. Een evaluatie van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

De afgelopen jaren werden een reeks evaluatieonderzoeken opgestart op vraag van zowel de federale als de Vlaamse overheid naar diverse acties en concrete projecten binnen het kader van het (de)radicaliseringsbeleid in België. Ook het Vlaams Vredesinstituut heeft de afgelopen twee jaar twee met elkaar verwante onderzoeksprojecten uitgevoerd met betrekking tot het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.

Een **eerste onderzoek** gebeurde op vraag van de commissie ter bestrijding van gewelddadige radicalisering van het Vlaams Parlement. Deze studie heeft als opzet de Vlaamse ondersteuning van de lokale aanpak van radicalisering zoals voorzien in het Vlaamse actieplan te evalueren. Dit onderzoek richt zich specifiek op de Vlaamse (financiële) ondersteuning in het kader van het actieplan van negen lokale overheden – Antwerpen, Gent, Vilvoorde, Mechelen, Aalst, Menen, Zele, Maaseik en Oostende – in functie van de uitbouw van hun lokale regierol in de aanpak van gewelddadige radicalisering.

Een **tweede studie** behelst een algemene evaluatie van het Vlaamse actieplan in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) van de Vlaamse overheid, dat coördinator van het plan is. Opzet van deze evaluatieopdracht, die in mei 2018 aanving, was een analyse te maken van het actieplan in zijn algemeenheid, met een specifieke empirische focus op een aantal via het actieplan gesubsidieerde projecten. Deze onderzoeksopdracht vloeide voort uit het actieplan zelf, waarin bij de actualisering ervan in 2017 de specifieke actie werd voorzien het te evalueren.

Vanwege de brede insteek van het actieplan, de veelheid aan acties en het grote aantal betrokken beleidsdomeinen is deze laatste onderzoeksopdracht vertaald in een onderzoeksopzet met een zandlopermodel. Concreet betekent dit dat we in eerste instantie het actieplan aan een brede en transversale analyse onderwerpen in het licht van de bestaande wetenschappelijke P/CVE literatuur. De keuze voor deze benadering laat toe niet enkel over concrete acties en maatregelen in het actieplan te reflecteren, maar ook om uitspraken te doen over de algemene uitgangspunten en beleidskeuzes in/van het Vlaamse actieplan als zodanig. Via een zogenaamde programmascan analyseert dit onderzoek de algemene principes, doelstellingen en uitgangspunten van het actieplan. Naast een transversale beschrijving en analyse van de maatregelen in het actieplan, kijkt het onderzoek in deze fase op evaluatieve wijze naar de beleidskeuzes, de gehanteerde afbakeningen en de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsassumpties die aan de basis ervan liggen.

In een volgende fase worden verdiepende evaluaties uitgevoerd van diverse acties binnen specifieke beleidsdomeinen in het Vlaamse actieplan. De keuze voor deze verdiepende evaluaties is gebaseerd op twee motieven:

1. Een zo efficiënt mogelijke inzet van de beschikbare middelen en de wens om andere (lopende) evaluatieonderzoeken naar maatregelen in het Vlaamse actieplan niet te dupliceren. Zo zijn de voorbije jaren evaluatiestudies gebeurd of zijn er momenteel (oktober 2020) nog lopende^a:

-
- a Naast een evaluatie van de projecten in het Vlaamse actieplan gebeuren eveneens evaluaties van acties en projecten opgezet en gefinancierd door de federale overheid. Zo werd het BOUNCE project, een weerbaarheidstrainingstool gepromoot door de FOD Binnenlandse Zaken, geëvalueerd door de UGent. De Universit  Catholique de Louvain, de VUB en het NICC onderzoeken dan weer de impact van het Belgische antiterreurbeleid op sociale cohesie en (sociale) rechten in hun project AFFECT, gesubsidieerd door de federale POD Wetenschapsbeleid (Belspo).

- Een evaluatie van de werking van de twee consulenten voor begeleidings- en disengagementtrajecten met geradicaliseerde gedetineerden in de gevangenissen op Vlaams grondgebied.¹⁸
- Een evaluatie van de lokale projecten die tot doel hebben het actief en gedeeld burgerschap bij derdelanders in Vlaanderen te versterken, waarbij de financiering van 1 miljoen euro afkomstig is van het Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie. Deze evaluatie gebeurt momenteel door HIVA-KULeuven.
- Het project ‘Democratische Dialoog’ wordt geëvalueerd door de VUB. Voor de projecten ‘tegengeluiden’ loopt een begeleidingsopdracht, die wel geen evaluatie is in strikte zin.¹⁹

2. Het (financiële) belang dat het actieplan hecht aan projecten als positieve identiteitsontwikkeling, drempelverlaging, polarisatiemanagement en het Netwerk Islamexperten.

Op basis van deze overwegingen heeft het Vredesinstituut, naast het lopende onderzoek naar de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering, in het kader van de algemene evaluatieopdracht een verdiepende analyse uitgevoerd van concrete acties binnen twee beleidsdomeinen, met name het onderwijs en het jeugd(welzijns)werk.

Het aantal binnen het onderwijs opgezette maatregelen in het actieplan is indicatief voor het belang dat aan dit beleidsdomein wordt toegeschreven inzake de preventie van radicalisering. Zowel in het actieplan van 2015 als in de herwerkte versie van 2017 neemt het beleidsdomein een prominente plaats in. In 2015 richtten de helft van de aangekondigde acties zich op het onderwijs (20 van de 40 acties). In het merendeel van deze acties is onderwijs niet het enig betrokken beleidsdomein, maar wordt het geacht een partnerschap aan te gaan met andere (sub)beleidsdomeinen zoals Binnenlands Bestuur, Welzijn en Jeugd. In het actieplan van 2017 neemt het gewicht van de op het onderwijs gerichte maatregelen nog toe (tabel 1). Maar liefst 38 van de in totaal 62 acties vermelden onderwijs als betrokken actor. Hiermee vormt het veruit het meest aangesproken beleidsdomein. Bovendien is onderwijs bij 18 van de 38 maatregelen het enige betrokken beleidsdomein.

In een volgende stap bekijkt dit onderzoek de mogelijke impact van de gewijzigde context op het Vlaamse actieplan. De basis van het plan dateert uit 2015 maar sindsdien is de context blijven evolueren. Mogelijk is daardoor ook het fenomeen

dat het actieplan tracht te voorkomen en aan te pakken veranderd. Daarom gaat het onderzoek, op basis van een grondige omgevingsanalyse, na in welke mate de uitgangspunten, beleidsopties en maatregelen in het Vlaamse actieplan nog steeds adequaat zijn in het licht van evoluties inzake gewelddadige radicalisering en extremisme.

In een laatste stap van het onderzoek en het vermelde zandlopermodel zoomen we terug uit. In een algemeen besluit reflecteren we op basis van de bevindingen uit de diepgaande evaluaties over het Vlaamse actieplan in zijn geheel.

2. De evaluatie van initiatieven ter preventie van gewelddadige radicalisering: makkelijk gezegd, moeilijk gedaan?

Sinds 2015 is heel wat beleidsmatige aandacht met de bijhorende personeelsgebonden en financiële inzet vanuit de Vlaamse overheid naar de preventie van gewelddadige radicalisering gegaan. Om deze keuze te rechtvaardigen en om het beleid verder te onderbouwen, is het nodig te weten of de ontwikkelde acties er ook effectief toe hebben bijgedragen dat processen van gewelddadige radicalisering en polarisering zijn verminderd of voorkomen. De vraag naar wat de beleidsinspanningen nu echt opleveren, is kortom logisch en zelfs noodzakelijk.

De evaluatie van een bepaald beleid lijkt soms eenvoudig op het eerste gezicht maar botst in de praktijk al snel op heel wat uitdagingen en drempels. Preventief beleid evalueren is niet vanzelfsprekend. Vooraleer we dieper ingaan op de evaluatiecriteria en theoretische uitgangspunten die aan deze studie ten grondslag liggen, staan we daarom even stil bij enkele van de uitdagingen en knelpunten die verbonden zijn aan het evalueren van beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering.

2.1. Uitdagingen in de evaluatie van een preventief deradicaliseringbeleid

Evaluatie van preventief beleid, en dus ook van beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, gaat gepaard met diverse uitdagingen. Deze uitdagingen zullen onvermijdelijk de opzet en inhoud van elk evaluatieonderzoek naar de resultaten van beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering mee bepalen.

In onderstaande subsectie bespreken we deze uitdagingen daarom beknopt. Ook gaan we in op de implicaties voor het onderzoek zelf.

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.²⁰ Marion van San bijvoorbeeld 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.²¹ Dat heeft tot gevolg dat de bewijskracht waarop zowel beleid als evaluaties kunnen voortbouwen veeleer beperkt is en dat er dus geen systematische kennis of duidelijkheid is over wat nu precies preventief zou kunnen werken om gewelddadige radicalisering tegen te gaan.²² Dat de empirische bewijskracht over de effecten van P/CVE-beleid beperkt is, betekent echter niet dat de P/CVE-literatuur geen aanknopingspunten te bieden heeft om beleid te onderbouwen of evaluatief te toetsen.

Een bijkomende uitdaging is dat er vaak geen consensus bestaat over definities van (gewelddadige) radicalisering, extremisme en terrorisme, noch over de oorzaken ervan. 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 een extremistische attitude omslaat in gewelddadig gedrag.²³ Zoals we eerder in deze inleiding schreven, werden vanwege het gevoel van hoogdringendheid maatregelen opgezet zonder dat werd verduidelijkt op welke assumpties over de oorzaken van gewelddadige radicalisering 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.²⁴

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. Impactevaluaties winnen bijvoorbeeld aan kracht wanneer er een ex-ante evaluatie of nulmeting voorafgaat aan de implementatie van een programma of actie.²⁵ De doelstellingen van P/CVE-maatregelen en -programma's zijn bovendien vaak erg divers omdat ze zowel interventies omvatten die gericht zijn op de algemene bevolking, op specifieke doelgroepen en

op individuele personen.²⁶ Dat maakt het er niet makkelijker op om de effecten van breed opgezette P/CVE-programma's te meten.

Wat die laatste betreft, is het niet alleen moeilijk hun precieze effecten te meten, het is nog moeilijker om eventuele effecten causaal in verband te brengen met het programma zelf. Breed opgezette preventieprogramma's hebben vaak als overkoeplende 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 'non-gebeurtenis' van zo'n omvang toe te schrijven aan een bepaald beleid. Tal van factoren kunnen immers bijdragen aan het al dan niet plaatsvinden van het te voorkomen fenomeen. Zoals Amy-Jane 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 CVE-strategie van dat land heeft gefaald"*.²⁷ Kortom, 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 het dalend aantal vertrekkers) de teloorgang van het IS-kalifaat in de jaren na 2016.

Dat het bijzonder moeilijk is 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 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 stellen zich wat bepaalde P/CVE-interventies betreft ook specifieke uitdagingen. Zo is het voor P/CVE-interventies gericht op specifieke risicogroepen moeilijk te voldoen aan enkele van de 'gouden standaard'-vereisten van (quasi-)experimenteel effectiviteitsonderzoek, zoals het werken met gerandomiseerde controlegroepen. In het geval van deze specifieke doelgroepen is het risicovol én onethisch om een (controle)groep te onthouden van begeleiding die wel aan anderen geboden wordt.²⁸

Dit alles geeft aan dat het niet evident is 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 Gielen uiteenzet, zijn er meerdere manieren om 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.²⁹

In wat volgt, lichten we de krijtlijnen toe van het evaluatieve opzet dat wij hantieren voor deze studie. Daarbij hebben we in de mate van het mogelijke aandacht voor het vraagstuk van effectiviteit, maar we breiden onze evaluatieve blik ook uit naar andere elementen van het Vlaamse beleid inzake de aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering.

2.2. Evaluatiecriteria: 'adequaat' en 'doeltreffend'

Beleidsevaluatie verwijst naar 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 dit volgens een bepaalde, wetenschappelijk verantwoorde methodologie.³⁰ In een eerste stap expliciteren we daarom de criteria aan de hand waarvan we het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering zullen beoordelen.

Klassieke criteria in beleidsevaluatie zijn relevantie (hebben de beleidsdoelstellingen betrekking op het aan te pakken probleem?), doeltreffendheid (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 zijn er 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?).³⁰

In deze studie vertrekken we van **twee evaluatiecriteria** om de evaluatie vorm te geven.

Een eerste criterium peilt naar de vraag of het beleid **adequaat** is: biedt het beleid relevante oplossingen voor de gestelde problemen en zijn de 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 aan bij de inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur inzake de preventie en aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering?
- Bieden de gekozen beleidsopties en doelstellingen geschikte antwoorden op de bestaande noden en uitdagingen inzake de preventie en aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering?

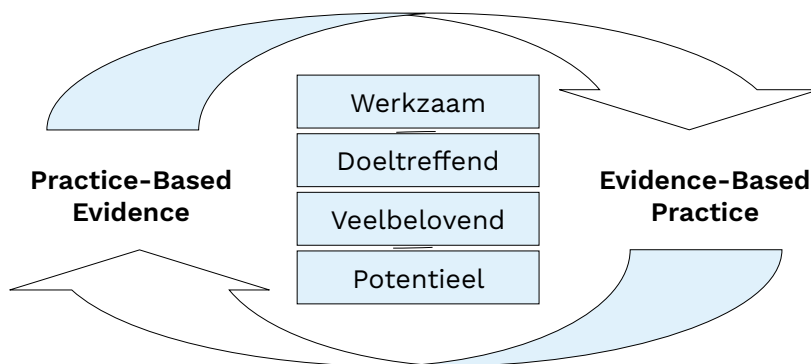
Een tweede criterium betreft **doeltreffendheid** van het beleid. Dit criterium kan op uiteenlopende manieren geoperationaliseerd worden. Hierboven hadden we het al over de effectiviteit van beleidsmaatregelen: dragen de beleidsmaatregelen daadwerkelijk bij tot het bereiken van bepaalde doelstellingen? Gegeven de uitdagingen en knelpunten die we hierboven bespraken, vullen we het criterium van de doeltreffendheid op een meer pragmatische manier in, wat we in eerste instantie doen door aan beleidsmakers en andere bevoorrechte getuigen te vragen of het Vlaamse beleid er volgens hen in slaagt zijn doelstellingen te bereiken. Daarbij richten we de aandacht hoofdzakelijk op enkele van de specifieke doelstellingen die het Vlaamse actieplan formuleert ten aanzien van de onderzochte beleidsdomeinen. We gaan ook na welke succesfactoren en knelpunten de belanghebbenden ervaren bij de implementatie van de gemaakte beleidskeuzes. Ook de duurzaamheid van de genomen maatregelen komt hierbij aan bod.

Ondanks alle uitdagingen en knelpunten inherent aan het onderzoeken van de effectiviteit van P/CVE-beleid, bieden we in deze studie ook enkele aanknopingspunten om het over de effectiviteit van het Vlaamse beleid te hebben. Daarvoor doen we een beroep op een kader voor effectiviteit dat werd uitgewerkt door Veerman en van Yperen.³¹ 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 een beter zicht op de problematiek te krijgen, breken zij een lans voor de bottom-up benadering van praktijkgestuurd effectonderzoek: in plaats van uitsluitend te 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 (figuur 1). Zij noemen dit de **effectenladder**, waarbij de bewijskracht van effectiviteit én causaliteit toeneemt naarmate een hoger niveau op de ladder bereikt wordt en zij kan stijgen van descriptief via theoretisch en indicatief naar

causaal, hetgeen de interventie respectievelijk als potentieel, veelbelovend, doeltreffend en werkzaam kan kwalificeren.³² Causale effectiviteit is dan niet de enige waardemeter om uitspraken te kunnen doen over eventuele effecten van interventies.

Figuur 1: De effectenladder in de kwaliteitsontwikkeling van de praktijk



Niveaus van effectiviteit volgens de effectenladder (Veerman & van Yperen, 2008)

Afhankelijk van de aard en bewijskracht van de onderzoeksmethode kan een bepaalde trede op de effectenladder worden bereikt:³³

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 er 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 worden aangepast 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.³⁴ 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.³⁵ In die zin kan het voorliggende onderzoek een nuttige opstap zijn om verder onderzoek te verrichten in functie van de volgende stappen op de effectenladder.

2.3. 'Wenselijke' preventie? Enkele richtingwijzers

Aan beleidsevaluatie ligt 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 subsectie 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 vacuüm. 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.

Die kanttekening geldt in principe voor alle vormen van (preventief) beleid, maar ze is zeker pertinent voor beleid inzake gewelddadige radicalisering. Elke aanpak van gewelddadige radicalisering draagt immers een aantal risico's in zich. Sommige wetenschappers 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 of te veel veralgemenen.³⁶ Te vroeg, te uitgebreid of met de verkeerde actoren interveniëren in een proces van gewelddadige radicalisering kan zo een averechts effect hebben.³⁷ In het licht van de kwetsbaarheid van sommige doelgroepen én

van de proliferatie aan nieuwe actoren die zich inlaten met (de)radicaliseringstrajecten, is het daarom belangrijk bepaalde ethische standaarden te hanteren.³⁸

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 mogelijk radicaliserende jongeren.³⁹ Jeugd(welzijns)werk en onderwijs zijn immers niet per definitie een vorm van preventie omdat ze an sich niet worden georganiseerd vanuit een weloverwogen betrachting om te anticiperen op risico's en problemen. 'Preventie' is bovendien een containerbegrip dat een breed scala aan activiteiten en initiatieven kan omvatten. Het is daarom nodig dit complexe concept te deconstrueren om in de context van dit onderzoek te bekijken hoe deze sectoren een rol kunnen vervullen in de preventie van gewelddadige radicalisering.

Het preventiemodel van De Cauter is daar een nuttig instrument voor. Het model kan zowel een leidraad zijn om een integraal preventiebeleid te ontwikkelen als een methode om over de aard en inhoud van preventieve maatregelen te reflecteren, en is opgebouwd aan de hand van drie dimensies:⁴⁰

1. **Wanneer grijpt men in?** De interventie kan plaatsvinden voordat er problemen zijn ('algemene beleidsplanning of primaire preventie'), tijdens de ontwikkeling van het probleem ('algemene preventie of secundaire preventie') of na de manifestatie van het probleem ('curatie of tertiaire preventie');
2. **Waarop grijpt men in?** De interventie kan verandering in de persoon nastreven ('persoonsgerichte preventie') of verandering in het structurele kader willen bereiken ('structuurgerichte preventie');
3. **Hoe grijpt men in?** De interventie kan erop gericht zijn de gedragsmogelijkheden van de doelgroep te beperken ('defensief') of kan een positieve en kansenbevorderende insteek hanteren ('offensief').

Hoe later men ingrijpt, hoe meer specifiek en hoe meer potentieel probleemgericht de actie zal zijn. Om risico's van stigmatisering en een probleemgerichte benadering van bepaalde doelgroepen in een preventief beleid te voorkomen, is het van belang zo veel mogelijk in te zetten op algemene, structuurgerichte en offensieve acties.⁴¹ Bij de uitwerking van een preventiebeleid is het dus nodig aandacht te schenken aan de onderliggende macromaatschappelijke context. Een beperkte aandacht voor problemen in de maatschappelijke context riskeert

immers het succes van meer specifieke preventiemaatregelen te ondergraven omdat de onderliggende oorzaken niet worden aangepakt.⁴²

Om 'ongewenste' en onbedoelde negatieve gevolgen van preventief beleid te vermijden, is het bovendien 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** ontwikkeld door Peter Goris, Dieter Burssens, Bie Melis en Nicole Vettenburg. Dat kader wordt zowel in de praktijk als in de literatuur over preventief beleid in Vlaanderen breed gehanteerd en als gezaghebbend aanvaard.⁴³ 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 ontplooiën, en dat anderzijds de sociale verantwoordelijkheid van elke burger vooropstelt. Dit kader concretiseren ze in vijf dimensies die beleidsmakers best voor ogen houden als ze wenselijk preventief beleid willen ontwikkelen. Deze dimensies bouwen in belangrijke mate verder op de model van De Cauter en voegen er een meer expliciete normatieve component aan toe.

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 uitbreidt in plaats van ze 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. Dit betekent dat preventiemaatregelen idealiter zowel aandacht besteden aan veranderingen in personen als in de structuren waar zij zich in bewegen. Ten vierde heeft wenselijke preventie aandacht voor *participatie*: indien mogelijk worden doelgroepen best betrokken, bijvoorbeeld om hun stem te laten horen, hun inbreng te doen 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. Het zou volgens hen onethisch zijn indien mensen of groepen door bepaalde kenmerken niet in aanmerking zouden komen voor preventieacties.

Hoe dit kader van wenselijke preventie concreet kan worden geoperationaliseerd in P/CVE-beleid zal afhangen van de aard en de doelstellingen van specifieke maatregelen. Dat zal 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 ze gericht zijn op interventies bij risicogroepen.

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 uit een moeilijk dilemma waar veel praktijkmensen de afgelopen jaren mee geworsteld hebben als het over de mogelijke radicalisering van jongeren ging: is de nood zo hoog dat er zeker (en soms urgent) gehandeld moet worden of is er een te groot risico op overreageren? Het concept biedt namelijk een handelingskader dat toelaat preventieve acties te ontplooien die werken met bepaalde risicofactoren en bepaalde risicogroepen, én die tegelijkertijd de kansen van die groepen vergroten. Zo kunnen bovendien onbedoelde en ongewenste neveneffecten als stigmatisering en securitisering, zeker in 'zachtere' praktijkvelden als onderwijs en jeugdwerk, zoveel mogelijk worden vermeden. Het jeugd(welzijns) werk of het onderwijsveld beperken tot probleemgerichte preventie laat immers kansen liggen en het dreigt bovendien de voedingsbodem te vergroten.⁴⁴ Het is kortom van belang vroeg in te grijpen in het 'proces', zonder daarbij alles in het teken te stellen van het voorkomen van radicalisering.⁴⁵

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 'extremisme' 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.

In deze context 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.⁴⁶ De link tussen 'radicalisering' enerzijds en gewelddadig gedrag anderzijds is echter allesbehalve vanzelfsprekend.

Bovendien draagt het gelijkstellen van radicaal of extremistisch gedachtegoed aan terrorisme, 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 gedachtegoed en gewelddadig gedrag op één hoop gegooid, terwijl het net de relatie tussen de twee is die onderzocht moet worden.⁴⁷ 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’ gedachtegoed als zodanig? In de literatuur wordt er ook op gewezen dat sommige vormen van ‘radicaal denken’ deel uitmaken van een democratische samenleving. In het verwarrende terminologische amalgaam dat het ondoordachte gebruik van de term ‘radicalisering’ met zich mee heeft gebracht, wordt de relatie tussen radicaal gedachtegoed, extremisme en geweld in ieder geval onvoldoende helder uitgeklaard.

In dit rapport spreken we consequent over gewelddadige radicalisering. Dat doen we in het licht van het onderscheid dat onder meer Dalgaard-Nielsen maakt tussen radicalisering en gewelddadige radicalisering.⁴⁸ Radicalisering wordt 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 of te plegen’.

3. Opbouw van het boek

Het beschreven zandlopermodel van dit onderzoek voor de evaluatie van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering wordt, zoals eerder vermeld, weerspiegeld in de opbouw van dit boek.

Dit boek vangt aan met een algemene analyse van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. In **hoofdstuk 1** geven prof. dr. Wim Hardyns, prof. dr. Lieven Pauwels en Janne Thijs (UGent) een transversale beschrijving en voeren ze een analyse uit via een **algemene programma-scan**. Hierbij kijken de auteurs op evaluatieve wijze naar de beleidskeuzes, de gehanteerde afbakeningen en de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsassumpties die aan de basis van het actieplan liggen. Centraal staat de vraag naar de mate waarin deze beleidskeuzes, -doelstellingen en -lijnen in het Vlaamse actieplan adequaat en effectief zijn, en dit in het licht van de bestaande

wetenschappelijke kennis over de oorzaken van gewelddadige radicalisering en polarisering, en over het beleid ter preventie ervan.

De volgende drie hoofdstukken analyseren meer diepgaand verschillende beleidslijnen en acties uit het Vlaamse actieplan.

Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de Vlaamse ondersteuning voor de **lokale aanpak van gewelddadige radicalisering**, waar in het Vlaamse actieplan veel belang aan gehecht wordt. In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren Lore Colaert en Maarten Van Alstein de Vlaamse ondersteuning van de lokale aanpak van radicalisering, en dit in de negen gemeenten die via het actieplan financiële ondersteuning hebben gekregen om een lokale regierol in de aanpak en bestrijding van gewelddadige radicalisering en polarisering uit te bouwen. Dit hoofdstuk is een herwerking van het in juli 2020 verschenen onderzoeksrapport *‘Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering’*.⁴⁹

Hoofdstuk 3 behandelt de concrete acties in het Vlaamse actieplan die betrekking hebben op het **onderwijsveld** in Vlaanderen. Kevin Goris bespreekt in dit hoofdstuk de rol en mogelijkheden voor het onderwijs in de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten. Op basis van een analyse van de relevante wetenschappelijke literatuur, relevante beleidsdocumenten en diepte-interviews met verschillende bevoorrechte getuigen, bespreekt dit hoofdstuk de diverse maatregelen die het Vlaamse actieplan in het onderwijsveld implementeerde. In eerste instantie worden de algemene maatregelen en de ontwikkelde overkoepelende structuren geanalyseerd; in een tweede stap worden verschillende concrete projecten – het Netwerk Islamexperten, project Connect, de projecten gericht op de versterking van kansengroepen en de projecten gericht op de preventie van polarisering – meer diepgaand geanalyseerd.

In **hoofdstuk 4** gaan Yamina Berrezzeg en Diederik Cops in op de acties in het Vlaamse actieplan die betrekking hebben op het **jeugd(welzijns)werk**. Naar analogie van de eerdere hoofdstukken bespreekt dit hoofdstuk de bijdrage die het jeugd(welzijns)werk, op basis van wetenschappelijke inzichten, kan leveren aan de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Na een korte situering van het jeugd(welzijns)werk in Vlaanderen gaat dit hoofdstuk in op de algemene maatregelen binnen het actieplan met betrekking tot het jeugd(welzijns)werk en hoe de betrokken actoren de implementatie ervan ervaren hebben. Vervolgens wordt een specifieke actie, namelijk de projectroep ‘positieve identiteitsontwikkeling’ meer diepgaand geanalyseerd en geëvalueerd.

Hoofdstuk 5 houdt het Vlaamse actieplan tegen het licht in functie van **actuele uitdagingen en noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme**. Annelies Pauwels gaat na in welke mate de uitgangspunten, beleidsopties en maatregelen in het Vlaamse actieplan nog steeds adequaat zijn in het licht van (eventuele) evoluties inzake gewelddadige radicalisering en extremisme. Een veranderende context maakt het nodig een actieplan waarvan de wortels teruggaan tot 2015, aan een dergelijke toets te onderwerpen. Voor de uitvoering van een dergelijke toetsing maakt dit hoofdstuk gebruik van een uitgebreide en diepgaande omgevingsanalyse van de huidige Vlaamse context.

Hoofdstuk 6 bevat de **algemene conclusies**. In dit hoofdstuk koppelen Diederik Cops, Annelies Pauwels en Maarten Van Alstein de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken terug naar de algemene onderzoeksvragen en doelstellingen van dit onderzoek. Op die manier wil dit hoofdstuk een algemene evaluatie van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering in functie van de criteria 'adequaatheid' en 'doeltreffendheid' bieden.



Hoofdstuk 1

Een transversale programmascan van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

WIM HARDYNS, LIEVEN PAUWELS EN JANNE THYS

1. Situering en doelstelling

Op 16 januari 2015, in de nasleep van de aanslag op de redactie van Charlie Hebdo (7 januari 2015) en de aanval op de Joodse supermarkt Hypermarché (9 januari 2015) keurde de Vlaamse Regering de initiële conceptnota 'Preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme' goed. Deze eerste Vlaamse conceptnota moest het strategische kader schetsen voor de preventieve aanpak van radicalisering in Vlaanderen. Daaruit volgde een concreet 'Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme' dat op 3 april 2015 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd. Het oorspronkelijke actieplan is nadien nog bijgesteld, onder meer naar aanleiding van de aanslagen in onder andere Parijs (2015) en in Zaventem en Maalbeek (2016).

Hoewel deze opsomming van gewelddaden zeer partieel is, is ze symptomatisch voor het steeds dichterbij komen van een internationaal probleem. Terrorismen in het algemeen en jihadistisch geïnspireerd geweld als één van de manifestaties van terroristisch geweld, kwamen zelden zo dichtbij. Op 2 juni 2017 paste de Vlaamse regering het actieplan aan en herdoopte het tot 'Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering'. Het doel van dit actieplan is "voorkomen dat personen radicaliseren, en signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren." In het licht hiervan benadrukt de Vlaamse Regering het belang van een geïntegreerde preventieve aanpak over de beleidsdomeinen

heen (onder meer sport, welzijn, onderwijs, jeugd, inburgering en integratie), waarbij zoveel mogelijk ingezet wordt op een versterking van het bestaande reguliere aanbod. Anders gezegd, het actieplan reflecteert de visie van de betrokken politieke tenoren op de contributieve determinanten van gewelddadige handelingen, gepleegd in naam van een politieke of religieuze ideologie. Dat de genoemde beleidsdomeinen gevisieerd werden, kan onmogelijk als een volledige verrassing komen voor preventiewetenschappers, aangezien deze domeinen ook een sleutelrol toebedeeld krijgen bij het tegengaan van betrokkenheid bij criminaliteit in het algemeen¹.

In mei 2018 sloot het Vlaams Vredesinstituut met het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) van de Vlaamse overheid, dat optreedt als coördinator van het actieplan, een overeenkomst af voor een evaluatie van het actieplan. Deze evaluatie heeft als doel een analyse te maken van het actieplan in zijn algemeenheid, met een specifieke empirische focus op een aantal via het actieplan gesubsidieerde projecten. Tussen 2017 en 2020 zijn binnen het Vlaams Vredesinstituut bijgevolg verschillende studies opgezet die een verdiepende analyse bevatten van concrete actiedomeinen binnen het actieplan². Als onderdeel van de evaluatie werd aan de vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht van de Universiteit Gent^a gevraagd een transversale programmascan uit te voeren om na te gaan of het actieplan in de huidige, snel evoluerende context nog steeds voldoet. Hoewel het anno 2020 lijkt alsof de storm rond het probleem van (gewelddadige) radicalisering is gaan liggen, is dit type van evaluatie bijzonder belangrijk om het beleid tijdig te kunnen bijsturen/optimaliseren waar dat nodig zou blijken.

Onder ‘transversale programmascan’ wordt verstaan het ‘scannen’ of in diens heelheid onderzoeken van het actieplan op een bepaald moment in de tijd. Er wordt als het ware een dwarsdoorsnede beoogd doorheen de verschillende dimensies (of beleidslijnen) die het actieplan omvat. Daaruit volgt ook wat niet beoogd wordt. Elk actieplan bestaat gewoonlijk uit een reeks van maatregelen (‘measures’) die elk afzonderlijk een proces-, product- en impactevaluatie verdienen. Zo ver reiken de doelstellingen van een transversale programmascan niet. Ten eerste is dit niet haalbaar op zulke korte termijn (het actieplan is nog steeds vrij recent te noemen en de programmascan werd uitgevoerd gedurende een periode van ongeveer vier maanden) en ten tweede dient men daarvoor een selectie te kunnen maken van concrete projecten (programma’s of goede praktijken, hierna maatregelen genoemd, die aan evalueerbaarheidscriteria voldoen). Het was niet de bedoeling van deze programmascan om concrete projecten te evalueren. Dat is,

a De auteurs van deze studie maken deel uit van het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP).

gezien het transversale karakter ervan, ook gewoon niet mogelijk. Een transversale programmascan is een algemene quick scan (een dwarsdoorsnede), geen evaluatie van concrete projecten of programma's. Zoiets zou wel een logisch vervolg kunnen zijn op wat met deze transversale programmascan beoogd wordt.

Met deze transversale programmascan besteden we aandacht aan de algemene (achterliggende en theoretische) principes, doelstellingen en uitgangspunten van het geactualiseerde actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Zoals ook in het inleidende hoofdstuk van dit boek wordt opgemerkt, is de evaluatie van een omvangrijk actieplan geen eenvoudige zaak. Met voorliggende transversale programmascan willen we daarom focussen op de 'theoretische adequaatheid en doeltreffendheid' van het actieplan.

Theoretische adequaatheid en doeltreffendheid vormen, zoals in het inleidend hoofdstuk reeds werd uiteengezet, ook de rode draad in het evaluatiekader dat het Vlaams Vredesinstituut hanteerde in de verschillende studies in dit boek. De reden is eenvoudig: deze twee begrippen vormen zeer bruikbare kapstokken ter evaluatie van preventieve maatregelen in het algemeen, en kunnen worden toegepast op een brede waaier aan fenomenen, waaronder (gewelddadige) radicalisering en polarisering. Met de term 'adequaatheid' wordt verwezen naar de mate waarin de aangereikte oplossingen en maatregelen van dit plan een gepaste reactie vormen op de problemen die zich voordoen. De term 'doeltreffendheid' verwijst naar verscheidene aspecten. Het slaat zowel op de effectiviteit van het actieplan, als op de mate waarin het actieplan de vooropgestelde doelstellingen bereikt³. In dit hoofdstuk worden beide begrippen op een theoretische manier benaderd. Hiervoor kijken we naar de bestaande wetenschappelijke literatuur omtrent adequaatheid en doeltreffendheid van maatregelen ter preventie van (gewelddadige) radicalisering.

Deze wijze van evalueren werd nog maar weinig toegepast. Evalueren is dan ook geen eenvoudige taak. Om de impact van een preventieve aanpak te bepalen, is het noodzakelijk indicatoren te benoemen, waarbij toepassing van het SMART-principe zinvol is^b. Terwijl lang niet alle indicatoren van gewelddadige radicalisering eenvoudig kunnen worden aangeduid, is het nog veel ingewikkelder om te bepalen of de afwezigheid van 'iets' inderdaad het gevolg is van een aanpak, of

b Het SMART-principe is een goede evaluatiemethode. SMART staat voor Specific, Measurable, Achievable, Realistic en Timebound. Het principe stelt dat een programma steeds dient te bestaan uit specifiek omschreven en meetbare doelstellingen. Deze doelstellingen dienen realistisch opgesteld te zijn en haalbaar te zijn binnen een bepaalde tijdspanne. Een toepassing van dit principe is zinvol bij de uitwerking van indicatoren voor een evaluatie.

actieplan in dit geval. Wat was er bijvoorbeeld gebeurd als de maatregelen/preventieprogramma's niet hadden bestaan? Belangrijk is ook om na te gaan wat werkt, voor wie en onder welke condities. Het mag duidelijk zijn dat het een aanzienlijke tijdsperiode in beslag neemt vooraleer we hierop een antwoord kunnen formuleren. De uitkomsten van de maatregelen worden dus pas na een langere periode waarneembaar worden. Het gebrek aan concrete doelstellingen en snel waarneembare uitkomsten bemoeilijkt een gedegen evaluatie van preventieprogramma's, het complexe causaliteitsvraagstuk daarbij nog buiten beschouwing gelaten. Zelfs al zou men in een ideale hypothetische wereld zicht hebben op belangrijke structurele, culturele en individuele determinanten, men kan nooit op alles inzetten. Beleid maken is dus altijd keuzes maken in een onzekere wereld⁴.

Bij het uitvoeren van de transversale programmascan stellen we ons drie grote (en onderling gerelateerde) vragen:

1. Wat leert ons de transversale programmascan over de adequaatheid en doeltreffendheid van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering?
2. Zijn de beleidskeuzes, -doelstellingen en -lijnen in het Vlaamse actieplan adequaat geformuleerd, in het licht van de bestaande wetenschappelijke kennis over de oorzaken van gewelddadige radicalisering?
3. Zijn de beleidskeuzes, -doelstellingen en -lijnen in het Vlaamse actieplan adequaat geformuleerd, in het licht van de bestaande wetenschappelijke kennis over de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering?

In sectie 2 starten we met een summiere uitwerking van het begrippenkader. We besteden daarbij aandacht aan de problemen in verband met de definitie van (gewelddadige) radicalisering, de factoren die hiermee gepaard gaan en de preventieve aanpak. In sectie 3 wordt de context van het Vlaamse actieplan geschetst en gaan we dieper in op enkele relevante buitenlandse actieplannen van onder andere het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland. Het gaat specifiek om actieplannen in Europese landen die eerder in de tijd te maken kregen met de uitdagingen die het Vlaamse actieplan tracht te remediëren. In sectie 4 presenteren we de algemene bevindingen van de programmascan, inclusief een kritische reflectie per beleidslijn in het actieplan. Enerzijds hebben we ons daarbij gebaseerd op wat tot op heden gekend is uit de wetenschappelijke literatuur. Anderzijds hebben we ook rekening gehouden met de ervaringen/percepties van belangrijke sleutelfiguren uit de verschillende beleidsdomeinen. Zo hebben we getracht ook

de noden op het terrein zo maximaal mogelijk te capteren, en dit aan de hand van tien semigestructureerde interviews met professionele sleutelfiguren inzake de totstandkoming en uitvoering van het Vlaamse actieplan. De techniek van het werken met sleutelfiguren is wetenschappelijk verantwoord wanneer gewerkt wordt met duidelijke selectiecriteria. Ze werden daarom geselecteerd op basis van (1) hun terreinkennis en (2) hun vooraanstaande rol bij de ontwikkeling en/of uitvoering van het Vlaamse actieplan. We verwijzen naar Bijlage 1 voor een overzicht van het profiel van deze sleutelfiguren en naar Bijlage 2 voor het vragenprotocol dat werd gehanteerd bij het uitvoeren van de interviews. In sectie 5 geven we enkele algemene reflecties op de resultaten van de transversale programmascan. De laatste sectie van deze studie is een algemene conclusie die een antwoord geeft op de vraag 'Wat leert ons de transversale programmascan over de adequaatheid en doeltreffendheid van het Vlaamse actieplan?'

2. Wat is radicalisering: een begrippenkader

Deze sectie heeft als doel een korte schets te geven van wat radicalisering inhoudt, welke ten aanzien van beleid invloedrijke definities er bestaan, welke sleutelfactoren in de literatuur genoemd worden en wat men onder preventie van radicalisering kan verstaan. Gegeven de enorme omvang van de bestaande literatuur is het niet onze bedoeling om exhaustief te zijn. Wel is het de bedoeling de dominante en recurrente ideeën weer te geven in het licht van onze programmascan. Een begrippenkader, een helikopterzicht over factoren die van invloed zijn op processen van (gewelddadige) radicalisering en een analyse van enkele belangrijke opvattingen over preventie zijn daarbij immers cruciaal, niet alleen om de problematiek te duiden en de literatuur samen te vatten, maar ook om de visie (of net het gebrek aan visie?) in het actieplan goed te kunnen schetsen én om een kader te bieden over hoe zo'n visie vorm zou kunnen krijgen. Voor meer details over het probleem van definiëring en risico- en beschermingsfactoren verwijzen we naar de andere hoofdstukken in dit boek.

2.1. Definities van radicalisering en radicaliseringsproces

Het begrip 'radicalisering' werd voor het eerst gebruikt in 1997 binnen het domein van genocidestudies⁵, maar het werd pas echt populair sinds de aanslagen van 9/11 en doet in Nederlandstalige beleidsdocumenten zijn intrede via de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIDV)⁶. Tot op de dag van vandaag discussiëren onderzoekers over de meest adequate visie op het

begrip. Desalniettemin werd inmiddels een consensus gevonden over de complexiteit en het procesmatige karakter van radicalisering. Ook is duidelijk dat ze door meerdere factoren in gang gezet kan worden en het resultaat is van wisselwerkingen tussen individuele eigenschappen en contextuele kenmerken⁷.

Wie het begrip 'proces' gebruikt, verwijst naar een dynamisch gegeven. Het is ook gebruikelijk om verschillende 'gradaties' en 'stadia' van (gewelddadige) radicalisering te onderscheiden. Processen zijn niet unicausaal en fatalistisch, maar probabilistisch. Dit houdt in dat een individu kan schuiven in positieve of negatieve zin. Het is intussen ook erkend dat elk geloofssysteem, of het nu gaat om een religieus geloofssysteem, een politiek geloofssysteem of een op zeer specifieke issues gebaseerd geloofssysteem, gepaard kan gaan met een dogmatische interpretatie ervan. Dit kan leiden tot een groeiende afkeer van wie niet dezelfde waarden, normen of identiteit deelt. In feite maakt het niet uit of het religieus of politiek geïnspireerd geweld is, problematisch is vooral de groeiende tolerantie die ontstaat om geweld te gebruiken als instrument (of middel) om een doel te bereiken, en dit in combinatie met een wij-zij proces of polarisatieproces, wat leidt tot een soort van 'tribalisme'⁸.

De overheid ziet het als haar taak om geweld te voorkomen en de rechtsorde te handhaven. Volgens vele beleidsmakers is een geradicaliseerd gedachtegoed an sich geen probleem. Het vormt pas een probleem wanneer een risico bestaat op gewelddadige gedragingen in verband met dit gedachtegoed. Gewelddadige radicalisering kan beschouwd worden als een sociaal en psychologisch proces van toenemende en gefocuste radicalisering via betrokkenheid bij een gewelddadige beweging (niet de staat). Gewelddadige radicalisering bevat de fasen van a) betrokken raken bij een terroristische groepering en b) zich bezighouden met terroristische activiteiten. In dit proces zit dus ook een voorfase vervat waarin men op zoek gaat naar gelegenheden om zich met geweld bezig te houden en concurrerende gedragsalternatieven verkent: het individu moet zowel de gelegenheid tot betrokkenheid hebben als het vermogen om een beslissing te nemen over die betrokkenheid⁹.

Terrorisme-expert Alex P. Schmid¹⁰ geeft op basis van een uitgebreide literatuurstudie een definitie die elk van bovenstaande belangrijke elementen omvat. Volgens Schmid gaat het om: (1) het gebruik van (niet-gewelddadige) druk of dwang (coercion), (2) verschillende vormen van politiek geweld anders dan terrorisme, (3) verschillende vormen van politiek geweld onder de vorm van terrorisme of oorlogsmisdaden. Men drijft volgens Schmid dus steeds verder weg van het mainstream denken in de richting van meer extremistische posities die een dichotoom (gepolariseerd) wereldbeeld inhouden, evenals het nastreven van een

alternatieve politieke orde aangezien het bestaande systeem niet langer erkend wordt als een legitiem apparaat.

Enkele onderzoekers ontwikkelden daarnaast een praktisch benaderingsmodel van het radicaliseringsproces¹¹. Eén van de (onder praktijkwerkers) meest gekende is het trappenmodel van Fatalih Moghaddam, Iraans professor in de psychologie, uit 2005. In dit model wordt het radicaliseringsproces voorgesteld als een ‘trapenhuis’ bestaande uit verschillende verdiepingen: op elk verdiep kan de handelende persoon bepaalde deuren opendoen en andere sluiten.

Wanneer we het hebben over risicofactoren wordt doorgaans het onderscheid gemaakt tussen *push*-factoren of duwende krachten versus *pull*-factoren of trekkende krachten. Duwende factoren zijn de factoren die personen gevoelig maken voor radicalisering of ‘duwen’ richting gewelddadig extremisme vanuit een als onrechtvaardig gepercipieerde druk. Er bestaan duwende factoren die mensen ertoe aanzetten het gebruik van geweld door terroristische groeperingen als legitiem te gaan beschouwen en er zijn duwende factoren die mensen duwen richting vriendengroepen waar extremistische overtuigingen worden gedeeld. Net als met betrekking tot de etiologie van regelovertredend gedrag kan geen enkele duwende factor beschouwd worden als een noodzakelijke en voldoende voorwaarde. Doorheen de verschillende drijfveren staat vooral identiteit centraal: de zoektocht naar een eigen positieve identiteit aan de ene kant, en de bescherming van ‘bedreigde’ culturele identiteiten aan de andere kant. Trekkende factoren daarentegen zijn factoren die als een magneet werken en individuen aanzuigen. Zo kan het spannend zijn om tot een extremistische groep te behoren, of zo kan een gevoel van broederschap ontstaan wanneer men zich aansluit bij een groep van individuen die samen bepaalde waarden delen die indruisen tegen de vigerende normen.

Het trappenhuismodel impliceert tweerichtingsverkeer: men kan opwaarts en neerwaarts gaan. Bij een oppervlakkige literatuur wordt dit laatste vaak vergeten. Vermoedelijk heeft dit te maken met een gekende bias in de psychologie: het lineair denken¹². Verschillende *push*-, *pull*- en opportunitiefsactoren (en hun onderlinge wisselwerking) maken dat sommigen doorschieten tot de hoogste verdieping en anderen plots terugkeren naar het gelijkvloers¹³. Opvallend, en hier vallen parallellen te trekken naar andere fenomenen in de criminologie, is dat de aandacht voor het proces van ‘stoppen met plegen van feiten’ (die onder een definitie van extremistisch gemotiveerd geweld of terrorisme vallen) pas later op de wetenschappelijke agenda is gekomen. Opvallend is ook dat door de introductie van nieuwe terminologie een ‘nieuw wetenschapsdomein’ lijkt te zijn ontstaan, terwijl er in de twintigste eeuw veel onderzoek naar politiek geweld is gevoerd.

Uit alle nog gebruikte definities en modellen blijkt een convergentie naar het procesmatige. Een proces is echter moeilijk te definiëren. Een proces wijst op veranderlijkheid, op dynamische ontwikkeling die individuen en groepen (losse groepen of organisaties) doorheen de tijd meemaken. Op basis van individuele levensverhalen van (ex-)gewelddadige extremisten weten we dat deze processen in de praktijk diverse verschijningsvormen hebben en dat er diverse factoren aan de basis liggen van elk proces.

2.2. Definitie van polarisatie en relatie met (gewelddadige) radicalisering

Precies omdat het actieplan het heeft over gewelddadige radicalisering en polarisering, is het cruciaal om, zij het summier, te wijzen op de onenigheid in de wetenschappelijke wereld over de definitie van polarisatie. Net zoals we in de literatuur bij wijze van spreken honderden definities kunnen terugvinden van terrorisme, bestaat er over polarisatie heel wat conceptuele verwarring. Toch is het bestaan van een minimale definitie noodzakelijk, wil men in beleidsdocumenten helder communiceren waarover een concrete actie handelt en wat een concrete actie beoogt.

De relatie tussen (gewelddadige) radicalisering en het pas later in het beleidsplan geïntroduceerde begrip polarisatie, is echter allesbehalve eenduidig. Er wordt aangenomen dat polarisatie en radicalisering in een onderling versterkende positie staan ten opzichte van elkaar. Polarisation kan radicalisering in de hand werken, maar op zijn beurt kan radicalisering leiden tot meer polarisation. We spreken dus van een wederkerige relatie en het is niet onverstandig om polarisation mee te nemen in een actieplan ter preventie van (gewelddadige) radicalisering. De reden is eenvoudig. Het is immers een algemener concept dat enkele van de grote uitdagingen van het beleid omvat, waaronder het tegengaan van een klimaat waarin groepen tegen elkaar worden uitgespeeld door handige of gewiekste rekruteerders, die het wij-zij mechanisme, dat overigens oeroud is, handig bespelen.

Polarisation en het wegvallen of imploderen van middenposities worden de laatste jaren meer en meer in verband gebracht met (gewelddadige) radicalisering. Polarisation wordt in de literatuur gedefinieerd als een uitvergroting van tegenstellingen tussen personen of groepen in een samenleving die resulteert of kan resulteren in (een toename van) spanningen tussen deze personen of groepen, en in risico's voor de sociale veiligheid. Terwijl de interne cohesie wordt vergroot binnen bepaalde *in-groups*, worden de tegenstellingen tussen *out-group* leden uitvergroot, waardoor het eerder gematigde middenveld implodeert¹⁴.

2.3. Factoren van (gewelddadige) radicalisering

Preventie heeft alles te maken met het voorkomen van iets dat nog niet gebeurd is of het vermijden dat iets opnieuw gebeurt in de toekomst. Dat impliceert dat er nagedacht is over risico-en beschermingsfactoren (waaraan op zijn minst de status 'contributieve factor' kan gegeven worden en waarvan we weten dat die manipuleerbaar is via concrete acties of maatregelen). Er werd inmiddels overvloedig onderzoek gevoerd naar de factoren die aan de basis (kunnen) liggen van (gewelddadige) radicalisering. Een algemene consensus bestaat ook hierover niet, maar doorgaans wordt gesproken over (1) individuele en sociaalpsychologische factoren, (2) groepsprocessen, en (3) structurele/sociologische factoren. Omdat een actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering idealiter ook inwerkt op de (meest belangrijke) oorzakelijke factoren, is het van belang kort even bij elk van die factoren stil te staan.

Individuele en sociaalpsychologische factoren

Individuele factoren zoals onzekerheid, ervaren onrechtvaardigheid, sociaal isolement, cynisme, politieke machteloosheid, wantrouwen in de instellingen (politie, onderwijs, justitie, ...), (psychische) trauma's, en de nood aan het tot een groep behoren worden in onderzoek aangehaald als belangrijke individuele factoren in het radicaliseringsproces¹⁵. Deze processen van vervreemding en sociale uitsluiting doen zich bij jongeren vaak voor op school, waardoor onderwijs de facto een relevante partner moet zijn in beleid dat deze processen countert.

Onzekere individuen zijn gemotiveerd om zich te identificeren met een groep die deze gevoelens wegneemt. Extremistische groeperingen, die een zwart-wit-wereldbeeld presenteren, zijn dan ook aantrekkingspolen voor dit type van individuen¹⁶. Gepercipieerde onrechtvaardigheid (in het Engels: *perceived injustice*) is een andere belangrijke factor in het radicaliseringsproces op het individuele niveau en wordt vaak in verband gebracht met relatieve deprivatie. Ervaren onrechtvaardigheid ontstaat immers wanneer een individu een vergelijking maakt tussen de eigen groep en anderen, en zich door deze vergelijking benadeeld voelt. Het individu hoeft zelf de onrechtvaardige ervaring niet te hebben ondergaan, het is voldoende om haar waar te nemen via (sociale) media of *peers*¹⁷. Sterke gevoelens van onrechtvaardigheid kunnen zo leiden tot politiek geweld en terrorisme¹⁸. Extreme ideologieën en extreme varianten van religie (sektarische bewegingen) zorgen voor de *framing* van de *push*- en *pull*-factoren. Eenvoudigweg gaat het om diagnostisch *framen* (problemen worden herleid tot een simpele dichotomie: het westen versus de islam), prognostisch *framen* (de oplossing: alleen-

heerschappij en *lebensraum*) en vooral motivationeel *framen* ('what's in it for the actor?'). Belangrijk te onderstrepen is dat uit empirisch onderzoek blijkt dat deze factoren vooral cumulatieve en interactieve effecten hebben. Cumulatief betekent dat de impact zwaarder is naarmate men op meerdere dimensies onrecht ervaart (in het onderwijs, huisvesting, *peers*) en interactief betekent dat de impact nooit voor iedereen gelijk is, maar dat de invloed van omgevingsfactoren (zoals radicale *peers*, ronselaars, etc.) afhankelijk is van individuele eigenschappen zoals thrill-seeking, normen en empathisch vermogen.

Groepsprocessen

Radicalisering kan zowel een individueel als collectief proces zijn: gewelddadige radicalisering kan individuen treffen, maar ook groepen. Hierbij hoeft het niet te gaan om hechte groepen, zoals hiërarchische organisaties met sterk afgebakende structuren, maar het kunnen ook tijdelijke sociale netwerken zijn van gelijkgestemde individuen die met elkaar omgaan omdat zij (al dan niet tijdelijk) gemeenschappelijke doelen hebben, waardoor zich een vorm van mutualisme ontwikkelt¹⁹.

Al te vaak werd in het verleden te eng gekeken naar het individu en zijn ontvanke-lijkheid voor gewelddadige radicalisering. Dit heeft ervoor gezorgd dat wetenschappers en beleidsmakers het individu in hun aanpak van radicalisering loskoppelen van de groep waartoe het wil behoren²⁰. Het is daarom belangrijk om niet enkel te focussen op het individu en de individuele risicofactoren, maar ook aandacht te hebben voor groepsprocessen en -factoren. Er wordt zelfs door verscheidene wetenschappers geopperd om in eerste instantie te kijken naar de groep in plaats van de extremist. Dit is noodzakelijk om inzichten te verkrijgen in hoe individuen sociale identiteiten ontwikkelen en aansluiting vinden bij een groep. Een belangrijke factor in deze groepsprocessen is de versterkende, dynamische sociale interactie met gelijkgestemden. In het contact met gelijkgestemden uit de *in-group* kan een verhoogde discriminatie en achterstelling ervaren worden. Wanneer deze *in-group* reeds beschikt over gewelddadige normen, zal het individu sneller overgaan tot gewelddadige acties²¹. Belangrijk om te onthouden is dat gewelddadige radicalisering steeds ontstaat uit een wisselwerking tussen individuele en groepsprocessen. Vandaar dat actieplannen steeds multidimensioneel moeten zijn en die actoren dienen te betrekken die op de hierbovengenoemde factoren kunnen inwerken²².

Structurele/sociologische factoren

In de literatuur wordt ook vaak verwezen naar structurele/sociologische factoren op macroniveau (landen, samenlevingen) en mesoniveau (steden, regio's). Voorbeelden zijn de mate van sociale ongelijkheid, de politieke instabiliteit, de economische ongelijkheid, en de aanwezigheid van ernstige conflicten tussen groeperingen. Belangrijk is evenwel de rol van die macro- en mesosociologische factoren genuanceerd te interpreteren. Net zoals lang niet iedereen die in armoede leeft een criminele carrière ontwikkelt, is het zo dat de context voor sommigen zeer versterkend kan zijn en voor anderen totaal niet. Noch de context, noch de individuele factoren vertonen deterministische relaties. Het gaat om zogenaamde stochastische processen.

Meestal gaat het om structurele demografische, socio-economische en/of geopolitieke processen en trends op het (inter)nationale niveau die buiten de directe invloedssfeer van het individu of de staat vallen, zoals overbevolking. Processen van radicalisering komen voort uit een scala van factoren en veel is afhankelijk van hoe deze globale processen lokaal vertaald en door individuen gepercipieerd worden. De structurele context dient gezien te worden als 'een mogelijke oorzaak van de oorzaak', met andere woorden als een zeer distante oorzaak. Het verhaal van de oorzaken van de oorzaken, oftewel de voedingsbodem, is een complex verhaal: de meeste individuen die blootgesteld worden aan een negatieve structurele en/of politieke context radicaliseren niet. Vergelijk met de voedingsbodem van de buurt in het proces van delinquent worden: zelfs in buurten met de hoogste delinquentiegraad worden de meeste jongeren geen delinquenten. Er zijn met andere woorden voldoende tegenfactoren werkzaam.

Auteurs van maatschappelijke verklaringen maken vaak een onderscheid tussen 'versnellers' en 'voorwaarden' van terrorisme²³. Versnellers zijn specifieke gebeurtenissen of fenomenen die onmiddellijk aan een uitbarsting van terrorisme voorafgaan, terwijl de voorwaarden de omstandigheden zijn die de weg banen voor terrorisme op lange termijn. Het uitgangspunt is dat er sociale en politieke omstandigheden bestaan waardoor terrorisme meer waarschijnlijk voorkomt. Voorbeelden zijn modernisering, industrialisering en verstedelijking, ontwikkelingen die in een maatschappij fundamentele veranderingen en voorwaarden teweegbrengen voor terrorisme in die zin dat ze opportuniteiten, kwetsbaarheid en motivaties creëren. Directe oorzaken van terrorisme zouden dan weer betrekking hebben op de onmiddellijke kwetsbaarheid van de moderne, open maatschappijen voor terroristisch geweld en de beschikbare fysieke opportuniteiten om terreurcellen te vormen, evenals op langetermijnfactoren zoals afvalligheid

van de elite, de aanwezigheid van grieven bij een subgroep, discriminatie en een gebrek aan mogelijkheden voor politieke participatie.

Eén van de sterkste bevindingen in kwantitatief onderzoek naar vrede is dat de meeste gewelddadige conflicten plaatsvinden binnen of tussen arme of onderontwikkelde landen en maar zelden in rijke, ontwikkelde staten²⁴. Vergelijkende studies tussen verschillende landen geven eveneens aan dat het niveau van rijkdom en economische ontwikkeling uiterst belangrijk is om de verschillen in steun voor politiek geweld te verklaren²⁵. Een meer directe verklaring voor hoe armoede geweld bevordert, is de zogenaamde 'predatietheorie' van Collier en Hoeffler²⁶. De auteurs beargumenteren dat er in eender welke maatschappij wel conflictondernemers zijn die uit hebzucht bereid zijn de wapens op te nemen tegen het establishment of de bestaande sociale orde zolang het rendabel is. In maatschappijen met een hoge welvaart is de kost voor de deelname aan opstanden veel hoger dan in arme maatschappijen: grotere economische stimulansen zijn vereist waardoor een toenemende welvaart de economische levensvatbaarheid van een gewapende opstand radicaal verlaagt. Omgekeerd, waar armoede extreem en wijdverspreid is, zijn er maar weinig economische stimulansen nodig om jonge mensen te motiveren hun leven te riskeren als guerrillavechters. Alleen al de financiële vergoeding die daarmee gepaard gaat, kan volstaan. Verschillende studies hebben aangetoond dat armoede en een zwakke staat tot de sterkste risico-voorspellers voor burgeroorlogen behoren en veel belangrijker zijn dan factoren zoals etnisch-religieuze diversiteit of grieven zoals socio-economische ongelijkheid, gebrek aan democratie of discriminatie²⁷.

Wat hierbij niet mag vergeten worden: een beleid dat geen rekening houdt met de grote verschillen die bestaan binnen elke samenleving, is gedoemd om de impact van de structurele context te overschatten. Er is immers veel variatie binnen elke samenleving (meer dan tussen samenlevingen). Dat wil niet zeggen dat structurele factoren onbelangrijk zijn, integendeel, het betekent dat structurele factoren en individuele kenmerken met elkaar in wisselwerking treden. Daarom benadrukt ook de gekende socioloog Robert Sampson dat we ons niet op één niveau mogen blindstaren²⁸.

2.4. Preventie van gewelddadige radicalisering

Op basis van de hierboven beschreven factoren kan een pleidooi gehouden worden voor een holistische visie op extremismepreventie. Preventie van gewelddadige radicalisering zouden we dan kunnen definiëren als interventie via maatregelen die op korte of langere termijn het aantal handelingen, omschreven als uitingen

van gewelddadige radicalisering, doet afnemen via (1) een afname van de individuele factoren die bijdragen tot het proces waarbij men het gebruik van geweld overweegt en stelt, en (2) een daling van de blootstelling aan contextuele (macro- en meso-)factoren die individuele eigenschappen triggeren, en (3) een aanvulling van (1) en (2) met interventies die erop gericht zijn de kans op schade ten gevolge van gewelddadige radicalisering te beperken. Onder schade verstaan we in deze context interventieschade die recidivebevorderend kan werken (zoals detentieschade), schade ten gevolge van de algemene veiligheidsbeleving en het wantrouwen bij de bevolking, en schade bij slachtoffers en de directe omgeving ervan. Dit type van definitie is nodig om een meer diepgaande evaluatie uit te kunnen voeren dan de transversale scan, die hiertoe een eerste aanzet kan zijn.

De geschetste definitie is ruim en dat is een bewuste keuze. Een complex probleem kan niet op een eenvoudige manier opgelost worden en er zijn veel componenten waar men rekening mee dient te houden. Sommige van die componenten staan dicht bij de pleger, andere componenten staan dicht bij de slachtoffers van gewelddadige radicalisering, waarbij maatregelen de gemoedrust bij de bevolking moeten doen toenemen. De rationale voor dit laatste element, dat niet noodzakelijk tot een strikte definitie van preventie behoort, zit hem in de grote polariserende kracht die uitgaat van handelingen van gewelddadige radicalisering.

In de preventieliteratuur wordt doorgaans het onderscheid gemaakt tussen situationele preventie en sociale preventie. Situationele preventie is gericht op het zo laag mogelijk houden van het aantal *triggering events*. Situationele preventie kan namelijk, wanneer men blootgesteld wordt aan criminogene settings, het keuzeproces beïnvloeden zodat men geen gewelddadige extremistische handeling stelt. Situationele preventie kan de handeling ook technisch onmogelijk maken of stoppen, bijvoorbeeld via de gecoördineerde acties van inlichtingendiensten en speciale interventie-eenheden.

Naast situationele preventie, die eerder onmiddellijk effecten laat zien, is er de noodzaak aan sociale preventie. Hiermee doelen we op de ontwikkelingspsychologische, gemeenschapsgerichte en structurele preventiemaatregelen. Voor dit aspect van preventie moet onder meer op de morele overtuigingen (de morele steun voor het gebruik van geweld) ingewerkt worden. Sociale preventie is relevant op diverse niveaus: ze omvat maatregelen ten aanzien van de algemene bevolking, onder groepen die een verhoogd risico hebben, maar ook op het vlak van hervalpreventie.

Een enorm groot probleem is dat veel preventieve maatregelen, en daarmee verwijzen we zeker niet alleen naar Vlaanderen, gebaseerd zijn op niet-getoetste

principes. Ook over de kostenefficiëntie is weinig geweten. Heel vaak worden maatregelen ad hoc en zonder diepgaande overweging bedacht door beleidsmakers en professionals in administratieve diensten. Dat is tot op zekere hoogte te begrijpen, want het is natuurlijk zo dat van politici verwacht wordt dat zij snel en adequaat reageren op de extreme dreiging die uitgaat van gewelddadige radicalisering. De aanpak van een ernstig sociaal probleem als gewelddadige radicalisering impliceert echter ook dat er voldoende middelen worden toebedeeld aan wetenschappelijk onderzoek om de oorzaken ervan beter te begrijpen en om het op de beste manier aan te pakken. Zonder die fundamentele kennis is de kans groot dat een project zijn doel niet bereikt en dat veel geld verspild wordt. Terwijl het probleem van het extremisme vaak wel ernstig wordt genomen, geldt dit minder voor dat van de preventie.

Valkuilen voor preventie

In deze paragraaf willen we de typische valkuilen voor preventie bespreken omdat ze a fortiori gelden voor de preventie van gewelddadige radicalisering. De basisargumentatie hier is dat preventie dient gebaseerd te zijn op de beste beschikbare kennis op een bepaald moment. Die les hebben we getrokken uit de begindagen van de lokale criminaliteitspreventie, die her en der ontstond op het einde van de jaren 80 en het begin van de jaren 90. Het is op datzelfde lokale niveau dat men vandaag probeert in te werken op problemen met betrekking tot gewelddadig extremisme. Welnu, indertijd is er een kluwen van lokale initiatieven ontstaan waarvan we tot op heden niet zeker weten of ze succesvol zijn geweest omdat hun effectiviteit nooit onderzocht is. De boodschap die we willen meegeven, kan als volgt worden samengevat: hoe sterker de kennisbasis, hoe kleiner de kans op fouten is bij de aanpak van oorzaken van criminaliteit of gewelddadige radicalisering²⁹.

Hoewel de aanpak van het internationale terrorisme het lokale niveau overstijgt, kennen vele verschijningsvormen ervan lokale concentraties. Daarom blijft lokale preventie een nuttige insteek, ook bij de preventie van gewelddadige radicalisering. Toch moet er meer aandacht gaan naar waar het lokaal kan fout gaan. Dit zijn enkele van de meest voorkomende valkuilen:

- (1) *Urgency*: “het moet snel gaan, vandaag liefst, en als het vandaag niet kan, dan moet het morgen kunnen”. Goed doordachte (langetermijn)strategieën en zorgvuldig ontworpen handelingsplannen vereisen veel tijd en inspanningen qua voorbereiding en implementatie (na een testfase). Die genuanceerdheid en voorzichtigheid typeren wetenschappers, maar zijn niet

steeds een optie voor de beleidsmaker: vaak moet hij ‘vandaag’ handelen, want bij de volgende verkiezingen wordt hij mogelijk vervangen door een politieke concurrent die het over een heel andere boeg wil gooien. Een beleid zonder wetenschap staat echter vaak gelijk aan vliegen zonder vleugels. Het is dus beter eerst de nodige tijd te nemen om een goed door-dacht actieplan op te stellen dan te snel te handelen met alle onbedoelde gevolgen van dien.

- (2) *Een klemtoon op actie veeleer dan op gevolgen.* In combinatie met de idee om snel in actie te schieten leeft ook de populaire misconceptie dat “iets doen altijd beter is dan niets doen”. Op het eerste gezicht lijkt dit misschien juist, althans vanuit een electorale bril bekeken. De realiteit is anders. Iets doen kan desastreuze gevolgen hebben, als men in het wilde weg handelt. Kennis verwerven vraagt tijd.
- (3) *De “let a thousand flowers bloom”-benadering.* Hierdoor ontstaat een lap-pendecken van ondergefinancierde preventieve maatregelen. De “duizend bloemen” valkuil betekent namelijk dat eenzelfde bedrag over meerdere projecten wordt verspreid waardoor elk project een (te) klein stukje van de taart krijgt. Een goed preventieproject is gebaseerd op de beste kennis die op een bepaald moment voorhanden is. Vaak is het beter het aantal projecten te beperken, maar wel stevig in te zetten op een aantal projecten, die geselecteerd worden op basis van strenge criteria.
- (4) *De “Spreading resources thin”-benadering.* Het uitvoeren van teveel kleine projecten brengt een aantal problemen met zich mee die verwant zijn aan die van de duizend bloemenbenadering. Of een maatregel vruchten afwerpt hangt voor een deel af van de juiste dosering. We nemen het voorbeeld van een preventieproject waarbij ouders leren hoe hun kinderen democratische waarden bij te brengen. Je kan tweewekelijks korte sessies hebben met de ouders, of je kan wekelijks langere sessies organiseren. De ene dosering kan te laag zijn of de andere te hoog, dat weet je niet op voorhand. Zoiets moet onderzocht worden en men dient maximaal lessen te trekken uit ervaringen beschreven in studies.
- (5) *Een op “het probleem van de dag” gerichte reactieve benadering.* Deze benadering is helaas typerend voor heel wat lokale criminaliteitspreventie: een snelle reactie op een probleem dat vandaag als ernstig wordt gepercipieerd (maar morgen kan vergeten zijn) is een van de meest gemaakte fouten. Een snelle maatregel van de dag ontnemt vaak de mogelijkheid om het bredere plaatje te zien. Gaat het bij een overval bijvoorbeeld om

een geïsoleerd geval? Of gaat het om een organisatie? Met de snelle “maatregel van de dag”-benadering is de kans klein dat we hierop een antwoord krijgen.

- (6) “*Not targeting fundamental causes*”. Hoewel de strafrechtshandhaving en situationele preventie heel belangrijke soorten maatregelen zijn en een belangrijk deel uitmaken van criminaliteitspreventie, zijn er ook limieten aan. Dweilen met de kraan open, is het gevolg van het niet-aanpakken van de oorzaken van problemen. We houden daarom een pleidooi voor een gecombineerde aanpak, waarbij de sociale, situationele en ontwikkelingspsychologische causale mechanismen worden bestreden en de niet minder belangrijke normhandhaving moet beschouwd worden als een back-up of stok achter de deur (die dan wel gebruikt dient te worden op een consequente manier, anders zal het afschrikkende effect snel verdwijnen).

Hoewel er verschillende typologieën zijn die toelaten preventieve maatregelen te classificeren, maken we hier gebruik van de typologie van professor Bjørgo, Directeur van het Center for Extremism Research: Right-Wing Extremism, Hate Crime and Political Violence (C-REX)³⁰. Hij deelt preventieve mechanismen onder in negen grote categorieën:

- (1) *Normatieve barrières bouwen en onderhouden*. Met het bouwen van normatieve barrières doelen we op het nemen van maatregelen die inwerken op de normen die een persoon hanteert. Het uitgangspunt hierachter is de idee dat de persoonlijke morele overtuigingen van individuen zeer belangrijk zijn als ingebouwd controlemechanisme. Een deel van de terrorismepreventiewerkzaamheden is gericht op de ontwikkeling, bestendinging en versterking van prosociale waarden. Individen moeten erop gewezen worden dat het gebruik van geweld om politieke of religieuze doelstellingen te bereiken, moreel verkeerd is.
- (2) *De reductie van rekrutering in extremistische milieus*. Een centraal mechanisme in de preventie van gewelddadig extremisme en terrorisme is het verhinderen dat individuen beginnen met het plegen van politiek of religieus geïnspireerd geweld, omdat een succesvolle inlijving in een extremistisch milieu de kans doet toenemen om morele drempels te overschrijden. Het tegengaan van rekrutering impliceert dat men zowel op de vraagzijde als op de aanbodzijde werkzaam is: op de vraagzijde dient men te vermijden dat een cognitieve

opening wordt gecreëerd. De aanbodzijde moet zo weinig mogelijk kans krijgen actief te rekruteren.

- (3) *Afschrikking door de dreiging met straf of andere negatieve consequenties.* De klassieke afschrikkingstheorie gaat uit van drie principes: de zekerheid van de straf, de snelheid van de straf en de zwaarte van de straf. Afschrikking is dus ruimer dan de strafmaat verzwaren. Veel belangrijker is het te voorzien in effectieve rechtshandhaving, zodat de afschrikking een concreet gezicht krijgt. De afschrikkende kracht die van de strafwet uitgaat, mag niet overschat worden.
- (4) *Afwerping: het voorkomen van de voltooiing van een terroristische aanslag door een onvoltooide handeling te stoppen.* Afwerping verwijst naar het verhinderen van de voltooiing van een terroristische aanslag of het ingrijpen in de planning zodat de terroristische handeling niet wordt uitgevoerd. Succesvolle afwerping (zoals de geslaagde actie tegen de terreurcel te Verviers) hangt af van de mogelijkheden die de inlichtingendiensten hebben.
- (5) *Incapacitatie of het onschadelijk maken.* Dit kan door terroristen de mogelijkheden te ontnemen nog verder extremistische handelingen/aanslagen te plegen. Incapacitatie kan door opsluiting. Incapacitatie en afschrikking zijn beide gekende en veel gebruikte situationele mechanismen van terrorismepreventie.
- (6) *Het beschermen van kwetsbare doelwitten.* Door kwetsbare doelwitten te beschermen wordt het de terrorist moeilijker gemaakt de handeling te stellen. Gelegenheidsdaders en meelopers zouden hierdoor de moed kunnen opgeven. Kwetsbare doelwitten beschermen is bij uitstek het domein van de situationele preventie.
- (7) *De reductie van schade.* Terrorisme brengt schade toe aan de dader, slachtoffers, de bevolking en de staat: schadebeperkende maatregelen zorgen ervoor dat de schade van een aanslag, eenmaal die onafwendbaar blijkt te zijn, beperkt blijft.
- (8) *Reductie van financiële ondersteuning.* Terrorisme, in het bijzonder het internationale terrorisme, heeft behoefte aan een apparaat: een propagandamachine en linken met criminele organisaties om het terrorisme te financieren (de ronselaars, de wapenhandel, de mensensmokkel, ...). Het reduceren van de winsten is een mechanisme dat tot doel heeft de terroristische organisaties (en de criminele organisaties waarmee samengewerkt wordt) financieel te raken.

(9) *Rehabilitatie*. Dit dient ervoor te zorgen dat een dader niet in de oude fout hervalt en opnieuw geïntegreerd geraakt in de samenleving. Dit kan door de ontwikkeling van rehabilitatiepraktijken (men spreekt van disengagement) in de gevangenis (Horgan, 2008). De ervaringen hiermee zijn eerder beperkt. Daarom is een evaluatie op dit moment onmogelijk. Wel zijn goede praktijken beschreven in diverse landen (vooral de Scandinavische Exit-programma's). Hier zal in de sectie over de actuele vormen van extremisme verder op worden ingegaan.

Als we de Europese en Amerikaanse aanpak bekijken in het licht van bovenstaande typologie, kunnen we grofweg stellen dat Amerikaanse strategieën vooral focussen op controle en afschrikking (*deterrence*), terwijl Europese preventie eerder focust op *Countering Violent Extremism*, ofwel de 'zachtere' beleidsmaatregelen, zoals weerbaarheidstrainingen, vormingen, counternarratieven en maatregelen die inzetten op deradicalisering. In de Europese aanpak zien we dus duidelijk een meer preventieve component. Hoewel preventie en controle partieel overlappende concepten zijn en een holistische terrorismepreventie bestaat uit het combineren van situationele en sociale preventie, is het interessant dit verschil op te merken.

Tussenbesluit

In deze paragraaf willen we bij wijze van tussenbesluit enkele zaken naar voor schuiven, die relevant zijn voor de programmascan.

(Gewelddadige) radicalisering is een complex proces. Radicaliseringsprocessen hebben ideologische, praktische en sociale dimensies³¹. Definitiekwesties mogen echter niet verlamdend werken. Het is wel belangrijk dat beleidsmakers een concrete definitie voor ogen hebben zodat ze weten wat ze willen voorkomen (preventie is voorkomen dat iets plaatsvindt of voorkomen dat iets opnieuw zou plaatsvinden, was er geen maatregel genomen geweest).

Preventie wil zeggen genuanceerd inzetten op meerdere domeinen aangezien hier het principe van de differentiële ontvankelijkheid geldt. Dit principe verklaart waarom niet iedereen die blootgesteld wordt aan extremistische milieu's of boodschappen (offline en online), verder opschuift in een proces dat uitmondt in het gebruik van geweld voor politieke of religieus geïnspireerde (of zo geframede) doelstellingen.

We mogen ons niet blind staren op elke risicofactor afzonderlijk. Risicofactoren, die menselijke preferenties, keuzes of handelingen kunnen beïnvloeden, werken in tandem. Dit impliceert dat een beleid een evenwicht zal moeten vinden tussen factoren aan de zijde van het individu en factoren aan de zijde van de relevante omgevingen. Die omgevingen zijn variabel voor elk individu: de school, de vrijetijdsclub, etcera. Uit de door ons gehanteerde definitie van preventie blijkt dat ingezet moet worden op veranderbare factoren, zoals mensen weghalen uit extremistische milieus, mensen leren neen zeggen (zelfcontroletraining en weerbaarheidstraining). Aangezien empirisch onderzoek naar gewelddadige radicalisering en polarisering, in tegenstelling tot empirisch onderzoek naar risico- en beschermingsfactoren bij jeugddelinquentie of de ontwikkeling van een criminele carrière, eerder schaars is, is het cruciaal dat kennis zo goed mogelijk gecentraliseerd en verspreid wordt, maar ook toegankelijk vertaald wordt zonder de werkelijkheid geweld aan te doen. Het komt er dus op neer een theoriegeundeerde en een pragmatische invalshoek met elkaar te verenigen.

3. Actieplannen ter preventie van gewelddadige radicalisering

Deze sectie heeft als doel enkele relevante actieplannen uit het buitenland te bespreken. In de preventieliteratuur wordt immers keer op keer onderstreept hoe belangrijk het is te leren van goede praktijken. Onze bespreking is opnieuw niet exhaustief gezien de korte tijdspanne waarbinnen dit onderzoek liep. We hebben ervoor gekozen te kijken naar vergelijkbare contexten met Vlaanderen. Daarnaast schetsen we een korte historiek van het Vlaamse actieplan om een beter zicht te krijgen op hoe en in welke context het huidige actieplan is ontstaan.

3.1. Actieplannen uit andere Europese landen

Bij de uitvoering van een transversale scan van het Vlaamse actieplan is het ten eerste relevant een blik te werpen op wat in de ons omringende landen op beleidsvlak gebeurd is. Goede praktijken of beloftevolle initiatieven kunnen immers inspirerend werken. Enige selectiviteit is hier wel aan de orde geweest. De argumenten daarvoor zijn zowel van inhoudelijke als van pragmatische aard. Pragmatisch omdat we binnen het korte tijdbestek van deze studie onmogelijk alle bestaande actieplannen in beschouwing konden nemen, en inhoudelijk omdat context zo belangrijk is. Het lijkt weinig vruchtbaar om de acties die in

Jemen en in Saoedi-Arabië genomen worden als maatstaf te nemen voor de evaluatie/evalueerbaarheid van het Vlaamse actieplan. Die zijn immers zo ver van de Europese context verwijderd en botsen in de wetenschappelijke literatuur op zoveel kritiek dat ze hier niet verder besproken worden³². Ook Amerikaanse actieplannen laten we buiten beschouwing. De reden daarvoor is het verschil tussen de Amerikaanse en de Europese aanpak dat we reeds aanhaalden: in de VS is de nadruk komen te liggen op de militaire terrorisme-aanpak, met een klemtoon op onschadelijk maken, doelwitbeveiliging en afschrikking³³. In Europa ligt de nadruk op *Countering Violent Extremism* door middel van 'zachtere' preventieve maatregelen. We beperken ons dus tot een blik op wat de ons omringende landen doen, wat ook steeds aan te bevelen is als beleidsmakers een eigen actieplan ontwikkelen.

In Europa is het zo dat men al vrij snel geconfronteerd werd met jihadistisch geïnspireerd geweld. In Denemarken waren de Mohammed cartoons reeds vroeg de aanleiding tot polarisering binnen de moslimgemeenschap en wonnen extremistische groeperingen zoals Sharia4Danmark aan populariteit, mede door het voeren van de zogenaamde *street-dahwah's* en door te dreigen met aanslagen tegen de tekenaar en de krant die deze cartoons publiceerde. Hetzelfde lot onderging de Zweedse cartoonist Lars Monsen, die Mohammed als hond voorstelde. En in Nederland was er reeds in 2004 de moord op Theo van Gogh. Kortom, in deze context werd duidelijk dat religiekritiek door bepaalde groeperingen niet geduld werd. De meningen over hoe hiermee om te gaan waren enorm verdeeld (en zijn dat nog).

Noorwegen heeft in de jaren negentig van vorige eeuw, lang voor de aanslagen van Anders B. Breivik op 22 juli 2011, dan weer ervaringen opgedaan met militante rechts-extremistische groeperingen die geweld gebruikten³⁴. Ook Zweden kent een geschiedenis van dergelijke groeperingen, die ontsproten uit subculturele skinhead bewegingen. Zo beschrijft de Noorse onderzoeksjournalist Lars Akershaug de situatie van Noorse moslimjongeren, die door extremistische groeperingen gerekruteerd werden³⁵.

Al die ervaringen hebben ertoe geleid dat in deze landen, vroeger dan in de Belgische context, aandacht werd besteed aan de problematiek van gewelddadige radicalisering. In de volgende subsectie bespreken we kort de aanpak in een aantal voortrekkerslanden: het Verenigd Koninkrijk (VK), Denemarken en Nederland. We selecteren deze drie landen omdat een aantal 'goede praktijken' uit de actieplannen van deze landen, relevant zijn om mee te nemen bij de evaluatie van het Vlaamse actieplan.

Het Verenigd Koninkrijk

De *CONTEST-strategy* (*counter-terrorism strategy*) in het VK werd voor het eerst in 2009 gepubliceerd. Vier grote bedreigingen werden geformuleerd, waarbij men, nog in de nasleep van 9/11, de focus voornamelijk legde op de extremistische groepering Al Qaeda, sympathisanten ervan en op andere groeperingen geïnspireerd op Al Qaeda. Men vertrok in dit actieplan van een procesmatige benadering, waardoor de focus kwam te liggen op de factoren die aanleiding geven tot het proces van (gewelddadige) radicalisering³⁶.

Ondanks de verscheidene initiatieven bleef de terroristische dreiging in het VK groot. Daarom werd in 2011 de *CONTEST-strategy* hernieuwd, waarbij men vertrok vanuit vier pijlers: 'prevent', 'pursue', 'protect' en 'prepare'. Onder de Prevent-pijler verstaat men het vroegtijdig stoppen van het proces naar gewelddadige radicalisering en extremisme; de Pursue-pijler is gericht op het stoppen van terroristische daden; de Protect-pijler zet in op het versterken van de bescherming van risicovolle plaatsen; tot slot wil men met de Prepare-pijler de impact van terroristische daden reduceren³⁷.

De aanslagen in Londen en Manchester van 2017 leidden tot weer een vernieuwing van het plan in 2018, op basis van een evaluatie van de *CONTEST-strategy* uit 2011. Bij deze derde strategische aanpassing bleven de focus en de opdeling in de vier beleidslijnen behouden. Wel werden een aantal prioriteiten in het nieuwe plan naar voor geschoven: de bestrijding van terrorisme op het lokale niveau; een betere informatiedeling met verscheidene partners; betere wetgeving die toelaat vroeger in te grijpen; ondersteunen van lokale interventies die gericht zijn op kwetsbare individuen; samenwerkingen met de private sector; versterken van de weerbaarheid van gemeenschappen; en inspelen op de rol van het internet³⁸.

Als we de evolutie van de plannen in het VK beschouwen, zien we dat vanaf 2009 sterk werd ingezet op het identificeren en bestrijden van factoren die terrorisme beïnvloeden. In 2011 werd aandacht besteed aan een aantal bijkomende belangrijke factoren zoals de rol van conflicten en instabiliteit enerzijds, en de rol van technologie/(sociale) media anderzijds. Deze factoren bleven grotendeels behouden in het plan van 2018. In dat plan werd echter niet meer gesproken over radicalisering, maar beklemtoonde men het belang van extremisme in de weg naar terrorisme.

De preventieve pijler werd door de overheid in een aparte strategie uitgewerkt, de *PREVENT-strategy*. Hoewel er veel aandacht gaat naar maatregelen ter preventie van terreurdaden, wordt in deze strategie ook aandacht besteed aan de fenomenen

radicalisering en extremisme. Om het proces naar terrorisme te stoppen, werd doorheen de tijd sterk ingezet op de drivers van dit proces. Het gaat hierbij om discriminatie en sociale achterstelling, maar ook het zoeken naar identiteit, samenhoorigheid en betekenisgeving. Daarnaast wordt net zoals in België gesteld dat het niet enkel belangrijk is om een preventieve aanpak uit te werken ten aanzien van terrorisme. Het is ook van belang om de sociale cohesie en inclusie te versterken door meer horizontale programma's uit te werken. De preventieve aanpak van het VK focust daarom ook op het versterken van de weerbaarheid van gemeenschappen, relaties uitbouwen met overzeese landen en het ondersteunen van bepaalde sectoren waar de nood aan een preventieve aanpak ten aanzien van terreur groot is, namelijk onderwijs, internet, geloofsinstellingen, gezondheid, gevangenen en liefdadigheidsinstellingen³⁹.

Speciale aandacht gaat uit naar het evalueren van preventieve maatregelen. Hierbij wordt aangegeven dat het niet steeds eenvoudig is om dit te doen. Zo zijn indicatoren vaak moeilijk meetbaar. Toch wordt van lokale actoren verwacht deze taak op zich te nemen en routinematig een rapportage door te sturen van hun preventieve werking. Hetzelfde geldt voor lokale politionele actoren. Op het nationale niveau werd getracht een impactevaluatie uit te voeren, maar men had hierbij veel moeite met het aangeven van de uitkomsten waarop men trachtte in te werken, en dus ook veel moeite met het meten van de impact⁴⁰.

Denemarken

De Deense regering ontwikkelde, naar het voorbeeld van Nederland en het VK, in 2009 een nationaal actieplan ter preventie van radicalisme en extremisme. Dit actieplan bestond uit 22 concrete maatregelen, die focusten op internationale samenwerking, ontwikkeling en democratie, het tegengaan van discriminatie, toegang tot algemeen onderwijs, werk en gelijke kansen, inzetten op integratie en aangaan van interculturele dialoog.

Door de toegenomen bezorgdheid omtrent afreizigers, het gebruik van het internet en de angst voor ex-gevangenen met extremistische connecties werd in 2014 gezocht naar een gepaste reactie op deze bedreigingen. De beleidsmakers ontwikkelden daarom een beleid met acties specifiek gericht op radicalisering en extremisme. Het plan onderscheidt acties gericht op radicalisering en extremisme van acties gericht op een bredere aanpak van sociale cohesie en integratie. In het actieplan werd daarom gebruik gemaakt van de preventiepiramide. Deze piramide wordt opgedeeld in verschillende niveaus, met voor elk niveau specifieke maatregelen. De basis van de piramide bestaat uit algemene maatregelen. De hogere niveaus bestaan uit alsmaar

specifiekere maatregelen gericht op radicalisering en extremisme. Het plan deelt de maatregelen op in enerzijds 'outreach' en anderzijds 'exit en interventie' maatregelen.

De Deense preventieve aanpak (SLP - Social Local Prevention)⁴¹ zette vanaf het begin in op de samenwerking tussen verscheidene beleidsdomeinen. Denemarken heeft veel ervaring opgedaan met 'gangs' (van problematische jeugdgroepen tot Outlaw Motor Cycle Gangs) en gebruikt die preventieve strategieën ook in de context van de preventie van gewelddadige radicalisering⁴². Deze holistische benadering typeert de Scandinavische landen. Een gelijkaardige *multi-agency* samenwerking zien we vandaag ook terug in de werking van de Belgische Lokale Integrale Veiligheidscellen Radicalisering (LIVC-R)⁴³.

Tot slot zien we in het Deense preventiebeleid een opmerkelijke evolutie optreden. Het verschil tussen de preventie van gewelddadige radicalisering en de preventie van 'gewone' criminaliteit is in Denemarken steeds meer vervaagd. Waar 'ideologie' in bepaalde wetenschappelijke literatuur en in bepaalde beleidsprogramma's teruggevonden wordt als een belangrijke factor in het radicaliseringsproces, is de Deense benadering breder en meer gericht op het rechtvaardigen en gebruiken van geweld. Dit kan verklaard worden doordat vanaf 2010 extremistische groeperingen individuen gingen oproepen om terroristische aanslagen in eigen land te plegen. Een nieuw doelpubliek werd hierdoor aangetrokken tot het plegen van terreurdaden (in de literatuur wordt ook vaak gesproken over een *crime-terror nexus*)⁴⁴. Dit doelpubliek is al vaker betrokken geweest bij criminele activiteiten en beschikt over de middelen (zoals wapens) om een aanslag mogelijk te maken. Opvallend is dat bij deze groep een duidelijke link met een extremistische ideologie vaak ontbreekt. Er wordt daarom gesproken van '*politicisation of violence*'. De groepen waarbij geweld al langer een handelsmerk was, voegen door het plegen van terroristische daden een politieke dimensie toe aan het gebruik van geweld. Het Deense model leert ons dat het daarom belangrijk is om niet de ideologie centraal te stellen in het preventiebeleid, maar wel te focussen op criminologische factoren die een invloed uitoefenen op het gebruik van geweld⁴⁵.

Nederland

Al snel na de terroristische aanslagen van 9/11 stelde het Nederlandse kabinet op 5 oktober 2001 het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid voor. Dit plan bestond uit een aantal nationale maatregelen als reactie op terrorisme. Deze gingen voornamelijk over het bewaken en beveiligen van objecten en personen, crisisbeheersing en het ontwikkelen van scenario's gelinkt aan de verschillende dreigingsniveaus⁴⁶.

Toch bleef ook Nederland niet gespaard van terrorisme. Vanaf 2002 kwam islamitische radicalisering, onder andere door aanhoudingen van Al Qaeda-verdachten en de moord op Pim Fortuyn, ook in Nederland heel dichtbij. De moord op Theo Van Gogh in 2004 stelde het plan sterk op de proef. De ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties riepen lokale besturen op om een eigen aanpak te ontwikkelen ter preventie van gewelddadige radicalisering. Het lokale niveau kreeg in Nederland zo een belangrijke rol in de preventie van gewelddadige radicalisering. Het is de taak van de nationale overheid om grenzen te stellen aan radicalisering en de democratische staat te vrijwaren maar de overheid doet dat door ondersteuning te bieden aan lokale besturen. Een schoolvoorbeeld is de stad Amsterdam, die internationaal een koploper is in de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering. De stad zette vanaf de moord op Theo Van Gogh in op kennisopbouw, -uitwisseling en -behoud, een persoonsgerichte aanpak, ontplooiing van gespreks- en dialoogbijeenkomsten en trainingen van professionals en organisaties⁴⁷.

In 2007 werd door de regering Balkenende ingezet op het begrip 'polarisatie', dat als een bedreiging werd gezien voor de sociale samenhang en solidariteit in de maatschappij. Er werd bijgevolg een nieuw actieplan 'polarisatie en radicalisering' opgesteld, dat de grote lijnen uittekent van de Nederlandse aanpak tegen polarisatie en radicalisering. Polarisatie wordt in het actieplan beschreven als: "de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van de segregatie langs etnische en religieuze lijnen."⁴⁸ Radicalisering wordt gedefinieerd als:

“de bereidheid om diepingrijpende veranderingen in de samenleving (eventueel op ondemocratische wijze) na te streven, te ondersteunen of anderen daartoe aan te zetten. Ingrijpende veranderingen zijn ontwikkelingen die een gevaar kunnen opleveren voor de democratische rechtsorde (doel), vaak met ondemocratische methoden (middel), die afbreuk doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect).”⁴⁹

Deze standaarddefinitie wordt nadien dominant in Europa en wordt ook in België gebruikt⁵⁰. Verder heeft het actieplan een driedelige doelstelling. Ten eerste tracht het processen van isolatie, polarisatie en radicalisering te voorkomen. Dit wil men bereiken door mensen die dreigen af te glijden of zich te keren tegen de Nederlandse samenleving, terug in te sluiten. Een tweede doelstelling is de vroegtijdige detectie van signalen van radicaliseringsprocessen. Ten slotte formuleren de beleidsmakers ook een repressieve doelstelling, namelijk het straffen van mensen die de grenzen hebben overschreden. Deze doelstellingen zijn dus zowel gericht op het preventieve, proactieve als het repressieve aspect ter voorkoming van polarisatie en

radicalisering. Om deze doelstellingen te bereiken zet het plan, net zoals in andere Europese landen, in op informatie-uitwisseling en samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten.

Het is pas in 2014, na een aantal Europese aanslagen, dat ook Nederland de plannen verder heeft aanpast met het 'Actieprogramma Integrale aanpak Jihadisme'. Met dit plan werd ingezet op een brede en gezamenlijke aanpak om terreurdreiging te bestrijden en kennis, contacten en capaciteit op te bouwen, dit door bestaande initiatieven te intensiveren en nieuwe maatregelen te ontwikkelen. Het uiteindelijke programma bestaat uit 38 maatregelen die, net zoals het Vlaamse actieplan, aandacht besteden aan preventieve maatregelen zowel gericht tot bepaalde individuen (secundair/tertiair) als tot een gehele groep mensen en de samenleving (primaire). De regierol bij de uitwerking van deze maatregelen werd aan de gemeenten toevertrouwd. Dit actieprogramma vormt de basis voor de verdere Nederlandse beleidsontwikkelingen inzake radicalisering⁵¹. Uit een evaluatie van het actieplan in 2017 blijkt dat samenwerkingen tussen verschillende lokale en regionale organisaties werden ingesteld, casusoverleggen werden georganiseerd door verscheidene gemeenten om interventies op maat te ontwikkelen, en kennis en expertise de laatste jaren sterk gegroeid zijn. Wel wijst de evaluatie ook op een aantal aandachtspunten zoals de specifieke focus op het jihadisme, de problemen in verband met informatiedeling en de verschillen in aanpak tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten⁵².

3.2. De ontwikkeling van het Vlaamse actieplan

Net zoals andere landen, startte België in het begin van de jaren 2000 met het ontwerpen van strategieën ter bestrijding van terrorisme. In 2002 werden door het Crisiscentrum op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken twee werkgroepen opgericht met het doel een (federaal) actieplan op te stellen ter preventie van terrorisme. Dit actieplan, Plan M (Moskeeën), werd aan het einde van 2002 goedgekeurd. Door de veranderende context en inzichten in de preventieve aanpak van radicalisering, werd dit plan in 2004 aangepast en hernoemd naar Plan R (Radicalisme). De focus van dit plan lag nu meer op de oorzakelijke factoren van radicalisering en het zette in op de preventie ervan. Pas in 2006 werd dit plan goedgekeurd. Na de vrijdelde aanslagen in Verviers op 9 maart 2015, ontstond de nood aan een actualisering van dit federale plan⁵³.

Waar het Plan M uit angst voor jihadistische aanslagen volledig geheimgehouden werd, trachtte men volledige transparantie te garanderen bij het Plan R. Het Plan R geeft dan ook een duidelijke visie op radicalisme en het radicaliseringsproces,

alsook op de finaliteit van het plan. Het definieert radicalisering als een proces dat kan leiden tot terroristische daden, waarbij radicalisme wordt gezien als een gevaar voor de samenleving en de democratische rechtsorde. De doelstelling van het plan is tweeledig: (1) het in kaart brengen van het fenomeen om zo de juiste afwegingen te kunnen maken, en (2) het reduceren van de impact van het fenomeen⁵⁴.

De beleidsmakers trachtten een inclusief en geïntegreerd beleid te ontwikkelen waarbij zowel aandacht was voor repressie als preventie. Aangezien in België de gewesten over de preventieve bevoegdheden beschikken, werd dus naar de Vlaamse en Waalse overheid gekeken voor de uitwerking van een preventief beleid, dit om een inclusief beleid mogelijk te maken.

Van de conceptnota tot een actieplan 'ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'

In het voorjaar van 2013 werden een aantal steden zoals Antwerpen, Maaseik en Vilvoorde geconfronteerd met een nieuw fenomeen. Jonge inwoners vertrokken naar Syrië om te gaan vechten tegen het regime van Assad. Voorheen werd reeds gerekruteerd door groeperingen zoals Sharia for Belgium, waarvan de kopstukken het ver geschopt hadden in de rangen van, voornamelijk, IS⁵⁵. Zo'n 350 jongeren reisden af en een vijftigtal anderen waagden een poging, maar werden tegengehouden aan de grens. De zogenaamde Syriëstrijders verschilden sterk in leeftijd maar dat ook adolescenten tot de groep van vertrekkers (*foreign terrorist fighters* of FTF's) behoorden, baarde extra zorgen vanuit preventief oogpunt. In de adolescentie is men immers meer kwetsbaar voor negatieve invloeden dan in de volwassenheid. Enkele Vlaamse steden trokken daarom aan de alarmbel⁵⁶. Als reactie op deze nieuwe problematiek ontwikkelde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur datzelfde jaar een conceptnota ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme.

Deze conceptnota vormt de basis voor de Vlaamse aanpak ter preventie van gewelddadige radicalisering. In de nota worden een aantal uitgangspunten voor een integraal beleid opgesteld. Net zoals bij het bovenvermelde Plan R wordt sterk ingezet op een integraal en geïntegreerd beleid tussen de verschillende beleidsdomeinen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de samenwerking tussen het federale en deelstatelijke niveau enerzijds maar ook op de samenwerking met en tussen lokale besturen anderzijds. Het lokale niveau krijgt met andere woorden een sleutelrol in het Vlaamse actieplan. Daar zijn verschillende argumenten voor te geven: lokale actoren kennen de lokale context het best en zelfs het meest internationaal

vertakte fenomeen heeft lokale verankering nodig (lokale context als voedingsbodem). Bovendien is er een rijke geschiedenis aan lokaal preventiebeleid gegroeid in de Belgische criminaliteitspreventieve context, en dit reeds sinds de jaren 90, onder andere met de invoering van de strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP). Echter, lokale criminaliteitspreventie kan fout gaan als de betrokken actoren niet goed samenwerken. In het Zweden van de jaren 90 bijvoorbeeld stelde men vast dat een goed idee fout was uitgepakt, omdat de betrokkenen de snaren nog niet op elkaar hadden afgestemd.⁵⁷

Verder geeft men in de conceptnota geen expliciete definitie van radicalisering, maar duidt men op het belang van het voortbestaan van de democratische rechtstaat. Radicalisering wordt volgens de beleidsmakers pas problematisch wanneer verdere ondemocratische stappen ondernomen worden. Tevens wil men ten alle tijde voorkomen dat bepaalde vormen van radicalisering geïsoleerd worden en tracht men culturalisering van beleidsdomeinen te vermijden. Tot slot stellen de beleidsmakers dat de preventie van radicalisering thuishoort in een breder beleid gericht op een inclusieve samenleving. Hierbij dient niet enkel gekeken te worden naar de oorzakelijke factoren van radicalisering, maar dienen bijvoorbeeld ook racisme en discriminatie streng aangepakt te worden⁵⁸.

Naast deze uitgangspunten werden in de conceptnota ook 11 actieterreinen bepaald. Ten eerste wordt er ingezet op afstemming en coördinatie, zowel binnen/tussen beleidsdomeinen als met lokale actoren. Daarnaast spelen kennis en expertise een belangrijke rol in de conceptnota. Zo tracht men ondersteuning te bieden aan lokale besturen en eerstelijns werkers op basis van kennis, vormingen en goede praktijken en zet men in op de beheersing van de onderzoeksagenda. Verder wordt er aandacht besteed aan bepaalde bevolkingsgroepen zoals jongeren en vertegenwoordigers van levensbeschouwingen. Er wordt ingezet op de ondersteuning van jongeren in hun identiteitsontwikkeling en de versterking van hun weerbaarheid. Ook overleg met vertegenwoordigers van levensbeschouwingen wordt mogelijk gemaakt. Tot slot zet men in op deradicaliseringsprogramma's voor terugkeerders en wil men ook internationaal verbanden aangaan⁵⁹.

Bovenstaande standpunten uit de conceptnota werden in 2015 verder geconcretiseerd in het actieplan 'ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'. Het actieplan werd oorspronkelijk opgesteld door een Vlaams platform^c bestaande uit verschillende beleidsdomeinen, namelijk Welzijn, Werk, Jeugd, VDAB, Integratie, Stedenbeleid en Onderwijs. Ook de

c Sleutelfiguren binnen het Vlaams Platform Radicalisering werden in het kader van deze transversale programmacan bevraagd (zie ook Bijlage 1).

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) nam deel aan de ontwikkeling van het actieplan. Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft de coördinatie in handen en is het knooppunt voor de afstemming met andere overheden. Het actieplan focust op de ondersteuning aan lokale besturen, infodeling en samenwerking en coördinatie. Het richt zich daarbij tot jongeren en jongvolwassenen. De doelstelling van het actieplan wordt kort omschreven als: “jongeren en jongvolwassenen die risico lopen om te radicaliseren zo snel mogelijk te detecteren en hen zo aan boord te houden van onze samenleving”. De 11 actieterreinen werden onderverdeeld in 40 maatregelen om deze doelstelling te bereiken⁶⁰.

Een geactualiseerd actieplan ‘ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering’

Vanaf de conceptnota in 2015 trachtten Vlaamse beleidsmakers radicalisering te voorkomen door op een integrale en geïntegreerde manier samen te werken. Om deze werkwijze mogelijk te maken, werd doorheen de jaren sterk ingezet op de afstemming en coördinatie met verschillende beleidsdomeinen. Dit zorgde voor veranderingen in de beleidscontext tussen 2015 en 2017⁶¹. Zo werden steden en gemeenten zich meer bewust van de problematieken en uitten zij verscheidene noden, ontwierp de minister van Binnenlandse Zaken een nieuwe omzendbrief in verband met FTF'ers en werd het ‘voorkomen van radicalisering en terrorisme’ een onderdeel van de Kadernota Integrale Veiligheid (2016-2019). De opname van de Vlaamse overheid in de strategische structuren van het federale Plan R zorgde daarnaast voor een maandelijks afstemming tussen de beleidsniveaus. Niet enkel de beleidscontext, maar ook de inzichten in radicalisering veranderden gedurende deze periode. Door het organiseren van rondetafelgesprekken met experts, ‘intersectorale netwerkdagen Radicalisme’ en verscheidene besprekingen in het Vlaams Parlement werden nieuwe inzichten in radicalisering verkregen. Net zoals we dit ook zagen in andere landen, kreeg ook polarisatie meer aandacht. Besturen merkten op dat een toegenomen wij-zij-denken zich manifesteerde in de samenleving. Dit zorgde onder andere voor spanningen tussen inwoners van Belgische en buitenlandse afkomst enerzijds, en spanningen binnen bepaalde (moslim)gemeenschappen anderzijds. De nood voor een vernieuwing van het actieplan was groot. Het Vlaams Platform Radicalisering kreeg daarom de taak een hernieuwd actieplan uit te werken, genaamd ‘Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering’⁶².

Afgezien van de veranderingen in de beleidscontext, het dreigingsbeeld en de nieuwe inzichten, blijft de focus van het actieplan onveranderd. Het plan wordt opgedeeld in vijf beleidslijnen, elk opgedeeld in acties zodat het gehele plan uit 14

acties bestaat. Die worden nogmaals opgedeeld in 62 maatregelen. Men richt zich nog steeds sterk op jongeren en veel aandacht gaat naar de rol van lokale overheden bij de preventieve aanpak. Waar men in het eerste actieplan al oog had voor het levensbeschouwelijke aspect van radicalisering, wordt in het geactualiseerde actieplan nu ook nadrukkelijk de focus gelegd op islamconsulenten en hun aandeel in de preventieve aanpak. Ook wordt in de uiteenzetting het belang van een inclusieve samenleving herhaald. Het actieplan dient daarom gelezen te worden naast horizontale plannen zoals het Horizontaal integratiebeleidsplan, het Horizontaal Gelijke-kansen-beleidsplan en het Vlaamse actieplan Armoedebestrijding⁶³. Tot slot was het ook een nieuw gegeven dat niet langer uitsluitend gekeken werd naar de preventie van gewelddadige radicalisering, maar ook naar polarisering.

Tussenbesluit

In vergelijking met andere Europese landen was het in Vlaanderen iets langer wachten op een actieplan. De redenen hiervoor kunnen gevonden worden in de historische context. Hoewel terrorisme niet nieuw is in België, heeft het enige tijd geduurd voor de zogenaamde vierde golf van terrorisme en extremisme zich dichterbij huis manifesteerde. Voor 2010 was men niet gewonnen voor ideeën zoals het oprichten van een kenniscentrum. Groeperingen zoals Sharia4Belgium waren weliswaar reeds actief, maar de impact van charismatische ronselaars werd toen onderschat. De Arabische lente van 2011 en de burgeroorlog in Syrië heeft een en ander in een stroomversnelling gebracht. De magneetfunctie van IS bleek veel groter dan die van Al Qaeda en Al Shabaab en nieuwe begrippen zoals de opeenvolgende golven van Syriëstrijders, FTF's, *home-grown terrorist fighters* en later *returnees* deden belangrijke maatschappelijke vragen rijzen waarop ons beleid een antwoord diende te bieden. De 'populariteit' van het jihadistische salafisme en de intolerantie ervan tegenover eenieder die er een andere mening op nahoudt, was al sneller zichtbaar in andere landen, onder meer ten gevolge van eerdere aanslagen in Europese steden zoals Madrid, Londen, Parijs. Ook de commotie rond de Mohammed-cartoons uit Denemarken en rond de voorstelling van de profeet als hond door de Zweedse Lars Vik, en de moord op Theo Van Gogh hadden aangetoond waartoe provocatieve ideeën onder aanhangers van extreem gedachtegoed kunnen leiden.

4. Een transversale beschrijving van het Vlaamse actieplan

In de vorige secties werd achtergrondinformatie meegegeven over (de preventie van) gewelddadige radicalisering en werd het actieplan bekeken in het licht van enkele andere vooraanstaande Europese actieplannen. Het is opmerkelijk hoe snel de informatiedeling op gang kwam. Een belangrijke rol hierbij werd gespeeld door het Radicalisation Awareness Network^d. Er werd voorts gewezen op risico- en beschermingsfactoren op meerdere niveaus, van het sociaal-structurele tot het meso- en microniveau. Er werd tot slot ook gesteld dat wetenschappers het erover eens zijn dat elke unidimensionele aanpak een verloren zaak is. Er bestaat dus een consensus over het feit dat maatregelen gecombineerd dienen te worden, en dat actoren moeten samenwerken. De vraag die zich stelt is in welke mate die consensus in het Vlaamse actieplan weerspiegeld wordt.

Om dit te weten te komen voerden we een transversale analyse uit, waarbij we ons gebaseerd hebben op de vijf grote beleidslijnen. Maar alvorens dit te doen, bekijken we de algemene doelstellingen van het actieplan. Theoretische adequaatheid en doeltreffendheid zijn, zoals eerder geformuleerd, daarbij de evaluatiecriteria.

4.1. Algemene doelstellingen van het actieplan

De algemene uitgangspunten van het actieplan worden duidelijk vermeld: “De Vlaamse Regering gaat voor een door iedereen gedeelde samenleving. Daarin staat democratisch burgerschap centraal en is er plaats voor verschillende ideologieën, denkbeelden en levensovertuigingen, zolang zij het voortbestaan van onze rechtsstaat niet ondermijnen. Gewelddadige radicalisering vormt echter een substantiële bedreiging voor de fundamentele rechten en vrijheden van onze democratische rechtsstaat en moet krachtadig worden aangepakt.” Verder stelt het actieplan: “Preventie en repressie gaan hierbij hand in hand. De belangrijkste hefbomen voor repressie liggen op het federale niveau. De belangrijkste hefbomen voor preventie (primair, secundair en tertiair) bevinden zich op het niveau van de gemeenschappen en gewesten. Overleg en afstemming tussen overheden is dan ook noodzakelijk.” Hiermee schakelt het actieplan zich in in de traditie om preventie en controle te zien als twee kanten van eenzelfde medaille.

d Het Radicalisation Awareness Network (RAN) werd door de Europese Commissie opgericht in 2011. Doel van het RAN is ondersteuning bieden aan organisaties die instaan voor de preventie en counterung van radicalisering door het delen van goede praktijken, ervaringen en kennis. Meer informatie op https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en

Het actieplan stelt zich een algemene doelstelling. Dat is belangrijk, want zonder doelstelling is er geen evaluatie, noch kwalitatief noch kwantitatief, mogelijk. De algemene doelstelling luidt: “De Vlaamse Regering wil met dit actieplan in de eerste plaats (1) voorkomen dat personen radicaliseren, en (2) signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren. Bij het merendeel van de maatregelen ligt de focus dus op primaire en secundaire preventie.”

Dat voorkomen beter is dan genezen, hoeft geen betoog. Voorkomen dat personen radicaliseren wordt in de literatuur gedefinieerd als voorkomen dat personen een ontwikkelingstraject doormaken dat leidt tot een groeiende bereidheid tot het gebruik van geweld vanwege politieke, religieuze of om het even welke *single issue* doelstellingen. In de hedendaagse preventieliteratuur betekent dit dat de doelstelling van het actieplan moet gesitueerd worden binnen de gemeenschapsgerichte preventie (*community prevention*) en ontwikkelingsgerichte preventie (*developmental prevention*), of nog algemener: sociale (of sociaal-structurele) preventie. Hoewel er verschillen in klemtoon bestaan tussen ontwikkelings- en gemeenschapsgerichte preventie, is het zo dat beide toch de eerder indirecte oorzaken van gewelddadige radicalisering wensen tegen te gaan. Het actieplan beklemtoont verder ook dat “zo vroeg mogelijk” (i.e. vroegpreventie) een belangrijk element is. We dienen daarbij aan te stippen dat alle vormen van preventie belangrijk zijn, dus niet alleen algemene of primaire preventie, maar ook secundaire en tertiaire preventie. Uit onderzoek weten we immers dat slechts een minderheid radicaliseert en het gebruik van geweld voor het bereiken van politieke of religieuze doelstellingen goedkeurt.

De andere doelstelling betreft ‘vroegdetectie’. Vroegdetectie wil zeggen dat signalen door actoren zo snel mogelijk ontdekt worden. Het actieplan geeft zelf niet aan wat de definitie van “vroeg” is, maar aangezien onderwijs als actor wordt gezien, kan aangenomen worden dat ook schoolgaande jongeren het voorwerp uitmaken van vroegdetectie. Geheel onlogisch is dit niet, als je bedenkt dat er een tijd was waarin leerkrachten vreesden voor lege banken in schoolklassen na vakantieperiodes (in de tijd dat het zelf uitgeroepen Kalifaat zijn glorietijd kende), en het is ook in lijn met de bevindingen van onderzoek naar ‘problematische jeugdgroepen’ dat aantoont dat jongeren gemiddeld 14 jaar zijn wanneer zij toetreden tot een problematische jeugdgroep⁶⁴. Hoewel de aantallen relatief gezien beperkt zijn, suggereert onderzoek wel een escalatie in de betrokkenheid bij delinquent gedrag in dit type groeperingen. Specifiek met betrekking tot problematische jeugdgroepen waarin een ontwikkelingspad tot gewelddadige radicalisering tot de ontwikkelingsdynamieken behoort, is deze bevinding significant. Jongeren in de vroege adolescentie kennen een verhoogde kwetsbaarheid omdat ze nog onvoldoende rijp zijn, gevoelig zijn voor groepsdruk, loyaliteit, en de angst om

status te verliezen. Jongeren in die leeftijdscategorie willen zelf vaak onafhankelijk grenzen verleggen, zijn gemiddeld meer risiconemend dan volwassenen en vinden het spannend om zich aan te sluiten bij groepen (of 'bewegingen') die niet tot de *mainstream* behoren. De huidige generatie is bovendien goed vertrouwd met sociale media, waar rekrutering vaak gebeurt, maar deze vertrouwdheid garandeert geen mediawijsheid.

Vroegdetectie van signalen mag zich evenwel niet enkel tot jongeren richten, met andere woorden "vroeg" mag niet noodzakelijk slaan op de biologische leeftijd en de daarmee gepaard gaande psychologische maturiteit (dit is trouwens geen een-op-een relatie), vroegdetectie moet slaan op het detecteren van de eerste signalen van gewelddadige radicalisering. Sommige wetenschappers waarschuwen in dit verband voor verborgen repressie en gebruiken de term 'prepressie'. We hanteren hierbij echter het adagium dat het voor preventie nooit te vroeg of te laat is⁶⁵. Als vroegpreventie gepaard gaat met ethische spelregels en met een 'geïndividualiseerde aanpak', hoeft ze helemaal niet per definitie gelijk te staan met verborgen repressie⁶⁶. Integendeel kan er gestreefd worden naar wat met noemt 'wenselijke preventie' of het maximaal toelaten van de emancipatie van alle burgers.

Vroegdetectie wordt, zoals aangehaald, beoogd middels primaire (algemene) en secundaire (selectieve) preventie. Hier schuilt de gekende adder onder het gras waar elk handboek voor waarschuwt: het probleem van de valse positieven (personen die verkeerdelijk 'verdacht' worden) en valse negatieven (personen die verkeerdelijk 'onder de radar blijven'). Beide fouten hebben hun negatieve gevolgen. Het is begrijpelijk dat, gegeven de grote schade die een aanslag kan teweegbrengen, de voorkeur ligt bij een brandalarm dat te scherp is afgesteld (en dus te vroeg afgaat) dan bij een brandalarm dat niet afgaat als het fout gaat. Het probleem van de potentiële *collateral damage* mag evenwel niet uit het oog verloren worden.

We merkten al op dat het belangrijk is om steeds de doelstellingen voor ogen te houden bij een evaluatie: maatregelen kunnen immers enkel zinvol geëvalueerd worden als de doelstellingen helder omschreven zijn. Dit is evenwel niet genoeg. Doelstellingen worden bereikt door het toepassen van 'maatregelen' of methodieken. Het actieplan is behoorlijk stilzwijgend over de gehanteerde methodieken. In plaats daarvan wordt (te) grote vrijheid gegeven aan de betrokken actoren en de betrokken gemeenten (als operationalisatie van het lokale niveau).

In het actieplan wordt ook nog meegegeven dat men uitgaat van een geïntegreerde preventieve aanpak waarbij ieder beleidsdomein binnen de eigen bevoegdheden de verantwoordelijkheid opneemt. Hierbij is het absoluut niet de bedoeling geweest van de architecten van het actieplan om nieuwe structuren te creëren,

maar wel om het bestaande reguliere aanbod en de competenties van de eerste lijnswerkers te versterken. Gemeenten zijn voor de Vlaamse Regering de eerste partners in deze aanpak. Radicalisering doet zich immers vaak voor op een lokale voedingsbodem en de gemeente is de laagste bestuurlijke entiteit. Het is de opdracht van gemeenten om verontrustende ontwikkelingen tijdig te signaleren om daarop adequaat te kunnen reageren. Gemeenten staan als bestuurlijke eenheid het dichtst bij de burgers en zijn het eerste aanspreekpunt voor lokale (preventie)diensten en organisaties. Vanuit die regierol dienen zij te zorgen voor afstemming en samenwerking tussen alle belangrijke lokale partners. Een recent voorbeeld zijn de LIVC-R's, die georganiseerd worden op het niveau van de gemeenten.

Afstemmen en samenwerken kan echter op verschillende manieren en daartoe kan de management literatuur geraadpleegd worden. Ook hier is er grote vrijheid en ontbreekt het het actieplan aan concrete directieven. Vandaag krijgt de *multi-agency approach* in het kader van de LIVC-R's bijvoorbeeld van stad tot stad een heel andere invulling. Ook dit aspect is dus dringend aan een evaluatie toe, iets wat momenteel voor enkele Vlaamse steden gebeurt in het kader van het Europees gefinancierd EMMA-onderzoek (*Evaluation and Mentoring of the Multi-Agency approach to violent radicalisation in Belgium, the Netherlands and Germany*). Het aanwijzen van een gebrek aan concrete directieven kan overkomen als goedkope kritiek, maar dat is het allerminst. De logica erachter kan als volgt begrepen worden: beleidsactoren op verschillende niveaus worden geacht krijtlijnen uit te tekenen en een instrumentarium aan te reiken aan de lokale entiteiten om die te vertalen naar de lokale context.

Nu we de algemene doelstellingen besproken hebben, richten we de blik op de vijf grote beleidslijnen die aan bod komen in het actieplan.

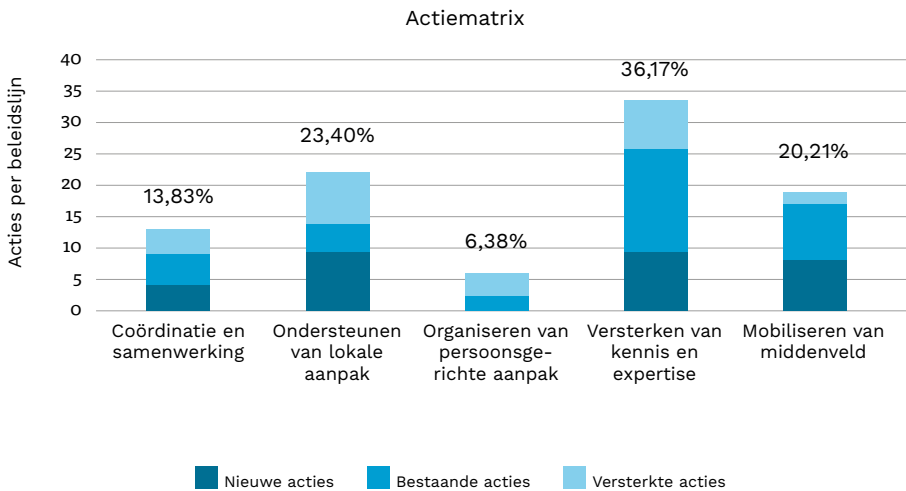
4.2. De vijf beleidslijnen

De preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering wordt in het geactualiseerde actieplan van 2017 omschreven aan de hand van vijf beleidslijnen: (1) coördinatie en samenwerking, (2) ondersteunen van een lokale aanpak, (3) organiseren van een persoonsgerichte aanpak, (4) versterken van kennis en expertise, en (5) het mobiliseren van het middenveld.

Om een overzicht te verkrijgen van de orde der dingen en de verdeling van de verscheidene acties over de grote beleidslijnen van het (geactualiseerd) actieplan heen, hebben we een actiematrix opgesteld met als doel inzicht te krijgen in de

algemene verhoudingen tussen de vijf beleidslijnen. Deze oefening leert ons op welke beleidslijnen het meest ingezet wordt. In de verdeling van de acties werd niet enkel rekening gehouden met de oorspronkelijke classificatie in het actieplan, maar konden acties onder meerdere beleidslijnen geplaatst worden. Daarnaast werd, zoals in het actieplan, een onderscheid gemaakt tussen nieuwe, versterkte en bestaande acties.

Figuur 1: Spreiding van de acties per beleidslijn in een actiematrix



Uit de actiematrix blijkt dat voornamelijk ingezet werd op het versterken van de kennis en expertise omtrent radicalisering en polarisering, en de preventie van deze fenomenen. In een context waar maar weinig kennis over het fenomeen bestond en de nood voor een preventief actieplan hoog was, is dit geen merkwaardige bevinding. Ook het ondersteunen van de lokale aanpak en het mobiliseren van het middenveld kregen relatief gezien de nodige aandacht.

Daarentegen was slechts 6,38% van de acties gericht op de ontwikkeling van een persoonsgerichte aanpak. Deze beleidslijn zet voornamelijk in op de ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van de Lokale Integrale Veiligheidscellen Radicalisme (LIVC-R's), die ondertussen een centrale plaats hebben verworven in de Vlaamse preventie-aanpak van gewelddadige radicalisering. Ook aan coördinatie en samenwerking werden relatief gezien minder acties toegewezen.

Tabel 1: Overzicht budgetten (1k = 1.000euro en VTE = Voltijdsequivalent) vermeld in het Vlaams actieplan en de voortgangsrapportages per beleidslijn en beleidsdomein

	ABB	Onderwijs en vorming	Welzijn	Jeugd	AgII	Media	Brussel	Totaal
Coördinatie en afstemming	216k	/	/	18k	/	/	/	234k
Lokale aanpak	16.094k	1.520k	1.384k	/	402k	/	/	19.400k
Persoons-gerichte aanpak	/	/	600k	/	/	/	/	600k
Kennis en expertise	60k	440k 4,5 VTE	975k	2k	50k	/	/	1.527k 4.5 VTE
Versterken maatschappelijk middenveld	523k	4,5 VTE voor peer support	387k	312k	400k	45k	250k	1.917k 4.5 VTE
Totaal	16.893k	1.960k 9 VTE	3.346k	332k	852k	45k	250k	23.678k 9 VTE

De verschillende voortgangsrapportages van de Vlaamse regering vermelden vooral voor acties binnen de beleidslijnen ‘ondersteunen van de lokale aanpak’, ‘versterking van het maatschappelijk middenveld’ en ‘kennis en expertiseversterking’ substantiële budgetten. Vooral de ondersteuning van de lokale aanpak kent een belangrijk budget van ongeveer 19 miljoen euro sinds 2015. Naast de financiële steun voor de 9 gemeenten met een radicaliseringsproblematiek en voor de VVSG, omvat dit budget ook financiële steun voor diverse projecten (o.a. Project Connect, Netwerk Islamexperten, de projectoproepen ‘drempels reguliere diensten’ en ‘polarisatiemanagement’, het project ‘theologische aanpak islamitische radicalisering, cocon-Vilvoorde en project Houvast van vzw De Touter). Het overgrote aandeel in dat budget is voorzien voor actie 4.2, waarmee financiële steun wordt gegeven aan enkele gemeenten in de Brusselse rand (Halle, Dilbeek, Vilvoorde en sinds 2020 Ninove). In totaal gaat het om een budget van 13 miljoen euro in de periode 2017-2020. Deze actie en de bijhorende financiering is echter niet specifiek gericht op de preventie van radicalisering, maar dient om deze gemeenten te helpen omgaan met allerlei grote uitdagingen. Dit illustreert het (soms onduidelijke) verschil tussen gerichte acties enerzijds en

breder acties die ook een bijdrage (zouden kunnen) leveren aan de preventie van radicalisering anderzijds. Ook voor andere acties en vermelde budgetten in het actieplan is het niet altijd evident te bepalen hoeveel budget er nu precies voor uitgetrokken is geworden. Heel wat acties dienen immers te worden opgezet vanuit de reguliere middelen. Hoewel dit lijkt te betekenen dat er geen bijkomende financiering voor is voorzien, betekent het wel dat heel wat betrokken personen of diensten op zijn minst een gedeelte van hun tijd moeten vrijmaken voor de taken. Deze onduidelijkheid komt bijvoorbeeld ook terug in het budget voor de beleidslijn 'coördinatie en afstemming'. Het beperkte bedrag dat hiervoor wordt vermeld verwijst bijna alleen naar het budget voorzien voor de evaluatie van het actieplan (200.000 euro). Zo vermeldt het actieplan dat vanuit ABB twee VTE's worden vrijgemaakt, terwijl andere beleidsdomeinen hiervoor geen gegevens voorzien. Ook in andere beleidsdomeinen en sectoren, zowel op Vlaams als op (boven)lokaal niveau, is de implementatie van het actieplan gepaard gegaan met een significante personeelsinzet, zoals ook duidelijk zal worden in de komende hoofdstukken.

Voor de beleidslijn 'versterking van kennis en expertise' is in totaal ongeveer 1,5 miljoen euro voorzien in het actieplan, vooral binnen de beleidsdomeinen onderwijs en welzijn. Binnen welzijn betreft het financiering voor vzw De Touter voor een vormingsaanbod inzake interculturalisering en voor de ontwikkeling van een open vormingsaanbod door OTA. Binnen het beleidsdomein onderwijs gaat het om steun voor het Bijzonder Comité voor Herinneringseducatie (BCH) voor vormingen inzake herinneringseducatie en voor Studio Globo en Vormen inzake burgerschapscompetenties. Binnen het beleidsdomein jeugd werd er daarentegen geen specifiek budget voorzien om concrete acties inzake kennis- en expertiseversterking op te zetten. Voor de 'versterking van het maatschappelijk middenveld' voorzag het actieplan verschillende gefinancierde acties. Het betrof zowel concrete projectoproepen, zoals 'positieve identiteitsontwikkeling', 'tegengeluiden', 'Young in BXL' als om andere initiatieven zoals een helpdesk voor ouders, vrienden en kennissen, ondersteuning van lotgenotengroepen en van de helpdesk opvoedingsvragen.

Hierna staan we stil bij elke beleidslijn afzonderlijk. We bespreken eerst wat elke beleidslijn in het actieplan precies inhoudt, waarna we de beleidslijnen bespreken in het licht van de wetenschappelijke relevantie, alsook van de gepercipieerde noden van de geïnterviewde sleutelfiguren. De bevindingen afkomstig uit bovenstaande actiematrix werden gebruikt als leidraad voor de interviews met die laatsten.

Coördinatie en samenwerking

Coördinatie en samenwerking in de uitvoering verwijst in het actieplan naar het gecoördineerd handelen waarbij verschillende partners uit verschillende beleidsdomeinen samenwerken. De coördinatie en samenwerking wordt uitgewerkt op Vlaams, federaal en internationaal niveau, bijvoorbeeld via de oprichting van het Vlaams Platform Radicalisering, terugkoppelingen naar experts en wetenschappers, betrokkenheid bij het federale Plan R en verschillende internationale initiatieven. Hoewel de doelstelling van deze beleidslijn niet helemaal ondubbelzinnig geformuleerd werd, kunnen we er het volgende uit afleiden: om een doeltreffende preventieve en integrale aanpak op de verschillende beleidsniveaus mogelijk te maken, is het noodzakelijk aandacht te besteden aan de afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen. Een multidisciplinaire aanpak vinden we terug in het Vlaams Platform Radicalisering. Aanspreekpunten uit verschillende beleidsdomeinen en diensten zetelen in dit platform.

Zoals uit de literatuur blijkt, is gewelddadige radicalisering een fenomeen dat door multidisciplinaire factoren wordt beïnvloed. In de literatuur wordt dan ook gewezen op de noodzaak van een multidisciplinaire aanpak, wat we zowel op het lokale niveau terugvinden, in de vorm van een 'team' (in dit geval de LIVC-R) dat in actie komt om de mogelijk geradicaliseerde jongere te benaderen (bijvoorbeeld politie, sport, school), als op het bovenlokale niveau in de vorm van een platform (in dit geval Vlaams Platform Radicalisering) waar verschillende beleidsdomeinen en vertegenwoordigers bij elkaar worden gebracht. Ook het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) haalt multidisciplinariteit aan als één van de sleutelfactoren voor een goede preventieve werking. Criminaliteit is een fenomeen dat niet enkel veiligheids- en justitiële actoren aanbelangt en verschillende beleidsdomeinen (bv. sport, werk, financiën) moeten bij de preventie ervan betrokken worden. Het is daarom belangrijk een aanpak te creëren samen met belangrijke actoren uit elk van deze beleidsdomeinen⁶⁷.

In de wetenschappelijke literatuur wordt aandacht besteed aan een aantal specifieke beleidsdomeinen die van belang zijn om te betrekken in een preventiebeleid. Sport is een eerste voorbeeld en wordt vaak naar voor geschoven als (potentieel) interessant om conflicten weg te werken, vrede te promoten, en bruggen te slaan tussen verschillende gemeenschappen om op die manier de sociale cohesie te versterken⁶⁸. Verscheidene internationale instanties, zoals het RAN, het Europese parlement en de *United States Congress* duiden in die zin ook op het belang van sport in de aanpak van radicalisering. Hoewel sport dus vaak aangehaald wordt als potentieel belangrijk beleidsdomein, blijft de vraag of ze ook effectief radicalisering kan voorkomen⁶⁹. Enerzijds kan sport een uitlaatklep zijn voor individuen

waardoor ze van straat wegblijven, anderzijds is meermaals vastgesteld, bijvoorbeeld in Zweden, dat rekruteerders actief op zoek gaan naar plaatsen waar jongeren te vinden zijn, zoals sportclubs, fitnesslokalen en dergelijke meer.

Ook aan het reguliere jeugdwerk wordt voorsnog een onduidelijke rol toegeschreven vanuit de literatuur. Jeugdwerk wordt vaak aangehaald als belangrijke partner in het kader van vroegdetectie. Als het gaat om socialisatie zijn leeftijdsgenoten voor jongeren veel relevanter dan volwassenen. Dat heeft meer dan honderd jaar criminologisch onderzoek naar de rol van *peers* bij (gewelddadige en persisterende) delinquentie aangetoond. Aangezien een preventief beleid best opgestart wordt in en focust op de adolescentie, is het essentieel dat jeugdwerk, naast onderwijs, actief deelneemt⁷⁰. Dit kan door jongeren te ondersteunen in hun identiteitsontwikkeling wanneer hulpverleners merken dat het dreigt fout te lopen. In navolging van Scandinavische modellen gebeurt zoiets door dialoogmomenten te organiseren omtrent thema's zoals democratie, mensenrechten en de rol van religie, en door een vertrouwensband te creëren met jongeren⁷¹. Het dient echter gezegd dat veeleer de school dan het jeugdwerk deze rol toebedeeld krijgt. Men is immers beducht voor de instrumentalisering van het jeugd(welzijns)werk, waardoor de sector liever wordt betrokken bij de algemene preventie dan wordt ingezet in een probleemgeoriënteerd beleid, zoals ook blijkt uit het hoofdstuk over de betrokkenheid van het jeugd(welzijns)werk in het actieplan.

De coördinatie op Vlaams niveau wordt in het algemeen door alle sleutelfiguren positief beoordeeld. De ontwikkeling van het Vlaams Platform Radicalisering maakt het mogelijk om verschillende domeinen samen te brengen en het fenomeen op verschillende manieren te benaderen. De geïnterviewden vinden het belangrijk om elkaar en elkaars noden te kennen, en vinden het een meerwaarde om te discussiëren over de verscheidene aanpakken en methodieken. Daarnaast vormt het platform ook een schakel tussen het lokale en regionale niveau. Ieder beleidsdomein beschikt over een referentiepersoon in het platform. Deze persoon maakt een terugkoppeling met het lokale niveau mogelijk om zo de lokale noden op Vlaams niveau kenbaar te maken. Wel konden we vaststellen dat de verschillende beleidsdomeinen een verschillend aandeel hebben in de preventieve aanpak van radicalisering. Zo geeft een sleutelfiguur aan dat de aanpak van radicalisering binnen het eigen domein niet nieuw was of, net andersom, geeft een andere sleutelfiguur aan dat expertise inzake radicalisering niet aanwezig was. Het onbekende en de onvertrouwdheid met het thema zorgde wel eens voor twijfel over de meerwaarde van de deelname aan het actieplan. Dit aspect komt bijvoorbeeld ook naar boven in het hoofdstuk over de rol van het jeugd(welzijns)werk. Een andere sleutelfiguur vindt het belangrijk om die twijfel net weg te werken en benadrukt dat, nu de urgentie van de problematiek gedaald is, het belangrijk is om de aanpak

te evalueren en net verder uit te bouwen. Dit kan enkel met alle verschillende beleidsdomeinen samen.

Het inzetten op een inclusieve en geïntegreerde aanpak op het federale en Vlaamse niveau is doorheen de jaren sterk geëvolueerd. Het Vlaamse niveau werd onder-
tussen opgenomen in de strategische overlegmomenten van het federale Plan R. Door de deelname aan die *National TaskForce* is een betere afstemming tussen beide niveaus mogelijk. Zoals ook uit de analyse met betrekking tot de actuele uitdagingen en noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme⁷² zal blijken, blijkt deze samenwerking niet altijd evident. Een respondent haalt daarbij aan dat een verdere afstemming noodzakelijk is. In het verleden werden immers een aantal federale en Vlaamse organen opgericht met min of meer dezelfde taak en doelstelling. Dit had vermeden kunnen worden door een betere communicatie tussen de beide niveaus. Daarnaast wordt ook het verschil in visie op de aanpak van gewelddadige radicalisering tussen de verschillende beleidsniveaus aangehaald. Met betrekking tot het voorkomen van gewelddadige radicalisering beoogt men secundaire (selectieve-) en tertiaire (geïndiceerde) preventie. Samenwerking tussen federale en Vlaamse departementen wordt als problematisch gezien omdat niet duidelijk is wie wat doen moet. Intussen is er een Vlaamse minister van Justitie en is de strafuitvoering (justitiehuisen) geregionaliseerd. Maar er bestaat ook nog zoiets als de federale minister van Justitie (bevoegd voor het gevangeniswezen).

Verder blijkt uit de interviews dat niet enkel sterk ingezet is op de samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsdomeinen. Ook binnen elk beleidsdomein werd ingezet op een goede samenwerking met de verschillende relevante organisaties en stakeholders. Zo werd binnen het departement Onderwijs samengewerkt met het Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) en Klasse voor de verspreiding van vaak voorkomende vragen. Ook organiseerden verschillende departementen intersectorale overlegmomenten om de noden en behoeften van hun organisaties beter te kunnen detecteren. Deze samenwerkingen hebben geleid tot een goede informatiedoorstroming met betrekking tot noden/behoeften en vragen/antwoorden.

Tot slot stelt een respondent dat niet enkel een samenwerking met de verschillende domeinen, maar ook een goede samenwerking met de lokale politie belangrijk is. In dit interview werd verwezen naar het belang van *community policing* in de preventie van gewelddadige radicalisering. Dat ligt volgens de sleutelfiguur in het feit dat de politie, meer bepaald de wijkagenten, bij uitstek op de hoogte zijn van de tendensen en problematieken in een buurt. In de wetenschappelijke literatuur worden de positieve effecten van *community policing* voor criminaliteitspreventie

al langer beklemtoond. De zichtbaarheid en de toegankelijkheid van de wijkagenten en de betrokkenheid bij de buurt zorgen voor een verhoogde tevredenheid bij de burgers, een verlaagde angst voor criminaliteit, een reductie van het criminaliteitsniveau en een verhoogde voldoening bij het politiekorps⁷³. Deze effecten kunnen ook positief bijdragen tot de preventie van gewelddadige radicalisering. De politie, als duidelijk aanspreekpunt voor de bevolking, kan door haar betrokkenheid bij de gemeenschap sneller verdachte zaken op het spoor komen⁷⁴.

Ondersteunen van een lokale aanpak

Het lokale niveau staat vanaf 2015 centraal in de Vlaamse preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering. Het lokale beleidsniveau staat het dichtst bij de burger en is op die manier het meest geschikt om signalen te detecteren en hulpverlening op maat aan te bieden. Om de lokale verantwoordelijkheid te verankeren, werd 'de preventie van radicalisering' ook opgenomen in de kadernota van 2016-2019. De Vlaamse overheid ziet het als haar taak om de lokale besturen handvatten aan te bieden in de uitwerking van deze aanpak en ze te ondersteunen in deze verantwoordelijkheid. Deze ondersteuning wordt aangeboden in de vorm van financiële middelen voor gemeenten die te maken krijgen met de problematiek, het verlenen van advies door de VVSG, het in kaart brengen van de noden, en het organiseren van samenkomsten tussen verschillende overheden om kennis te maken met het bestaande aanbod. Het zwaartepunt ligt vooral bij de coördinerende en ondersteunende rol van VVSG. De rol van de Vlaamse overheid inzake de gemeentelijke regierol, zo blijkt ook uit het hoofdstuk omtrent de lokale aanpak in Vlaanderen, is niet altijd even duidelijk. Als we kijken naar de acties binnen deze beleidslijn, zien we dat het voornamelijk gaat over een opsomming van een aantal projecten, bijvoorbeeld projecten die de focus leggen op de ondersteuning van gezinnen met een opvoedingsproblematiek, traumabegeleiding, tewerkstelling, en het zichtbaar maken van de hulpverlening en de noden die ze ervaart. Enkele projecten worden daarbij gefinancierd door de overheid, maar het is opvallend dat verwacht wordt van de hulpverleningsinstanties om ook zelf acties op te nemen binnen hun reguliere middelen.

Vlaanderen is niet alleen in zijn klemtoon op het belang van een lokaalgerichte aanpak. Ook in de wetenschappelijke literatuur en in internationale organisaties wordt het belang van het lokale niveau in de uitwerking van een aanpak ter preventie van gewelddadige radicalisering benadrukt. Zo wordt meermaals aangehaald dat het niet enkel belangrijk is om in te zetten op een integrale aanpak, maar ook op een aanpak op lokaal niveau, met aandacht voor: (1) het organiseren van een publiek debat en dialoog; (2) het organiseren van vormingen voor

eerstelijns werkers omtrent radicalisering en de detectie van het fenomeen; (3) het aanpakken van de identiteitsproblematiek door bijvoorbeeld het voeren van dialoog over thema's zoals de plaats van godsdienst in de samenleving en democratische waarden en normen; (4) het lokale verenigingsleven en het middenveld sensibiliseren over isolatie als fase in het radicaliseringsproces; (5) geradicaliseerde individuen door disengagementprogramma's; en (6) projecten rond propaganda en het internet⁷⁵. Deze elementen worden nogmaals door de Raad van Europa herhaald in hun gids voor lokale en regionale autoriteiten⁷⁶. Tot slot stelt politicoloog Rik Coolsaet in het artikel '*All radicalisation is local*' dat een algemene aanpak op het nationale niveau vaak geen vruchten afwerpt. De auteur benadrukt dat wat in het ene land werkt, daarom niet dezelfde effecten heeft in een andere context. Daarom is het volgens hem essentieel om in te zetten op het lokale niveau. Deradicalisering betekent volgens Coolsaet het in een lokale context opnieuw aansluiting vinden met de samenleving⁷⁷.

De focus op het lokale niveau inzake criminaliteitspreventie is niet nieuw. Hij sluit aan bij ontwikkelingen die sinds de jaren 1990 plaatsvonden in België, maar ook in andere Europese landen. De lokale voedingsbodem is belangrijk, ook voor complexe fenomenen met internationale vertakkingen. Vraag en aanbod vertalen zich lokaal, dit is niet anders bij de rekrutering van potentiële IS-aanhangers. Het is daarom voornamelijk de taak van de Vlaamse overheid om de hulpverlening op de hoogte te brengen van het bestaande aanbod zodat zij hier verder op kan werken.

De geïnterviewde sleutelfiguren halen verschillende redenen aan voor het belang van deze beleidslijn in de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering. Zo waren het de lokale besturen die aan de alarmbel trokken en de nood ervoeren door aan een preventieve aanpak ter voorkoming van FTF's. Hoewel de situatie vandaag enigszins veranderd is, blijft de afstemming met het lokale niveau noodzakelijk om ondersteuning mogelijk te maken. Daarnaast beschikte de hulpverlening al over verscheidene structuren die gebruikt werden bij problematieken met een gelijkaardige voedingsbodem als radicalisering. Deze bestaande structuren werden als fundamenteen gebruikt om de preventieve aanpak op het lokale niveau uit te bouwen.

Echter werden ook enkele bedenkingen geformuleerd bij deze beleidslijn. Waar lokale besturen de urgentie voor een preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering benadrukten, ervoeren hulpverleningsdiensten deze urgentie niet. Zij kregen maar zelden te maken met geradicaliseerde individuen. Het was voor deze diensten dan ook niet evident een evenwicht te vinden in hun dagelijkse werking. Ondanks de grote noden in verband met andere problematieken zoals de drugsproblematiek, de spijbelproblematiek en psychiatrische hulp, werd van de

hulpverlening verwacht in te zetten op een problematiek die zij zelf weinig of niet ervaren. Daarenboven diende men de aanpak te organiseren binnen de reguliere middelen van een organisatie. Enkele sleutelfiguren haalden aan dat de al langer gekende hiaten van middelen- en personeelstekorten binnen de hulpverlening hierdoor nog meer zichtbaar werden. Volgens hen dienen deze hiaten eerst aangepakt te worden alvorens men specifieke richtlijnen uitvaardigt.

Een sleutelfiguur haalde dan weer aan dat er meer nood is aan een sturende rol. Zo gaf de Vlaamse regering meer autonomie aan het lokale niveau inzake het beleidsdomein sport, en ook het provinciale niveau heeft geen sportbevoegdheid meer. Aangezien sport ondertussen ook sterk ingezet wordt als middel ter preventie van verscheidene problematieken, is het belangrijk om van bovenaf een aantal prioriteiten te kunnen stellen en over een sturend orgaan te beschikken.

Tot slot worden verbeterpunten aangehaald met betrekking tot de financiële ondersteuning van de lokale besturen. Tot nu toe werd de focus enkel gelegd op lokale besturen van gemeenten met een hoog risico op radicalisering of een hoge incidentie. Bij het opstellen van deze projectoproep voor lokale besturen, heeft men in 2015 de beslissing gemaakt om negen steden en gemeenten te financieren. Deze beslissing is over een periode van vijf jaar niet gewijzigd waardoor geen andere steden en gemeenten hierop konden intekenen.

Het organiseren van een persoonsgerichte aanpak

Het organiseren van een persoonsgerichte aanpak is de derde beleidslijn in het actieplan. Deze beleidslijn is in tegenstelling tot de andere slechts zeer beperkt uitgewerkt en kunnen we hoofdzakelijk binnen de secundaire en tertiaire preventie situeren vanwege de focus op detentie en nazorg. De parallel met de filosofie van het nieuwe sociaal verweer (de maatschappij beschermen tegen sociaal gevaarlijk gedrag) is nog steeds groot, zij het aangepast aan de hedendaagse context. Er wordt ingezet op een persoonsgerichte aanpak door het promoten van individuele *disengagement* trajecten (rehabilitatie) en het ondersteunen van lokale besturen in de uitwerking van de LIVC-R. Dit laatste orgaan is verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van een op maat gemaakte aanpak voor ieder (geradicaliseerd) individu. Disengagementstrajecten kunnen gesitueerd worden binnen het welzijnsaanbod.

Disengagementstrajecten, ook wel exitstrategieën genoemd, hebben tot doel de deelname van geradicaliseerde individuen aan extremistische en/of terroristische organisaties te stoppen. Hierbij dient gewezen te worden op het onderscheid

tussen disengagement- en deradicaliseringstrajecten. Beide begrippen zijn gericht op reeds geradicaliseerde individuen maar waar disengagement enkel beoogt om de deelname aan extremistische groeperingen te stoppen, gaat deradicalisering verder doordat ze ook een cognitieve wijziging van het geloof en de waarden van het geradicaliseerde individu beoogt⁷⁸. Verder is de invulling van het traject afhankelijk van de context waarin het individu (of de groep) zich bevindt, het doel van het traject, en de actoren die eraan deelnemen. Ook de noodzakelijke middelen variëren in functie van een individuele of collectieve invulling van het disengagementstraject, al dan niet in of buiten de detentiecontext. Om de effectiviteit van de programma's te bepalen, is het daarom belangrijk het doel, de context en de actoren te beschrijven.⁷⁹

Net zoals bij de vorige beleidslijn, biedt de Vlaamse overheid handvatten en ondersteuning in de uitwerking van de persoonsgerichte aanpak. De beleidsmakers geven daarnaast met deze beleidslijn aandacht aan de preventie van gewelddadige radicalisering in gevangenissen. Dat doen ze door het aanstellen van consultants in de gevangenis⁸⁰ ter versterking van de hulp- en dienstverlening, het uitwerken van een gezamenlijke aanpak voor disengagement- en begeleidingstrajecten. Voorts ontwikkelen ze een kader voor justitieassistenten inzake de opvolging van verdachten of veroordeelden in verband met terroristische daden, en aanvullend ook een afsprakenkader met lokale islamconsultanten. Dat laatste betreft de aanstelling in gemeenschapsinstellingen en het Vlaamse detentiecentrum bij concrete casussen van jihadistisch geïnspireerde gewelddadige radicalisering bij individuen.

In de literatuur rond tertiaire preventie komt naar voor dat rehabilitatie wel degelijk het verschil kan maken. Farrington en Welsh⁸¹ kwamen op basis van meta-analyses tot de conclusie dat tertiaire preventie met betrekking tot hervulpreventie werkt. Hoewel effectgroottes verschillen naar doelgroep en aard van de recidive, is de balans positief: behandelen is beter dan niet-behandelen. *Multisystemic therapies* en cognitieve gedragstherapieën doen het goed. De weinige studies die gekend zijn over disengagement uit extremistische groeperingen zijn tot nog toe vooral gebaseerd op reïntegratie uit neonazistische organisaties, maar leveren een gelijkaardig plaatje op. Er blijven echter nog vele vragen open: hoe lang blijven de effecten duren? Hoe groot zijn de hervulperiodes? Wat is het effect van levensloopgebeurtenissen en ontwikkelingstrajecten?

Ook haalt de wetenschappelijke literatuur een aantal struikelblokken aan met betrekking tot de *multi-agency* aanpak (relevant voor de LIVC-R). Deze struikelblokken situeren zich enerzijds in de uitwerking van een *multi-agency* orgaan, waarbij het risico bestaat van een gebrek aan een eenduidige visie op

radicalisering en van Babylonische spraakverwarring doordat verschillende disciplines hun eigen jargon gebruiken. Anderzijds worden bedenkingen gemaakt over de algemene doelstelling van dergelijk orgaan. Overheden zetten al sinds enige tijd in op het detecteren van risicofactoren bij jongeren ter preventie van criminaliteit, maar deze praktijk kan leiden tot stigmatisering en marginalisatie van bepaalde bevolkingsgroepen indien ze ondoordacht wordt toegepast⁸². Er dient daarom zeker een evenwicht gevonden te worden tussen risico- en beschermingsfactoren en bufferende factoren (factoren die de negatieve effecten van risicofactoren teniet doen). Mits een gedegen uitwerking, kan een *multi-agency* aanpak toch een veelbelovende praktijk zijn. Dit wordt ook in de wetenschappelijke literatuur beklemtoond⁸³. Een goede uitwerking betekent een duidelijke definiëring van de strategie, doelen en informatiedeling, een zo lokaal mogelijke aanpak, het vermijden van stigmatisering, en het betrekken van zoveel mogelijk partners⁸⁴.

Met betrekking tot de disengagementprogramma's kan gesteld worden dat er een gebrek bestaat aan effectevaluaties, mede omdat er zich een aantal problemen stellen op het vlak van evalueren. Zo bestaat de mythe dat een ideologische wijziging niet beoordeeld kan worden. In dat verband werd gesuggereerd dat het betrekken van belanghebbenden een oplossing kan voor het probleem kan bieden. Dit leidde echter tot een nieuw probleem, namelijk dat het politieke karakter van het thema zorgt voor de angst om te evalueren. Ook een gebrek aan training zorgt voor problemen bij disengagementtrajecten. Deze gebreken binnen de trajecten vormen een significante risicofactor voor de samenleving. Enerzijds worden de beschikbare middelen niet efficiënt ingezet, anderzijds kunnen ongewilde neven-effecten leiden tot een versterking van de geweldsnotie⁸⁵.

De theoretische keuze voor de focus op een persoonsgerichte aanpak ligt volgens de sleutelfiguren bij de veelheid aan factoren die een radicaliseringsproces kunnen beïnvloeden. Van een echt uitgewerkte '*theory of change*' is hier geen sprake, eerder van een risicofactorbenadering, waarbij de nadruk ligt op het aanpakken van risico's op meerdere niveaus: het individu en diens (lokale) sociale omgeving en maatschappelijke inbedding. Aangezien deze karakteristieken voor ieder individu verschillend zijn, dient een persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op de noden en situatie van het individu, uitgewerkt te worden. De sleutelfiguren halen aan dat dergelijke geïndividualiseerde aanpak middelen- en tijdsintensief is. De hulpverlening dient dus over voldoende capaciteiten te beschikken om haar mogelijk te maken. Hierbij kan opnieuw verwezen worden naar de reeds bestaande hiaten op dat vlak in de reguliere hulpverlening.

Door vertegenwoordigers van verschillende beleidsdomeinen worden een aantal bezorgdheden geuit met betrekking tot de LIVC-R. Deze bezorgdheden hebben onder andere te maken met het risico op instrumentalisatie van de hulpverlening, de druk op het beroepsgeheim van de hulpverlener en het gebrek aan een sluitende wetgeving hieromtrent. Tevens haalt een sleutelfiguur aan dat een passende wetgeving voor het beroepsgeheim niet de volledige problematiek omvat. De vertrouwensband waarop de hulpverlening zich baseert, blijft geschonden wanneer deelgenomen wordt aan een LIVC-R.

Wat opvalt, is dat de maatschappelijke invloeden onderbelicht blijven in het actieplan en ook niet worden aangehaald door de sleutelfiguren. Ook verder in dit boek komt dit aan bod, bijvoorbeeld in het hoofdstuk over de implementatie van de maatregelen in het jeugd(welzijns)werk. Dit hoewel uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat gemeenschappen en de bredere samenleving onderhevig zijn aan factoren, zoals globalisering, bedreigingen door politieke of economische veranderingen en culturele dominantie (Westerse samenleving), die een invloed kunnen hebben op het individuele radicaliseringsproces⁸⁶. Waar veerkrachtigheid meermaals wordt aangekaart als een belangrijke individuele beschermingsfactor, is dit ook van toepassing op de bredere samenleving⁸⁷.

Versterken van kennis en expertise

Bij de start van de ontwikkeling van het eerste Vlaamse actieplan in 2015 was nog maar weinig kennis aanwezig omtrent het fenomeen ‘gewelddadige radicalisering’, de oorzakelijke factoren en de effecten van de preventieve maatregelen. Een groot aantal nationale en internationale organisaties startten eerst met het inventariseren van de bestaande literatuur en voerden pas in een latere fase empirisch onderzoek naar gewelddadige radicalisering. Dit zorgde ervoor dat een eerder beperkt aandeel aanwezige kennis sterk verspreid was over de verschillende organisaties heen. Het actieplan diende daarom zowel in te zetten op de versterking en ondersteuning van kennis- en expertiseontwikkeling, als op het tegengaan van het versnipperde karakter en op het verzamelen van de kennis. Ook in het geactualiseerde actieplan bleef deze nood ervaren en werd er, zoals we hebben gezien in de actiematrix, sterk op ingezet, onder meer via acties zoals het organiseren van rondetafelgesprekken met experts en vormingen voor eerstelijns werkers, deelname aan internationale initiatieven en het opzetten van ondersteuningsstructuren om de kennis te verspreiden.

Sleutelfiguren halen aan dat de noden op het vlak van kennis en expertise onder-tussen voldoende ingevuld werden. Zo groeide het internationale RAN in enkele jaren uit tot een erkende speler die systematisch kennis en expertise bundelt en op toegankelijke wijze verspreidt voor practitioners en beleidsmakers. Sleutelfiguren uit diverse beleidsdomeinen halen aan dat er op dit moment zelfs een overdaad aan kennis in de vorm van onderzoeksrapporten en beleidsteksten bestaat. De overvloed aan informatie, de aanwezige tegenstellingen in de wetenschappelijke literatuur en het gebrek aan onderzoek naar de effectiviteit van preventieve maatregelen, bemoeilijken de wetenschappelijke onderbouwing van beleidskeuzes en -acties. Het is daarom niet zozeer noodzakelijk om verder in te zetten op de ontwikkeling van nieuwe kennis en expertise, maar wel op het evalueren van bestaande kennis en expertise.

Het huidige actieplan is niet helder op het vlak van richtlijnen die gehanteerd moeten worden bij de evaluatie van concrete acties. De focus dient daarom te verschuiven naar het mogelijk maken van evaluatieonderzoek van concrete projecten/*good practices* om zo het gebrek aan kennis omtrent de effectiviteit van algemeen geformuleerde maatregelen in actieplannen tegen te gaan. Ook dienen organisaties aangemoedigd te worden om zelf een evaluatie naar de effectiviteit en efficiëntie van de eigen concrete toepassingen van de algemeen geformuleerde acties uit het actieplan uit te voeren.

Verder ontwikkelden een aantal beleidsdomeinen duidelijke structuren voor de kennis- en informatiedoorstroom binnen hun domein, dit door samen te werken met organisaties zoals bijvoorbeeld 'Klasse' voor het domein Onderwijs, en 'Uit de marge' en 'Ambrassade' voor wat betreft het domein Jeugdwerk en Algemeen Jeugdwelzijnswerk. In het tijdschrift 'Klasse' werden meermaals veel voorkomende vragen vanuit het onderwijs in verband met radicalisering beantwoord. Daarnaast werd door de organisaties 'Ambrassade' en 'Uit de marge' een deontologie ontwikkeld voor jeugdwerkers en hun deelname aan de LIVC-R. Waar de verspreiding van de kennis geen probleem meer vormt, wordt het clusteren en stroomlijnen van de bestaande kennis als nood ervaren. Deze clustering kan bijvoorbeeld waargemaakt worden door het ontwikkelen van *factsheets* per beleidsdomein.

Tot slot werd door een van de sleutelfiguren aangestipt dat het inzetten op kennis en expertise onvoldoende is om een effectieve werking binnen een organisatie uit te bouwen. Een vorming van één persoon is volgens deze respondent geen garantie voor een gedeelde visie binnen een organisatie. Door aandacht te besteden aan visieontwikkeling binnen en tussen organisaties, kan men tot meer gedragen doelstellingen komen.

Mobiliseren van het middenveld

Het mobiliseren van het middenveld is de vijfde en laatste beleidslijn die wordt beschreven in het Vlaamse actieplan. Deze beleidslijn wordt vrij vaag beschreven en heeft een zeer uiteenlopende focus. De beleidslijn omvat zowel het betrekken van ouders, familie en kennissen, als het ruimte geven aan dialoog, tegengeluiden en identiteitsontwikkeling. De definitie en afbakening van 'het middenveld' is zeer moeilijk te bepalen. Deze beleidslijn is, net zoals het grootste deel van het actieplan, voornamelijk gericht op jongeren⁸⁸.

Uit de wetenschappelijke literatuur kunnen we afleiden dat het belangrijk is om het middenveld op te nemen in een actieplan. In het actieplan wordt onder het middenveld ook 'familie' verstaan. Hoewel we ons vragen kunnen stellen bij het beschouwen van familie als middenveld, weten we dat familie een belangrijke rol kan spelen, maar dit is doelstellingafhankelijk: wel in het kader van vroegdetectie, veel minder voor het verhinderen van het proces van radicalisering. Familie kan naast een beschermende factor, ook een risicofactor zijn: uit onderzoek blijkt dat een scheiding, ziekte of overlijden, een afwezige vaderfiguur, een gebrek aan emotionele ondersteuning, en geweld en misbruik tijdens de opvoeding een risico vormen voor het versterken van het radicaliseringsproces, al moeten we er steeds rekening mee houden dat het steeds om een accumulatie gaat met andere (niet-individuele) factoren. Focussen op enkel familie zou te eng zijn. Daarom is het goed dat ook ingezet wordt op de invloed van *peers*, wat als veel doorslaggevend wordt beschouwd voor het radicaliseringsproces (zie ook groepsprocessen).

De beleidskeuze om te focussen op jongeren is legitiem: in de adolescentie gaat men op zoek naar een eigen identiteit door antwoorden te zoeken op belangrijke levensvragen, zoals wie men is en wat men gelooft⁸⁹. Uit tal van sociaalpsychologische onderzoeken blijkt dat nogal wat jongeren de nodige veerkracht missen om neen te zeggen tegen de lokroep van extremistische organisaties, die de regels van de kunst van het manipuleren heel goed verstaan hebben.^e Extremistische groeperingen maken misbruik van de zoektocht naar identiteit en trachten een cognitieve opening bij jongeren te forceren. Zij bieden de jongeren een duidelijke zwart-witvisie en een groep waartoe zij kunnen behoren⁹⁰. Beleidsmakers zetten daarom vaak in op de versterking van de identiteitsontwikkeling en veerkracht ('*resilience*') bij jongeren⁹¹. Eenduidigheid over de effectiviteit van deze projecten kan in de literatuur echter niet teruggevonden worden. Toch wijzen enkele onderzoeken uit dat veerkracht bij jongeren een beschermende factor vormt tegen het aannemen van afwijkende en extremistische ideologieën⁹². Morele educatie is volgens

e Denk hierbij aan de zogenaamde game-ificatie van de jihad.

de wetenschappelijke literatuur een tweede belangrijk onderdeel in de preventie van (gewelddadige) radicalisering. *Moral disengagement* is een belangrijk onderdeel in de gewelddadige evolutie van het radicaliseringsproces⁹³. 'Morele educatie' door middel van het adequaat reageren op signalen van *moral disengagement* en het stimuleren van het naleven van de regels en respecteren van de rechten van anderen, kan dit tegengaan⁹⁴.

Tot slot legt het Vlaamse actieplan de nadruk op het gebruik van counternarratieven in het disengagement- en deradicaliseringsproces. Hoewel deze aanpak populair is gebleken onder beleidsmakers, is de wetenschap het niet eens over de effectiviteit van maatregelen in dit verband. Recent onderzoek naar de effectiviteit ervan concludeert dat er een kleine positieve invloed is op het reduceren van de ondersteuning van en de bereidheid tot deelname aan de extremistische groepering IS⁹⁵. Er werd echter ook een 'boemerangeffect' waargenomen. Counternarratieven hebben namelijk een negatieve impact op individuen met een hoog risico op radicalisering. Daarom houden sommigen een pleidooi voor het verleggen van de aandacht naar alternatieve strategieën in plaats van tegenstrategieën.

De keuze voor deze beleidslijn werd volgens de sleutelfiguren gemaakt om blijvend in te zetten op de noden van specifieke doelgroepen. Toch is dit voor vele beleidsdomeinen geen evidente opdracht. Zo is het niet eenvoudig om het grote middenveld te definiëren en daarbij vast te stellen welk beleidsdomein voornamelijk bevoegd is voor de uitwerking van maatregelen. Ook zorgde de invoering van acties in dit verband voor verwarring bij de hulpverleningsorganisaties. De hulpverlening zet namelijk al langer in op haar bereikbaarheid en toegankelijkheid voor moeilijke doelgroepen, de positieve identiteitsontwikkeling en de ondersteuning van families in opvoedingsproblematieken. Een sleutelfiguur stelt dat het Vlaams Platform Radicalisering zich bewust was van het reeds bestaande hulpverleningsaanbod. Het doel van deze beleidslijn was dan ook de handelingsverlegenheid van de hulpverlening wegwerken en de organisaties bewustmaken van de mogelijkheden die zij te bieden hebben op het vlak van preventie ten aanzien van gewelddadige radicalisering.

Tussenbesluit

Globaal kunnen we een aantal algemene besluiten trekken voor de verschillende beleidslijnen:

- **Coördinatie en samenwerking:** Het Vlaams Platform Radicalisering wordt als positief ervaren en het loont de moeite dit verder uit te bouwen, waarbij de focus wordt gelegd op ieders rol. Zowel binnen als tussen overheden kan ook verder werk gemaakt worden van een gedragen en gedeelde visie en doelstellingenkader.
- **Ondersteunen van een lokale aanpak:** Op zich is het een logische gedachtegang om in te zetten op een lokale aanpak, gezien gewelddadige radicalisering zich in eerste instantie ook afspeelt in de lokale context. Bestaande hiaten in de hulpverlening worden hierbij nog duidelijker zichtbaar en in een toekomstig actieplan dient daarmee rekening gehouden te worden.
- **Het organiseren van een persoonsgerichte aanpak:** Op het eerst gezicht lijkt er minder aandacht besteed aan deze beleidslijn dan aan de andere te worden besteed. Dit komt omdat er zeer sterk werd ingezet op de LIVC-R's, terwijl gewogen percentages een heel ander beeld zouden opleveren. Opnieuw kunnen we hier verwijzen naar bestaande leemtes in de hulpverlening, die, gezien een LIVC-R tijd- en middelenintensief is, nog meer onder druk komt te staan.
- **Versterken van kennis en expertise:** Er is een overvloed aan informatie beschikbaar, waardoor het belangrijk is/wordt om het kaf van het koren te scheiden en de informatie zo toegankelijk mogelijk aan te bieden. In de toekomst is er vooral nood aan evaluatieonderzoek van de diverse lopende acties en projecten.
- **Mobiliseren van het middenveld:** Op dit moment krijgt deze beleidslijn nog een te vage omschrijving in het actieplan, en omvat het uiteenlopende zaken. Een verder mobilisering van het middenveld wordt als belangrijk ervaren, maar een weloverwogen afbakening en inventarisatie is daarbij cruciaal.

5. Algemene reflecties

In deze sectie presenteren we tot slot een aantal algemene reflecties op wat we hebben geleerd uit de transversale programmascan:

5.1. Het actieplan als weerspiegeling van een tijdsgewricht

Het Vlaamse actieplan en de daaraan gerelateerde beleidsdocumenten zijn een duidelijke weerspiegeling van de context ten tijde van hun formulering. Hoewel in het eerste actieplan bijvoorbeeld nog werd gewaarschuwd voor een te eenzijdig gebruik van de term ‘moslimradicalisering’, ligt daar wel heel duidelijk de focus (in de conceptnota wordt concreet gesproken over ‘moslimjongeren’, ‘betrekken en ondersteunen van imams’ en ‘het betrekken en versterken van moskeeverenigingen in de preventieve aanpak van radicalisering’). Het actieplan is dan ook een weerspiegeling van een tijdsgeslacht waarin terreur voornamelijk was ingegeven vanuit jihadistisch geïnspireerde motieven. Door de terminologie te verbreden tot ‘levensbeschouwelijke acties’, trachtte men enigszins het risico op stigmatisering te reduceren.

Zowel uit wetenschappelijk onderzoek als uit onze interviews met sleutelfiguren blijkt dat er in de toekomst nood is aan een meer flexibel actieplan. Flexibel omdat gewelddadige radicalisering en polarisering vele gezichten kunnen aannemen. We hebben de voorbije jaren een toenemende polarisering kunnen vaststellen, onder andere door de groeiende populariteit van zowel extreme / radicale partijen enerzijds en extremistische bewegingen en groepen anderzijds. In die veranderende context werd aandacht besteed aan polarisatiemanagement, werden onderzoeken naar en vormingen over polarisering gepromoot, en werd het belang van de media en *peer support* onderstreept.

5.2. Een gebrek aan een overkoepelende visie en doelstelling

De beschrijving van een visie op gewelddadige radicalisering en heldere (langetermijn)doelstellingen blijven afwezig in het actieplan, terwijl dit nu net essentiële aspecten zijn voor een effectief preventiebeleid. Daarnaast dient er ook voldoende aandacht besteed te worden aan de nodige en aanwezige financiering en capaciteit, de tijdspanne om de doelstelling te bereiken, en de actoren die betrokken zijn

bij de uitvoering van het actieplan⁹⁶. Hoewel het actieplan sterk inzet op een goede samenwerking tussen verschillende overheden en domeinen, is die samenwerking op dit moment nog onvoldoende ingegeven vanuit een gedeelde visie en doelstellingenkader. Het plan is op dit moment vooral een opsomming van acties.

Hoewel dit niet altijd even duidelijk uit het actieplan valt af te leiden, wordt via het Vlaams Platform Radicalisering wel aandacht besteed aan visieontwikkeling en het toewerken naar een overkoepelend beleid, bijvoorbeeld via discussiemomenten en feedback van experts. Uit de interviews met de sleutelfiguren stellen we echter vast dat die gedeelde visie op dit moment nog niet bij iedereen aanwezig is, en dat men ook niet altijd over de nodige knowhow beschikt om die visie naar buiten te dragen. Vaak wordt gerefereerd aan de oorspronkelijke conceptnota, of het federale Plan R.

Een aantal sleutelfiguren vermeldde dat deze kritiek al eerder door verschillende instanties geuit werd. De werkwijze voor de ontwikkeling van het nieuwe actieplan 2020 werd daarom gewijzigd. Een doelstellingenkader zou vooraf ontwikkeld en voorgelegd worden ter goedkeuring bij de kabinetten, wat inmiddels is gebeurd. De vijf beleidslijnen van het actieplan uit 2017 zijn er in grote mate opnieuw in terug te vinden. Daarnaast richten de beleidsmakers zich op alle vormen van radicalisering, zowel online als offline, en zet men in op het versterken van de weerbaarheid van de samenleving tegen radicalisering en polarisering.

5.3. Een duurzamere aanpak en de plaats in het reguliere aanbod

In het kader van het actieplan wordt vaak met projectfinanciering gewerkt. Via een projectoproep maakt de overheid een budget vrij voor projecten die de focus leggen op een door de overheid voorgeschreven doel. De overheid legt bepaalde voorwaarden vast waaraan moet voldaan worden om van de financiële ondersteuning te kunnen genieten. Zo werden in het kader van het actieplan een aantal projectoproepen uitgeschreven, zoals de projectoproep ‘tegengeluiden’ en de projectoproep ‘positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren’. Het lanceren van een projectoproep is een interessante methode voor de overheid wanneer deze (snel) dient te kunnen reageren op een fenomeen waar nog maar weinig kennis rond bestaat. Radicaliseringsbeleid is vaak pionierswerk geweest de afgelopen jaren. Dat is ook geen schande. Soms beschikt men over weinig of geen wetenschappelijke inzichten maar moet er wel iets gebeuren. Dit zorgt voor een spanningsveld, dat deels kan worden opgevangen met projectfinanciering. We willen daarbij echter ook onderstrepen dat een in de tijd gelimiteerde projectfinanciering

gevolgen kan hebben voor de duurzaamheid van een project. Het is daarom belangrijk aandacht te besteden aan de verankering en toekomst van het project nadat de projectfinanciering is afgelopen. Dit kan bij voorkeur van bij aanvang ingebed worden in de projectoproep. Anders dreigt een beloftevol initiatief snel dood te bloeden na afloop van het project.

Nu radicalisering en voornamelijk polarisering nog steeds zichtbaar zijn in de samenleving, maar de *sense of urgency* verdwenen is, dient gezocht te worden naar de wijze waarop de goede praktijken afkomstig uit een project verduurzaamd kunnen worden. Hoe dit precies moet gebeuren, is ook voor de meeste sleutelfiguren niet helemaal duidelijk. Vaak wordt wel gewezen op het belang van verankering van expertise zoals het voorzien van een meer structurele ondersteuningslijn of het bundelen van de opgedane kennis op Vlaams niveau.

Tot slot wordt in de beleidsplannen gesteld dat de specifieke aanpak ter preventie van gewelddadige radicalisering enkel zinvol is wanneer tegelijkertijd wordt ingezet op een inclusieve samenleving. De actieplannen dienen dan ook gelezen te worden naast meer horizontale beleidsplannen zoals het Horizontaal Integratiebeleidsplan, het Horizontaal Gelijkekansenbeleidsplan en het Vlaamse actieplan Armoedebestrijding. De plaats van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering in dit reguliere beleid is echter voor vele sleutelfiguren niet duidelijk. Zij ervaren dit als een hiaat in het huidige actieplan en vinden het belangrijk dat dit in de toekomst duidelijker kan worden gesitueerd, zodat helderder wordt wat de visie is op de relatie tussen de verschillende beleidsplannen en hoe ze zich concreet verhouden tot elkaar. Sleutelfiguren geven aan dat problematieken terugkomen in verschillende plannen, maar onder andere noemers.

6. Conclusie van een transversale programmascan

De hoofdvraag is wat deze programmascan ons leert. Vooreerst moeten we onderstrepen dat het positief en waardevol is dat ook op regionaal niveau een actieplan werd ontwikkeld. Dit laat toe om vanuit verschillende beleidsdomeinen samen te werken en acties op te zetten. Het actieplan werd evenwel pas opgesteld op een moment dat de problematiek ook in Vlaanderen erg dichtbij kwam (bijvoorbeeld de aanslag op Charlie Hebdo en de Joodse supermarkt in 2015), terwijl gewelddadige radicalisering reeds bij aanvang van de eenentwintigste eeuw terug op de politieke agenda geplaatst werd. Het is dus zeker een open deur intrappen als we stellen dat de maatregelen een zekere *sense of urgency* reflecteren. Een *sense of urgency* is een dubbelsnijdend zwaard: enerzijds dwingt hij tot actie, anderzijds kan het zijn dat de

doordachtheid afneemt ten gevolge van de snelheid waarmee gereageerd dient te worden.

Het actieplan heeft twee grote, algemene doelstellingen: het voorkomen dat gewelddadige radicalisering zich doorzet en het vroegdetecteren van signalen. Beide doelstellingen gaven enige houvast om de programmascan uit te voeren, maar door het algemene karakter ervan is adequaatheid niet optimaal te beoordelen. Maar dit is ook normaal, gegeven de *sense of urgency* die met de opstart van het actieplan gepaard ging. Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van het actieplan, moet het bijgeschaafd worden en aan de hand van een checklist duidelijke doelen en richtlijnen krijgen omtrent de actoren en hun samenwerking, om naast impact en effect van de maatregelen, ook het proces te kunnen evalueren. Met deze programmascan hebben we alvast belangrijke aandachtspunten en verbeterpunten kunnen blootleggen, waarmee kan rekening gehouden worden bij de volgende actualisatie van het actieplan.

Een programmascan is echter altijd een momentopname, een *snapshot*, en dient als dusdanig te worden geïnterpreteerd. Dat het een *snapshot* is, komt nog het duidelijkst naar voor door de grote aandacht voor jihadistische radicalisering. Echter, het dreigingsbeeld is veranderbaar en andere vormen van gewelddadige radicalisering zijn intussen een feit, net als de tendens tot het recht in eigen handen nemen (*vigilantisme*) en het ontstaan van private militias (waarvoor een afzonderlijke wetgeving in het leven werd geroepen). Intussen weten we dat gewelddadige radicalisering ook andere radicalisering uitlokt en dat een bredere visie, met name het tegengaan van polarisatie, het nieuwe buzz-woord is geworden, ook in beleidskringen. Deze veranderende context vraagt ook om een flexibel en multi-inzetbaar actieplan, waarmee verschillende vormen van gewelddadige radicalisering kunnen aangepakt worden.

De programmascan leert ons dat de indeling in vijf grote beleidslijnen en de actoren die vermeld en betrokken worden niet uit het niets komen, en dat er dus (partieel) rekening is gehouden met bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur, en met rapporten en actieplannen uit de ons omringende landen. De implementatie van de concrete maatregelen/acties is daarentegen vrij open gelaten. Deze vrijheid/flexibiliteit is vermoedelijk een gevolg van de erkenning van en het vertrouwen in de lokale context. Dat sommige beleidslijnen scherper uitgewerkt zijn dan anderen, heeft ook te maken met de tijdsgeest. Alvorens uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van maatregelen en acties, willen we nogmaals het belang beklemtonen van duidelijk (= toetsbaar) en theoretisch geldig (= adequaat) geformuleerde doelstellingen. Die doelstellingen moeten ons toelaten op korte, middellange en lange termijn het proces en het effect te evalueren van de acties die in het kader van het actieplan werden ondernomen.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht interviews met sleutelfiguren

Datum	Functie sleutelfiguur	Affiliatie
10 juli 2020	Projectmedewerker	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
14 juli 2020	Stafmedewerker	SAM, steunpunt Mens en Samenleving vzw
15 juli 2020	Beleidsmedewerkers (2)	Sport Vlaanderen
16 juli 2020	Beleidsmedewerkers (2)	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
17 juli 2020	Beleidsmedewerker	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
17 juli 2020	Adjunct van de directeur	Departement Onderwijs en Vorming
28 juli 2020	Projectmanager	Agentschap Integratie en Inburgering
3 augustus 2020	Beleidsmedewerker	Departement Cultuur, Jeugd en Media
Interviews afgenomen door het Vlaams Vredesinstituut		
24 april 2019	Beleidsmedewerker	Agentschap Binnenlands Bestuur
28 mei 2019	Raadgever	Toenmalig kabinet minister Homans

Bijlage 2: Topiclijst interviews sleutelfiguren van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en extremisme

1. Ontstaan en ontwerp van actieplan

- Context schetsen waarin het plan tot stand kwam. Wat was de rol van het sleutelfiguur binnen het platform?
- Hoe verliep voorbereidingsproces? Met wie werd er samengewerkt? Ook met andere overheden (lokale besturen, federale overheid,...) samengewerkt? Gebeurde een afstemming met het Plan R op federaal niveau?
- Wat is de achterliggende visie op radicalisering en de oorzaken van radicalisering? Werd dit wetenschappelijk onderbouwd?
- Welke rol werd toegeschreven aan (eigen domein) in de preventie van gewelddadig radicalisme?
- Werd een doelstelling op lange termijn vastgelegd binnen het actieplan? Wat is deze? Werd deze meegenomen in de opmaak van de verscheidene acties en maatregelen?
- Wat waren de struikelblokken, bedenkingen en bezorgdheden die ervaren werden door (het eigen domein) tijdens de ontwikkeling van het actieplan?

2. Ontstaan geactualiseerd actieplan

- Wat was de context? Waarom was deze aanpassing noodzakelijk?
- Polarisering opgenomen, wat was de reden hiervoor?
- Hoe wordt polarisering begrepen? Werd dit wetenschappelijk onderbouwd?
- Wat werd gedaan ter preventie van polarisering?
- Andere zaken die meegenomen werden vanuit vorig actieplan om aan te passen?
- Struikelblokken tijdens de ontwikkeling van het actieplan?

3. Verschillende beleidslijnen

- Uit diagram blijkt duidelijk dat bepaalde beleidslijnen dieper werden uitgewerkt, wat is de reden hiervoor? Was u hiervan op de hoogte?
- Welke beleidskeuzes werden gemaakt wat betreft (het eigen domein)? Op welke basis gebeurde deze keuzes?
- Werden factoren van radicalisering in kaart gebracht?

- Samenwerking en coördinatie: Hoe verloopt de samenwerking tussen (het eigen domein) en het lokale besturen, federale overheid en werkveld? Hoe wordt deze samenwerking verwezenlijkt? Wordt er voldoende samengewerkt tussen lokale, Vlaamse en Federale overheid? Noden en behoeften?
- Ondersteuning lokale diensten: Op welke manier wordt deze ondersteuning verleend? Zijn lokale besturen het eens voldoende ondersteund te worden? Noden en behoeften?
- Persoonsgerichte aanpak: Weinig uitgewerkt in actieplan, natuurlijk wel LIRC-R opgericht als onderdeel daarvan, wat een groot initiatief is. Is dit volledig? Dient dit aangevuld te worden met andere aspecten, acties, projecten verder uitwerken? Noden en behoeften?
- Versterken van kennis en expertise: Doorheen de jaren veel kennis en expertise opgebouwd. Wordt deze kennis nu goed ingezet, zowel door de organisaties binnen (het eigen domein) als overkoepelend? Noden en behoeften?
- Mobiliseren van het middenveld: Wat betekent dit voor het eigen beleid? Wie is volgens u het middenveld? Noden en behoeften?

4. Uitwerken van acties

- Hoe werden acties opgesteld? Werden doelstelling afzonderlijk bepaald? Werd gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek? (Zonder dieper in te gaan op afzonderlijke acties.)
- Werden de doelstellingen volgens u bereikt?
- Verklaring voor de focus op bepaalde doelgroepen (zoals jongeren en moslims). Werden deze bepaald op grond van een risicoanalyse? Hoe werd hierbij rekening gehouden met het stigmatiserend karakter? Culturaliseren?
- Werden moeilijkheden ervaren bij de uitwerking van acties binnen bepaalde beleidslijnen?

5. Het actieplan en toekomst van het actieplan

- Wordt een terugkoppeling gemaakt naar lokale besturen en het middenveld in verband met de invulling van hun noden? Geven zij aan dat deze ingevuld zijn? Beschikken mensen nu over meer kennis? Worden verbeteringen na het actieplan waargenomen?
- Zijn de keuzes die aan de start gemaakt werden nog steeds van toepassing? Zouden de beleidslijnen nog steeds op dezelfde manier ingevuld en gekozen worden?
- Wat zijn de hiaten van het actieplan voor lokale besturen?

- In oktober staat een herwerking van het actieplan op de agenda. Wat vindt u dat zeker behouden moet blijven? Waar dient meer aandacht aan besteed te worden?
- Vrijheid werd gegeven aan lokale besturen om zelf projecten te ontwikkelen aan de hand van projectsubsidies. Moet dit in de toekomst ook zo gebeuren? Waarom wel, waarom niet? Hoe dient gezorgd te worden voor een verankering van de goede projecten?

6. Evaluatie

- Is een evaluatie (proces als product) van het actieplan in zijn huidige vorm volgens u mogelijk? Waarom wel, waarom niet? Welke informatie is hier zeker voor nodig? Welke aspecten en indicatoren moeten van naderbij bekeken worden? Welke info ontbreekt?
- Wat moet zeker meegenomen worden in de evaluatie? Heeft u nog aanvullingen, zaken die nog niet behandeld werden?



Hoofdstuk 2

Het Vlaamse actieplan en de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering

LORE COLAERT EN MAARTEN VAN ALSTEIN

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'.¹ Vrij snel nadat de eerste vertrekkers het land verlaten hadden, begonnen verschillende steden en gemeenten die met het probleem geconfronteerd werden, een beleid te ontwikkelen om mogelijke vertrekkers te detecteren en, meer algemeen, gewelddadige radicalisering 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.² 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. 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". 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".³

Het ondersteunen van lokale besturen om een regierol op te nemen inzake gewelddadige radicalisering is een belangrijk speerpunt in het Vlaamse actieplan. Voor de Vlaamse overheid zijn de gemeenten immers “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.”⁴

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.⁵

Tabel 1: Overzicht van acties in het Vlaamse actieplan (2017) met betrekking tot de lokale aanpak

Beleidslijn	Actieplan 2017	Budget ⁶
Coördinatie en samenwerking	<p>Actie 1.1 Coördinatie via het Vlaams Platform Radicalisering – een netwerk van aanspreekpunten vanuit de verschillende beleidsdomeinen (KB, OV, WVG, CJSM, 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>Actie 1.4 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>Actie 4.1 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>Actie 4.2 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>Actie 4.3 Advies en ondersteuning door VVSG van gemeenten, via expertiseontwikkeling en kennisdeling inzake lokale aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering.</p> <p>Actie 4.4 Advies en ondersteuning door AgII van gemeenten en lokale diensten en voorzieningen bij vragen over interculturaliteit, samenleven in diversiteit en sociale samenhang.</p> <p>Actie 4.5 Inzetten op de versterking van de sociale samenhang en de creatie van duurzame verbinding op gemeentelijk of wijkniveau.</p> <p>Actie 4.6 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>Actie 4.7 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€ (AMIF⁷)</p>
Organiseren van een persoons-gerichte aanpak	<p>Actie 6.1 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. De aanpak wordt via het Platform afgestemd.</p>	

1. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk onderzoeken we het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering.⁸ De aandacht gaat concreet naar hoe de Vlaamse overheid de lokale besturen wil ondersteunen in hun aanpak daarvan. Daarbij ligt de focus 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 uiteraard op meer gemeenten dan alleen deze negen. 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 in het Vlaamse actieplan een sleutelrol hebben gekregen. De afgelopen jaren hebben deze negen lokale besturen bovendien een bijzondere expertise opgebouwd inzake de problematiek van gewelddadige radicalisering. Deze studie biedt dus 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 van scholen of middenveldorganisaties, maar die vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk, dat zich toespitst op de ondersteuning van de lokale besturen. Gegeven de bevoegdheidsverdeling binnen de Belgische staatsstructuur en het feit dat de Vlaamse bevoegdheden inzake de aanpak van gewelddadige radicalisering vooral op het vlak van preventie liggen, concentreren we ons ten slotte vooral op de preventieve dimensies van het lokale beleid.

Uit dit onderzoeksopzet komen enkele concrete onderzoeksvragen voort:

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?
2. Hoe lopen deze maatregelen in de lokale 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?

3. 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?

Naast een literatuurstudie die ons toelaat na te gaan hoe de beleidskeuzes in het Vlaamse actieplan aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur (onderzoeksvraag 3), hebben we voor deze studie een reeks beleidsdocumenten geanalyseerd.⁹ Op basis daarvan brengen we in kaart welke beleidskeuzes in het actieplan genomen worden met betrekking tot de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering (onderzoeksvraag 1). Om na te gaan hoe de maatregelen uit het Vlaamse actieplan in de praktijk lopen en of lokale actoren van oordeel zijn dat de doelstellingen van het actieplan gehaald zijn (onderzoeksvraag 2), ondernamen we twee rondes kwalitatieve bevragingen 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. Deze interviews boden een eerste, verkennende inzicht in hoe het Vlaamse beleid vorm krijgt op het terrein.¹⁰

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 Vlaamse actieplan naar voren waren gekomen.¹¹ 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.¹² Het bevroegen 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 bevraging bieden dus vooral een blik vanuit het perspectief van de administratie op het gemeentelijke niveau.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In een eerste sectie 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 sectie de lokale dimensie in het Vlaamse actieplan te analyseren en evalueren. Vervolgens leggen we het Vlaamse actieplan onder de loep. In het licht van enkele inzichten en aanbevelingen uit de literatuur, analyseren we welke beleidsdoelstellingen, acties en maatregelen het Vlaamse actieplan formuleert met betrekking tot de ondersteuning van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Dit creëert een kader aan de hand waarvan we in de erop volgende sectie de lokale uitvoering van het beleid kunnen analyseren. Daarin gaan we na hoe het Vlaamse actieplan in de (lokale) praktijk uitgevoerd wordt.

2. Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur

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 nuttig 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. Onze aandacht gaat vooral naar literatuur 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 het algemene belang dat in de literatuur aan de lokale dimensie in P/CVE-beleid wordt toegedicht alsook voor een aantal kritische randvoorwaarden voor een coherent en adequaat beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering.

2.1. 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 politicoloog 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.¹³

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.¹⁴ 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.

2.2. Gedeelde conceptuele en verklarende kaders

Aan elk beleid om gewelddadige radicalisering en terrorisme te voorkomen, ligt een visie op de oorzaken ervan 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?¹⁵ 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, bepaalt in grote mate welke beleidskeuzes ze maken om het probleem te bestrijden. In hoofdstuk 1 werd stilgestaan bij het conceptuele en verklarende kader dat aan het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering ten grondslag ligt.

Hier staan we vooral stil bij de aanbeveling in de literatuur dat als bij de uitvoering van een P/CVE-beleid verschillende overheden betrokken zijn en nauw dienen samen te werken, deze overheden best zo veel mogelijk vertrekken van gedeelde conceptuele en verklarende kaders. Criminoloog Keiran Hardy merkt in dat verband op dat hoewel de literatuur uitwijst dat mensen radicaliseren om heel diverse en complexe redenen, er idealiter geen significante inconsistenties

bestaan in hoe de overheden die bij het beleid betrokken zijn die processen begrijpen.¹⁶ 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 er verschillende causale factoren spelen, maar er is aanzienlijke variatie in welke factoren gezien worden als de belangrijkste oorzaken. Dat zal volgens hem wellicht een impact hebben op de effectiviteit van de ontwikkelde P/CVE-acties en maatregelen. 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 antiterreurbeleid op moslimgemeenschappen richt.”¹⁷

2.3. Een integrale visie op preventie

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.¹⁸ Deze bevoegdheidsverdeling bepaalt ook de handelingsruimte van lokale overheden, die zowel inzake repressie als preventie bevoegdheden hebben.

Naast interventie en repressie vormt preventie een integraal onderdeel van een coherent en adequaat P/CVE-beleid.¹⁹ Zoals radicaliseringsexpert 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). Koehler beklemtoont dat preventie, repressie en interventie op de verschillende niveaus complementair zijn en elkaar dienen aan te vullen teneinde een coherent en adequaat beleidskader uit te werken.²⁰ 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 inzake repressie als preventie bevoegdheden hebben.

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.²¹ 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 omtrent 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 of al betrokken in een radicaliseringsproces zijn. Hier gaat het al meer over maatwerk, waarbij men preventief tracht in te grijpen op specifieke oorzaken en types processen van gewelddadige radicalisering. Tertiaire preventie, soms ook 'nazorg' genoemd, ten slotte is 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 gedachtegoed op te geven ('deradicalisering'), het extremistische milieu te verlaten ('exit') of geweld af te zweren ('disengagement').²²

Een belangrijk aandachtspunt in de literatuur is dat P/CVE-beleid best op een integrale manier opgezet wordt en inzet op verschillende types en niveaus van preventie.²³ Dit 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-lijnwerkers, burgerschapseducatie in het onderwijs of verbindende projecten met gemeenschappen. Tegelijkertijd is het wel van belang deze verschillende types en niveaus van preventie 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 mogelijk negatieve effecten, zoals het creëren en stigmatiseren van 'verdachte' gemeenschappen, zeker indien men eenzijdig focust op één bepaalde gemeenschap.²⁴

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. In het licht van de effectenladder van Veerman en Van Yperen en de potentiële effectiviteit van interventies (zie de inleiding), is het ook raadzaam dat beleidsmakers de doelstellingen van maatregelen 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 averechtse 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.²⁵ 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 ongunstig beïnvloedt.²⁶

2.4. Bovenlokale afstemming en duurzaamheid als aandachtspunten

Zoals we hierboven schreven, is het lokale beleidsniveau cruciaal voor de preventie van gewelddadige radicalisering. De doeltreffendheid 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 daarbij 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.²⁷ 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 incidentgedreven 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 allerlei 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 om budgettaire redenen kiezen overheden er vaak voor om voornamelijk op projectbasis te werken. Een bijkomend motief daarvoor is soms dat men middelen wil 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 bij projecten van korte duur 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.²⁸

2.5. Het belang van een multi-actorbenadering

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, psychosociale begeleiding en soms ook 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 extremistische gedachtegoed) of 'disengagement' (het afzweren van geweld) van gewelddadig geradicaliseerde personen.²⁹

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 regelgevende kader dat van toepassing is in een bepaalde case.³⁰ 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*.³¹ 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 deradicaliseringsprogramma'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.³²

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.³³ 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. Ook blijken lokale professionals 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 multidisciplinair 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, het niet te veel concurrerende maatregelen nemen, een sterkere focus op preventie dan op repressie, en goede interinstitutionele 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. 'Risicogeveallen' 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.

Uit het onderzoek van Eijkman & Roodnat bleek opnieuw het belang van het op maat werken. Daarnaast wezen de respondenten ook op de mogelijke neveneffecten van interventies. Het tegelijkertijd inzetten van preventieve en repressieve maatregelen bijvoorbeeld kan volgens hen de gewenste doelstellingen hypothekeken. 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 risicopersonen 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 mee te maken krijgen. Zo is samenwerking tussen actoren uit de veiligheids- en de sociale sector niet altijd vanzelfsprekend.³⁴

2.6. 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 bij een evaluatie van het Vlaamse beleid. In de volgende secties 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 beleidsniveaus. In de

Vlaamse context betekent dit 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 interventies dienen helder geformuleerd en doelgroepen nauwkeurig afgebakend te worden.

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 hypothekeer. 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.

3. De lokale aanpak van gewelddadige radicalisering in het Vlaamse actieplan

Welke maatregelen worden in het Vlaamse actieplan geformuleerd om de lokale besturen te versterken in hun aanpak van gewelddadige radicalisering? Welke doelstellingen worden aan deze maatregelen verbonden? In deze sectie richten we de aandacht op de rol die de lokale besturen krijgen in het Vlaamse actieplan. Deze analyse stelt ons enerzijds in staat na te gaan hoe adequaat het Vlaamse beleid ten aanzien van de lokale besturen is in het licht van inzichten en

aanbevelingen in de literatuur. Zo krijgen we ook zicht op de theoretische effectiviteit van het beleid. Anderzijds biedt een analyse van de beleidskeuzes en doelstellingen van het actieplan de mogelijkheid het Vlaamse beleid te toetsen aan de lokale beleidspraktijk. Indien verwachtingen, doelstellingen en ervaringen op bovenlokaal en lokaal niveau te ver uiteenlopen, kan dat mogelijke drempels opwerpen voor de effectiviteit van het beleid.

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 de voorgaande sectie hebben toegelicht. Zo gaan we onder meer na hoe het actieplan aandacht heeft voor zaken zoals een integrale benadering van preventie, een bovenlokaal georganiseerde afstemming en uitwisseling van kennis, de duurzaamheid van beleidsinspanningen en een 'multi-agency' samenwerking.

3.1. De lokale aanpak als beleidsprioriteit

Het Vlaamse 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.³⁵ 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 een publicatie te maken: *'Beheersen van moslimradicalisering: Handreiking voor beleid en praktijk'*.³⁶ Vooral Antwerpen en Vilvoorde hadden grote aantallen jongeren 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.³⁷ 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.”³⁸

Met de conceptnota wilde de Vlaamse regering het kader presenteren “om Vlaanderenbreed een antwoord te bieden op de ondersteuningsnoden die lokaal aan gevoeld 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.³⁹ 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 ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, werken aan een toegankelijke hulpverlening, een versterkt jeugdwerk, buurtsport, enzovoort zijn in dit kader van belang.”⁴⁰

Om deze benadering op lokaal niveau te faciliteren, riep het actieplan van 2015 de lokale besturen op om vanuit hun regierol alle bestaande en bijkomende trajecten te ‘ordenen’ en ‘af [te] stemmen’.⁴¹ 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.”⁴² 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.”⁴³

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 Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleidingen (VDAB) samen. Om de samenwerking met de lokale en federale niveaus mogelijk te maken, zetelen in het platform ook een afgevaardigde van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (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 met de lokale overheden. De doelstelling was om “uitwisseling en afstemming te realiseren.”⁴⁴

De intentie om ook informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus 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.⁴⁵

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 trek- kersrol moeten opnemen."⁴⁶

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 uitwis- seling van kennis. In de volgende secties gaan we dieper in op hoe deze zaken con- creet invulling kregen in het Vlaamse actieplan.

3.2. De lokale regierol

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 deze sectie bekijken we vooral de eerste drie beleidslijnen, waarbij we focussen op de maatregelen met betrekking tot de lokale aanpak die onder deze beleidslijnen vallen.

De acties onder de tweede beleidslijn - 'ondersteunen van de lokale aanpak' - vormen de ruggengraat van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak 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 gemeen- ten te ondersteunen.

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 lokale

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 ABB.⁴⁷

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.⁴⁸ 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 terechtkwamen. 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”.⁴⁹

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).⁵⁰

De projectoproep werd in de loop van 2015 gelanceerd. In de toelichting werd toegelicht dat de oproep gericht was aan “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.”⁵¹ 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 op dat moment dus ook geen probleem ervaarden. Niettemin waren er ook gemeenten die, zonder dat ze al effectief met vertrekkers waren geconfronteerd, toch de nood voelden om preventief te werken rond de problematiek van gewelddadige radicalisering.⁵²

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, enzovoort. 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, met name 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.⁵³ De Vlaamse overheid ging er bij de beoordeling van de aanvragen wel van uit dat de focus van de aanpak en de invulling van de lokale regio breed genoeg moest zijn. Een loutere focus op vertrekkers 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.⁵⁴ 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 vertrekkers kennen op hun grondgebied, verder te ondersteunen.⁵⁵

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 2016⁵⁶ en werden sindsdien jaarlijks verlengd.⁵⁷ Om de voortgang van de projecten op te volgen werd een beroep gedaan op verschillende kanalen, zoals directe contacten met de gemeenten, afstemming met de VVSG en de jaarlijkse verlenging van de subsidie, waarvoor evaluaties en voortgangsrapportages opgesteld moesten worden.⁵⁸

Tabel 2: Projectsubsidies per gemeente tussen 2016 en 2020 in het kader van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering

Gesubsidieerde gemeenten	Jaarlijks budget (jaarlijks verlengd 2016-2020)
Aalst	61.400€
Antwerpen	82.300€ (2019: 80.000€) ⁵⁹
Gent	71.041€
Maaseik	60.295€
Mechelen	55.000€
Menen	58.500€
Oostende	38.000€
Vilvoorde	85.000€
Zele	56.775€
Totaal	568.311€

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 hierboven 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 duurzaam te verankeren en hoe de opgedane kennis en resultaten zouden worden overgedragen naar andere steden en gemeenten.⁶⁰ Ook in de jaarlijkse rapportages werd steeds gevraagd hoe de gemeenten de ondersteunde inspanningen zouden verankeren.⁶¹ Hoewel men zich bewust was van het nadeel van projectsubsidies door de tijdelijkheid van de middelen, lag de verantwoordelijkheid voor de duurzame verankering van de gesubsidieerde inspanningen dus grotendeels bij de lokale besturen. Dit werd van bij aanvang duidelijk gecommuniceerd.⁶²

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.⁶³ In de volgende sectie, 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.

Naast actie 4.1 (financiële ondersteuning van negen gemeenten) voorziet het actieplan van 2017 in een reeks verdere maatregelen om de gemeentelijke regierol te ondersteunen. Omdat we in deze sectie vooral focussen op de ondersteuning van de negen gemeenten, de rol van de VVSG en de acties met betrekking tot de persoonsgerichte aanpak, gaan we hier niet dieper op deze acties in.⁶⁴

3.3. Bovenlokale coördinatie en afstemming

In de literatuurverkenning kwam het belang van bovenlokaal georganiseerde afstemming en kennisuitwisseling 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 VVSG, met name inzake bovenlokale afstemming, kennisuitwisseling en expertiseontwikkeling.

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 ABB 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.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten als sleutelactor

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 in functie van 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 2021.⁶⁵

Tijdens de eerste jaren werden inderdaad een aantal nieuwe zaken geïntroduceerd, zoals een handleiding voor een lokale aanpak van radicalisering⁶⁶ 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.⁶⁷

3.4. 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 sociopreventieve 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 disengagementstrajecten⁶⁸, 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' (*Foreign Terrorist Fighters*) 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 werd wettelijk verankerd door de wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme van 30 juli 2018.⁶⁹ 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 sociopreventieve 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-actorbenadering' in de aanpak van problematieken zoals drugs en intrafamiliaal geweld.⁷⁰

Hoewel de wet elke gemeente verplicht om een LIVC op te richten (maar niet noodzakelijk om 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 anderzijds, in functie van de lokale noden, te bekijken welke diensten die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten vallen, zoals justitiehuis, VDAB, onderwijs, ... 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.⁷¹

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 Integratie 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. Het uitklaren van de positie van de deelnemers die in een bevoegdheidsdomein van de deelstaten werken, zoals welzijn of onderwijs, zal gebeuren in een decretale regeling. Die zal voor medewerkers van Vlaamse diensten en voorzieningen 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-actorbenadering’. Dat wordt als zodanig ook expliciet benoemd in actie 6.3 die samenwerking met het Directoraat-Generaal Penitentiaire 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 gedachtegoed 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). 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.⁷²

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 sociopreventieve actoren;

- de verspreiding en bekendmaking van goede praktijken (bv. Radix-tool);
- informatieverspreiding over beroepsgeheim/ambtsgeheim binnen de betrokken sectoren.

In de volgende sectie 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.

3.5. 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. Zoals uit de algemene programmascan (hoofdstuk 1) blijkt, wordt in de conceptnota en de actieplannen van de Vlaamse overheid geen omstandige of systematische theoretische uiteenzetting geboden over het verklarende model waarvan de overheid vertrekt om gewelddadige radicalisering te begrijpen. 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.⁷³ 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 hierboven 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 men “met actoren betrokken bij de preventie van radicalisering” intersectorale interviews zal organiseren “om te komen tot afstemming”, bijvoorbeeld “in het kader van de betrokkenheid bij de LIVC’s”.⁷⁴ Hieronder gaan we na van welke visie op oorzaken en processen de lokale besturen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering vertrekken en of zij inspanningen ervaren om te maken dat

alle betrokken overheden, zowel lokaal als bovenlokaal, hun beleidspraktijk baseren op gedeelde conceptuele en verklarende kaders.

3.6. Een veranderende context en nieuwe uitdagingen

De context van fenomenen als extremisme en gewelddadige radicalisering kan snel evolueren. Wat enkele jaren geleden urgent 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 die actuele uitdagingen en noden.

Het actieplan uit 2015 voorzag dat het Vlaams Platform Radicalisering het actieplan permanent zou opvolgen en bijsturen indien nodig. Het actieplan, zo werd gesteld, diende “snel en flexibel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen.”⁷⁵ Dat werd bevestigd in 2017, toen het Vlaamse actieplan geactualiseerd werd naar aanleiding van “actuele uitdagingen en nieuwe inzichten”. Verschillende evoluties werden toen 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 LIVC op te richten en hier de socio-preventieve actoren onderwijs, welzijnswerk, jeugdwerk, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, enzovoort op uit te nodigen) en 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.⁷⁶ In principe laat het beleidsopzet dus een dynamische aanpassing van het beleid en van de actieplannen toe.

Hieronder gaan we na met welke nieuwe uitdagingen en noden lokale besturen geconfronteerd worden en of het Vlaamse actieplan in zijn huidige vorm (dit wil zeggen de versie van 2017) volgens hen voldoende aanknopingspunten biedt om daar op een adequate manier mee om te gaan.

3.7. Besluit: de doelstellingen van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak

Op basis van de voorgaande analyse kunnen we tot slot van deze sectie de voornaamste doelstellingen oplist 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 beleidsniveaus (lokaal, Vlaams, federaal);
- Het ondersteunen van de VVSG om aan expertise-ontwikkeling en kennisdeling te doen;
- Het ondersteunen van de lokale besturen en sociopreventieve 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 ervoor te hebben gekozen om vooral een faciliterende en coördinerende rol op te nemen, waarbij de aandacht hoofdzakelijk gaat naar het ondersteunen van de lokale besturen.

4. 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? Om die vragen te beantwoorden, gaan we na 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 omtrent 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 deze sectie 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.⁷⁷ 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 (eventuele) inspanningen ervaren om conceptuele en verklarende kaders te delen, en met welke nieuwe uitdagingen en noden ze geconfronteerd worden.⁷⁸

4.1. 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 ABB 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 blijken 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 in verband met de aanvraagprocedures, en geven vaak ook een snelle reactie of het (dossier) is goedgekeurd na indiening.”⁷⁹

Hoewel een aantal respondenten de communicatie vanuit de Vlaamse overheid als positief ervaarden, is bij anderen 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.

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, “met alle verlengingen en de bijhorende aanvragen, rapportages en evaluaties”⁸⁰, op den duur veel werd. Tegelijkertijd wordt er bij het feit dat de financiële ondersteuning gebeurde op basis van jaarlijkse verlengingen ook wel een kanttekening geformuleerd. 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 planningen. De communicatie over de verlengingen 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!”⁸¹) 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 coördinerende 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”⁸² 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 coördinerende 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.

Naast personeel zijn de projectsubsidies ook ingezet om de regierol van het lokale 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”.⁸³

Ten derde zijn de Vlaamse projectsubsidies ook ingezet als werkingsmiddelen, bijvoorbeeld om kleine projecten op te zetten zoals eenmalige of meerdaagse vormen, 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”.⁸⁴

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. Daar worden enkele redenen voor 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 coördinerende 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 subsectie 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”.⁸⁵ 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 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 erbij 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.”⁸⁶

De duurzaamheid van de Vlaamse projectsubsidies

Zoals we hierboven hebben toegelicht, 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”.⁸⁷

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”.⁸⁸ 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 zetten. Dat vertaalt zich dan bijvoorbeeld concreet in beleidslijnen 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 met betrekking tot gewelddadige radicalisering, meldt men dat dit “noodgedwongen op een lager pitje (zal) komen te staan” wanneer de extra middelen wegvallen.⁸⁹ 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, bijvoorbeeld 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 bijvoorbeeld extra aangeworven personeel niet kan worden aangehouden (en hiermee ook expertise verloren gaat) en/of er ineens minder werkingsmiddelen zijn zodat soms ook waardevolle samenwerkingsverbanden met externe partners [of eigen initiatieven] stopgezet moeten worden.”⁹⁰

Het beeld is dus niet eenduidig wat de kwestie van de duurzaamheid van de ondersteuning 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”.⁹¹

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”.⁹²

4.2. 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 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”.⁹³ 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 beleidsniveaus. 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, bijvoorbeeld voor inburgering.”⁹⁴

Naast deze positieve waardering worden enkele kanttekeningen geformuleerd. Enerzijds is te horen dat het interessant zou zijn om meer uitwisseling te organiseren met Waalse en Brusselse lokale besturen. En anderzijds signaleert een respondent het gevoel 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 inschatting. 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 haar aanbod.⁹⁵

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 collega's in de organisatie die betrokken kunnen worden bij 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.”⁹⁶

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 op bovenlokaal vlak 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.”⁹⁷

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”.⁹⁸ 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.⁹⁹ Ook in dit verband wordt gewezen op de sleutelrol die de VVSG opneemt. De projectmedewerker bij de VVSG wordt “een enorme doorstromer van informatie”¹⁰⁰ genoemd, die alle nuttige informatie kanaliseert. Maar, zo luidt de conclusie hier, “het komt niet echt vanuit het platform op het Vlaamse niveau zelf”.¹⁰¹

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.”¹⁰²

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”.¹⁰³ 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 niveaus 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”.¹⁰⁴

4.3. 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 sociopreventieve 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 in de preventie van gewelddadige radicalisering.¹⁰⁵ Lokale besturen en diverse sociopreventieve 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 Lokale Integrale Veiligheidscellen

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-actoroverleg 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”.¹⁰⁶ 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".¹⁰⁷

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

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"¹⁰⁸, een tafel met andere woorden 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".¹⁰⁹

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".¹¹⁰

Ten derde kunnen personeelsswissels een tol eisen. Zeker wanneer erwissels 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".¹¹¹

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 met betrekking tot de thematiek van gewelddadige radicalisering, doet deze waarneming een respondent opmerken dat we "in de realiteit (...) nog ver (zijn) van een 'gedeeld eigenaarschap' van de partners betrokken bij een LIVC".¹¹²

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, zowel met betrekking tot de betekenis van ‘radicalisering’ als van multidisciplinair samenwerken. Daarnaast wordt 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 waardoor er zich in de lokale praktijk nu minder problemen rond het beroepsgeheim stellen. 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”.¹¹³ 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 met betrekking tot 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.”¹¹⁴ 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 multidisciplinaire overleg nog altijd een gegeven te zijn dat “afhankelijk van casus tot casus aanleiding kan geven tot discussie aangaande het beroepsgeheim”.¹¹⁵ 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”.¹¹⁶ 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 overheid¹¹⁷) kon ondernemen om onze initiatieven te ondersteunen, is het zeer jammer dat dit tot op heden nog niet gebeurd is.”¹¹⁸

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?”¹¹⁹

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 “mischien wat meer kunnen ondernemen”.¹²⁰

4.4. Gedeelde conceptuele en verklarende kaders?

Uit de programmascan in hoofdstuk 1 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, terwijl het anderzijds ook kan leiden tot 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 sprake 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 in welke mate hun lokale bestuur vertrekt van een expliciet uitgewerkte visie op de oorzaken en processen van gewelddadige radicalisering en of er sprake is 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 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”¹²¹ 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.”¹²²

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.”¹²³

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’.”¹²⁴ 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”.¹²⁵ Het naast elkaar bestaan van verschillende kaders betekent bijvoorbeeld ook dat een 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 verklarende 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”.¹²⁶ 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”.¹²⁷

4.5. 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 jongeren 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?

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, volgers of geïnteresseerden’”.¹²⁸ Andere aandachtspunten die naar voren gebracht worden, zijn online radicalisering en radicalisering in gevangenissen. Radicalisering in 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 re-integratie 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”.¹²⁹

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 gehypothekeerd door dit vastzittende dossier, aangezien de moskeebesturen de lokale overheid mee als verantwoordelijk hiervoor zien”.¹³⁰ 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 allerlei extra’s gevraagd wordt in het kader van radicaliseringsbeleid, terwijl de basis niet goed zit”.¹³¹

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 het volgende:

“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 tonen aan dat een extreemrechtse niche zich in diverse gemeenten manifesteert.”¹³²

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 extreemrechtse en extreemlinkse 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 extreemrechtse 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."¹³³

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 het volgende aan:

“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.”¹³⁴

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 extreemrechts gedachtegoed” het risico “op verregaande polarisering vergroot”.¹³⁵ 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 worden¹³⁶) regelmatig gecontacteerd over het omspringen met spanningen tussen verschillende groepen. Het is daarom noodzakelijk om in te zetten op het dichten van de kloof.”¹³⁷

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 zijn. Daarnaast wordt ook gewezen op het belang van een beleid dat inzet op “e-inclusie in de brede zin van het woord”¹³⁸. 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".¹³⁹ Tot slot wordt ook gewezen op het belang van een geïntegreerd beleid inzake burgerschap in een context van verstedelijking en 'glokalisering'.

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 kan 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 ze nieuwe doelstellingen kan behalen."¹⁴⁰

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-culturele werk".¹⁴¹

5. Besluit

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 'pionierssteden' (Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen) beleid uit te tekenen, enerzijds om mogelijke vertrekkers te detecteren, 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.

De financiële ondersteuning van de gemeentelijke regierol vormt een belangrijke speerpunt van het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering. Het actieplan begrijpt die regierol als het coördineren van het lokale preventie-aanbod en het uitbouwen van lokale netwerken, waarbij verschillende partners zoals onderwijsactoren, jeugdwerk, de VDAB en het welzijnswerk betrokken worden. In combinatie met de centrale rol die lokale besturen opnemen in de persoonsgerichte aanpak, impliceert deze benadering van de lokale regierol dat verschillende vormen van preventie aan bod komen, zowel primaire, secundaire als tertiaire. Deze klemtoon op het lokale niveau en op een integrale benadering van preventie sluit aan bij inzichten in de literatuur. Uit onze analyse blijkt bovendien dat de ondersteunde steden en gemeenten zich daadwerkelijk ondersteund en versterkt voelen in hun regierol. Lokale besturen konden personeel aanwerven, netwerken uitbouwen, vormingen organiseren en expertise opbouwen. Tegelijkertijd waardeert men de ruimte die behouden bleef voor de lokale autonomie. Uit de bevraging van de lokale besturen blijken ook enkele kanttekeningen. Belangrijk is dat de lokale besturen aandacht vragen voor de duurzame verankering van de inspanningen in het kader van het Vlaamse actieplan. De ondersteuning van de lokale besturen in dat kader gebeurde op basis van projectsubsidies die jaarlijks verlengd werden. Hoewel ondersteuning op basis van projectsubsidies enkele voordelen heeft en door respondenten ook positief ingeschat wordt, blijkt het zeker in kleinere steden en gemeenten het niet altijd vanzelfsprekend om de resultaten van de ondersteuning te verankeren. Daardoor ontstaat het risico dat kostbare expertise verloren gaat wanneer de subsidies stoppen. Ook met het oog op de effectiviteit van het beleid op langere termijn is dat een aandachtspunt voor de Vlaamse overheid.

Een tweede belangrijke doelstelling van het Vlaamse beleid was het organiseren van bovenlokale afstemming en kennisuitwisseling. Daartoe voorzag het actieplan enerzijds in coördinatie vanuit het Vlaams Platform Radicalisering en informatiedoorstroming vanuit de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, en anderzijds in een sleutelrol voor de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). De VVSG kreeg daarvoor ook financiële ondersteuning. 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. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale besturen de rol van de VVSG algemeen gesproken sterk waarderen, bijvoorbeeld op het vlak van kennisuitwisseling en ondersteuning. De keuze voor de VVSG bleek dus een effectieve optie. Ook hier rijst de vraag hoe de opgebouwde expertise duurzaam verankerd kan worden.

Tegelijkertijd blijft het enigszins onduidelijk welke rol de Vlaamse overheid precies voor zichzelf ziet weggelegd in de bovenlokale coördinatie en afstemming van het beleid. De resultaten van de bevraging van de lokale besturen suggereren dat men op het lokale niveau niet zo veel afstemming en coördinatie ervaart vanuit de Vlaamse overheid. De bovenlokale afstemming lijkt vooral te worden opgenomen door de VVSG.

Een derde belangrijke doelstelling in het Vlaamse actieplan is het ondersteunen van de persoonsgerichte aanpak op lokaal niveau, in het bijzonder via de LIVC's. Hierbij vertrekt de overheid zowel van een *'multi-agency approach'* als van een meerzijdige benadering, waarbij de aandacht gaat naar verschillende aspecten van begeleiding, van het psychosociale aspect 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 met betrekking tot 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 met betrekking tot de informatie-uitwisseling, de persoon van de coördinator en een gedeelde visie over multidisciplinair werken.

In de wetenschappelijke literatuur tot slot wordt de aanbeveling geformuleerd 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 gedeelde conceptuele en verklarende kaders. Hoewel de literatuur uitwijst dat mensen radicaliseren om 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. De resultaten van onze bevraging geven aan dat een aantal steden en gemeenten hun beleid 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's, soms nog vanuit uiteenlopende kaders gedacht en gehandeld wordt.



Hoofdstuk 3

Onderwijs en de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

KEVIN GORIS

Een van de sectoren die in P/CVE-beleid steevast wordt genoemd, is het onderwijs.¹ Diverse internationale organisaties – Verenigde Naties, UNESCO, de EU en het EU *Radicalisation Awareness Network* – benadrukken de rol die het onderwijs kan vervullen in de preventie van gewelddadige radicalisering.² ‘*Preventing violent extremism through education*’ (PVE-E) is zo uitgegroeid tot een specifiek onderzoeks- en beleidsthema.³

Ook in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering krijgt het onderwijs een belangrijke rol toebedeeld. Tabel 1 geeft een synthetisch overzicht van de acties en maatregelen inzake onderwijs in het actieplan van 2017. Dit overzicht geeft weer dat het actieplan heel wat aandacht geeft aan de bijdrage van het onderwijs aan de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Het uitgebreide en diverse karakter van de geformuleerde acties en maatregelen illustreert dit.

Tabel 1: Acties met betrokkenheid beleidsdomein onderwijs in het Vlaamse actieplan van 2017

Beleidslijn	Acties en maatregelen 2017
Coördinatie en samenwerking	<p>Actie 1.1 Coördinatie via het Vlaams Platform Radicalisering.</p> <p>Actie 1.4 Overzichtelijke informatiedoorstroming en bekendmaking van aanbod inzake de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.</p> <p>Actie 2.2 Verspreiden contactgegevens PLP41, het up-to-date houden van politieaanspreekpunten via een databank en actualiseren van goede praktijken.</p> <p>Actie 2.3 Organiseren netoverschrijdend overleg met Brusselse politiezones en onderwijskoepels/GO! met het oog op goede werkafspraken.</p> <p>Actie 3.1 Versterking betrokkenheid bij initiatieven van de Europese Commissie door aan te sluiten bij 'Network of Prevent Coordinators' en vertegenwoordigers te voorzien in 'RAN working groups'.</p> <p>Actie 3.2 Uitwisseling van kennis en expertise met andere regio's en het buitenland, zoals het Departement OV dat regelmatig samen zit met de Franse Gemeenschap om elkaar op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe initiatieven af te stemmen.</p> <p>Actie 3.3 Deelname ET2020-werkgroep ter opvolging van de '<i>Paris Declaration on the promoting of citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education</i>'.</p>
Ondersteunen van de lokale aanpak	<p>Actie 4.7 Vormingsmomenten organiseren voor ambtenaren en medewerkers die directe contacten hebben met scholen en voor hen handvatten ontwikkelen.</p> <p>Actie 5.4 Verlenging en uitbreiding van het project 'Netwerk Islamexperten'.</p> <p>Actie 5.5 Verlenging en uitbreiding van project 'Connect'.</p> <p>Actie 5.6 Via projecten inzetten op een preventief aanbod specifiek voor doelgroepen voor wie de drempel naar reguliere diensten vaak nog te hoog ligt.</p> <p>Actie 5.7 Oproep lanceren voor projectondersteuning die inzetten op polarisatiemanagement en bij uitbreiding weerbaarheidstraining, herstelgericht werken, omgaan met conflicten.</p> <p>Actie 5.10 Oprichting werkgroep Brussel/Vlaamse Rand om noden in kaart te brengen, info uit te wisselen en te komen tot een aanbod voor jongeren uit Brussel en de Vlaamse Rand.</p> <p>Actie 6.1 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.</p>

<p>Versterken kennis en expertise</p>	<p>Actie 8.1 Organiseren vormingen voor eerstelijns werkers in kader van radicalisering/polarisering.</p> <p>Actie 9.1 Ondersteuningsstructuren binnen de sectoren zorgen voor (intersectorale) expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken, methodieken en materialen.</p> <p>Actie 10.2 Aanduiding referentiepersonen radicalisering bij onderwijskoepels, GO! en CLB's.</p> <p>Acties 11.2, 11.3 & 11.4: Voorzitters van moskeeën en imams worden geïnformeerd over het onderwijs-, jeugdhulp-, welzijns- en tewerkstellingsaanbod zodat zij gericht kunnen toeleiden.</p> <p>Actie 12.1 Inzetten op het werken rond en versterken van burgerschapscompetenties via ondersteuning van leerkrachten.</p> <p>Actie 12.2 Indien nodig formuleren van eindtermen rond burgerschap.</p> <p>Actie 12.3 Inzetten op het werken rond en versterken van mediawijsheid via ondersteuning van leerkrachten. Ondersteuning van het kenniscentrum Mediawijs en verspreiding en ontwikkeling van tools rond omgaan met haatspraak en mediawijsheid binnen onderwijs.</p> <p>Actie 12.4 Vanuit het idee dat interlevensbeschouwelijke dialoog als hefboom kan gebruikt worden in gesprekken tussen leerlingen van verschillende overtuigingen, werd er tussen vertegenwoordigers van erkende instanties en de onderwijskoepels een charter i.f.v. de invulling en bevorderen van interlevensbeschouwelijke competenties afgesloten.</p> <p>Actie 12.5 Verzamelen goede praktijkvoorbeelden van interlevensbeschouwelijke dialoog en het aanbod beter bekend maken, o.m. via het organiseren van een gemeenschappelijke studiedag.</p> <p>Actie 12.6 Opstellen van een engagementsverklaring met de EMB waarin het actieplan 'levensbeschouwelijk vak islamitische godsdienst' van EMB vertaald wordt.</p>
<p>Mobiliseren van het middenveld</p>	<p>Actie 13.1 Ondersteunen van lotgenotengroepen die belangrijke vertrouwensfiguren en ondersteuners zijn van getroffen families.</p> <p>Actie 13.3 Structurele aandacht voor het bereiken van doelgroepouders in het kader van de lopende beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de ouderkoepelverenigingen.</p> <p>Actie 13.4 Ondersteunen ouders en familie door K&G via o.a. de Huizen van het Kind, die sterk inwerken op ontmoeting, opvoedingsondersteuning en laagdrempelig onthaal. De CAW's, de CLB's en Jongerenwelzijn stemmen binnen een integrale jeugdhulp hun aanbod af op radicalisering en een regionaal en aangepast aanbod (via IROJ) wordt verzekerd.</p> <p>Actie 13.5 Met VSK nagaan hoe peer support in kader van polarisering een rol kan spelen.</p> <p>Actie 14.4 Deelname 'No Hate Speech Movement' via 'No Hate Speech Platform Vlaanderen'.</p>

1. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk onderzoeken we de rol van het onderwijs in het Vlaamse beleid inzake de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke rol krijgt het onderwijs in het Vlaamse actieplan?
2. Hoe lopen deze maatregelen in de onderwijspraktijk?
3. Sluiten deze maatregelen aan bij de inzichten uit de literatuurstudie en beantwoorden ze aan de huidige uitdagingen in het onderwijs?

Teneinde deze vragen te beantwoorden, is te werk gegaan op twee analyseniveaus. Op een eerste analyseniveau focust het onderzoek op het actieplan als programma. In algemene termen gaan we na of het actieplan beantwoordt aan de uitdagingen binnen het onderwijs, of het comprehensief is en of de maatregelen geschikt zijn om de uitdagingen aan te gaan.⁴ Hiertoe werden semigestructureerde interviews afgenomen bij bevoorrechte getuigen binnen het onderwijs. Deze werden geselecteerd op basis van de samenstelling van de werkgroep Radicalisering en Polarisering binnen het leerplichtonderwijs, die werd opgericht om de uitrol van het actieplan op te volgen en expertise te ontwikkelen. De werkgroep wordt voorgezeten door het aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering van het Departement Onderwijs en Vorming (DOV). In de werkgroep zetelen door de pedagogische begeleidingsdiensten van de onderwijskoepels en de Centra voor leerlingbegeleiding (CLB-)netten afgevaardigde experts: de referentiepersonen Radicalisering en Polarisering. Ook een medewerker van het kabinet van de minister van Onderwijs kan de vergaderingen bijwonen. In totaal werden op dit eerste analyseniveau negen respondenten geïnterviewd (zie tabel 2).^a De interviews peilden naar de visie en ervaringen inzake het opzet, de implementatie en de evaluatie van de twee actieplannen in hun algemeenheid, alsook de vijf beleidslijnen van het actieplan van 2017 in het bijzonder. Ook werd gepeild naar hun visie op de vanuit het actieplan gesubsidieerde onderwijsprojecten. Aanvullend bij deze interviews werden kerndocumenten zoals het Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering en de bijhorende voortgangsrapportages bestudeerd.

a Er kon geen interview worden afgenomen van de referentiepersoon van het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen. In de periode waarin dit onderzoek werd uitgevoerd, bleek deze onderwijskoepel niet langer over een vaste afgevaardigde binnen de werkgroep te beschikken.

Tabel 2: Overzicht interviews ‘bevoorrechte getuigen’ analyseniveau 1

Datum	Bevoorrechte getuige
19 februari 2019	Aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering Departement Onderwijs en Vorming
14 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen
15 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk
18 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Overleg Kleine Onderwijskoepels
19 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Gemeenschapsonderwijs
20 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Onderwijsvereniging van Steden en Gemeenten (OVSG)
28 maart 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering CLB van het GO!
9 mei 2019	Referentiepersoon Radicalisering en Polarisering CLB OVSG en POV
16 mei 2019	Medewerker kabinet minister van Onderwijs

Op een tweede niveau werden tien vanuit het actieplan gefinancierde onderwijsprojecten diepgaand bekeken (tabel 3): Netwerk Islamexperten, project Connect, de projecten binnen de projectoproep gericht op de versterking van kansengroepen en de projecten binnen de projectoproep gericht op de preventie van polarisering. De keuze om enkel gesprekken te voeren met de uitvoerders van deze projecten was vooral ingegeven door haalbaarheidsoverwegingen. Een bevraging van de deelnemers bleek niet mogelijk door de beschikbare onderzoekstijd.

Ook deze interviews verliepen semigestructureerd, met vragen over de relatie van het project en de uitvoerder tot het actieplan, de context en noden, het projectopzet en de implementatie (doelstellingen, doelgroepen, aanpak, onderbouwing) en evaluatie van het project. De bevraging van de projectuitvoerders werd aangevuld met een analyse van de projectvoorstellen. Aandacht ging hierbij vooral naar de meer kwalitatieve aspecten van de projecten, omdat een gedetailleerde kwantitatieve beschrijving van hun verloop moeilijk bleek vanwege de timing van de interviews. Verschillende projectuitvoerders waren immers nog volop aan de slag met

het opstellen van hun eigen evaluatierapport voor de Vlaamse overheid. Die beschikt via deze rapportages intussen wel over een meer gedetailleerde kwantitatieve beschrijving van het verloop en de output van de verschillende projecten.

Tabel 3: Overzicht interviews projecten analyseniveau 2

Datum	Project
3 april 2019	Mind Changers (vzw AIF+)
4 april 2019	Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool)
9 april 2019	Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge)
11 april 2019	Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel (vzw Uilenspel)
24 april 2019	Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels)
26 april 2019	Project Connect (Arktos)
30 april 2019	Netwerk Islamexperten
7 mei 2019	Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmushogeschool Brussel)
8 mei 2019	SWAP-POINT (Studeren, Workshop, Advies, Projecten) (vzw Platform Allochtone Jeugdwerkingen)
15 mei 2019	Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk)

2. Preventie van gewelddadige radicalisering via onderwijs: een literatuurstudie

In deze sectie wordt op basis van een blik op de literatuur kort stilgestaan bij de mogelijke rol van het onderwijs in de preventie van gewelddadige radicalisering. We vertrekken daarbij vanuit een pedagogisch perspectief. Algemeen gesproken gaat de literatuur ervan uit dat onderwijs niet zonder meer gelijkgesteld kan worden aan de preventie van gewelddadig extremisme. Kernachtig geformuleerd omvat preventie *“doelbewuste en systematische initiatieven die anticiperen op risicofactoren”*.⁵ Vertrekkende vanuit deze definitie is onderwijs als instituut dus

geen vorm van preventie. Het wordt namelijk niet georganiseerd vanuit een wel-overwogen betrachting om te anticiperen op risico's en problemen. Dat betekent uiteraard niet dat onderwijs vanuit zijn pedagogische basisopdracht geen preventieve waarde kan hebben ten aanzien van allerlei problemen, waaronder ook gewelddadig extremisme.⁶ Maar zeker in tijden van grote maatschappelijke onrust – zoals de afgelopen jaren rond gewelddadige radicalisering – is afbakenen wat op preventief vlak verwacht kan worden van het onderwijs erg belangrijk. In een dergelijke context dreigt men immers voorbij te gaan aan de eigen, specifieke rol van het onderwijs. In de meest verregaande gevallen loert dan een instrumentalisering of 'verveiliging' van het onderwijs om de hoek,⁷ waarbij de nadruk zou komen te liggen op detectie van risicojongeren op school, voornamelijk met een moslimachtergrond, en doorverwijzing naar veiligheidsinstanties.⁸ Dit zou nefast zijn voor de noodzakelijke vertrouwensrelatie met leerlingen en de voor hen vereiste veilige ruimte om hun soms radicale idealen te uiten.⁹

Het is daarom belangrijk om eerst kort stil te staan bij de betekenis van gewelddadige radicalisering voor het onderwijs. Er zijn heel wat potentiële voedingsbodems voor gewelddadige radicalisering. Uit onderzoek blijkt dat dit proces zich niet enkel situeert op het individuele niveau, noch dat ideologie de enige en voornaamste drijfveer zou vormen.¹⁰ Contextuele benaderingen van de problematiek van gewelddadige radicalisering komen tegemoet aan deze vaststelling.¹¹ De school neemt als belangrijke maatschappelijke institutie een centrale plaats in binnen deze contextuele benaderingen. Niet alleen kunnen de beleving, organisatie en aanpak van het onderwijs zelf potentiële voedingsbodems vormen op mesoniveau,¹² de school is ook een minisamenleving waarin maatschappelijke ontwikkelingen, spanningen en vraagstukken die optreden op macroniveau, zich laten gevoelen.¹³ En tenslotte laten leerlingen hun persoonlijke levenservaringen en -situaties uiteraard niet achter aan de schoolpoort. Welke rol is er in dit complexe verhaal dan voor het onderwijs en zijn vormingsopdracht weggelegd?

Een belangrijke vaststelling is dat het onderwijsniveau op zich geen betrouwbare voorspeller blijkt te zijn voor gewelddadige radicalisering.¹⁴ De overgrote meerderheid van leerlingen met een kwetsbaar profiel evolueert niet in die richting, terwijl goed opgeleide jongeren dit in sommige gevallen juist wel doen.¹⁵ Dit hoeft ook niet te verbazen. Opleidingsniveau is slechts een van de vele factoren die een invloed kunnen hebben op processen van gewelddadige radicalisering. Hoewel dit op samenlevingsniveau wel degelijk preventieve vruchten kan afwerpen ten aanzien van allerlei vormen van delinquentie, volstaat het louter kwalificeren van jongeren voor een beroeps- of verdere studieloopbaan op individueel niveau niet om op een constructieve manier om te gaan met het vraagstuk van gewelddadige radicalisering. Er is dus meer nodig. Volgens Pels en de Ruyter¹⁶ dient de sleutel

eerder gezocht te worden in de opvoedingsinhoud en -stijl die jongeren zowel thuis als op school meekrijgen.

Weerbare leerlingen, weerbaar schoolklimaat

Op basis van een review onderscheiden Stephens, Sieckelink en Boutellier een aantal dominante oriëntaties in de PVE-literatuur over weerbaarheid. Verschillende hiervan kunnen vandaag ook in belangrijke mate teruggevonden worden in het onderwijs. Ten eerste is het verhogen van 'weerbaarheid' van jongeren een veelvuldig toegepaste benadering. Doorgaans verwijst de term naar het creëren van sterke, kritische en flexibele individuen die gewapend zijn tegen de verleiding van het zwart-witdiscours van extremistische ideologieën of groepen. Tal van initiatieven worden in het onderwijs onder deze vlag opgezet. Het gaat hier onder meer om het aanscherpen van het kritische denkvermogen en media-wijsheid bij leerlingen, over het verhogen van zelfwaarde en empathie, tot burgerschaps- en mensenrechteneducatie. Een tweede invalshoek focust op identiteit en de existentiële zoektocht van adolescenten, niet in het minst degenen met een migratieachtergrond. Dit vloeit voort uit de idee dat een gepercipieerde bedreiging of marginalisering van de eigen identiteit een zekere ontvankelijkheid voor extremisme met zich mee kan brengen. Onderwijs kan hier een rol spelen door ruimte te creëren voor levensbeschouwelijke en identiteitsgerelateerde vragen, alsook door het versterken en valideren van de meerlagige identiteit van leerlingen. De school als een *safe space* voor het uiten en bespreken van radicale of extreme standpunten is een derde door Stephens et al. geïdentificeerde oriëntatie in de PVE-literatuur. Dat, en in een meer doorgedreven vorm zelfs het aanmoedigen van legitieme politieke actie en engagement, geeft jongeren een stem en laat hen toe om op een veilige en constructieve manier uitdrukking te geven aan hun grieven, frustraties en groeiende politieke bewustwording. De belangrijkste verdienste van deze oriëntaties is volgens genoemde onderzoekers dat zij PVE ver weg houden van een instrumentalisering vanuit veiligheidsoverwegingen.¹⁷

Voorals de notie 'weerbaarheid', die eigenlijk doorheen de andere oriëntaties verweven is, wordt gezien als veelbelovend. Weerbaarheid erkent de *agency* van adolescenten en vermijdt een eenzijdige benadering van jongeren als slachtoffers dan wel daders binnen het vraagstuk van gewelddadige radicalisering.¹⁸ Belangrijk is wel dat dit concept best niet al te individualiserend wordt ingevuld, waarbij weerbaarheid verengd wordt tot een persoonlijk attribuut. In een dergelijke benadering is immers nauwelijks plaats voor structurele uitdagingen zoals ervaren onrecht, discriminatie, polarisering en onbehagen.¹⁹ Weerbaarheid dient daarom best bekeken te worden vanuit een contextueel, sociaal-ecologisch perspectief,

omdat zo meer aandacht gaat naar de rol die instituties kunnen spelen in de totstandkoming van de voorwaarden voor en omgeving waarin individuen en gemeenschappen hun capaciteiten en sterktes kunnen ontwikkelen en gebruiken.²⁰

Naast inzetten op individuele weerbaarheid moet dus ook en tegelijk gewerkt worden aan een schoolklimaat dat de drempels voor positieve groei wegneemt en de ontwikkeling van weerbaarheid faciliteert. Onderwijs heeft met andere woorden eveneens een rol *“in het verzekeren dat er in de schoolcontext en educatieve materialen geen push-factoren aanwezig zijn die spanningen kunnen voeden en grieven kunnen versterken”*.²¹ Als antwoord op de preventieve verwachtingen ten aanzien van scholen in het radicaliseringsdebat, biedt de transformatie van scholen tot ‘laboratoria voor democratie’ een antwoord. “Dit concept verwijst naar het functioneren van scholen als uitgesproken pedagogische omgevingen waar de belangrijke polariserende kwesties van deze tijd kunnen geadresseerd worden door leerkrachten en geëxploreerd door leerlingen, en waar conflict onderdrukt noch uit de weg gegaan wordt, maar gebruikt als een kans tot leren en tot sociale en politieke verandering”.²² Essentieel daarvoor is een democratisch schoolethos, wat betekent dat het reilen en zeilen op school geïnspireerd en gestuurd wordt door de democratische principes van vrijheid, gelijkwaardigheid en sociale betrokkenheid. Leerlingen ervaren er het belang van fundamentele waarden, rechten en vrijheden, ze worden aangemoedigd om te participeren, hun mening te uiten, (potentieel controversiële en conflicterende) belangen af te wegen en op een vreedzame en constructieve manier om te gaan met conflicten.

Partners voor een weerbare schoolcontext

Een contextuele benadering van weerbaarheid heeft niet enkel betrekking op wat er binnen het onderwijs gebeurt. De inzet op een weerbaar schoolklimaat wordt best aangevuld door stevige banden met ouders, externe opvoedingsexperten en het middenveld om samen en vanuit dezelfde doelstellingen werk te maken van een weerbare pedagogische context.²³ Er zijn uiteraard grenzen aan de rol van het onderwijs en zijn pedagogische opdracht in het vraagstuk van gewelddadige radicalisering. Duidelijk omlinnde partnerschappen, met een erkenning van en respect voor ieders rol, zijn daarom onontbeerlijk.²⁴ Aanknopingspunten hiervoor zijn te vinden in het concept van de brede school. Dit is een kader voor een integrale en intersectorale benadering gericht op het verbeteren van de leef-, leer- en ontwikkelingskansen van het kind. Hiertoe worden samenwerkingsverbanden aangegaan met welzijns-, gezondheids-, cultuur-, jeugdwerk- en sportorganisaties in de schoolbuurt.²⁵

Ook politie- en veiligheidsdiensten kunnen – en moeten in bepaalde gevallen – een partner zijn voor scholen wanneer er een reëel risico bestaat voor de veiligheid van de jongere, zijn omgeving of de maatschappij. Deze inschatting maken is allesbehalve evident voor leerkrachten en scholen. Wanneer zulks niet doordacht gebeurt, houdt dit risico's in op willekeur, vooroordelen en stigmatisering.²⁶ Afwegingen om in contact te treden met politie- of veiligheidsdiensten dienen kortom grondig en in overleg te gebeuren. Of in de woorden van Marion van San: *“in een democratische samenleving behoren adolescenten met sterke idealen in de allereerste plaats te worden bejegend als politiek geïnteresseerde actoren. (...) Pas als elke communicatie daarover faalt, dient het veiligheidsperspectief in stelling te komen”*.²⁷

Een laatste belangrijke partner zijn (onderwijs)overheden. Hoe kunnen zij scholen bijstaan? In de eerste plaats ervaren leerkrachten en andere onderwijsprofessionals volgens Davies en Limbada²⁸ nood aan training, kennis en informatie rond thema's gelieerd aan gewelddadige radicalisering en polarisering, zowel pre- als in-service. Hoewel zij doorgaans reeds beschikken over heel wat gepaste professionele vaardigheden en handelingsperspectieven, lijken gebeurtenissen zoals de recente terroristische aanslagen een zekere handelingsverlegenheid te kunnen veroorzaken. Dit impliceert dat *“leerkrachten die voorheen perfect wisten hoe te reageren op bepaalde uitspraken of gedragingen van jongeren, zich sinds de aanslagen laten verlammen omwille van de religieuze verpakking”*.²⁹ Zij dreigen in zulke gevallen te blokkeren of zelfs voorbarig te gaan denken en handelen vanuit een veiligheidsperspectief. Sensibilisering, handelingsrichtlijnen, opleidingen (bijvoorbeeld rond het fenomeen gewelddadige radicalisering en de rol van het onderwijs), thematische verdieping (bijvoorbeeld rond migratie, religie, diversiteit, extreemrechts) en het aanscherpen van specifieke vaardigheden zoals depolarisatietechnieken kunnen daarom een grote meerwaarde betekenen. Verder wordt financiering van relevante experts, organisaties en educatief materiaal door scholen als noodzakelijk ervaren, evenals 'morele' steun om op een positieve, pedagogische manier om te gaan met deze hypergevoelige uitdagingen.³⁰ Hetzelfde geldt tot slot voor uitgewerkte procedures en regelgeving die de eigen rol van het onderwijs erkennen en vrijwaren.³¹ Op al deze vlakken is met andere woorden een ondersteunende rol weggelegd voor onderwijsoverheden.

3. Onderwijsacties in het Vlaamse actieplan

In deze sectie staan we stil bij de onderwijsacties in het actieplan. De analyse is gebaseerd op de resultaten van het empirische onderzoek, met name op semigestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen binnen het onderwijs. In een

eerste subsectie gaan we dieper in op evoluties in het algemene opzet van de onderwijsacties in het actieplan. Hier hebben we oog voor het gewicht van het beleidsdomein onderwijs in het actieplan, de totstandkoming ervan, en de centrale insteek, doelstellingen en aanpak. In de volgende subsecties gaat de aandacht naar de verschillende beleidsthema's die als prominent naar voor kwamen tijdens de gesprekken met de 'bevoorrechte getuigen', zoals beleidscoördinatie en samenwerking, het versterken van kennis en expertise, en de pedagogische doorvertaling van de preventieve rol van scholen en CLB's.

3.1. De plaats van de onderwijsacties in het actieplan

Van bij aanvang was er een sterke wisselwerking tussen de onderwijsadministratie en de onderwijsverstrekkers in de vormgeving van het actieplan. Pedagogische experten uit GO! en de grote onderwijskoepels zaten mee aan de tekentafel en kregen zo de kans om het voorgestelde beleid te amenderen. Het overleg tussen onderwijsoverheid en -verstrekkers verliep constructief, met wederzijds respect en vanuit een gedeelde bezorgdheid.³²

Er is wel een opmerkelijk verschil tussen het actieplan van 2015 en de herwerkte versie uit 2017. De eerste versie kwam tot stand in een crisisperiode. Na de aanslagen in Parijs van januari 2015 werd er snel geschakeld. De hoogdringendheid die vanuit de Vlaamse regering aan de dag werd gelegd, had ook een impact op de reikwijdte van de inbreng vanuit het beleidsdomein onderwijs. Reeds langer bij de onderwijsadministratie gekende knelpunten alsook de meer urgente signalen vanop het terrein, zoals het ontbreken van een duidelijk en bereikbaar aanspreekpunt voor scholen bij de politie, werden gecapteerd en omgezet in acties. In die zin vormden de aanslagen in Parijs een trigger waardoor een aantal al of niet door de overheid gekende noden plots aan de oppervlakte kwamen. Bij de herwerking van het actieplan in 2017 was meer ruimte voor een doordachte, gedragen en geïnformeerde beleidsvoorbereiding via bevragingen van het terrein en academici.³³ Verschillende respondenten omschrijven het beleid vanaf 2015 als een intens leerproces. Zowel verzamelde data, zoals vragen gericht aan de in het leven geroepen infolijnen, als de kostbare ervaring en expertise opgedaan in de eerste twee jaar van het beleid, werden bij de herziening in 2017 meegenomen.

Een van de voornaamste aanpassingen betrof de erkenning van de rol van polarisering. Hoewel de preambule van het actieplan van 2015 aangaf *“niet in de val te (willen) trappen van het ‘culturaliseren’”*³⁴, geven verschillende respondenten aan dat het beleid toch voornamelijk aandacht had voor islamitische radicalisering.³⁵ De uitbreiding van het actieplan in 2017 met polarisering zette ook in de feiten de

deur op een kier naar de aanpak van andere vormen van gewelddadige radicalisering, waaronder die aan de extreme rechterzijde. De respondenten beoordelen dit als een belangrijke stap voorwaarts omdat die bredere aandacht ook meer herkenbaar was vanuit de onderwijspraktijk.³⁶ Het breder opentrekken van de thematiek biedt het onderwijs kortom een meer vertrouwde insteek, en polarisering is volgens de respondenten een dankbaarder en minder bedreigend begrip om mee aan de slag te gaan in de klas- en schoolpraktijk.³⁷

Dat de pedagogische opdracht voor de onderwijsactoren het uitgangspunt vormt voor de vormgeving van de onderwijsacties, blijkt uit de verdere operationalisering van de doelstellingen van het actieplan. Algemene doelstelling van de Vlaamse regering is *“jongeren en jongvolwassenen die risico lopen om te radicaliseren zo snel mogelijk te detecteren en hen zo aan boord te houden van onze samenleving”*.³⁸ Binnen het onderwijsveld legt men doelbewust de nadruk op de tweede doelstelling. Tegen een detectierol, waarin onderwijs het verlengde zou worden van politie- en veiligheidsdiensten, hebben de referentiepersonen zich steeds verzet. Dit betekent niet dat duidelijke afspraken en partnerschappen met dergelijke actoren niet belangrijk zijn in gevallen waarbij de veiligheid in het gedrang komt, wel dat de referentiepersonen vertrekken vanuit en vasthouden aan de eigen rol van het onderwijs.³⁹

Vanuit politieke en overheidshoek wordt die pedagogische visie gerespecteerd en mee uitgedragen. Volgens het kabinet van de toenmalige minister van Onderwijs ligt de uitdaging voor het onderwijs inzake gewelddadige radicalisering erin *“om iedereen mee te krijgen en klaar te maken voor de maatschappij van morgen”*⁴⁰, door verbindend te werken en sociale cohesie te versterken. Het DOV volgt deze redenering. Bijzonder betekenisvol in dit verband is dat de website van het DOV enkel het tweede lid van de algemene tweeledige actieplandoelstelling herneemt en dus enkel melding maakt van de betrachting om jongeren aan boord te houden van de samenleving.⁴¹ Hiertoe dient volgens de webpagina werk gemaakt te worden van een inclusief en democratisch wereldbeeld. De weg hiernaartoe loopt via het inzetten op een warm, open en veilig schoolklimaat. Eigenlijk liggen deze betrachtingen in lijn met de positieve vormingsopdracht van het Vlaamse onderwijs. Verschillende van de genomen maatregelen in het actieplan zijn dan ook verre van specifiek voor de preventie van gewelddadige radicalisering.⁴²

Dit roept uiteraard de vraag op of dergelijke brede ingrepen opgenomen moeten worden in een apart radicaliseringsbeleid, dan wel een structurele plaats moeten (blijven) krijgen in het reguliere onderwijsbeleid. De respondenten spreken van een moeilijk spanningsveld. Enerzijds is men zich bewust van de mogelijke neven-effecten van het meestappen in een beleid dat sterk is ingegeven vanuit

veiligheidsoverwegingen en dit ten aanzien van een fenomeen – gewelddadige radicalisering – dat vaak geassocieerd wordt met één welbepaalde religie. Anderzijds heeft het actieplan, net als de aanslagen waaruit het is voortgevloeid, gezorgd voor een toegenomen aandacht voor een breder verhaal inzake de rol van het onderwijs omtrent samenleven in (levensbeschouwelijke) diversiteit, het bevorderen van wederzijds respect en burgerschapscompetenties, het voeren van moeilijke gesprekken, enzovoort. Ideeën en geplande praktijken daaromtrent die al langer in de pijplijn zaten, raakten zo in een stroomversnelling terecht.⁴³ Vrees is evenwel dat wanneer deze *sense of urgency* rond gewelddadige radicalisering zou wegebben, ook het draagvlak en de animo voor een brede pedagogische aanpak ervan binnen het onderwijs kunnen afnemen.⁴⁴

Om de aandacht voor het thema levend te houden en verder te kunnen op de ingeslagen weg, pleiten de meeste respondenten daarom voor een verderzetting en verankering op beleidsniveau van het actieplan.⁴⁵ De voorwaarde voor verderzetting is voor de referentiepersonen wel dat het plan nog breder wordt opgevat. Niettegenstaande de uitbreiding met polarisering leeft immers de concrete aanleiding – de opkomst van IS en de van daaruit geïnspireerde terroristische aanslagen – nog te sterk door in de maatregelen die met het actieplan naar voren geschoven worden.⁴⁶

Dat uit zich niet alleen in de focus op islamitische radicalisering en de reactie daarop, maar tevens in een beperkte aandacht voor de socio-economische voedingsbodems die vaak in verband gebracht worden met gewelddadige radicalisering.⁴⁷ De gelijkekansenproblematiek blijft echter een minstens zo belangrijke uitdaging in dit verhaal.⁴⁸ Het kabinet van de voormalige minister van Onderwijs lijkt zich bewust van deze tekortkoming te zijn. Vanuit eenzelfde redenering als die van de referentiepersonen wordt daar gepleit voor een verdere verbreding van het actieplan, waarbij het zwaartepunt komt te liggen op het bevorderen van samenleven in een (super)diverse maatschappij. Dit impliceert dat het beleidsdomein onderwijs en de Vlaamse overheid in het algemeen opnieuw meer terugvallen op de kernopdrachten van het onderwijs en van het veiligheidsaspect stilaan overstappen naar het meer sociale aspect.⁴⁹

3.2. Beleidscoördinatie en -samenwerking

Een eerste thema in de implementatie van het actieplan in het onderwijs is de inzet op beleidscoördinatie en samenwerking. De verwezenlijkingen op dit vlak vloeien grotendeels voort uit de beleidslijn 'coördinatie en samenwerking in de uitvoering'.⁵⁰ Volgens de Vlaamse regering vraagt de aanpak van gewelddadige

radicalisering inspanningen en inzet vanuit de verschillende beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid en afstemming tussen de diverse beleidsniveaus (lokaal, regionaal, federaal en Europees).⁵¹ Ook het beleidsdomein onderwijs is hierin een cruciale partner.

Vlaams Platform Radicalisering en aanspreekpunten als schakels voor externe coördinatie

Het onderwijs is een belangrijke speler in de beleidsdomeinoverschrijdende aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisering die het actieplan naar voor schuift. Het actieplan betreft het aldus in samenwerkingen en afstemmings-oefeningen met allerlei aan het onderwijs externe beleidspartners. Het Vlaams Platform Radicalisering, gecoördineerd door het ABB, is hiertoe een van de voor-naamste vehikels. Dit platform is samengesteld uit aanspreekpunten aangeduid binnen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen betrokken in het actieplan, waaronder het DOV. Daarnaast zetelen er in functie van de afstemming met de federale overheid en lokale overheden tevens vertegenwoordigers van het OCAD, de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de VVSG. Het platform is operationeel sinds januari 2015, dus nog voor het eerste actieplan in voege trad, en komt maandelijks samen. Het heeft onder meer tot doel informatie te delen, de vooruitgang van het actieplan te bespreken en acties te coördineren.⁵²

Volgens het aanspreekpunt van het DOV speelt dit platform een grote rol in de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Het is niet alleen een geschikt medium om op Vlaams niveau gecoördineerd op te treden, maar ook een meerwaarde voor het specifieke beleid binnen onderwijs. Het brengt een olievlek-effect teweeg wanneer informatie uit het platform doorsijpelt naar het onderwijsveld. Bovendien kunnen gezamenlijke acties vorm krijgen dankzij het interpersoonlijke contact in het platform.⁵³ Diverse respondenten beamen dat de beleidsdomeinoverstijgende aanpak een belangrijke verdienste is van het actieplan. De geest van samenwerking die het – mede ingegeven door een breed gedeelde bezorgdheid omtrent de thematiek – tot stand heeft gebracht, laat zich overigens niet alleen op Vlaams niveau gevoelen, maar opent ook deuren om op lokaal niveau de handen in elkaar te slaan en samen te werken over beleidsdomeinen heen.⁵⁴ Het aanspreekpunt binnen het DOV is verantwoordelijk voor de coördinatie van de samenwerking met alle aan het onderwijs externe actoren.

Concrete samenwerkingen met externe beleidspartners

Enkele concrete samenwerkingen tussen onderwijs en andere actoren, die in het zog van het actieplan tot stand kwamen, springen in het oog. Zo faciliteert het actieplan meer dan ooit afstemming met veiligheidsactoren. In tegenstelling tot het overleg op Vlaams niveau is samenwerking met dergelijke diensten wel ad hoc en in functie van concrete bezorgdheden. Volgens het kabinet van de minister van Onderwijs zijn er goede contacten met justitie, het OCAD en de Staatsveiligheid. Met die laatste werd een samenwerkingsprotocol afgesloten met praktische afspraken voor de onderlinge uitwisseling van informatie en persoonsgegevens.⁵⁵ OCAD, Staatsveiligheid en politie toonden zich verder bereid tot diverse afstemmings- en vormingsmomenten met onderwijsactoren. Vermeldenswaardig hier is de CoPPRa (*Community Oriented Policing Preventing Radicalisation and Terrorism*) light opleiding die de politie uitrolde voor onder meer onderwijsinspecteurs, referentiepersonen binnen GO!, onderwijskoepels en CLB-netten en het Netwerk Islamexperten. Deze opleiding is gericht op het aanbieden van handvatten, informatie en ondersteuning in het kader van gewelddadige radicalisering. Belangrijk is dat er daarnaast ook ruimte werd gemaakt voor wederzijdse uitwisselingsmomenten tussen politie en het DOV om beide sectoren te informeren over elkaars finaliteit en werking.⁵⁶

Het meest tastbare resultaat van de opgedreven afstemming met politiediensten is de inzet vanuit onderwijsminister en -administratie op een effectievere implementatie van de federale omzendbrief PLP 41. Deze omzendbrief uit 2007 had aanvankelijk tot doel de samenwerking te verbeteren tussen scholen en politie in de aanpak van jeugdcriminaliteit en fenomenen zoals spijbelen. Hiertoe werd aan de lokale politiediensten gevraagd om een vast aanspreekpunt aan te stellen voor scholen. Na de terroristische aanslagen op Charlie Hebdo werd vanuit het DOV gecommuniceerd dat scholen hiervan gebruik konden maken voor vragen omtrent gewelddadige radicalisering. Snel werd duidelijk dat voor vele Vlaamse (1 op 3) en Brusselse (1 op 2) scholen het aanspreekpunt bij de politie onbekend of onbestaande was. Begin 2018 werd in samenspraak met de Vaste Commissie van de Lokale Politie een beveiligde online databank gelanceerd met de gegevens van de vaste aanspreekpunten bij de politie en van de schooldirecties.⁵⁷ Volgens het aanspreekpunt binnen het DOV is deze databank een belangrijke stap voorwaarts voor een efficiëntere samenwerking met de politie, zonder dat dit evenwel mag betekenen dat onderwijs een verlengstuk van de politie wordt.⁵⁸

Omdat heel wat van de problemen op het vlak van samenwerking en wederzijdse bekendheid zich in Brussel situeerden, initieerde het actieplan ook uitwisselingsmomenten tussen de zes Brusselse politiezones, Brusselse scholen,

onderwijskoepels/GO! en het DOV. Doel hiervan was het maken van goede werkafspraken.⁵⁹ Volgens het kabinet Onderwijs zijn er wel stappen naar elkaar toe gezet, maar loopt deze samenwerking nog niet altijd optimaal.⁶⁰

Ook tussen onderwijs en regionale en lokale actoren vinden sectoroverschrijdende uitwisselingen plaats. In de Vlaamse provincies werd werk gemaakt van afstemming met en toelichtingen aan de lokale besturen. Daarnaast stemt het aanspreekpunt binnen het DOV regelmatig af met onder meer het Centraal Meldpunt Antwerpen en de preventiedienst van de stad Gent, die reeds langer werken rond het thema gewelddadige radicalisering. Dit laat toe ervaringen te delen en werkafspraken te maken.⁶¹ Ook hier valt de specifieke inzet op Brussel op. Een intersectorale werkgroep Brussel-Vlaamse Rand, samengesteld uit het DOV, het Departement Cultuur Jeugd en Media (DCJM), Sport Vlaanderen, de VGC en het Brussels Gewest, werd in het leven geroepen om de noden in deze regio in kaart te brengen, informatie uit te wisselen en een aanbod voor jongeren te ontwikkelen.⁶² Dit resulteerde in een draaiboek specifiek voor Brussel.⁶³

Een andere beleidsmatige afstemming waarop het actieplan specifiek inzet is deze tussen onderwijs en welzijn. Hiertoe riep het actieplan een specifieke kennis- en expertencel in het leven met praktijkwerkers uit beide beleidsdomeinen. De cel komt een viertal keer per jaar samen en wordt voorgezeten door de referentiepersoon radicalisering en polarisering uit het GO!. De aanspreekpunten binnen het DOV en het Departement Welzijn vervullen de rol van secretaris. Doel van de cel is de beleidsaanpak binnen het actieplan inhoudelijk te voeden en advies te verlenen over de verdere uitrol ervan, met name wat onderwijs en welzijn betreft. Thema's die de afgelopen jaren aan bod kwamen, zijn onder meer informatiedeling en vertrouwen, extreemrechts en polarisatie, beeldvorming en risicotaxatie en terugkeerders.⁶⁴ Dat deze cel bestaat is volgens verschillende respondenten erg zinvol.⁶⁵ Het is evenwel niet altijd evident steeds alle leden van de cel samen te brengen, niet in het minst vanwege de gevulde agenda's van de experts op het terrein. Voor de samenwerking met welzijnsactoren in concrete dossiers wordt vaak gekeken naar het CLB, dit vanuit de draaischijffunctie die het hoort te vervullen.⁶⁶ De CLB's kampen echter met een aantal structurele noden die deze werking ernstig kunnen belemmeren (zie hieronder).

Tot slot tracht het actieplan samenwerking te faciliteren tussen onderwijs en middenveldorganisaties. Binnen de beleidslijn 'mobiliseren van het middenveld' worden maatregelen opgezet omtrent de ondersteuning van ouders en familie, lotgenotengroepen, en de Vlaamse Scholierenkoepel. Samen met die laatste wordt nagegaan hoe *peer support* – jongeren die leeftijdsgenoten met vragen en problemen ondersteunen – een rol kan spelen in het kader van polarisering. Aan de slag gaan

met het thema polarisering is ook opgenomen in de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de ouderkoepels.⁶⁷ Uiteenlopende samenwerkingsverbanden worden geïnitieerd met actoren uit de moslimgemeenschap, zoals diverse acties waarin de Moslimexecutieve als partner betrokken is of via de financiering van het Netwerk Islamexperten en de Vilvoordse vzw 1001 Schakels. Het jeugdwerk is een andere belangrijke middenveldactor tot wie het DOV toenadering zoekt, zij het volgens verschillende van de respondenten vaak nog onvoldoende.⁶⁸

Aanspreekpunt en werkgroep als schakels voor interne coördinatie

In de externe samenwerkingen viel reeds de rol op van het aanspreekpunt binnen het DOV. Ook op het vlak van samenwerking en informatieverspreiding binnen de onderwijssector is het een cruciale schakel volgens de geïnterviewde respondenten. Volgens alle referentiepersonen van GO!, de onderwijskoepels en CLB-netten doet het dit op een verdienstelijke en plichtsbewuste manier, met respect voor de autonomie van de koepels en netten. Elk van de geïnterviewde referentiepersonen, alsook het kabinet van de voormalige minister van Onderwijs, spreekt een grote waardering uit over de manier waarop het zich van zijn taak kwijt.

Onder het voorzitterschap van het aanspreekpunt vinden maandelijkse vergaderingen plaats van de Werkgroep Radicalisering en Polarisering binnen het leerplichtonderwijs. Deze werkgroep is samengesteld uit het aanspreekpunt en de referentiepersonen aangeduid binnen GO!, de onderwijskoepels en de CLB-netten. Desgevallend sluit het kabinet van de minister van Onderwijs aan. Daarnaast worden ook de twee vanuit het actieplan binnen het onderwijs opgezette pioniersprojecten betrokken. De coördinator van het Netwerk Islamexperten is een vast lid van de werkgroep. Wanneer geagendeerd, sluit ook een vertegenwoordiger van Arktos vzw aan bij de vergadering om het verloop van Project Connect toe te lichten.⁶⁹ De werkgroep werd opgericht in functie van overleg, informatiedoorstroming en kennisdeling.⁷⁰ Elke vergadering start met een vorming, bijvoorbeeld door de Staatsveiligheid of het Netwerk Islamexperten, gevolgd door concrete agendapunten, delen van expertise en bespreken van casussen.⁷¹ Bijzonder waardevol is de rechtstreekse link van de werkgroep met het Radicalisation Awareness Network (RAN) van de Europese Commissie. De referentiepersoon van het GO! is tevens covoorzitter van de *Education Working Group* binnen het RAN (RAN-EDU). Zo bereiken ook Europese expertise en ervaring inzake gewelddadige radicalisering en polarisering de referentiepersonen.⁷²

Alle bevoorrechte getuigen ervaren de Werkgroep Radicalisering en Polarisering als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van het actieplan. Het is een lerend netwerk, waarin expertise en ervaringen opgebouwd en gedeeld, en thema's vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden. De koepel- en netoverstijgende samenstelling van de werkgroep is de katalysator geweest voor gezamenlijke output, zoals het *Cahier Radicalisering* bestemd voor alle CLB-medewerkers ongeacht hun affiliatie. De systematische samenkomsten tussen de werkgroepleden smeedde een bijzondere band. Dit werd in de hand gewerkt door de urgentie van de problematiek, maar ook door een gedeelde basisvisie onder de deelnemers omtrent de rol van het onderwijs in het kader van gewelddadige radicalisering en polarisering.⁷³

Bovendien tonen recente voorbeelden aan dat de Werkgroep Radicalisering en Polarisering ook geschikt is om met nieuwe uitdagingen om te gaan. Zo ontwikkelde de werkgroep recent een plan van aanpak voor scholen en CLB's die geconfronteerd worden met uit het Syrisch-Iraakse conflictgebied teruggekeerde kinderen. De totstandkoming hiervan is illustratief voor de potentiële meerwaarde van de door het actieplan gefaciliteerde samenwerking, zowel binnen het onderwijs als met externe partners. Inlichtingen vanuit het OCAD met betrekking tot de terugkeer van twee kinderen uit het conflictgebied werden gedeeld met het aanspreekpunt binnen het DOV. Aangezien deze situatie voor de scholen en CLB's concrete uitdagingen met zich meebrengt (ontbreken van geboortebewijs, afwezigheid van vaccinaties, media-aandacht, reacties van andere ouders), werden de referentiepersonen van de desbetreffende onderwijskoepel en het CLB-net op de hoogte gebracht.⁷⁴ Koepel- en netoverstijgende besprekingen vonden plaats in de werkgroep, onder meer op basis van input vanuit RAN-EDU.⁷⁵ Ook werd nauw afgestemd met het Agentschap Jongerenwelzijn dat het stappenplan voor onderwijs integreerde in een eigen draaiboek.⁷⁶ De uitkomst hiervan heeft structurele effecten. De in de werkgroep opgedane en gedeelde inzichten zorgen er voor dat de onderwijskoepels en CLB-netten voorbereid zijn en korter op de bal kunnen spelen wanneer deze situatie zich in de toekomst zou herhalen.

3.3. Versterken van kennis en expertise

Het Vlaamse actieplan betreft het onderwijs niet alleen in een partnerschap met andere beleidsdomeinen. Ook binnen de inherent diverse onderwijssector zelf poogt het de samenwerking te optimaliseren, dit teneinde informatie en expertise vlot te laten doorstromen naar de onderwijspraktijk. Centrale doelstelling is om op die manier zowel aan bewustwordings- als aan praktische en inhoudelijke deskundigheidsbevordering te doen bij leerkrachten, CLB'ers en andere

onderwijsprofessionals.⁷⁷ Het zal niet verbazen dat heel wat van de maatregelen die zich hierop richten terug te vinden zijn in de beleidslijn ‘versterken van kennis en expertise’ van het actieplan van 2017. Hoewel niet letterlijk opgenomen in het actieplan kwam in de interviews een specifieke achterliggende motivatie naar boven, met name het spanningsveld tussen handelingsverlegenheid en handelingsdrang waarmee onderwijsprofessionals op het terrein kamp(t)en, in het bijzonder in de fase onmiddellijk na de aanslagen van 2016.⁷⁸

Bottom-up hulplijnen en vragen

De rol van het aanspreekpunt en de referentiepersonen beperkt zich niet tot de maandelijkse besprekingen in de werkgroep. Het actieplan geeft hen ook een aantal opdrachten op het vlak van kennis- en expertisedeling. In de eerste plaats fungeren zij als ‘hulplijn’ voor al dan niet prangende onderwijsgerelateerde vragen rond gewelddadige radicalisering en polarisering. Zoals de functietitel doet vermoeden, staat het aanspreekpunt hiertoe vanuit het DOV rechtstreeks ter beschikking van scholen en CLB's. Om de vragen uit het veld te stroomlijnen werd onmiddellijk na de aanslagen op Charlie Hebdo een deradicaliseringsmailbox geopend op het departement. Deze wordt beheerd door het aanspreekpunt.⁷⁹

Toen we dit onderzoek voerden, waren er op de vermelde mailbox reeds meer dan 1000 vragen toegekomen. Vooral in de beginperiode lag het aantal vragen per week bijzonder hoog, wat tekenend is voor de veelheid aan bezorgdheden die op dat moment in het onderwijs leefden. De vragen zijn in hoofdzaak afkomstig uit secundaire scholen – wat “niet onlogisch” is, aldus het aanspreekpunt, “omdat je nu eenmaal met pubers zit”.⁸⁰ CLB's richten zich minder tot het aanspreekpunt, en als ze dit doen, gebeurt dit rond meer gespecialiseerde kwesties zoals uithuwelijken of genitale verminking. Daarnaast komen af en toe vragen toe vanuit externe partners zoals lokale besturen, moskeeverenigingen en politiediensten.⁸¹ Zij peilen voornamelijk naar het bestaande aanbod binnen het onderwijs of hebben vragen omtrent onderwijsregelgeving.⁸² De mailbox is niet het enige medium waarlangs het aanspreekpunt voeling krijgt met wat er leeft op het terrein. Ook telefonisch worden soms vragen gesteld, of het wordt aangesproken tijdens een van zijn vele toelichtingen op studiedagen of vormingen. Het aanspreekpunt ziet in deze laagdrempelige toegang tot de onderwijsadministratie een grote meerwaarde:

“Ik merk zelf hoe belangrijk het ook is om regelmatig overal te kunnen gaan spreken, want als je gaat spreken dan ben je effectief aanspreekpunt. Na afloop krijg je mensen hun verhalen, ook van mensen die dat misschien allemaal niet

op mail willen zetten of het ook niet zo ernstig vinden ... Ik vind het belangrijk om als overheid naar buiten te komen en zo veel mogelijk je verhaal te brengen, omdat er zo een wisselwerking is en je op die manier ook je voelsprietten maximaal kan gebruiken.”⁸³

Daarnaast laten de rechtstreekse linken naar en nauwe samenwerking met de referentiepersonen het aanspreekpunt toe om de vinger aan de pols te houden. De referentiepersonen hebben binnen hun eigen koepel of net de functie om interne ondersteuning te voorzien voor directies, leerkrachten en CLB-medewerkers op het vlak van gewelddadige radicalisering en polarisering.⁸⁴ Op dit tussenniveau zijn zij met andere woorden eveneens belangrijke aanspreekpunten voor vragen uit de onderwijspraktijk. Hun contactgegevens circuleren op verschillende websites en in diverse publicaties. Het voordeel hiervan is dat scholen en CLB's niet noodzakelijk de stap naar de overheid dienen te zetten, maar in hun eigen vertrouwde koepel of net toegankelijke experts vinden die het thema in de vingers hebben, een goed overzicht bewaren over het beleid en aanbod, en concrete handreikingen kunnen geven in het licht van het eigen pedagogische project. Volgens de respondenten is dit dan ook een positieve verwezenlijking van het actieplan. Experts die pedagogische ondersteuning bieden in deze gevoelige en gemediatiseerde thema's zijn nodig, aangezien niet kan worden verwacht dat elke school of elk CLB deze specifieke expertise zelf ontwikkelt.⁸⁵

Tel bij het aanspreekpunt en de referentiepersonen de talrijke andere actoren die vanuit het onderwijs geraadpleegd kunnen worden voor vragen omtrent de thema's gewelddadige radicalisering en polarisering, zoals pedagogische begeleiders, het Netwerk Islamexperts en lokale deradicaliseringsambtenaren, en het wordt duidelijk dat een veelheid aan mogelijke 'hulplijnen' ter beschikking staat van het onderwijsveld. Over wanneer en aan wie in het algemeen welk soort vragen gesteld worden, kon geen eenduidig beeld gevormd worden op basis van de afgenomen interviews. Voor een stuk lijken de infostromen af te hangen van de lokale context, manier van werken en contacten van scholen en CLB's. Vanuit de grotere steden, die reeds vroeg geconfronteerd werden met geradicaliseerde leerlingen en hieromtrent structuren zijn gaan opzetten (bijvoorbeeld Antwerpen en Vilvoorde), lijkt in dergelijke casussen minder snel naar de centralere hulplijnen gegrepen te worden.⁸⁶ Dergelijke parallelle infostromen kunnen echter risico's inhouden op compartimentering van informatie. Het actieplan vraagt daarom aan aanspreekpunt en referentiepersonen om informatie maximaal uit te wisselen en af te stemmen.⁸⁷ Dit gebeurt vooral via de Werkgroep Radicalisering en Polariseren en volgens het aanspreekpunt wordt hierdoor versnippering vermeden.⁸⁸ Voorts voorziet het actieplan in regelmatig overleg tussen het aanspreekpunt en de hulplijnen uit andere sectoren (bijvoorbeeld lokale

deradicaliseringsambtenaren) met het oog op beleidsdomeinoverstijgende afstemming van elkaars werking en afspraken rond correcte doorverwijzing.⁸⁹

Betekenisvolle inhoudelijke verschuivingen kunnen worden vastgesteld in de vragen die gericht worden aan de ‘hulplijnen’. Tot recent hadden nagenoeg alle vragen in de deradicaliseringsmailbox volgens het aanspreekpunt betrekking op levensbeschouwing, meer bepaald de islamitische godsdienst. Aanvankelijk bereikten vooral acute – of als dusdanig gepercipieerde – vragen en bezorgdheden het aanspreekpunt.⁹⁰ In deze meldingen kon sprake zijn van daadwerkelijk onrustwekkende ontwikkelingen, zoals leerlingen die in contact stonden met netwerken waar de gewapende strijd gepredikt werd of die dreigden te vertrekken naar Syrië en Irak.⁹¹ Maar dat was zeker niet altijd het geval, en het gebeurde soms dat “een vraag over omgaan met verschil werd geplaatst binnen een kader van extremisme.”⁹² In de beginperiode van de mailbox bleken dus niet alleen daadwerkelijk acute situaties onder de noemer van gewelddadige radicalisering te worden geplaatst en geproblematiseerd. Zo deelde het aanspreekpunt ons mee in het verleden telefoons te hebben gekregen van scholen die aangeven misschien met een probleem van radicalisering te zitten omdat jongeren al dan niet met hun familie aan de ramadan deelnamen.⁹³ Dat er in dergelijke gevallen contact werd gezocht via de mailbox, is tekenend voor het spanningsveld tussen handelingsverlegenheid en handelingsdrang waarmee onderwijsprofessionals kampten in wat een respondent de ‘verontzekerende periode’ na de aanslagen van 2016 noemt.⁹⁴ Enerzijds werkten de maatschappelijke paniek omtrent gewelddadige radicalisering en de religieuze verpakking verlamdend in situaties die vaak te herleiden waren tot puberaal gedrag of de identiteitszoektocht van adolescenten met een migratieachtergrond. Anderzijds kon de handelingsverlegenheid ook omslaan in handelingsdrang, wat zich vertaalde in een al te snel inschakelen van veiligheidsactoren door scholen.⁹⁵ Uit de interviews blijkt dat intussen een hele weg is afgelegd en dat dit spanningsveld zich vandaag minder scherp zou stellen.⁹⁶

Hoewel daadwerkelijk acute vragen nooit helemaal verdwenen, namen gaandeweg minder urgente diversiteitsvraagstukken de bovenhand in de deradicaliseringsmailbox. In een poging om dergelijke vragen los te koppelen van radicalisering opende het DOV een tweede mailbox specifiek voor diversiteitsgerelateerde vragen. Tot op heden heeft deze mailbox, eveneens beheerd door het aanspreekpunt, evenwel nog maar een beperkt bereik. Ondertussen blijven diversiteitsvraagstukken wel binnenkomen op de deradicaliseringsmailbox.⁹⁷

Een tweede inhoudelijke verschuiving voltrekt zich sinds kort. In de deradicaliseringsmailbox en bij de referentiepersonen komen met name meer signalen toe uit extreemrechtse hoek. Voorbeelden zijn racistische uitspraken, facebookgroepen

waarin haatboodschappen gedeeld worden, nazisymbolen, leerlingen die niet meer met jongeren met een migratieachtergrond in de klas willen zitten, enzovoort.⁹⁸ De referentiepersonen zien grote gelijkenissen met de signalen en het proces inzake islamitische radicalisering:

“Vanuit pedagogisch oogpunt vind ik dat allemaal zeer vergelijkbaar, het gaat om het uiten van extremistische, zeer radicale opvattingen waarvan je voelt dat men op zijn minst over een grens gaat van wat wij in het grote gemeengoed maatschappelijk tolereren.”⁹⁹

Dergelijke signalen komen ook uit zogenaamde witte scholen en scholen gelegen in minder verstedelijkte gebieden. Hier was voorheen nog geen sprake van grote verontrusting omtrent gewelddadige radicalisering.¹⁰⁰ De respondenten geven aan dat zij, gegeven de toenemende maatschappelijke polarisering, reeds langer aanvoelden dat ook extreemrechts aan een opgang bezig is. Kantelpunt is de veelbesproken Pano-reportage over Schild & Vrienden van september 2018. Deze vormde een belangrijke katalysator om signalen hieromtrent ook daadwerkelijk aan de oppervlakte te brengen. Enerzijds genereerden de onthullingen niet alleen een golf van verontwaardiging, maar zorgden zij schijnbaar evenzeer voor een lagere drempel – ook bij leerlingen – om rechts-extremistische boodschappen te repliceren.¹⁰¹ Anderzijds zorgde de reportage ervoor dat leerkrachten ook sneller de link gingen leggen met radicalisering. Dat het aantal in de deradicaliserings-mailbox binnenkomende signalen van die aard nog altijd ruim de minderheid betreft, wijst er evenwel op dat dit vooralsnog slechts schoorvoetend is.¹⁰²

Opvallend is dat signalen rond extreemrechts binnen het onderwijs schijnbaar minder verontrusting teweegbrengen dan deze rond islamitische radicalisering, in het bijzonder in de onmiddellijke nasleep van de aanslagen. Scholen lijken dit met andere woorden minder (snel) te problematiseren.¹⁰³ Een respondent verwoordt het als volgt:

“Ik merk dat als die melding dan bij mij gebeurt, dat eigenlijk al heel veel docenten of heel veel leerkrachten daar al veel langer van op de hoogte waren, maar denken: ‘ja, het zijn pubers, dat is allemaal toch zo erg niet’.”¹⁰⁴

Het spanningsveld tussen handelingsdrang en handelingsverlegenheid kan hier leiden tot handelingspassiviteit. Dit houdt uiteraard risico's in want dubbele standaarden kunnen stigmatisering en polarisering in de hand werken: *“Je mag niet met twee maten en twee gewichten werken, want dan creëer je opnieuw die voedingsbodem”*.¹⁰⁵ Bovendien betekent inactie dat met de grieven van deze leerlingen vanuit pedagogisch perspectief niet op een constructieve manier aan de slag

wordt gegaan. De respondenten zien evenwel ook kansen indien deze situatie wordt aangegrepen om het debat te verbreden van een enge benadering, die enkel oog heeft voor religieuze radicalisering, naar polarisering en alle vormen van gewelddadige radicalisering. Het feit dat leerlingen die zulke overtuigingen hebben deze ook uiten, creëert immers openheid om dat gesprek aan te gaan.¹⁰⁶

Top-down communicatie en vorming

Het promoten van een brede benadering van radicalisering en polarisering – en het temperen van het spanningsveld tussen handelingsverlegenheid en handelingsdrang – is tevens een belangrijke betrachting die in het licht van het actieplan in diverse documenten en vormingen wordt ontwikkeld. Die laatste werden via allerhande kanalen ter beschikking gesteld van leerkrachten, CLB-medewerkers en directies. Hiermee is getracht om de expertise opgedaan door aanspreekpunt en referentiepersonen te laten doorsijpelen naar het brede onderwijsveld. Deze expertise is het resultaat van de besprekingen in de Werkgroep Radicalisering en Polarisering en de vele door haar leden gevolgde opleidingen, bijvoorbeeld rond polarisatiemanagement, weerbaarheid (BOUNCE – vzw Arktos) en positieve identiteitsontwikkeling (vzw Motief). Daarnaast deden zij kostbare praktijkervaring op naar aanleiding van de vraaggestuurde bijstand vanuit hun functie van ‘hulp-lijn’. Alle geïnterviewde respondenten zijn overtuigd van de meerwaarde van het ‘olievlekmodel’ dat op die manier via het actieplan werd opgezet.

In de eerste plaats werd fors geïnvesteerd in informatieverbreiding via het aanspreekpunt en het DOV. Het aanspreekpunt sprak bijvoorbeeld op een brede waaier aan studiedagen en vormingen voor mensen uit de onderwijspraktijk (bijvoorbeeld georganiseerd door een school, inspectie, Lokaal Overlegplatform (LOP), lokaal bestuur). Het departement organiseerde daarnaast zelf verschillende vormingsmomenten, dit in samenwerking met externe partners zoals de VVSG. In gespecialiseerde publicaties zoals Welwijs werd het gevoerde beleid uiteengezet. Ook online werden informatie en materialen verspreid. Zo lanceerde het departement een specifieke pagina rond radicalisering en polarisering op zijn algemene website (onderwijs.vlaanderen.be). Klasse.be stelde dan weer een multimediaal dossier radicalisering ter beschikking van onderwijsprofessionals. Via live chatsessies konden zij er (desgewenst anoniem) vragen stellen aan experts. In de nasleep van de aanslagen in Parijs en Brussel werden tevens extra elektronische nieuwsbrieven verspreid naar directies, CLB's en leraren.¹⁰⁷

De concrete insteek van de via deze kanalen verspreide informatie is erg uiteenlopend. Het gaat niet alleen over toelichtingen inzake het gevoerde beleid rond

gewelddadige radicalisering. Ook kan er duiding worden teruggevonden bij het fenomeen en de preventieve rol van het onderwijs, tips rond signaalherkenning, en informatie over hulp- en leermiddelen (waaronder de contactgegevens van veiligheidspartners, het Netwerk Islamexperten, de deradicaliseringsmailbox en de meer recente diversiteitsmailbox). Een van de centrale boodschappen hierin is volgens het aanspreekpunt steevast *“schoenmaker, blijf bij uw leest, dus het preventieve luik en het onderwijsluik in het algemeen”*.¹⁰⁸ Onderwijsprofessionals worden dus niet aangespoord om een detectierol op te nemen. Dit wordt als volgt beaamd door een referentiepersoon: *“In de breedte denk ik eigenlijk niet dat leraren het gevoel hebben dat ze die politiemanagerrol op zich moeten nemen.”*¹⁰⁹ Net als bij de binnenkomende vragen in de deradicaliseringsmailbox kan ook in de informatieverspreiding vanuit het departement een zekere verbreding van de scope worden vastgesteld. In de onmiddellijke nasleep van de aanslagen lag het zwaartepunt vooral bij crisiscommunicatie, specifieke informatie over het fenomeen gewelddadige radicalisering, het daar tegenover ontwikkelde beleid en contactgegevens van partners. Nadien ging via deze kanalen evenwel ook aandacht uit naar bredere topics zoals polarisering, diversiteitsvraagstukken (bijvoorbeeld suggesties om met de ramadan om te gaan tijdens de examenperiode), gesprekstechnieken voor controversiële thema's en tips om te werken aan een warm schoolklimaat.¹¹⁰

Illustratief voor deze verbreding is de bijwerking van een van de voornaamste outputs van het DOV in het kader van het actieplan: een lijvig document met handvatten om leerkrachten, CLB-medewerkers en directies te ondersteunen. Waar de eerste versie van 2016 nog voornamelijk bestond uit een oplijsting van mogelijke preventieve acties/partners – met inbegrip van de coördinaten van de verschillende referentiepersonen – en anderzijds handreikingen voor wat te doen bij verontrustende situaties, valt op hoe dit alles in de op het moment van schrijven laatste versie van 22 oktober 2018 uitgebreid wordt met polarisering en ingebed wordt in een breder pedagogisch verhaal.¹¹¹ Concrete preventieve acties en partners worden hier gekaderd binnen een ruimere beschouwing over de rol van het onderwijs inzake gewelddadige radicalisering en polarisering.

Ook de referentiepersonen binnen GO! en de onderwijskoepels hebben heel wat inspanningen geleverd om hun leerkrachten, medewerkers en directies te versterken. Allerhande vormingen en nascholingen werden opgezet of ingevuld vanuit de thema's gewelddadige radicalisering en polarisering. De verschillende onderwijsverstrekkers gingen hier op een eigen manier mee aan de slag. Binnen het GO! werd in maart 2016 een eigen prioritair Actieplan ter Preventie van Radicalisering gelanceerd. In het kader hiervan opteerde men voor de aanstelling van twee sleutelfiguren per school en scholengroep (in totaal meer dan 1.200 sleutelfiguren). Het Bijzonder Decreet en de structuur van het GO! met 26 scholengroepen

maakten het mogelijk kort op de bal te spelen en participatief en proactief geschakeld samen te werken. Alle 26 scholengroepen agendeerden het thema, wat normaliter niet evident is maar gezien de crisis toch lukte, en kregen een basisopleiding rond radicalisering en de (preventieve) aanpak ervan.¹¹² Nadien werden zij specifiek bijgeschoold rond polarisatiemanagement en recent ook rond extreem-rechts. Centraal, binnen de pedagogische begeleidingsdienst van het GO!, is verder een team opgeleid om scholen verder te ondersteunen bij het uittekenen van een preventiebeleid op maat in functie van de schoolcontext.

Een specifiek nascholingstraject rond polarisering werd uitgerold voor alle leerkrachten islam binnen het GO!, dit in samenwerking met de onderwijsinspectie islam. Tijdens deze vorming voor islamleraars werd heel expliciet de link gelegd naar het pedagogische project van het GO!, met als motto 'Samen leren samenleven', en de leerlijn rond actief burgerschap. Naast specifieke vormingen voor bepaalde doelgroepen is er binnen het GO! eveneens een vrijblijvend nascholingsaanbod rond radicalisering en polarisering. Vanuit het pedagogische project van het GO! legt het eigen prioritaire actieplan ook voortdurend linken met bredere thema's zoals mediawijsheid en actief burgerschap.¹¹³ De pedagogische invulling van de leerlijn rond actief burgerschap is voor het GO! het preventiemiddel bij uitstek.¹¹⁴

Binnen het Katholiek Onderwijs Vlaanderen, de Onderwijsvereniging van Steden en Gemeenten (OVSG) en het Overlegplatform Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO) werd niet geopteerd voor verankerde opleidingen. Het KOV opereert traditioneel vraaggestuurd en organiseerde een vrijblijvende 'Ronde van Vlaanderen' voor onder meer directies, pedagogisch begeleiders en middenkaders met als thema 'Radicalisering insluiten'. De insteek ervan was informeren en uitnodigen tot een bredere, preventieve, pedagogische benadering zoals uitgewerkt in de gelijknamige visietekst.¹¹⁵ Deze ronde werd nadien herhaald, maar dan vooral met polarisatie als insteek.¹¹⁶ Vanuit de ambitie om "dit thema niet te verbijzonderen" hield ook de OVSG vast aan de reguliere werking. Net zoals rond andere thema's werd een interne vorming voorzien voor de pedagogisch begeleiders en ankerfiguren die ter beschikking staan van de scholen.¹¹⁷

De benadering van Katholiek Onderwijs Vlaanderen en de OVSG verschilt aldus enigszins van die van het GO!. In het GO! vertrekt men eerder vanuit de specifieke problematiek van radicalisering en de vraag hoe hierop te reageren. Het veiligheidsperspectief wordt hier met andere woorden proactiever binnengebracht in scholen. Belangrijk is wel dat zowel het GO!, Katholiek Onderwijs Vlaanderen als de OVSG van bij aanvang getracht hebben om het thema breder open te trekken. In de oplijsting van de vormingen opgezet in het kader van het actieplan uit dit

zich in een verwijzen naar een brede pedagogische insteek (bijvoorbeeld. burgerschapseducatie, verbindend schoolklimaat, dialoogvaardigheden).¹¹⁸ De referentiepersoon van de OVSG ziet wel een te benadrukken accentverschil:

“Er zijn inderdaad accentverschillen. Ik denk in de manier waarop je proactief naar de scholen toestapt vanuit deze thematiek, of dat niet doet ... Wij kiezen er voor dat zelf niet te doen. We zijn een aanspreekpunt, maar we gaan niet proactief naar scholen toestappen om het over deradicalisering te hebben.”¹¹⁹

Tot slot hebben ook de referentiepersonen van de CLB-netten ingezet op het informeren en bijscholen van hun eerstelijnswerkers in het kader van het actieplan. Net als in scholen bestond er binnen de CLB's aanvankelijk namelijk nogal wat handelingsverlegenheid om op te treden in het kader van verontrusting rond gewelddadige radicalisering.¹²⁰

Behalve specifieke vormingen over het fenomeen radicalisering en de implicaties hiervan voor de werking van CLB's (bijvoorbeeld beroepsgeheim, verontrusting en radicalisering, handelingsgericht werken), wordt vooral de ontwikkeling van twee netoverstijgende documenten door de respondenten gezien als een belangrijke verdienste. Het *Cahier radicalisering: Handvatten voor CLB-medewerkers* gaat in op het begrippenkader (radicalisering, polarisering, salafisme, enzovoort) en geeft toelichting bij het functioneren van de Werkgroep Radicalisering en Polarisering, referentiepersonen en het aanspreekpunt.¹²¹ Daarnaast werkt het een pedagogisch kader uit voor de bijdrage van (school en) CLB in de genoemde problematieken, onder meer in het kader van de door het actieplan aangemoedigde *multi-agency* en persoonsgerichte aanpak. Het biedt op die manier een antwoord op vragen als waarom iemand radicaliseert, hoe dit kan worden vastgesteld, welke begeleiding en ondersteuning er nodig is en wanneer de politie moet worden ingeschakeld. Het cahier benadrukt dat CLB-medewerkers “*geen specialist (hoeven te zijn) in het onderwerp radicalisering vooraleer men adequaat kan handelen*”.¹²² Door een basisinzicht te verschaffen en dit te koppelen aan de reguliere ondersteunende, begeleidende en hulpverlenende rol van CLB's beoogt het eventuele handelingsverlegenheid zo veel mogelijk te vermijden. Volgens de referentiepersonen slaagt het cahier hier grotendeels in en biedt het “een eerste houvast” voor CLB-medewerkers die met signalen rond radicalisering geconfronteerd worden.¹²³ Voor wat hun bijdrage in het tegengaan van polarisering op school betreft, zijn CLB's en hun referentiepersonen vandaag evenwel nog zoekende.¹²⁴ Een tweede netoverstijgend document concretiseert de positie van CLB's in de persoonsgerichte aanpak verder en bespreekt de rol van de CLB in het kader van een LIVC.¹²⁵

Alle 'bevoorrechte getuigen' zijn het eens dat de bottom-up en top-down inspanningen om eerstelijns werkers te versterken hun vruchten afwerpen. Volgens hen is de handelingsverlegenheid, die aanvankelijk bij heel wat leerkrachten, directies en CLB's aanwezig was, aanzienlijk afgenomen.¹²⁶

3.4. Pedagogische doorvertaling van de preventieve rol van school en CLB

Het actieplan zet een aantal structuren op om samenwerking – zowel intern als extern – te bevorderen, en om eerstelijns werkers in scholen en CLB's te versterken. Naast deze meer procedurele ingrepen heeft het binnen het onderwijs ook een belangrijke inhoudelijke dynamiek op gang gebracht. Met het thema gewelddadige radicalisering en het actieplan als stimuli zijn bredere visies tot stand gekomen over de eigen rol en algemene preventieve waarde van onderwijs, alsook de plaats ervan in een persoonsgerichte (desgevallend *multi-agency*) aanpak. Deze pedagogische doorvertaling is vooral het initiatief en werk van de koepels en netten zelf. De onderwijsoverheid en -administratie speelden hierin een eerder faciliterende rol.

Van een algemene, welzijnsgerichte benadering ...

Een belangrijk document is de *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, die het DOV ontwikkelde in het kader van het actieplan.¹²⁷ Zij plaatsen de rol van het onderwijs inzake gewelddadige radicalisering en polarisering in een breed preventief kader. De handvatten hanteren een procesbenadering van gewelddadige radicalisering. Die benadering gaat uit van een voorfase, waarin doorgaans onrechtvaardigheidsgevoelens de voedingsbodem leggen, en het eigenlijke proces, dat in toenemende mate leidt naar de aanvaarding en het gebruik van geweld. Vertrekkende vanuit die visie ziet het departement twee belangrijke verantwoordelijkheden voor het onderwijs. Enerzijds dient het de voedingsbodem voor gewelddadige radicalisering te verkleinen. Preventieve maatregelen moeten daarom aansluiten bij het streven “naar een inclusieve samenleving waar er respect is voor diversiteit en waarin elkeen dezelfde kansen krijgt”.¹²⁸ Dit kan door leerlingen te behoeden voor ongekwalificeerde uitstroom, discriminatie en racisme streng aan te pakken, positieve identiteitsontwikkeling te ondersteunen, een warm en veilig schoolklimaat te creëren, en polarisering tegen te gaan. Aan de basis ligt met andere woorden een algemene, welzijnsgerichte benadering van de problematiek.

Hetzelfde kan gezegd voor de tweede verantwoordelijkheid die aan het onderwijs wordt toegeschreven in de handvatten, met name inzetten op weerbaarheid. Preventieve effecten ten aanzien van gewelddadige radicalisering en polarisering worden ook verwacht van de school als veilige omgeving. Een dergelijke omgeving maakt bezorgdheden van leerlingen bespreekbaar, trekt hun leefwereld open via een kennismaking met verschillende culturen en religies, en heeft aandacht voor een positieve beleving van diversiteit. De school als veilige omgeving investeert voorts in het bevorderen van kritisch denken, burgerschapscompetenties, participatie en mediawijsheid bij leerlingen.¹²⁹

De lijnen voor een brede preventieve benadering die in de handvatten worden uitgezet, komen ook terug in de visieteksten rond gewelddadige radicalisering van de drie grote onderwijsverstrekkers in Vlaanderen (GO!, Katholiek Onderwijs Vlaanderen en de OVSG).¹³⁰ Zij kleuren deze lijnen verder in vanuit hun pedagogische projecten ('Samen leren samenleven', 'Katholieke dialoogschool' en 'Actief pluralisme'). In de visieteksten is ook ruimte voor specifieke aandacht voor de problematiek van radicalisering. Radicalisme wordt door GO! en de koepels niet noodzakelijk gezien als iets negatiefs. Getuige hiervan bijvoorbeeld de titel van de visietekst van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, *Radicaliteit insluiten*.¹³¹ Voor het geval er sprake is van onrustwekkende ontwikkelingen reiken de visieteksten een aantal richtlijnen aan voor leerkrachten en scholen. Echter, een probleemgerichte aanpak vormt niet de belangrijkste insteek van de visieteksten. De basis is een brede preventieve benadering die eigenlijk samenloopt met het realiseren van het pedagogische project.¹³²

Vanuit dit perspectief is polarisering volgens GO! en de koepels dan ook een dankbaarder begrip om in de dagelijkse schoolpraktijk mee aan de slag te gaan. Katholiek Onderwijs Vlaanderen trekt radicalisering meteen open in de eerste paragraaf van zijn visietekst en schuift het "ten goede keren" van polarisering naar voor als de belangrijkste uitdaging voor elke school.¹³³ Net als voor de OVSG en GO! gaat het in essentie over positief omgaan met de toenemende etnisch-culturele en religieuze (super)diversiteit in de school.¹³⁴ De preventieve waarde van onderwijs zit voor GO! en de koepels dus voornamelijk in een aantal niet-probleemgerichte verwezenlijkingen op het niveau van het schoolklimaat. Betrokkenheid, verbondenheid, herstelgerichtheid, (interlevensbeschouwelijke) dialoog en (ouder- én leerling)participatie zijn sleutelbegrippen die in de verschillende visieteksten terugkomen. Hierop inzetten draagt bij tot de creatie van een warme, veilige leeromgeving. Een dergelijk schoolklimaat wordt naar voor geschoven als middel bij uitstek om voedingsbodems voor negatieve ontwikkelingen zoals gewelddadige radicalisering te verkleinen. Daarnaast vragen de visieteksten, net als de handvatten van het DOV, ook aandacht voor het verhogen van

weerbaarheid van leerlingen. Zo wijzen zij onder meer op het belang van het aanscherpen van het (media)kritisch bewustzijn, burgerschapsvorming, bespreekbaar maken van (moeilijke) dingen, inzicht bijbrengen over gemeenschappelijke waarden, positieve identiteitsontwikkeling, en in dialoog en met wederzijds respect omgaan met controversen.¹³⁵ Uiteraard zijn er accentverschillen tussen de pedagogische projecten (bijvoorbeeld over de plaats van levensbeschouwing) en de hieruit voortvloeiende benadering van radicalisering. Fundamenteel spreekt uit de visieteksten evenwel een grote eensgezindheid over de maatschappelijke rol van het onderwijs, ook inzake radicalisering:

“Dat werken aan verbondenheid zit natuurlijk ook in de pedagogische projecten van de andere onderwijsverstrekkers. Misschien liggen de accenten of de klemtonen wat meer hier of wat meer daar, maar je spreekt elkaar niet tegen.”¹³⁶

Er is voorts sprake van een interessante wisselwerking tussen het actieplan en de pedagogische projecten van de grote onderwijsverstrekkers. Enerzijds geven de eigen pedagogische projecten inhoudelijk vorm aan de benadering van radicalisering binnen GO! en de koepels. Anderzijds betekenden de aanslagen, het actieplan en alles daaromheen ook een belangrijke impuls voor de implementatie van vernieuwde pedagogische projecten. Hoewel reflecties en debatten hierover reeds langer liepen, zorgde de crisisperiode ervoor dat een en ander in een stroomversnelling terechtkwam.¹³⁷

Het opstellen van pedagogische visieteksten is uiteraard belangrijk. Kanttekening hierbij is dat dit geen automatische garantie is dat zij ook daadwerkelijk en overal in de praktijk worden gebracht. Scholen behouden een zekere autonomie. Directies en leerkrachten meekrijgen in dit verhaal vergt soms inspanningen. Zoals hierboven reeds aangegeven investeren GO! en de koepels daarom sterk in vormingen om hun visie te laten doorwerken in de onderwijspraktijk.¹³⁸

... naar een specifieke, persoonsgerichte aanpak

Naast de brede, welzijnsgerichte benadering in de handvatten en visieteksten bepleiten DOV, GO!, onderwijskoepels en CLB-netten ook een pedagogische aanpak voor situaties waar sprake is van verontrusting rond radicalisering. Als antwoord op het spanningsveld tussen handelingsverlegenheid en handelingsdrang pleit men voor rust, dit om te vermijden dat onmiddellijk naar (drastische) curatieve maatregelen of een doorverwijzing naar de politie gegrepen wordt. Scholen en CLB's worden gevraagd om getrapt te werk te gaan conform de

pedagogische opdracht die ze hebben ten aanzien van hun leerlingen. De referentiepersonen en het aanspreekpunt spelen hierin een ondersteunende rol.

Ook bij radicalisering dient onderwijs volgens de referentiepersoon van Katholiek Onderwijs Vlaanderen terug te vallen op de reguliere handelingswijze inzake pedagogische problemen rond leerlingen. Die reguliere handelingswijze bestaat volgens hem uit een drietrapsraket.¹³⁹

In een eerste fase doet de school zelf aan vraagverheldering en wordt, eventueel, een schoolinterne begeleiding opgestart. Hierbij worden de signalen besproken met alle betrokkenen binnen de school: collega-leerkrachten, klassenraad, leerlingenbegeleiding, directie, jongere zelf, ouders, enzovoort. In principe zou ook het CLB – dat onder meer een begeleidingsopdracht heeft bij problemen rond psychisch en sociaal functioneren van leerlingen – in deze eerste fase een automatische partner moeten zijn. Volgens de CLB-referentiepersonen blijkt dit in de praktijk evenwel niet altijd het geval wanneer er verontrusting is rond radicalisering.¹⁴⁰ Ook de OVSG ijvert ervoor dat scholen de reguliere weg bewandelen, dit via de pedagogische ankerfiguren die hen ter beschikking staan.¹⁴¹ Binnen GO! opteert men in deze eerste fase voor een meer specifieke aanpak bij signalen rond radicalisering. Zoals reeds aangegeven, werden er binnen de scholen en scholengroepen sleutelfiguren aangeduid die kunnen worden ingeschakeld. Wanneer er verontrusting is rond een leerling, volgt in principe een casusoverleg in een kernteam binnen de pedagogische begeleidingsdienst van het GO!. Dit overleg wordt geleid door de referentiepersoon en gestructureerd aan de hand van de Radix-tool, een hulpinstrument in het kader van multidisciplinaire samenwerking bedoeld om gedrag te duiden en signalen rond gewelddadige radicalisering te herkennen.¹⁴² Doel is om overreactie te vermijden door na te gaan welke noden en behoeften schuilgaan achter bepaalde als radicaal beoordeelde uitspraken of gedragingen.

Indien school en CLB met vragen blijven zitten of zich niet gemachtigd voelen om een schoolinterne begeleiding op te starten, kunnen in een tweede fase externe partners ingeschakeld worden uit het sociale en middenveld. Wie die partners concreet zijn, hangt af van de noden van de jongere. Wanneer er vragen zijn rond religieuze interpretatie kan bijvoorbeeld een beroep gedaan worden op het Netwerk Islamexperten of andere in deze materie gespecialiseerde partners zoals Ceapire.¹⁴³ Ook de lokale context is in deze bepalend. Partnerschappen zijn sterk lokaal gebonden, en hangen af van beschikbaarheid van en samenwerkings- en vertrouwensrelaties met externe organisaties in de omgeving van school en CLB.¹⁴⁴ Volgens de referentiepersonen kreeg een holistische, schoolbrede aanpak alvast een duwtje in de rug in de nasleep van de aanslagen en het actieplan.¹⁴⁵ Zij zorgden op het terrein voor een grotere bereidheid tot *multi-agency* samenwerking

om voedingsbodems voor gewelddadige radicalisering te verkleinen. In de grote en centrumsteden is deze manier van werken reeds langer ingeburgerd. Scholen en CLB's kunnen er vaker een beroep doen op gesystematiseerde kanalen. Te denken valt hierbij aan het Centraal Meldpunt in Antwerpen, een netoverschrijdende CLB-samenwerking. In de meer landelijke gebieden is het identificeren van geschikte partners en expertise doorgaans minder evident.

CLB's hebben een belangrijke faciliterende rol in dergelijke partnerschappen, voornamelijk dan met partners binnen welzijn en hulpverlening. Zij hebben een draaischijffunctie en kunnen na indicatiestelling, en mits akkoord van de leerling of diens ouders, doorverwijzen naar schoolexterne hulp- of dienstverlening. Zij zijn met andere woorden de instantie bij uitstek om de vanuit het actieplan gestimuleerde – en door de respondenten gewaardeerde – beleidsdomeinoverstijgende samenwerking vorm te geven op lokaal niveau:

“Organisatorisch zijn de CLB's de structuur die bestaat binnen onderwijs om het beleidsdomeinoverschrijdende al een stuk waar te maken vanuit de basiswerking. Dus in die zin zijn ze een heel cruciale schakel, denk ik, om datgene wat we hier als meerwaarde in het actieplan ervaren, in die structurele eerste lijnswerking een plaats te geven.”¹⁴⁶

Echter, dit kan enkel binnen de contouren van het beroepsgeheim en de regelgeving en het juridische kader hieromtrent. Bovendien kampen de CLB's met een aantal structurele noden die hun functie van draaischijf ernstig kunnen belemmeren, ook in het specifieke kader van gewelddadige radicalisering. Zo zorgen het beperkte aanbod en de lange wachtlijsten binnen onder meer jeugdhulpverlening en crisisopvang ervoor dat een naadloze doorverwijzing vaak niet mogelijk is. Zelf zijn de centra bovendien op vele plaatsen onderbezet en overbevraagd. Het actieplan genereert geen bijkomende middelen voor de CLB's. Gewelddadige radicalisering betekent in die zin dan ook een netto verzwaring van het takenpakket van een aantal centra.¹⁴⁷ In combinatie met het personeelstekort vormt dit een belemmering om problemen samen met scholen en andere partners structureel aan te pakken.¹⁴⁸

Acute dreigingssituaties buiten beschouwing gelaten, is een stap naar politie of een LIVC pas in een derde en laatste fase gerechtvaardigd. Scholen of CLB's kunnen hiertoe overgaan wanneer er reële verontrusting is rond de veiligheid van de jongere, diens omgeving of de maatschappij. Deze inschatting maken, is bijzonder moeilijk. Beslissen om signalen van gewelddadige radicalisering door te geven aan veiligheidsactoren mag dan ook niet lichtzinnig – en daarom best pas na een collegiale bespreking – gebeuren.¹⁴⁹ Immers, dit betekent een inbreuk op de

vertrouwensrelatie tussen scholen, CLB's en hun leerlingen.¹⁵⁰ Teneinde scholen hierin bij te staan, duiden de handvatten van het DOV de in voege zijnde regelgeving inzake discretieplicht en ambtsgeheim van schoolpersoneel.¹⁵¹ Zoals hoger reeds aangegeven, werden deze principes in de onmiddellijke nasleep van de aanslagen niet altijd gerespecteerd door leerkrachten en directies. Dit ligt anders voor CLB-medewerkers. Zij zijn gebonden door het beroepsgeheim, werken vanuit een vertrouwensrelatie en zijn daarom minder geneigd meteen contact te zoeken met veiligheidspartners.¹⁵² Ook de referentiepersonen van de CLB-netten benadrukken de hulpverleningsrol van het CLB.¹⁵³ Zeker in het kader van een problematiek als gewelddadige radicalisering is het volgens hen belangrijk om hieraan vast te houden:

“Een verregaande samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening is niet zo evident. Er wordt gewerkt met een andere finaliteit. Ik vind het vooral belangrijk dat we met jongeren een vertrouwensrelatie kunnen opbouwen. Ik denk dat jongeren die radicaliseren, vanuit welke overtuiging dan ook, zich voor een groot deel teleurgesteld voelen in de maatschappij, zich niet begrepen voelen en ook geen vertrouwen hebben. En dan speelt het opbouwen van die vertrouwensrelatie en transparant werken een cruciale rol.”¹⁵⁴

De referentiepersonen van de CLB-netten benadrukken dat de wetgeving voldoende ruimte biedt om in acute situaties het beroepsgeheim te doorbreken. Toch is er volgens hen – in het zog van de verspreiding van LIVC's – sprake van een zekere druk op CLB's om sneller mee te stappen in een veiligheidsbenadering. Om dit te counteren en de vertrouwensrelatie en hulpverleningspositie van CLB's kracht bij te zetten, ontwikkelden de referentiepersonen van de CLB-netten het bovenvermelde, netoverstijgende document inzake de rol van de CLB in het kader van een LIVC.¹⁵⁵ Dit bevat enkele leidende principes voor samenwerking in een LIVC vanuit de CLB's. Het document benadrukt dat CLB's, bij ontstentenis van een gedegen wettelijk kader voor het delen van informatie in een LIVC, nooit gegevens kunnen uitwisselen over een individuele casus op naam. Immers, niet alle actoren die rond de tafel zitten, hebben dezelfde hulpverleningsfinaliteit. Intervisie over het omgaan met gewelddadige radicalisering (en diversiteit) op basis van geanonimiseerde casussen behoort wel tot de mogelijkheden. Naast risico's bieden de LIVC's volgens het document ook een aantal kansen. CLB's kunnen er het beschikbare lokale netwerk leren kennen, samenwerkingen opzetten rond algemene proactieve en preventieve acties, en de werkingsprincipes van CLB's in het kader van gewelddadige radicalisering toelichten en motiveren.

4. Projectondersteuning in het kader van het Vlaamse actieplan

Na een blik te hebben geworpen op welke plaats het onderwijs heeft gekregen in het actieplan, gaat de aandacht in deze sectie naar meer concrete projecten die in het kader van het actieplan financieel ondersteund werden. In een eerste subsectie gaan we in op twee 'pioniersprojecten' die van bij aanvang deel uitmaken van het actieplan: het Netwerk Islamexperten en Project Connect. Vervolgens komen de projectoproepen van 2017 en de in het kader hiervan geselecteerde projecten aan bod. Bij zowel die laatste als bij de 'pioniersprojecten' wordt ingegaan op hun relatie tot het actieplan, de context waarin zij tot stand kwamen, en hun opzet, implementatie en (zelf)evaluatie.

4.1. Pioniersprojecten uit 2015 en de evolutie van het actieplan

Van focus op religieuze radicalisering naar diversiteitsvraagstukken in het Netwerk Islamexperten

In het actieplan van 2015 ressorteerde de oprichting van het Netwerk Islamexperten onder het actiedomein 'overleg aangaan met vertegenwoordigers van de levensbeschouwingen'. Het was zo deel van de onderwijsmaatregelen die zich specifiek richtten op islamitische radicalisering, naast onder meer de vorming en professionalisering van imams en islamleerkrachten. Doelstelling van de overheid was via het netwerk een tegendiscours in scholen te voeren via duiding door ervaren experts bij de islam en de islamitische normen en waarden aan jongeren, klasgroepen en eerstelijns werkers (leerkrachten, CLB-medewerkers, Naadloos Flexibel Traject (NAFT-)begeleiders).¹⁵⁶

Volgens de overheid kan het netwerk zowel preventief als curatief ingezet worden.¹⁵⁷ In het actieplan van 2017 wordt het verlengd en uitgebreid. Het krijgt ditmaal een plaats binnen de tweede beleidslijn, met name 'ondersteunen van de lokale aanpak'. In de motivering van de overheid blijft de focus van het netwerk liggen bij (duiding van) de islam, maar de expliciete verwijzingen naar curatie en tegendiscours verdwijnen.¹⁵⁸ Voor het vormgeven van het project werkte de minister van Onderwijs samen met de Moslimexecutieve. Deze legde in 2015 de contouren vast van de werking van het netwerk en staat ook in voor de algemene coördinatie en toezicht. Daarnaast werd een stuurgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van het DOV, het Nederlandstalige College van de Moslimexecutieve, de vzw Centrum Islamonderwijs, de inspecteurs-adviseurs

islam, de Raad van theologen, het Platform Vlaamse Imams en de coördinator van het Netwerk Islamexperten.

De Vlaamse regering trok jaarlijks specifieke middelen uit om het netwerk te financieren: 20.000 euro (oktober-december 2015), 80.000 euro (2016), 137.000 euro (2017) en 137.000 euro (2018).¹⁵⁹ Deze middelen werden toegewezen aan de vzw Centrum Islamonderwijs, de structuur waarin het netwerk is ingebed. Voor de operationele coördinatie werd Khalid Benhaddou, gedetacheerd islamleerkracht en imam, aangesteld. Hij stuurt een team aan van een twintigtal vrijwillige islamexperten. Het Netwerk Islamexperten ging van start op 1 oktober 2015.¹⁶⁰ Intussen werd het decretaal verankerd. Op basis daarvan werd een beheersovereenkomst afgesloten met de Vlaamse overheid. De werking is zo gegarandeerd voor een periode van minimum vier jaar.¹⁶¹

Context en noden

In de initiële projectaanvraag vertrok het Centrum Islamonderwijs vanuit de probleemstelling dat moslimjongeren in hun existentiële zoektocht vragen hebben over de verzoenbaarheid van hun islamitische identiteit met de westerse waarden en normen. Zij moeten hiervoor, aldus de projectaanvraag, terecht kunnen bij deskundigen op het vlak van islamitische theologie, *“om te voorkomen dat zij in verkeerde handen zouden komen, die hen onrealistische antwoorden en oplossingen voor-schotelen die niet thuishoren in een gematigde islambeleving”*.¹⁶² Wanneer deze identiteitszoektocht resulteert in het uiten van radicale ideeën, kan het Netwerk Islamexperten op vraag van onderwijsorganisaties worden ingeschakeld. Via hun interventie kunnen zij aan deze jongeren en de omkaderende onderwijsteams duiding geven over de islam.¹⁶³ Uit deze probleemstelling blijkt dat de insteek aanvankelijk dus eerder probleemgericht was en sterk focuste op moslimjongeren.¹⁶⁴

De vragen van scholen en CLB's bij het netwerk lagen eveneens in deze probleemgerichte lijn. Vooral in de beginfase richtte het Netwerk Islamexperten zich daarom – naast duidingen aan klasgroepen en onderwijsteams – op een aantal intensieve, individuele trajecten met jongeren die mogelijks radicaliseerden. Dergelijke begeleidingen deden zich ook nadien nog voor maar in mindere mate. Net als bij de andere 'hulplijnen' in het onderwijs waren de signalen rond radicalisering bij het netwerk evenwel niet altijd daadwerkelijk verontrustend. Ook het netwerk werd geconfronteerd met *“heel veel emoties”* en *“heel veel handelingsverlegenheid”* bij eerstelijnswerkers in de nasleep van de aanslagen.¹⁶⁵

Gaandeweg verschoof de toon van de vragen aan het netwerk van radicalisering naar bredere diversiteitsvraagstukken. Een dergelijke verbreding kon eveneens worden vastgesteld in de deradicaliseringsmailbox van het DOV. De context waarin het Netwerk Islamexperten kon opereren, veranderde dus al snel van veeleer probleemgericht en curatief naar breed en preventief. De coördinator van het netwerk spreekt van een katalyserend effect van de aanslagen. Zij zorgden voor een groeiend besef dat de school een plaats van erkenning moet zijn voor alle leerlingen, omdat het omgekeerde bijdraagt tot verzuchtingen en frustraties die net een voedingsbodem kunnen vormen voor gewelddadige radicalisering.¹⁶⁶ De verbreding lijkt zich vandaag helemaal door te zetten. Ook vragen rond “extreem-rechtse elementen” bereiken nu het netwerk. De coördinator ziet hier eveneens een toegevoegde waarde van zijn project. Niet alleen in (super)diverse scholen, maar ook in *“concentratiescholen in de andere richting, waar totaal geen moslim is”*, kunnen vooroordelen rond de islam bestaan en kan duiding hierover deze doorprikken.¹⁶⁷ In een brede, preventieve benadering is het bijbrengen van kennis over de islam dan ook nuttig en nodig in gans het onderwijslandschap.

Doelstellingen, doelgroep en aanpak

In de praktijk is het voornaamste doel van het Netwerk Islamexperten “een zekere kennis en nuance te brengen in heel het (diversiteits)debat”. Tot de voornaamste doelgroep van deze brede preventieve werking behoren leerlingen, klasgroepen en onderwijsteams in het Vlaamse onderwijslandschap. Belangrijk werkingsprincipe (én succesfactor) hierin is volgens de coördinator om niet te gaan moraliseren: het netwerk tracht een objectief verhaal te brengen. In de dialoog staan luisteren en erkenning geven aan de eigenheid van de leerling en eerstelijnswerker centraal. Doelstelling is met andere woorden niet om hun opvattingen onderuit te halen en hen te gaan overtuigen, maar net om kennis bij te brengen en zo het referentiekader open te trekken.¹⁶⁸

Het netwerk werkt vraaggestuurd en is te bereiken via een centraal e-mailadres. Via diverse kanalen is ingezet op de bekendmaking ervan. Er werden onder meer flyers en affiches gedrukt, een eigen website gelanceerd, en Klasse wijdde een specifieke reportage aan het netwerk (*‘In de hielen van een islamexpert’*).¹⁶⁹ Omdat de coördinator deel uitmaakt van de Werkgroep Radicalisering en Polariseren is er een nauwe samenwerking met het aanspreekpunt binnen het DOV en de referentiepersonen van GO!, de onderwijskoepels en CLB-netten. Ook zij kunnen scholen en CLB's doorverwijzen. Op het tijdstip van ons interview waren bij het netwerk meer dan 850 aanvragen voor een interventie ingediend. Deze zijn afkomstig uit alle koepels en netten. Het netwerk tracht aan al deze vragen tegemoet te komen,

maar het aantal interventies op eenzelfde school wordt wel beperkt. De interventies zijn overwegend preventief en richten zich zowel op basis-, secundair als hoger onderwijs. Ze bestaan uit studie- en vormingsdagen voor lerarenteams, leerlingenbegeleiders, directies en CLB-teams, alsook gesprekken met klasgroepen. Standaard-didactische materialen zoals samenvattingen en powerpoints werden hiervoor ontwikkeld. Wel wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met het pedagogische project van de betrokken onderwijsinstantie.¹⁷⁰ De overgrote meerderheid van de interventies – meer dan negen op tien – wordt uitgevoerd door de coördinator van het netwerk, die hier fulltime en “van ’s morgens tot ’s avonds” mee bezig is. Om zijn taak toch wat te verlichten, kan hij tevens een beroep doen op vrijwillige islamexperten die specifiek (bij)geschoold werden rond islamitische theologie, geweldloze communicatie, argumenteren, polarisatie, enzovoort.¹⁷¹

In de concrete implementatie door het netwerk is volgens de coördinator sprake van drie fases, die organisch gegroeid zijn parallel met de veranderende context en noden. De eerste fase, “de eerste twee tot drie jaar”, stond in het teken van mensen leren uitzoomen door voor hen een breder verhaal te schetsen. Aan de hand van de vormingen voor eerstelijnswerkers werd getracht om “hen wat weerbaarder te maken”, zodat zij fenomenen waarmee zij geconfronteerd worden, kunnen kaderen vooraleer ze (te snel) te problematiseren. Vragen die hierin aan bod kwamen, waren: Wat is de islam? Wat is de historiek ervan? Welke stromingen kunnen er binnen de islam in het Vlaamse landschap onderscheiden worden? En hoe kan het gewelddadige radicaliseringsproces bij jongeren hierin begrepen worden?

In de dialoog met leerlingen was tevens aandacht voor hun frustraties en de vragen waarmee zij worstelden. Ter ondersteuning van dit bredere verhaal publiceerde de coördinator van het netwerk een eerste boek, met name *Is dit nu de Islam?*¹⁷² Van zodra dit verhaal beter gekend was, verschoof de focus van het netwerk naar de concrete belevingen van moslims op school. In de tweede fase werd vanuit het eerder ontwikkelde bredere kader naar oplossingen gezocht in concrete casussen – bijvoorbeeld varkensvlees in de refter, de spanning tussen evolutieleer en het scheppingsverhaal, seksuele voorlichting in een religieus diverse klas – zonder hierbij voorbij te gaan aan de pedagogische projecten van scholen. Ook hiervoor ontwikkelde de coördinator een specifieke ondersteunende publicatie.¹⁷³

In een derde en voorlopig laatste fase, die recent inging in het kader van de beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid, zet de coördinator op lokaal niveau langdurigere trajecten op met steden, onderwijsverstrekkers en de

moslinggemeenschap. Doel hiervan is om polarisering tegen te gaan en het lokale samenleven in diversiteit te bevorderen:

“Ik heb een aantal ambities om verder te gaan dan wat ik tot nu toe heb gedaan. Tot nu toe waren het heel vaak one-shot lezingen, waarbij je dus naar een school gaat, meteen een vorming geeft en weer verdwijnt. Wij hebben gezien dat dit in het begin wel gewerkt heeft, omdat er heel veel vragen waren, emoties en handelingsverlegenheid, en dat kon je soms wegnemen door gewoon even tussen te komen, door vorming te geven van een hele dag of een halve dag. Maar ik denk als we echte polarisering willen wegnemen op scholen, dat we daar een duurzamer traject mee moeten gaan lopen.”¹⁷⁴

Daarnaast blijft er aandacht voor klassieke interventies in het onderwijs, maar wordt er tevens werk gemaakt van een nieuwe website en een digitale applicatie. Hier kunnen jongeren en onderwijsprofessionals op een laagdrempelige manier informatie terugvinden rond islam en onderwijs in Vlaanderen. Om dit alles te verwezenlijken, en de taaklast van de coördinator te verlichten, wordt het netwerk versterkt met twee vaste medewerkers.¹⁷⁵

Met deze vernieuwingen opteerde het netwerk om de focus op de islam te behouden en te verdiepen, weliswaar los van gewelddadige radicalisering als specifieke thematiek. Aanvankelijk speelde men met het idee om de werking in een andere richting te verbreden en zich eveneens toe te leggen op extreemrechtse gewelddadige radicalisering. Hoewel ook hier aandacht naartoe moet gaan volgens de coördinator, gebeurt dit volgens hem best los van zijn werking, gezien de verregaande expertise die het Netwerk Islamexperten intussen ontwikkelde, de inbedding van dit project binnen het Centrum Islamonderwijs en de preventieve werven die er nog zijn rond de islam binnen het Vlaamse onderwijs.¹⁷⁶

(Zelf)evaluatie

Een administratief medewerker registreert de aanvragen bij het netwerk teneinde hun kwantitatieve evolutie en spreiding (geografisch, onderwijsverstrekkers, enzovoort) op te kunnen volgen. Hij registreert tevens de evaluatieformulieren die na elke interventie aan de begeleide onderwijsorganisatie bezorgd wordt. Deze schetsen volgens de coördinator een overwegend positief beeld:

“De meeste daarvan zijn echt heel positief. Dus daar zie je dat zowel de school als de leraar tevreden zijn. Hier en daar formulieren ze misschien wel de

bedenking dat ze nog bepaalde informatie extra zouden willen, maar vaak heeft dat ook te maken met de weinige tijd die we krijgen.”¹⁷⁷

Op basis van deze evaluatie kan het netwerk over zijn werking rapporteren aan de overheid. Zoals hierboven is gebleken, vertaalt het deze inzichten tevens in bijsturingen van de aanpak, teneinde deze aan te passen aan de gewijzigde context en noden. De referentiepersonen van GO!, de onderwijskoepels en CLB-netten zijn unaniem lovend over de inzet en verwezenlijkingen van het netwerk. Het slaagt er volgens hen in om op een bevoegen en deskundige manier basisinzichten bij te brengen in de islam, de beleving van moslimleerlingen en de verzoening van dit alles met de vormingsopdracht van het onderwijs. Het helpt op die manier niet alleen om de weerbaarheid van jongeren ten aanzien van zwart-witboodschappen te verhogen, maar kan tevens bijdragen aan het terugdringen van polarisatie. Ook het advies en de bijstand van de coördinator bij verontrusting rond individuele leerlingen wordt bijzonder gewaardeerd. Het netwerk is volgens een referentiepersoon dan ook “*dubbel en dik zijn geld waard*”¹⁷⁸, in het bijzonder omdat het een belangrijke aanvullende en ondersteunende expertise aanlevert.¹⁷⁹

De coördinator is volgens alle bevoorrechte getuigen de drijvende kracht. Als persoon geniet hij veel respect, aanzien en geloofwaardigheid in en buiten het Vlaamse onderwijs. Kanttekening hierbij is dat zijn taaklast – zowel fysiek als mentaal kunnen de interventies zwaar doorwegen – bewaakt dient te worden aangezien zijn persoonlijkheid en de door hem opgebouwde expertise en methodiek niet eenvoudig vervangbaar zijn. Een van de ingrepen om zijn taak te verlichten, bestaat erin dat het netwerk zelf zijn inzichten laagdrempelig ter beschikking stelt via publicaties en, in de toekomst, digitaal. Daarnaast zorgt de verankering van het netwerk in een beheersovereenkomst niet alleen voor meer (financiële) zekerheid maar ook voor meer mankracht.¹⁸⁰

De coördinator is zelf tevreden met het succes van het netwerk maar waarschuwt ervoor dat dit de aandacht niet mag afleiden van andere structurele uitdagingen. Op de lange termijn heeft het verhaal dat het netwerk brengt, volgens hem slechts kans op slagen als parallel gewerkt wordt aan de eerder socio-economische voedingsbodems van gewelddadige radicalisering.¹⁸¹

Van probleem- naar welzijnsgericht werken in Project Connect

Net als het Netwerk Islamexperten maakt Project Connect van bij aanvang deel uit van het Vlaamse onderwijsbeleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. In tegenstelling tot het netwerk wordt het nog niet bij naam genoemd in het

actieplan van 2015. Pas enkele maanden later, in de eerste rapportage over de implementatie ervan, blijkt het een van de concrete realisaties binnen het tweede actiedomein ('zorgen voor afstemming tussen de noden van lokale actoren en de subsidiërende overheid'), meer bepaald van de actie *'faciliteren van de toegang tot en versterken waar mogelijk van de ondersteuningsprojecten in het onderwijs in gemeenten met een radicaliseringsproblematiek'*.¹⁸² In het actieplan van 2017 wordt wel expliciet melding gemaakt van Project Connect. Het is opgenomen in een specifieke actie binnen de beleidslijn 'ondersteunen van de lokale aanpak'.¹⁸³ De afbakening tot gemeenten met een gewelddadige radicaliseringsproblematiek, zoals nog voorzien in het eerste actieplan, verdwijnt dus in het herziene actieplan.

De Vlaamse regering beoogt met Project Connect "snel expertise in te zetten in die scholen in Vlaanderen en Brussel waar een concentratie van jongeren met extreem risicogedrag de draagkracht en de veerkracht van het leerkrachtenteam en de scholen te boven gaat".¹⁸⁴ Het project werd op vraag van de minister van Onderwijs uitgewerkt door Arktos.¹⁸⁵ Dit is een Vlaams expertisecentrum dat vormingen organiseert ten behoeve van kinderen en jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties en expertise hierover deelt met iedereen die met deze doelgroep aan de slag gaat.¹⁸⁶ Arktos is al jarenlang een partner van scholen in het omgaan met leerlingen en klasgroepen aan dewelke het lesgeven een uitdaging is geworden (bijvoorbeeld via time-outprojecten, vandaag gekend onder de noemer NAFT). Bovendien was Arktos met BOUNCE reeds vertrouwd met de preventie van gewelddadige radicalisering. Dat programma, ontwikkeld in samenwerking met de Unit Radicalisme van de FOD Binnenlandse Zaken, is erop gericht de veerkracht van jongeren ten aanzien van radicale invloeden te versterken.¹⁸⁷ Door deze eerdere betrokkenheid bij de problematiek liet Arktos zich naar eigen zeggen niet afschrikken om ook met Project Connect een werking te ontwikkelen in het kader van 'preventie van radicalisering'. Het heeft van bij aanvang wel getracht om dit breed preventief op te vatten.¹⁸⁸

Project Connect is actief sinds december 2015. Voor de eerste periode (december 2015 – juni 2016) ontving Arktos 100.000 euro van de Vlaamse regering. Voor de schooljaren 2016-2017, 2017-2018 en 2018-2019 werd telkens 190.000 euro uitgetrokken.

Context en noden

De aanslagen in Parijs en de terreurdreiging in Brussel lagen in de beginperiode van Project Connect nog vers in het geheugen.¹⁸⁹ Een aantal scholen was ook rechtstreeks geconfronteerd met vertrekkende leerlingen naar het conflictgebied in

Syrië en Irak.¹⁹⁰ Deze situatie bracht volgens het projectvoorstel van Arktos onzekerheid en angst met zich mee bij scholen en leerkrachten. Ze stelden zich met name vragen over hun taak, rol en houding ten aanzien van deze problematiek, en voelden dat die hun draagkracht te boven gingen.¹⁹¹ Door de inkapseling in het Vlaamse actieplan werd Project Connect in het onderwijsveld aanvankelijk sterk gepercipieerd als specifiek middel om gewelddadige radicalisering tegen te gaan.¹⁹² Illustratief hiervoor is dat zeer discreet moest worden omgesprongen met de namen van de deelnemende scholen. Meestappen in het project lag gevoelig voor scholen, want men wilde niet het imago krijgen van een school die te maken heeft met gewelddadige radicalisering.¹⁹³ Binnen Arktos heeft men er echter vrij snel voor geopteerd om niet van een verregaande verbijzondering van gewelddadige radicalisering te vertrekken. De insteek werd opengetrokken en men ging gewelddadige radicalisering – net als andere problemen zoals misdrijven, druggebruik, ernstige gedragsmoeilijkheden, enzovoort – beschouwen als een vorm van extreem risicogedrag.¹⁹⁴ In de eerste verlengingsaanvraag van Arktos wordt deze keuze ook geëxpliciteerd: *“Het project focust zich niet op radicalisering, maar heeft een bredere focus”*.¹⁹⁵

Vooraf in de eerste jaren was in een aantal aanvragen van scholen tot ondersteuning vanuit Project Connect specifiek sprake van (een risico op) gewelddadige radicalisering, dit althans in de perceptie van de school zelf. Immers, “zeker in de beginjaren” was er volgens Arktos “ook een grote handelingsverlegenheid” ten aanzien van uitspraken en gedragingen van moslimleerlingen die misschien eerder begrepen moesten worden als tienergedrag.¹⁹⁶ De meerderheid van de bij Arktos gesignaleerde problemen gaat evenwel (een heel stuk) breder dan gewelddadige radicalisering. Zij variëren van vragen rond klasmanagement, het bejegenen van moeilijke leerlingen en grensoverschrijdend gedrag, tot omgaan met diversiteit, verbindend werken en het ontwikkelen van een nieuwe schoolvisie.

Gemeenschappelijk aan al deze vragen, ongeacht hun concrete insteek, is dat scholen ergens op vastlopen waardoor de balans tussen draagkracht en draaglast van de leerkrachten verstoord wordt. Ze worden geconfronteerd met probleemgedrag en slagen er niet in dit te remediëren. Als kader hanteert Arktos de preventiepiramide.¹⁹⁷ De oplossing wordt door scholen vaak te snel en eenzijdig gezocht in curatieve en probleemgerichte ingrepen, helemaal bovenaan de piramide. Dit is volgens Arktos ergens ook logisch: “Je zit in een situatie waar je niet uit komt en eigenlijk wil je gewoon die situatie opgelost zien.”¹⁹⁸ Echter, voor een duurzaam en structureel antwoord is het veelal nodig om af te dalen in de piramide en tevens aan de basis te werken. De sleutels liggen volgens Arktos in een goed schoolklimaat, wederzijds vertrouwen en welbevinden van leerkracht en leerlingen. Om een dergelijke probleemanalyse helder te krijgen, en scholen aan te zetten tot het

inzetten op structurele antwoorden, stelt Arktos veel vertrouwen in samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en vorming. De externe blik die met Project Connect in de school wordt binnengebracht, is belangrijk om de situatie open te trekken en tot een holistische aanpak van problemen te kunnen komen.¹⁹⁹

Doelstellingen, doelgroep en aanpak

In het initiële projectvoorstel blijft de ambitie van Connect zeer kort aanleunen bij de in het actieplan opgenomen doelstelling. Project Connect neemt zich namelijk voor “om op korte termijn actief expertise in te zetten naar scholen wiens draagkracht ernstig wordt aangetast”.²⁰⁰ Vanaf het eerste verlengingsdossier (juli 2016) wordt in de doelomschrijving niet alleen gespecificeerd dat de reikwijdte van Connect breder is dan louter gewelddadige radicalisering, maar tevens waartoe de in de school binnengebrachte expertise hoort te leiden: “de weerbaarheid van leerkrachten, leerkrachten in opleiding^b en scholen verhogen in het werken met en omgaan met jongeren met problematisch gedrag”.²⁰¹ Arktos voegt hier bovendien expliciet aan toe dat “het creëren van een verbindend schoolklimaat hierbij centraal staat”.²⁰² Belangrijk is dat de onmiddellijke focus minder ligt bij de jongeren an sich. De uiteindelijk betrachting is uiteraard een gedragsverandering van de leerlingen, maar de invalshoek is breder en situeert zich op het niveau van de school.²⁰³ Dit vertaalt zich ook in de doelgroep van Project Connect: Vlaamse scholen (Vlaanderen en Brussel) waar een concentratie van jongeren met extreem risicogedrag de draagkracht/veerkracht van het leerkrachtenteam en de school te boven gaat.²⁰⁴

Wat verstaan wordt onder ‘extreem risicogedrag’ is afhankelijk van de inschatting van de scholen zelf. Project Connect werkt vraaggericht en vertrekt vanuit een aanmeldingsformulier waarin de school de probleemsituatie schetst. Hierbij moet worden aangegeven hoe er in de school reeds gewerkt wordt aan het welbevinden van de leerlingen en het personeel, en wat precies verwacht wordt van een samenwerking met Connect. Uit het gesprek met Arktos blijkt dat er in de praktijk, in tegenstelling tot de geëxpliciteerde doelgroep, niet altijd daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van scholen met een concentratie van jongeren met extreem risicogedrag:

-
- b In het eerste verlengingsdossier wordt de doelgroep uitgebreid naar leraren in opleiding en lerarenopleidingen. In een poging “nog preventiever” te kunnen werken, wilde Arktos hen via dit project eveneens versterken in het omgaan met leerlingen met extreem risicogedrag. In de praktijk is deze uitbreiding tot spijt van Arktos echter “nooit van de grond geraakt”.

“Als er een vraag komt vanuit de school dan gaat het niet noodzakelijk over een groot probleem. In elk geval loopt de school ergens op vast en schat ze in daar ondersteuning voor nodig te hebben. Dat is op zich al heel mooi, want de school laat een buitenstaander in haar interne keuken binnen.”²⁰⁵

De vraaggerichtheid van de werking van Connect dient wel enigszins genuanceerd te worden. Een aanmelding resulteert namelijk niet automatisch in (de gevraagde) ondersteuning. Het aanmeldingsformulier wordt door de school zowel bezorgd aan Arktos als aan de referentiepersoon van de betrokken koepel of net. In de Werkgroep Radicalisering en Polarisering worden de aanmeldingen met Arktos overlopen. Hier wordt beslist welke scholen al dan niet in het project worden meegenomen. Tot nog toe werd evenwel geen enkele school geweigerd op basis van de aanmelding, tenzij het maximum aantal begeleidingen bereikt was. Wel kan de werkgroep restricties (bijvoorbeeld beperking van het aantal verleningen van de begeleiding door Connect) en randvoorwaarden (bijvoorbeeld het opstarten van een parallelle samenwerking met het Netwerk Islamexperten) opleggen.²⁰⁶

Na de aanmelding volgen een startgesprek en vraagverheldering. Hierbij gaat een medewerker van Connect, vanuit diens externe blik, samen met de school op zoek naar structurele oorzaken die achter de door de school ervaren problemen schuilgaan. In principe dienen ook CLB en de pedagogisch begeleider van de school vanaf deze fase betrokken te worden. In de praktijk blijkt dit evenwel niet altijd het geval. De pedagogische begeleidingsdiensten hebben vooral in kader van een duurzame implementatie een belangrijke rol. Immers, op een bepaald moment is de ondersteuning vanuit Connect afgelopen. De laatste jaren kon hierin een positieve evolutie worden opgetekend. Zowel Project Connect als de referentiepersonen van GO! en de onderwijskoepels hebben ingezet op het beter betrekken van de pedagogische begeleiding van de school, wat bij Connect als positief ervaren wordt:

“Waarom willen we dat ze betrokken zijn? Dat is omdat wij tijdelijk zijn. En eigenlijk kunnen zij het proces structureel overnemen, waardoor je ook weer het eigenaarschap binnen de school en bij de structurele partners legt.”²⁰⁷

Na de vraagverheldering wordt een plan op maat in samenspraak met de betrokkenen opgesteld en wordt er een projectgroep samengesteld. Hierin nemen de school en/of pedagogische begeleiding de regie in handen. Vanuit Project Connect zijn er voor dit maatplan een aanbod van diverse opleidingen (bijvoorbeeld BOUNCE), schooloverstijgende themadagen (bijvoorbeeld rond ‘verbindend

werken' of, in samenwerking met het Netwerk Islamexperten, rond 'religie en school maken') en intervisiemomenten waarop de school kan intekenen. Daarnaast tracht Connect het holistische karakter van de schoolondersteuning te bewaken. Het kan hiervoor terugvallen op allerlei curatieve en preventieve methodieken gericht op verschillende interventieniveaus. In sommige scholen wordt een intensief proces opgezet waarin gewerkt wordt op al deze niveaus. Tot slot kan ook het Netwerk Islamexperten in de ondersteuning betrokken worden.²⁰⁸

Het aanbod van Project Connect is gebaseerd op het reguliere aanbod van Arktos, dat doorheen de jaren ontwikkeld werd via zowel praktijkervaring in schoolondersteuning als vanuit diverse theoretische kaders (bijvoorbeeld preventiepiramide, leercirkel van Kolb, cirkels van verbondenheid, enzovoort).²⁰⁹ Deze liggen ook aan de basis van de werkingsprincipes die gehanteerd worden binnen Project Connect. Er wordt ingezet op verbondenheid door de (vertrouwens)band te versterken tussen leerlingen, leerkrachten, school en ouders, dit "als basisvoorwaarde voor het creëren van een open, betrokken en kwaliteitsvolle school- en leeromgeving".²¹⁰ Daarnaast streeft men een duurzaam resultaat na via enerzijds een intensieve systemische interventie – eerder dan een *quick win* door het oplossen van een specifiek probleem – en anderzijds het responsabiliseren van de school. Het eigenaarschap wordt met andere woorden zo veel mogelijk bij de school en/of pedagogische begeleiding gelegd. Tot slot stelt Project Connect steeds een waarderende en herstelgerichte aanpak te willen hanteren in zijn ondersteuning.

Tussen 2015 en 2019 werden tientallen scholen op deze manier ondersteund door Project Connect, dit gedurende een of meerdere schooljaren. Deze scholen zijn afkomstig uit de verschillende koepels (Katholiek Onderwijs Vlaanderen, OVSG, POV, OKO) en het GO!, gesitueerd in alle provincies en Brussel, en zijn actief in het basis- en secundair onderwijs. Het aantal aanvragen uit het primair onderwijs is gaandeweg toegenomen.²¹¹ Hier bestaat volgens Arktos dan ook een grote nood, aangezien basisscholen, in tegenstelling tot scholen uit het secundair onderwijs, weinig of geen beroep kunnen doen op andere, minder of meer soortgelijke ondersteuningsprojecten.²¹²

(Zelf)evaluatie

Net als het Netwerk Islamexperten rapporteert Project Connect over verschillende aspecten van zijn werking aan de Vlaamse overheid. Arktos behoudt hiertoe een overzicht over het aantal aanmeldingen, vanuit welke scholen deze afkomstig zijn, en welke ondersteuning er gevraagd wordt. Daarnaast werkt het eveneens

met evaluatieformulieren die door begeleide scholen kunnen worden ingevuld. Hieruit komt een overwegend positief beeld naar voren. Scholen appreciëren onder meer de externe en frisse blik die met Project Connect wordt binnengebracht, terwijl zij toch het eigenaarschap kunnen behouden. Ook de praktijkgerichte ondersteuning op maat wordt gewaardeerd, net als de samenwerking die gestimuleerd wordt tussen de verschillende niveaus in de school (leerlingen, leerkrachten, school).²¹³

Op basis van deze monitoring vonden gaandeweg bijstellingen plaats van Project Connect. Met de evaluatieformulieren en praktijkervaringen in het achterhoofd voerde Arktos in de loop van het project namelijk enkele aanpassingen door teneinde de ondersteuning te versterken en aan te passen aan de vastgestelde noden. Voorbeeld hiervan is de verhoogde inzet op het samenbrengen van begeleide Connectscholen (bijvoorbeeld in de themadagen) om hen op die manier van elkaar te laten leren. Hetzelfde beoogt men ook te doen met leerkrachten(teams). Een vaststelling bij Project Connect is dat er binnen veel scholen immers nog te weinig sprake is van een feedbackcultuur. Dit werkt bij leerkrachten een gevoel van persoonlijk falen in de hand wanneer zij er bijvoorbeeld niet in slagen om vat te krijgen op bepaalde klasgroepen.²¹⁴

Een van de voornaamste aandachtspunten van projecten als Connect is om scholen mee te krijgen in een holistisch verhaal. Enkele scholen bleken nog te veel vast te willen houden aan een probleemgerichte aanpak, of wilden zelf een vrijblijvende selectie maken uit het aanbod van Project Connect. Hierin trachtte Connect echter zo weinig mogelijk mee te stappen: "Connect is juist dat je de problematiek wel breder bekijkt en dat je wel kijkt hoe je structurele aanpassingen kan doen. Dus dat was soms wel moeilijk."²¹⁵ Het vergt met andere woorden een zekere openheid van scholen om de eigen basiswerking in vraag te (laten) stellen. Zij moeten dus het belang inzien van het overstijgen van een reactieve, probleemgerichte benadering in het voordeel van meer systemische ingrepen.

Twee andere uitdagingen waarmee Connect geconfronteerd wordt, hangen eerder samen met het projectmatige karakter van de ondersteuning. Ten eerste zorgde het eenjaarlijkse karakter van de subsidies voor moeilijkheden omtrent de timing en organiseerbaarheid van het maatgerichte plan in scholen. Idealiter wordt een intensief begeleidingsproces zoals dat van Connect immers ruim voor de aanvang van een schooljaar vastgelegd en ingepland. Agenda's van leerkrachten en scholen lopen snel vol, waardoor bij een latere opstart een brede betrokkenheid en holistische benadering in het gedrang kunnen komen. Dit laatste blijkt soms ook het geval te zijn geweest bij de implementatie van Project Connect. Problemen hieromtrent deden zich het meest uitgesproken voor in het eerste werkingsjaar van

Connect, waarin het pas van start kon gaan in december 2015. Ook in daaropvolgende werkingsjaren bleef de onzekerheid over de verlenging van het project praktische moeilijkheden met zich meebrengen.²¹⁶

Ten tweede kan de projectmatige tussenkomst van Connect ook afbreuk doen aan de duurzaamheid van de effecten. Arktos is zich terdege bewust van deze uitdaging en tracht hieraan tegemoet te komen. Hierboven bleek reeds dat net met het oog op verankering veel belang gehecht wordt aan het betrekken van de pedagogische begeleiding. Ook het feit dat het eigenaarschap zo veel mogelijk bij de ondersteunde school wordt gelegd, is in die zin cruciaal. Wanneer de inzichten uit Project Connect door de school nauwgezet, breed en blijvend geïmplementeerd worden, is verankering volgens Arktos wel degelijk mogelijk.²¹⁷

Belangrijke randvoorwaarden situeren zich bijgevolg in het beleidsvoerend vermogen van de school, alsook in de mate waarin de heersende schoolcultuur openstaat voor de systemische veranderingen die Connect beoogt te initiëren. Een van de belemmerende factoren is evenwel dat de implementatie van Project Connect in de praktijk nog te vaak slechts door geëngageerde enkelingen gedragen wordt.²¹⁸ Ook de referentiepersonen van GO! en de onderwijskoepels plaatsten soortgelijke kanttekeningen bij Project Connect. Hoewel ze de doelstellingen en effecten van Project Connect op zich als positief evalueren, uiten zij tevens de vrees dat dit niet overal duurzame effecten teweegbrengt. Sommige scholen zouden de inschakeling van Connect te zeer kunnen opvatten als een kortlopende uitbesteding van de aanpak van structurele problemen.²¹⁹

In die zin zien sommige referentiepersonen op de lange termijn eerder heil in een verankering van middelen bij de pedagogische begeleidingsdiensten. Deze hebben immers de vergelijkbare basisopdracht om scholen te ondersteunen in het realiseren van een positief schoolklimaat. Via de pedagogische begeleiding kan volgens hen structureel gewerkt worden aan het bevorderen van het beleidsvoerende vermogen van scholen op dit vlak.²²⁰ Volgens Arktos, zo blijkt uit de evaluatieformulieren ook volgens de deelnemende scholen, is dan weer net het binnenbrengen van de externe blik een belangrijke meerwaarde van Project Connect.²²¹ In tegenstelling tot de specifieke, supplementaire ondersteuning van het Netwerk Islamexperten, waarvan de onderwijsverstrekkers aangeven ze minder evident zelf te kunnen organiseren, leeft bij bepaalde referentiepersonen toch het gevoel dat het werk van Project Connect dichter aanleunt bij de reguliere opdrachten van hun pedagogische begeleidingsdiensten.²²²

4.2. Verbreding van het actieplan en de projectoproepen uit 2017

Het actieplan van 2017 gaf een belangrijke nieuwe impuls aan het onderwijsbeleid inzake de preventie van gewelddadige radicalisering. De focus werd verbreed naar polarisering en er kwam aandacht voor de tot dan toe minder expliciet geviseerde voedingsbodem van ongelijke kansen. Twee nieuwe projectoproepen die binnen het onderwijs gelanceerd werden, belichamen deze evoluties sterk. Zo zorgt het Actieplan van 2017 enerzijds voor de financiering van projecten gericht op de preventie van en omgang met polarisering op school. Anderzijds worden subsidies uitgetrokken voor projecten ter versterking van de positie van kwetsbare jongeren uit kansengroepen. In het kader van deze projectoproepen werden in totaal acht projecten financieel ondersteund. Net als voor de 'pioniersprojecten' wordt hieronder ingegaan op hun relatie tot het actieplan, hun opzet en implementatie, alsook de manier waarop de projectuitvoerders zelf en de geïnterviewde 'bevoorrechte getuigen' uit de Werkgroep Radicalisering en Polarisering hun werking beoordelen.

Expliciete aandacht voor de preventie van polarisering in het onderwijs

Binnen de tweede beleidslijn van het actieplan van 2017 lanceerde de minister van Onderwijs een oproep om projecten te ondersteunen die inzetten op polarisatiemanagement en bij uitbreiding weerbaarheidstraining, herstelgericht werken en omgaan met conflicten.²²³ De projectoproep vertrekt vanuit de probleemstelling dat de samenleving geconfronteerd wordt met een toenemende polarisering, zowel binnen als tussen gemeenschappen. Deze polarisering tast persoonlijke relaties aan en ondermijnt maatschappelijke participatie en sociale stabiliteit. Ook scholen worden hiermee geconfronteerd. Polarisering in de school en klas staat haaks op het streven van de minister van Onderwijs naar een warm en veilig schoolklimaat waarin iedere leerling zich goed voelt en zich kan ontplooiën. Het creëert conflicten en bemoeilijkt dialoog en het vinden van constructieve oplossingen. Via de subsidiëring van projecten stelt de minister zich dan ook tot doel "scholen en leerkrachten te ondersteunen in hun aanpak en preventie van polarisering en bij uitbreiding het managen van moeilijke gesprekken en klassituaties".²²⁴

Opleidingsinstellingen en andere organisaties konden tot 15 maart 2018 intekenen op deze projectoproep. In april 2018 werd de selectie bekendgemaakt. Een selectiecommissie voorgezeten door het aanspreekpunt binnen het DOV en samengesteld uit onder meer de coördinator van het Netwerk Islamexperten en twee

referentiepersonen, besliste drie projecten te financieren: Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmushogeschool Brussel), Mind Changers (vzw AIF+) en Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge). Met 77.000 euro ging het overgrote deel van de beschikbare middelen naar het project van de Erasmushogeschool Brussel. De twee andere projecten waren met respectievelijk 12.000 euro en 19.000 euro heel wat kleiner qua opzet en begroting.²²⁵ De looptijd van de drie projecten bedroeg één jaar en liep van april 2018 tot en met april 2019.

Context en noden

De drie weerhouden projecten hangen hun werking op een eigen wijze op aan de probleemstelling in de projectoproep. De meest uitvoerige contextschets kan worden teruggevonden in het projectvoorstel van de Erasmushogeschool Brussel, de enige onderwijsinstantie die in het kader van deze projectoproep subsidies verwierf. In de schoot van het Kenniscentrum Urban Coaching & Education van deze hogeschool loopt reeds enkele jaren het initiatief Democratische Dialoog. Concrete aanleiding hiervoor was een studie van de Koning Boudewijnstichting die de moeilijkheden in kaart bracht die Brusselse leraren ervaren in hun omgang met een cultureel divers publiek.²²⁶ Binnen Democratische Dialoog zet een team van dialoogcoaches – experts in dialoog, levensbeschouwing en vorming – sinds 2015 coachingssessies en –trajecten op om scholen te ondersteunen om op een constructieve manier de dialoog aan te gaan over gevoelige en interlevensbeschouwelijke thema's. Op die manier tracht het bij te dragen aan de school als veilige ruimte waarin iedereen zich goed voelt en dezelfde kansen krijgt om te leren, zich voor te bereiden op de toekomst en te participeren aan een inclusieve samenleving. De nood hieraan wordt gekaderd binnen de maatschappelijke evolutie richting superdiversiteit en binnen de spanningen voortvloeiend uit de terroristische incidenten van de laatste jaren.²²⁷

Uit de werking van Democratische Dialoog kwam naar voren dat steeds meer leerkrachten aangeven dat ze zich onvoldoende opgeleid en voorbereid voelen om op onverwachte momenten het gesprek aan te gaan over gevoelige maatschappelijke kwesties en hierin de juiste toon te vinden.²²⁸ Vanuit de overtuiging dat het tijdig herkennen van dergelijke kwesties – en het voeren van verbindende gesprekken hierover – negatieve beeldvorming en polarisatie in een vroeg stadium kan voorkomen, broedde men reeds langer op een project als Verbindende dialoog in de klas. Hierin wil men de binnen Democratische Dialoog opgedane onderwijskundige en onderzoeksmatige expertise vertalen naar een preventieve aanpak.²²⁹ Bij

het lanceren van de projectoproep rond polarisatie in het kader van het actieplan van 2017 werd dan ook vrijwel onmiddellijk beslist om in te tekenen.²³⁰

Ook de idee achter de projecten van vzw AIF+ en SPOOR Brugge was reeds aanwezig voor het verschijnen van de projectoproep. Net als het project van de Erasmushogeschool dienden eerdere praktijkervaringen hiervoor als basis. Bij vzw AIF+, een federatie met hoofdzetel in Genk van sociaal-culturele verenigingen van etnisch-culturele minderheden actief in de regio's Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel, lag het Caravan Refugee project aan de basis. Hierin trok AIF+ in de zomermaanden van 2017 met een opgeknapte caravan rond op de Genkse zomermarkten en evenementen om vluchtelingen in contact te brengen met de plaatselijke bevolking. In het verlengde hiervan is men dialoogmomenten blijven organiseren, onder meer in bibliotheken en de PXL-hogeschool.²³¹ De aanleiding voor het Caravan Refugee project was tweeledig. Enerzijds stelde men vast dat er bij de vluchtelingen van het noodopvangcentrum Houthalen-Helchteren een vraag bestond om in contact te komen met de lokale bevolking. Anderzijds zag AIF+ bij die lokale bevolking, in het bijzonder bij jongeren, ook heel veel vooroordelen over vluchtelingen.²³² Met het project Mind Changers wil AIF+ de dialoogmomenten ook gaan toepassen in secundaire scholen.

SPOOR Brugge is een OCMW-vereniging die in samenwerking met de welzijns- en onderwijssector werk maakt van kinderen en jongeren maximale kansen geven. Zo is het onder meer een erkend aanbieder van NAFT-trajecten voor de regio Brugge en Oostkust. Voor SPOOR Brugge legden een aantal gewelddadige incidenten met jongeren uit de Brugse stationsbuurt, meer bepaald de sterk gemediatiseerde problemen rond de Zehbi's-meisjesbende, een grote en dringende vraag naar schoolondersteuning bloot.²³³ Een aantal van de betrokken meisjes was binnen SPOOR Brugge gekend naar aanleiding van zijn NAFT-werking. Hieruit bleek dat zij weinig of geen bindingen hadden met hun school of de bredere samenleving. Zo ontstond de idee om de veelvuldig binnen NAFT gebruikte methodiek van proactieve cirkels te vertalen naar de reguliere onderwijssetting. Op die manier wil men leerkrachten ondersteunen om preventief te werken aan verbinding tussen leerlingen, de klas en de school.

Gemeenschappelijk aan de drie gefinancierde projecten is dat zij allen een constructief antwoord trachten te formuleren op fricties voortvloeiend uit een steeds meer diverse en verdeelde (lokale) samenleving. Verbindend werken in het onderwijs is de grootste gemene deler in hun projectopzet. Vanuit deze positieve premisse beogen zij met hun werking een bijdrage te leveren aan de sensibilisering rond en preventie van polarisering.²³⁴

Doelstellingen, doelgroep en aanpak

De focus op sensibilisering en preventie vertaalt zich ook in de doelstellingen die de projecten vooropstellen. De doelformulering van het project van de Erasmushogeschool, dat van de geselecteerde projecten veruit de meeste subsidies krijgt, is breed en ambitieus. Men beoogt met Verbindende dialoog in de klas met name “zowel polariserende denkpatronen tussen gemeenschappen als binnen gemeenschappen een halt (toe) te roepen en te komen tot een samenleving in diversiteit waar het aangenaam is om te leren en te leven”.²³⁵ Hiertoe wil men docenten, leerkrachten in opleiding en leerkrachten binnen het werkveld inzicht verschaffen over beeldvormingsmechanismen en hen depolariserende vaardigheden aanleren om zo tot een duurzame, cultuursensitieve grondhouding te komen binnen de onderwijscontext.²³⁶ AIF+ en SPOOR Brugge zijn bescheidener in hun ambities, maar hopen eveneens bij te dragen aan het terugdringen van polarisatie en het bevorderen van inclusie:

“Vzw AIF+ biedt deze dialoogmomenten aan leerlingen van de laatste graad van het secundair onderwijs aan om hen in contact te brengen met vluchtelingen door middel van dialoog. Dit om hun negatieve gedachten en gevoelens over vluchtelingen te verminderen en misschien zelfs weg te werken. Tijdens deze dialoogmomenten worden ook leerkrachten uitgenodigd om de leefwereld van vluchtelingen te leren kennen en begrijpen. Met de informatie, tips en suggesties die de leerkrachten krijgen tijdens deze momenten is het de bedoeling dat ze dit ook integreren in hun lessen en leren hoe ze te werk moeten gaan met vluchtelingen.”²³⁷

“Met dit project willen we gedurende het schooljaar 2018-2019 vijftig leerkrachten uit het secundair onderwijs opleiden rond omgang met polarisering en managen van moeilijke gesprekken en klassituaties. In een aantal proefprojecten hebben we gemerkt dat de rust in de klas terugkeert eens er gestart wordt met de methodiek van proactieve cirkels en herstelcirkels. We willen leerkrachten laten vertrouwd raken met en eigenaarschap krijgen over deze methodiek.”²³⁸

Het gesprek met SPOOR Brugge maakte verder duidelijk dat het de betrachting is om in een steeds diverser wordend Brugge aan de hand van proactieve cirkels te zorgen dat een klas in verbinding gaat en de relatie tussen leerlingen verbetert. Dit betekent niet dat zij “allemaal vriendjes” hoeven te worden, maar wel dat zij met wederzijds respect met elkaar omgaan. Dit zou ertoe moeten bijdragen dat stress en conflicten in de klas en op school afnemen.²³⁹

Uit deze doelformuleringen kan worden afgeleid dat de projecten van Erasmushogeschool en SPOOR Brugge hun werking primair richten op leerkrachten (in opleiding). Door hen proactief te ondersteunen via het aanreiken van gesprekstoetsen hoopt men in tweede orde een bredere impact te genereren op hun (toekomstige) leerlingen. De Erasmushogeschool gaat hierin het verst. Ze ontwikkelde een driedelige aanpak die een breed bereik moet garanderen. In de eerste plaats zette ze een trainingstraject op voor docenten uit lerarenopleidingen – één docent voor elk niveau (kleuter, lager en secundair onderwijs) – van vier geselecteerde grootsteden (Erasmushogeschool en Vrije Universiteit Brussel, Artesis Plantijn Antwerpen, Ho Gent en Thomas More Mechelen).²⁴⁰ Zij volgden een intensief traject bestaande uit elf sessies gewijd aan het herkennen van polariserende kwesties in de klas, verbindende gesprekstechnieken over maatschappelijk gevoelige onderwerpen (bijvoorbeeld interculturele, interlevensbeschouwelijke en socratische dialoog) en beeldvormingsmechanismen (bijvoorbeeld depolarisering, identiteitsontwikkeling). In deze sessies wordt zo veel mogelijk op maat gewerkt, meer bepaald op basis van door de deelnemers aangedragen casussen en vragen. Via de deelnemende docenten hoopt men een hefboomprincipe te realiseren, waarbij zij de inzichten uit het traject verder laten doorsijpelen naar hun collega-docenten en de leerkrachten in opleiding.²⁴¹ Ook de andere twee luiken van het project Verbindende dialoog in de klas hebben een multiplicatoreffect voor ogen. Zo werd enerzijds een online toolkit met onder meer voorbeeldcasussen, oefeningen en *good practices* ontwikkeld voor docenten en leerkrachten. Anderzijds ontwierp de Erasmushogeschool een leerlijn ‘Verbindende dialoog’ waarvan ze hoopt dat die dialoogcompetenties verankert in de verschillende lerarenopleidingen in Vlaanderen en Brussel.²⁴²

Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten van SPOOR Brugge zet eveneens in op een hefboomprincipe. Dit project richt zich op 50 gemotiveerde leerkrachten uit de secundaire scholen in de Brugse stationsbuurt en uit partnergemeente Blankenberge die eigenaarschap krijgen over de methodiek van herstelcirkels. Eigenaarschap betekent dat de leerkrachten de methodiek beheersen en een vorm van ambassadeurschap krijgen over de methodiek. Ze kunnen de methodiek doorgeven aan collega's om zo een ripple-effect in de school te creëren.²⁴³ Deze leerkrachten, alsook enkele leerlingenbegeleiders, werden door de aangeschreven scholen zelf voorgedragen. Zij woonden allen eerst een informatieve sessie bij over het concept van herstel- en proactieve cirkels. Nadien begeleidde een medewerker van SPOOR Brugge een drietal proactieve cirkels bij leerkrachten in de klas. In een proactieve cirkel is iedereen gelijkwaardig en geeft elkeen om beurt een antwoord op een stelling of vraag, zonder dat dit in vraag gesteld mag worden.²⁴⁴ Er werd doelbewust voor praktijkbegeleiding gekozen omdat de verplaatsing van eenmalige tussenkomsten, zoals bijvoorbeeld pedagogische

studiedagen, naar de klas- en schoolpraktijk vaak moeilijk ligt. Bedoeling is immers dat de begeleide leerkrachten de methodiek blijven toepassen en vertrouwd maken voor leerlingen.²⁴⁵

De doelstelling van Mind Changers verwijst eveneens naar een verhoopt effect bij leerkrachten. Zij vormen voor het door AIF+ uitgevoerde project evenwel niet de voornaamste doelgroep. Per regio waarin AIF+ actief is, werden een tiental dialoogmomenten georganiseerd voor leerlingen van de laatste graad van secundaire scholen. Tijdens een lesmoment worden een of meer getuigenissen gegeven, gevolgd door een vraag- en antwoordmoment, door vluchtelingen die hiertoe een beperkte vorming genoten in samenwerking met Vluchtelingenwerk Vlaanderen en een vrijwilligersvergoeding ontvangen.

De dialoogmomenten worden begeleid door educatieve medewerkers van AIF+. Via deze dialoogmomenten beoogt AIF+ ook de betrokken leerkrachten te stimuleren om in latere lessen verder in te gaan op de vluchtelingenproblematiek. Vaststelling hierbij was volgens AIF+ dat zelfs bepaalde leerkrachten “heel weinig op de hoogte zijn van de materie”.²⁴⁶ Het maakte daarom eveneens werk van samenwerkingen met hogescholen. Dialoogmomenten worden met name regelmatig georganiseerd voor de docenten en leerlingen van de lerarenopleidingen van de PXL- en UCLL-hogeschool, dit in de hoop dat zij de inzichten hieruit meenemen naar hun toekomstige lespraktijk.²⁴⁷

(Zelf)evaluatie

De mate waarin de drie projecten aandacht hebben voor de evaluatie van hun werking, verschilt nogal sterk. Een evaluatieve reflex is het sterkst aanwezig in Verbindende dialoog in de klas. In die zin zelfs dat evaluatie ingebakken is in alle fasen van het project. Naast klankbordmomenten in een stuurgroep en permanente evaluatie via intervisiemomenten met de aan het trainingstraject deelnemende docenten, voorzag het projectopzet ook een structurele samenwerking met onderzoekers van het onderzoeksprogramma DEBEST (Democratic Empowerment for Brussels Education, Students and Teachers) van de Universitaire Associatie Brussel. Via een pre- en posttest vragenlijst peilt DEBEST naar de impact van het project op de zelfperceptie van de deelnemers omtrent hun dialoogvaardigheden en openheid voor dialoog bij gevoelige thema's.²⁴⁸ Uit deze meting, net als uit de kwalitatieve evaluatie door de deelnemers, zou volgens de vertegenwoordiger van de betrokken organisatie een positief effect naar voren komen.²⁴⁹

Ook bij SPOOR Brugge was er aandacht voor evaluatie. De deelnemers werden zowel in een afsluitende collectieve sessie als via een tevredenheidsenquête bevraagd naar hun ervaringen en beoordeling. Hieruit blijkt volgens SPOOR Brugge dat zij bijzonder tevreden zijn over de begeleiding én de effecten van het werken met proactieve cirkels in de klas. Vooral het opdoen van praktijkervaring door de oefensessies werd als een belangrijke meerwaarde geëvalueerd.²⁵⁰

Van de drie projecten was er bij AIF+ het minst structureel aandacht voor evaluatie. De vooropgestelde werkwijze via evaluatieformulieren na elk dialoogmoment werd niet in de praktijk gebracht binnen de Limburgse werking. AIF+ baseert zich voornamelijk op spontane waarderende en positieve feedback van individuele leerlingen en leerkrachten (uitgesproken appreciatie, e-mails en verzoeken om de dialoogmomenten te herhalen) als indicatie voor de effectiviteit van het project.²⁵¹

Ook op het vlak van de theoretische en aan de praktijk getoetste onderbouwing van hun werking staan de projecten van de Erasmushogeschool en SPOOR Brugge het verst. Dit is enigszins logisch, gezien de reeds langere ervaring van beide organisaties met de door hen ingezette methodieken. Voor het project Verbindende dialoog in de klas kon de Erasmushogeschool terugvallen op expertise opgedaan tijdens de lopende werking van Democratische Dialoog. De gehanteerde dialoogtechnieken gaan bovendien terug op een rijke theoretische basis, zoals de socratische methode en wetenschappelijke kaders van interculturele en geweldloze communicatie.²⁵² Voor de vertaling van proactieve cirkels naar de klaspraktijk baseerde SPOOR Brugge zich op zijn beurt op eigen ervaringen uit de NAFT-werking alsook op theoretische en praktijkgerichte inzichten uit het herstelgerichte groepsoverleg (HERGO).²⁵³ De dialoogmomenten georganiseerd door AIF+ zijn exploratiever van aard en berusten op de praktijksuccessen gerealiseerd in het buiten het onderwijs opgezette Caravan Refugee project.²⁵⁴

De voornaamste uitdagingen waarmee de drie projecten geconfronteerd werden, hebben betrekking op het bereik en de verankering van hun werking. Enerzijds beseffen de uitvoerders dat zij met hun project veelal de reeds overtuigde en/of gemotiveerde leerkrachten, docenten en scholen bereikten. Voor AIF+ en SPOOR Brugge bijvoorbeeld bleek het niet altijd evident om door te dringen tot die scholen die misschien het meest nood hebben aan preventieve initiatieven rond polarisatie en diversiteit.²⁵⁵ Goede contacten met en openheid van leraren en schoolbesturen blijken belangrijke succesfactoren voor een brede uitrol van dergelijke projecten. Anderzijds is ook de duurzaamheid van de realisaties van de projecten een uitdaging. Alle projecten lieten optekenen dat een looptijd van één jaar bijzonder kort is om hun doelstellingen te verwezenlijken en structurele, wijdverspreide veranderingen te realiseren. Vooral het inzetten op (toekomstige) leerkrachten

lijkt dit in zekere mate te remediëren. Toch hopen zowel de Erasmushogeschool, SPOOR Brugge als AIF+ hun werking te kunnen voortzetten en nazorg- en vervolgttrajecten te kunnen initiëren. Voor elk van de projecten was hun voortbestaan, door het wegvallen van de subsidies toegekend in het kader van het actieplan, op het moment van afname van de interviews nog onzeker.²⁵⁶

Tijdelijke versterking van (organisaties ter versterking van) jongeren uit kansengroepen

Met de aankondiging van een tweede projectoproep binnen de beleidslijn 'ondersteunen van de lokale aanpak' van het actieplan van 2017 beoogde de minister van Onderwijs in te zetten op "een preventief aanbod dat zich specifiek richt tot doelgroepen voor wie de drempel naar de reguliere diensten vaak nog te hoog ligt".²⁵⁷

In de concrete oproep, die enkele maanden later verscheen, wordt dit verder gespecificeerd tot projecten voor het versterken van de positie van kwetsbare jongeren uit kansengroepen ter bevordering van een positieve schoolloopbaan en ter voorkoming van negatieve uitkomsten zoals schooluitval, jeugdcriminaliteit en gewelddadige radicalisering. De brede, positief geformuleerde actielijn in het actieplan wordt met andere woorden expliciet aangevuld met de meer probleemgerichte betrachting om onder andere gewelddadige radicalisering te voorkomen. De minister vertrok voor deze tweede projectoproep uit eenzelfde streven als bij de polarisatieprojecten hierboven, met name het realiseren van een "warm en veilig schoolklimaat waarin iedere leerling zich goed voelt en zich kan ontplooiën".²⁵⁸ In dit geval wordt niet polarisering gezien als een bedreigende factor, maar wel de negatieve invloed van socio-economische kwetsbaarheid op schools presteren.

Hierboven werd reeds ingegaan op de kritiek van enkele referentiepersonen dat er binnen het beleid inzake gewelddadige radicalisering nog te weinig aandacht uitgaat naar de voedingsbodem van ongelijke kansen. In de preambules van zowel het initiële als het gereviseerde actieplan werd hieromtrent hoofdzakelijk verwezen naar reguliere, algemene beleidsmaatregelen "zoals onder meer een strenge veroordeling en aanpak van racisme en discriminatie, de aanpak van de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, werken aan een toegankelijke hulpverlening, een versterkt jeugdwerk, buurtsport, enzovoort".²⁵⁹ De beleidsaandacht voor gewelddadige radicalisering zorgde hier dus niet onmiddellijk voor het stroomversnellings-effect dat op andere vlakken wel teweeggebracht werd. Met de hier besproken projectoproep werd voor een stuk tegemoetgekomen aan deze kritiek.

De oproep stond open voor organisaties en projecten die inzetten op het versterken van de positie van kwetsbare leerlingen, het succesvol voltooien van hun schoolloopbaan en/of het stimuleren van doorstroming naar het hoger onderwijs, en werd gelijktijdig gelanceerd met de oproep voor de polarisatieprojecten.²⁶⁰ Dezelfde selectiecommissie boog zich over de binnengekomen aanvragen. Vijf projecten werden weerhouden en verwierven in april 2018 een (voorlopig) eenmalige subsidie voor één jaar.²⁶¹ Twee ervan zijn afkomstig van lokale burgerinitiatieven: Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! van de Vilvoordse vzw 1001 Schakels (20.000 euro) en Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel van de Gentse vzw Uilenspel (25.000 euro). De keuze voor dergelijke initiatieven, in het bijzonder die voor 1001 Schakels, een werking opgezet door moeders uit de Vilvoordse moslimgemeenschap, was zeer bewust volgens het DOV:

“In plaats van het (als overheid) over te nemen zijn zij zelf met een aantal initiatieven gekomen. Een aantal ouders die zelf de handen in elkaar hebben geslagen en die dan met vrijwilligers bijlessen geven, ouders mee begeleiden naar oudercontacten enzovoort. (Dit is) op zich heel belangrijk. Het vertrekt, in dit geval dan, uit de moslimgemeenschap zelf waardoor je veel meer bereik hebt en je ook jongeren bereikt die je misschien anders helemaal niet kan bereiken. Waardoor je bepaalde gevoeligheden ervaart die je anders niet aanvoelt.”²⁶²

Twee andere geselecteerde projecten werden ingediend door opleidingsinstellingen, met name Kies Hoger van de Karel de Grote Hogeschool te Antwerpen (17.242 euro) en Pilotproject Talenten en Beroepen van de Onthaalklas Anderstalige Nieuwkomers (OKAN) Athena Drie Hofsteden te Kortrijk (3.000 euro). Een laatste geselecteerde project, SWAP-POINT (Studeren, Workshop, Advies, Projecten), werd ingediend door vzw Platform Allochtone Jeugdwerkingen (30.000 euro), de enige erkende jeugdwerkkoepel in Vlaanderen voor en door allochtone jongeren en hun werkingen.^c

De genoemde projecten zijn dus zeer divers qua inbedding en insteek. Volgens een van de referentiepersonen heeft dit te maken met de breedte van en onduidelijkheid over de precieze scope van de projectoproep.²⁶³

c Wegens personeelsverschuivingen en onverenigbaarheid met de agenda van vzw Platform Allochtone Jeugdwerkingen kon binnen dit onderzoek geen interview worden afgenomen met de eigenlijke projectuitvoerder. Om redenen van vergelijkbaarheid maakt dit project bijgevolg geen deel uit van de bespreking in deze subsectie.

Context en noden

Hoewel de projecten op verschillende vlakken zeer divers zijn, situeren zij hun werking wel binnen de in de projectoproep geschetste probleemstelling. Zij trekken allen vanuit de vaststelling dat er in de (lokale) samenleving een kloof is tussen kansrijken en zij die in kansarme situaties leven. In hun werking, waarin zij zich richten op de schoolgaande jeugd, valt deze kloof in veel gevallen samen met het al of niet hebben van een migratieachtergrond. Het is daarom vooral deze kwetsbare groep die men via de projecten tracht te versterken.

In het projectvoorstel ingediend voor Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! wijst de vzw 1001 Schakels op de enorme behoeften die er in het Vilvoordse onderwijs bestaan voor die kwetsbare groep. Zowel op het vlak van vroegtijdig schoolverlaten, schoolse achterstand als doorstroom naar het hoger onderwijs zijn de cijfers in deze gemeente zorgwekkend.²⁶⁴ Er is in de feiten volgens 1001 Schakels een structurele achterstelling van jongeren met een migratieachtergrond.²⁶⁵ Kies Hoger van de Karel de Grote Hogeschool is uit eenzelfde vaststelling ontstaan. In het projectvoorstel voor dit project wordt verwezen naar onderzoek dat aantoonst dat “de sociale ongelijkheid in de overgang naar het Vlaams hoger onderwijs vooral via de loopbanen in het secundair onderwijs – en in het bijzonder via de gevolgde onderwijsvorm – ontstaat”.²⁶⁶ Factoren die hiertoe bijdragen zijn volgens Kies Hoger een gebrek aan begeleiding van jongeren met een migratieachtergrond op het einde van hun secundaire schoolloopbaan alsook aan (authentieke) rolmodellen binnen hun netwerk. Dit laatste wil zeggen dat ze vaak weinig mensen met eenzelfde achtergrond kennen in hun nabije omgeving die verder studeerden, hen hierover kunnen informeren en/of hen hiertoe aanzetten. Ook is er in de stad Antwerpen een kloof tussen leerkrachten – vaak afkomstig uit de ‘witte middenklasse’ – en de stedelijke jeugd met een migratieachtergrond. Dit draagt ertoe bij dat die laatste een gebrek aan begrip en erkenning voor hun leefwereld ervaren binnen het onderwijs.

Ook volgens 1001 Schakels en Uilenspel is er sprake van een kloof tussen scholen en de steeds groter wordende groep van kwetsbare gezinnen met een migratieachtergrond.²⁶⁷ Deze kloof is onder meer het gevolg van de om allerlei redenen lagere betrokkenheid van deze ouders op de studies van de kinderen, taalbarrières en de soms heikele kwestie van geloof op school.²⁶⁸ In die zin verhoogt huiswerk ook de drempel in kansen tussen kansrijk en kansarm, wat de inzet op huiswerkbegeleiding in verschillende van de projecten verklaart.²⁶⁹ De kloof stopt uiteraard niet bij de schoolpoort, maar zet zich ook verder in de buurt. De nood aan het versterken van sociale cohesie in de gemeenschap rondom de school ligt daarom eveneens aan de basis van de projecten van Uilenspel en 1001 Schakels. Voor

Athena Drie Hofsteden is dit zelfs de centrale probleemstelling. In de OKAN-afdeling van deze school heeft men niet alleen te maken met de maatschappelijk meest kwetsbare groep, maar ook met een niet altijd positieve beeldvorming over hen in de buurt. Vanuit het nieuwe pedagogische project van het GO! 'Samen leren samenleven' schrijft Athena Drie Hofsteden zich daarom ten volle in in de ambitie om via de school te werken aan meer sociale cohesie in de multiculturele samenleving.²⁷⁰

Uit deze contextschetsen blijkt dat, zoals het eerste deel van de titel van de projectoproep voorschrijft, de projecten alle gericht zijn op het bevorderen van een positieve schoolloopbaan van kwetsbare jongeren uit kansengroepen (in concreto vaak jongeren met een migratieachtergrond), dit teneinde hun positie in de maatschappij te versterken. Het laatste deel van de titel van de projectoproep, met name de preventie van jeugdcriminaliteit en gewelddadige radicalisering, komt in de projectvoorstellen weinig of niet terug. Hoewel de indieners erkennen dat zij met hun initiatieven wel op mogelijke voedingsbodems kunnen inwerken, willen zij ver weg blijven van het beladen debat rond radicalisering. Hun betrachting is positief, namelijk via onderwijs werken aan verbinding en empowerment.²⁷¹ Spreken over preventie of radicalisering ten aanzien van de deelnemers is volgens de projectuitvoerders bijgevolg uit den boze.²⁷²

De meeste van de geselecteerde projecten kregen ook vorm los van de gewelddadige radicaliseringsproblematiek. De uitvoerders tekenden hoofdzakelijk in op de oproep van het actieplan als financieringskanaal, teneinde hun werking te kunnen implementeren of verderzetten. Kies Hoger is een project dat los van het actieplan al een tijdje liep dankzij middelen uit de privésector. Via het actieplan kon de nodige personeelsinzet gegarandeerd blijven voor een bijkomend jaar.²⁷³ Het burgerinitiatief vzw Uilenspel is zelfs al tien jaar operationeel in het bevorderen van sociale cohesie in meerdere Gentse wijken, dit dankzij diverse (jaarlijks te hernieuwen en dus onzekere) middelen. De subsidies van het actieplan lieten toe tegemoet te komen aan de toenemende vraag en nieuwe buurten aan te boren.²⁷⁴ Talenten en Beroepen is wel een volledig nieuw (pilot)project. Het ligt evenwel in lijn met de bredeschoolbenadering die Athena Drie Hofsteden reeds langer nastreeft. Om het op poten te kunnen zetten werd via de projectoproep een beperkt budget aangevraagd, hoofdzakelijk bedoeld voor de aankoop van materiaal.²⁷⁵

Binnen de besproken projecten is Iedereen slaagt van 1001 Schakels op dit vlak de uitzondering. Het ontstaan van dit burgerinitiatief is wel rechtstreeks gelinkt aan de radicaliseringsproblematiek:

“Vilvoorde is de voorbije jaren geconfronteerd geweest met een aantal jonge geradicaliseerde inwoners die naar Syrië trokken. In de nasleep van deze vreselijke gebeurtenissen – en omdat onze maatschappij die niet heeft kunnen verhinderen – heeft een groep Vilvoordse moeders besloten samen te werken. Uit hun kwaadheid en frustratie is de vzw 1001 Schakels ontstaan.”²⁷⁶

Hoewel 1001 Schakels ontstaan is in deze context heeft men niet beoogd om uit te groeien tot een ‘deradicalisatieprogramma’. Eerder wil de vzw de preventie van gewelddadige radicalisering onrechtstreeks bereiken.²⁷⁷ Met het oog op een inclusieve samenleving, samenhang en tolerantie beoogt men het welbevinden van kwetsbare jongeren te verhogen en hen zo de nodige bagage te bezorgen zodat ze hun plaats in de samenleving kunnen innemen.²⁷⁸ Via allerlei initiatieven (studiereizen, lezingen, workshops, culturele activiteiten) steunt de werking van 1001 Schakels op drie pijlers: een beter begrip van geloof, burgerschap en, tot slot, onderwijs. Een blauwdruk voor de onderwijspijler, een studiebegeleidingsproject met professionele coördinator en vrijwillige lesgevers, was al ontwikkeld. Met de subsidies verkregen in het kader van het actieplan werd het mogelijk deze plannen in de praktijk te brengen.²⁷⁹

Doelstellingen, doelgroep en aanpak

Dat de projecten zich distantiëren van het beladen radicaliseringsdebat blijkt sterk uit de doelstellingen die zij vooropstellen. Hierin is exclusief sprake van positieve betrachtingen op het vlak van schools presteren, doorstroming naar het hoger onderwijs en, op die manier, het verhogen van kansen van jongeren in een kwetsbare situatie. Omdat jongeren uit kansarme gezinnen/milieus “vaak kampen met heel wat problemen waardoor ze minder goed gaan presteren op school”, is het ultieme doel van 1001 Schakels jongeren de nodige bagage te bezorgen zodat ze hun plaats in de samenleving kunnen innemen, door onder meer via schoolbegeleiding hun slaagkansen op school te verhogen.²⁸⁰ Het Kies Hoger project wil dan weer “de instroom van scholieren met migratieachtergrond in het hoger onderwijs ondersteunen door het versterken van het studiekeuze-oriënteringsproces tijdens het (voor)laatste jaar secundair onderwijs”.²⁸¹ Daarnaast kunnen de projecten ook een direct effect nastreven op het vlak van de sociale cohesie in de diverse (lokale) samenleving. Het individuele en buurtniveau zijn beide aanwezig in de doelformuleringen van Uilenspel en Athena Drie Hofsteden:

“Uilenspel streeft naar een solidaire samenleving waarin iedereen gelijke kansen krijgt en verhoogt de kansen van kinderen in een kwetsbare situatie

door het inzetten van vrijwilligers uit de buurt. Door kinderen (...) op jonge leeftijd bij schoolse taken te ondersteunen, wil Uilenspel problemen zoals verlies van motivatie en schooluitval vroegtijdig voorkomen.”²⁸²

“Met het project Talenten en Beroepen zet OKAN Drie Hofsteden in op de ontwikkeling van de persoonlijkheid van leerlingen en het verwerven van zelfkennis en -inzicht. Om dit maximaal te stimuleren gaan wij samen op zoek naar hun talenten. (...) Dit door de leerlingen telkens in het Nederlands van verschillende sectoren te laten proeven, en dit ook in samenwerking te doen met Nederlandstalige buurtbewoners. Het doel van het project is dat leerlingen zelfinzicht verwerven binnen een sociale context. Het doel is ook dat de leerlingen de buurtbewoners leren kennen en omgekeerd dat er kennis wordt uitgewisseld. We hopen dat het beeld op OKAN positiever zal worden vanuit de buurt.”²⁸³

Zoals hierboven reeds aangegeven, richten de projecten zich doelbewust voornamelijk op jongeren met een migratieachtergrond. In de projecten van Athena Drie Hofsteden en de Karel de Grote Hogeschool zit dit in het opzet ingebakken. OKAN-leerlingen zijn anderstalige nieuwkomers tussen 12 en 18 jaar die gedurende één jaar Nederlandse lessen krijgen om klaargestoomd te worden voor het reguliere onderwijs. Zij hebben per definitie een migratieachtergrond.²⁸⁴ Kies Hoger hoopt dan weer met zijn werking gericht op jongeren uit de grootstad in het bijzonder leerlingen met een migratieachtergrond te ondersteunen in hun studiekeuze-oriënteringsproces. In de wijze waarop deze doelgroep bereikt wordt, zit wel een belangrijk verschil. Binnen de OKAN-afdeling is de doelgroep automatisch aanwezig en afgebakend en kan ze ook rechtstreeks bereikt worden. Kies Hoger dient een meer indirecte route te kiezen: men schrijft Antwerpse scholen aan waarvan men weet dat er veel leerlingen met een migratieachtergrond school lopen. In de geïnteresseerde scholen wordt het project in klasverband uitgerold, voor alle leerlingen.²⁸⁵ “We kiezen er bewust voor om jongeren met een meer kwetsbaar profiel niet apart te benaderen”, luidt het in het projectvoorstel, “gezien hun aandeel ruim vertegenwoordigd is in het Antwerpse”. Hierdoor vermijdt men bovendien “hen te stigmatiseren”.²⁸⁶

Bij 1001 Schakels en Uilenspel houdt men de doelgroepomschrijving breed. Deze projecten staan open voor iedereen met een kwetsbaar profiel of moeilijkheden op school. In de feiten nemen evenwel nagenoeg enkel kinderen en jongeren met een migratieachtergrond deel aan de begeleidingen. Zo richt Iedereen slaagt van 1001 Schakels zich in theorie op alle jongeren vanaf 12 jaar, maar bereikt het vooral leerlingen “met migratieachtergrond, en de meerderheid met moslimachtergrond ook”.²⁸⁷ Uilenspel richt zich op jonge kinderen (derde kleuterklas tot en met tweede

leerjaar) en gezinnen in kansarmoede, die het vervolgens in verbinding brengt met een vrijwillige studieondersteuner met een meer kansrijke achtergrond. In de realiteit staat dit vandaag, aldus Uilenspel, “veelal gelijk aan mensen mét een migratieachtergrond verbinden aan mensen zónder migratieachtergrond”.²⁸⁸ De kinderen van wie de ouders openstaan voor het aanbod worden voorgedragen door de veertig Gentse scholen waarmee Uilenspel een samenwerkingsovereenkomst heeft.²⁸⁹

De vrijwilligers van Uilenspel leggen vervolgens samen met een vertrouwenspersoon – een brugfiguur of zorgcoördinator – van de school een eerste huisbezoek af waarin gezin en vrijwilliger elkaar leren kennen. Hierna gaat de studieondersteuning van start waarbij de vrijwilligers een uur per week langsgaan bij het gezin. De vrijwilligers, die niet didactisch geschoold hoeven te zijn, doen niet aan huiswerkbegeleiding maar aan studieondersteuning. Ze kijken er met andere woorden op toe dat de randvoorwaarden om tot studeren te komen vervuld zijn: een rustige plaats om te studeren, geen televisie, systematisch de agenda erbij nemen, voldoende aandacht voor gezondheid, enzovoort. Het aantal aanvragen is enorm. In totaal liepen er op het moment van het interview een 180-tal van dergelijke begeleidingen. Er wordt naast het reguliere werk ook ingezet op het sporadisch samenbrengen van de begeleide gezinnen en vrijwilligers via een activiteitenaanbod en een jaarlijks slotfeest.²⁹⁰

Samenwerking en partnerschap tussen scholen en schoolexterne organisaties zijn ook sleutelwoorden in de aanpak van de drie andere projecten. 1001 Schakels tracht de beoogde doelgroep net als Uilenspel te bereiken door scholen warm te maken voor de supplementaire hulp die het via Iedereen slaagt kan bieden. In de praktijk loopt dit echter eerder moeilijk.²⁹¹ De meeste nieuwe aanvragen komen bijgevolg niet via de school, maar via mond-aan-mondreclame van ouders wiens kinderen reeds ondersteuning krijgen. De voornaamste realisatie situeert zich in de tientallen jongeren die in kleine groepjes bijles krijgen in vakken als Nederlands, Engels en wiskunde. Daarnaast wordt tweemaal per jaar een examenvorbereidingssessie georganiseerd, is er een infomoment rond verder studeren na het secundair en bestaat de mogelijkheid voor een oudercontact na elke rapportperiode. Men zet dus naast de bijlessen voor de jongeren sterk in op het aanmoedigen van de betrokkenheid van de ouders. Wanneer er signalen zijn dat problemen rond schools presteren teruggaan op dieperliggende oorzaken zoals bijvoorbeeld een familiaal of pestprobleem, kan via 1001 Schakels een beroep gedaan worden op begeleiding door een kindercoach.²⁹²

Ook voor Kies Hoger zijn middelbare scholen de voornaamste partner. Enerzijds doet het een beroep op deze scholen om er in het voorlaatste jaar van het

secundair onderwijs een twee uur durende workshop rond talentontdekking te organiseren voor een of meerdere klasgroepen. Anderzijds ontvangt het diezelfde klasgroepen in hun laatste jaar secundair op de Karel de Grote Hogeschool voor een rondleiding en workshop. Deze zijn gericht op het leren kennen van de hogeschool en het aanbod aan opleidingen. De samenwerking met scholen verloopt over het algemeen vlot en er werden binnen dit project reeds meerdere honderden Antwerpse leerlingen bereikt. Om de samenwerking met scholen en het bereik van het project verder te verbreden, worden binnen Kies Hoger tevens jaarlijkse inspiratiedagen georganiseerd voor studiekeuzebegeleiders zoals leerkrachten en CLB-personeel.²⁹³

Waar het bij de overige projecten gaat om schoolexterne organisaties die partnerschappen trachten aan te gaan met scholen uit de buurt of gemeente, maakt het project Talenten en Beroepen de omgekeerde beweging. Hier is het de school zelf die op zoek gaat naar samenwerking met allerlei organisaties en bewoners uit de buurt. Vanuit de bredeschoolfilosofie wil het project aan zowel taalstimulatie als talentontdekking doen bij de OKAN-leerlingen door naar buiten te treden. Het leerproces speelt zich dus in belangrijke mate af buiten de vier muren van de school. Via deelprojecten kunnen de leerlingen in samenwerking met buurtorganisaties en -bewoners (bijvoorbeeld een woonzorgcentrum, Natuurpunt, groendienst stad Kortrijk, Rode Kruis, Repair Café, volksrestaurant, enzovoort) proeven van diverse sectoren in functie van hun oriëntatieproces. Ondertussen worden ze ondergedompeld in het Nederlands en vindt er een wederzijdse kennismaking plaats tussen OKAN-leerlingen en de lokale gemeenschap.²⁹⁴

Opvallend bij vier binnen deze projectoproep geselecteerde projecten is het belang van vrijwilligerswerking. Binnen Talenten en Beroepen zijn de voornaamste dragers van het project de OKAN-leerkrachten en de directie van Athena Drie Hofsteden, maar zij steunen voor de realisatie ervan ook sterk op de vrijwillige medewerking van tal van organisaties en vrijwilligers uit de buurt.²⁹⁵ Ook bij Kies Hoger is de bezieler een medewerker van de Karel de Grote Hogeschool, maar doet die tevens een beroep op getuigenissen van hogeschoolstudenten, waarvan meerdere met een migratieachtergrond. Net als de projectuitvoerder, die ook van allochtone origine is, fungeren zij als rolmodel voor leerlingen met een migratieachtergrond.²⁹⁶ Hetzelfde geldt voor de vrijwillige bijlesgevers bij 1001 Schakels. Dit zijn ook vaak studenten hoger onderwijs met een migratieachtergrond.²⁹⁷ Binnen Uilenspel heeft slechts een beperkt percentage van de vrijwillige studieondersteuners een migratieachtergrond. In dit project gaat het vaak over het in contact brengen van een persoon zonder migratieachtergrond met een gezin met zulke achtergrond. De intensieve begeleiding maakt van de vrijwilliger een belangrijke brugfiguur tussen het gezin en de school. Belangrijke

werkingsprincipes zijn respect, gelijkwaardigheid, vrijwilligheid en vertrouwen. De vrijwilligers worden hierin uitvoerig ondersteund via vormingen, coaching en interviews.²⁹⁸

(Zelf)evaluatie

Qua onderbouwing vallen de projecten binnen deze projectoproep voornamelijk terug op brede pedagogische kaders – de brede school, ervaringsgericht en talentgericht leren, belang van welbevinden in het kader van leerprestaties – en *common sense*. Ze vertrekken uit de aanname dat de inzet en begeleiding die aan hen gewijd wordt het gevoel van eigenwaarde, erkenning en motivatie om (verder) te studeren bij kwetsbare jongeren kan verhogen. Bevraagd naar de perceptie over de effectiviteit van hun projecten, geven de uitvoerders aan dat zij over het algemeen positieve veranderingen vaststellen bij hun doelgroep. Zij baseren zich hiervoor onder meer op het toenemend aantal (herhaalde) vragen voor begeleiding, het belangeloze engagement van de vrijwilligers en de gunstige commentaren van de betrokken leerlingen, ouders, scholen en partners. Ook vooruitgang inzake schoolprestaties, zichtbaar via betere cijfers op het schoolrapport, wordt aangehaald.²⁹⁹

In slechts twee van de vier projecten gaat expliciet en structureel aandacht uit naar evaluatie. Zowel Uilenspel als Kies Hoger maken gebruik van evaluatieve vragenlijsten. Bij Kies Hoger vullen leerlingen na elke workshop een evaluatieformulier in. De reacties hierop zijn volgens de uitvoerder van het project “altijd heel positief”.³⁰⁰ De overgrote meerderheid van de leerlingen geeft aan dat ze na het volgen van de workshop een bewustere studiekeuze zullen maken en dat de workshop leuk en leerrijk was.³⁰¹ Bij Uilenspel wordt jaarlijks een impactmeting gedaan, waarbij kinderen, ouders, vrijwilligers en brugfiguren uit de scholen bevraagd worden. Die blijken een positieve waardering te hebben op het vlak van het welbevinden en de motivatie van het kind op school, de relaties tussen leerkracht en gezin, en de integratie van het gezin in de buurt. Dit wordt door Uilenspel gelinkt aan bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek, die suggereren dat een dergelijke aanpak effect heeft.³⁰²

Een uitdaging die naar voor komt uit de impactmeting van Uilenspel is dat de contacten tussen school en vrijwilligers niet altijd optimaal verlopen. Dit partnerschap is uiteraard belangrijk voor een intensieve en langdurige ondersteuning. Eenzelfde knelpunt kon worden opgetekend in het gesprek met 1001 Schakels.³⁰³ De vooralsnog eerder oppervlakkige samenwerking met de Vilvoordse scholen hoopte men bij 1001 Schakels aan te zwengelen via de aanstelling van een

professionele coördinator aan de hand van de projectsubsidies. Deze coördinator is in tegenstelling tot de vrijwilligers ook steeds tijdens de schooluren bereikbaar en actief. Deze persoon kon evenwel pas in januari 2019 worden aangeworven.³⁰⁴ De met de projectsubsidies verhoopte professionalisering kon met andere woorden slechts ten dele in de praktijk gebracht worden.

Een andere belangrijke uitdaging, die ook bij de overige projecten werd aangehaald, is de duurzaamheid van (de invloed van) kortlopende projecten. Hoewel men bij Uilenspel streeft naar een meer structurele verankering, zorgt het engagement van vrijwilligers uit de buurt, de ervaring als gevolg van het tienjarige bestaan en de diversificatie van werkingsmiddelen voor een zekere basis en bestaanszekerheid.³⁰⁵ Ook Athena Drie Hofsteden hoeft als school niet te vrezen voor een stilvallen van zijn werking. Binnen de OKAN-afdeling blijft het wisselende lerarenkorps als gevolg van de onzekerheid over het aantal anderstalige nieuwkomers bij de start van een schooljaar, wel een moeilijkheid. Met deze leerkrachten vloeit ook expertise inzake bredeschoolwerking weg.³⁰⁶ Het projectmatige werken zorgt vooral bij Kies Hoger en Iedereen slaagt voor verregaande uitdagingen. Zonder middelen is de personeelsinzet niet gegarandeerd. Op het moment van afname van onze interviews was het onzeker of men in de toekomst nog tegemoet zou kunnen komen aan de binnenkomende vragen van scholen. Bij 1001 Schakels dreigt men bij het wegvallen van de subsidies binnen de onderwijspijler opnieuw terug te gaan “naar een geïsoleerde situatie”.³⁰⁷ Het effect van de ‘kickstart’ die door de aanwerving van de coördinator is gegenereerd, zal zo opnieuw verdwijnen.³⁰⁸

5. Besluit

Het Vlaamse onderwijs was met voorsprong het beleidsdomein met de meeste acties in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Gezien de grote aandacht voor jongeren als doelgroep in het actieplan en het grote belang van onderwijs als bevoegdheid van de Vlaamse overheid is dit niet verrassend. De Vlaamse overheid is ervan overtuigd dat onderwijs een belangrijke rol te spelen heeft om gewelddadige radicalisering te voorkomen en polarisering tegen te gaan, een overtuiging die strookt met de bevindingen in de wetenschappelijke PVE-E literatuur.

Naast de ontwikkeling en implementatie van meerdere overlegstructuren en samenwerkingsverbanden werden binnen het onderwijs verschillende concrete initiatieven en projecten opgezet en gefinancierd. In dit onderzoek opteerden we

voor een bevraging en kritische analyse van de ervaringen van bevoorrechte getuigen in het onderwijsveld. Op een eerste analyseniveau werden de leden van de Werkgroep Radicalisering en Polarisering geïnterviewd over hun visie op het actieplan en de implementatie van de beleidslijnen ervan. Vervolgens werden op een tweede analyseniveau de uitvoerders van in totaal tien via het actieplan gefinancierde onderwijsprojecten geïnterviewd. In deze gesprekken werd dieper doorgedrongen tot (de uitdagingen in) de praktijk van het onderwijsbeleid ten aanzien van gewelddadige radicalisering en polarisering.

De meeste van deze maatregelen werden gefinancierd vanuit de reguliere overheidsmiddelen. In de plaats van allerhande nieuwe initiatieven op te zetten, koos men er bewust voor vooral te vertrekken van de binnen het onderwijs aanwezige expertise en structuren. Binnen de bestaande structuren bestond ook een grote bereidheid om een actieve rol te vervullen in de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, weliswaar binnen de eigenheid van het onderwijs. De substantiële betrokkenheid van de onderwijsactoren in de voorbereiding en totstandkoming van de voorziene acties inzake onderwijs in het actieplan, lijkt een factor ter verklaring van die constructieve bijdrage te zijn.

Tegelijkertijd heeft dit onderzoek belangrijke bevindingen opgeleverd in functie van de evaluatie van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Naast verschillende goede praktijken en succesverhalen, bestaan er binnen het beleidsdomein onderwijs ook diverse uitdagingen en knelpunten voor een efficiënte en effectieve implementatie van het actieplan. In het laatste hoofdstuk van dit boek zullen we deze vaststellingen, samen met de bevindingen uit de andere hoofdstukken, naast elkaar leggen om zowel algemene als specifieke conclusies te trekken met betrekking tot de adequaatheid en effectiviteit van het actieplan.



Hoofdstuk 4

Het jeugd(welzijns)werk en de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

YAMINA BERREZZEG EN DIEDERIK COPS

Naast het lokale bestuur en het onderwijs is het jeugd(welzijns)werk een derde belangrijk beleidsdomein dat de Vlaamse overheid betreft in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Gezien de focus op jongeren als doelgroep ligt het voor de hand dat het jeugd(welzijns)werk een rol in het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering krijgt toebedeeld. De resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering van het Vlaams Parlement uit 2015 verwees reeds naar de bijdrage van het jeugd(welzijns)werk bij het bevorderen van sociale integratie en het tegengaan van maatschappelijke vervreemding.¹ In dit hoofdstuk analyseren we deze acties en de manier waarop het jeugd(welzijns)werk betrokken wordt in het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Om dat goed te kaderen, is het zinvol eerst stil te staan bij wat jeugdwerk en jeugdwelzijnswerk precies inhouden in de Vlaamse context.

Het jeugdwerk in Vlaanderen kent een grote variëteit en diversiteit.² Jeugdwerk fungeert als verzamelnaam voor jeugdverenigingen zoals jeugdbewegingen, jeugthuizen, speelpleinwerkingen, vakantie- en kamporganisaties voor kinderen en jongeren, en allerlei andere jeugdwerkvormen zoals het jeugdwelzijnswerk, culturele en artistieke jeugdwerkverenigingen, verenigingen die informatie over of voor de jeugd verstrekken, jeugdverenigingen die werken rond de participatie van kinderen en jongeren.³ Het Vlaamse jeugdwerklandschap is zeer divers en uitgebreid en op verschillende niveaus georganiseerd: lokaal, bovenlokaal en Vlaams.⁴ Heel wat Vlaamse jongeren nemen aan een of andere vorm van het jeugdwerk deel. In 2018 gaf 18% van de Vlaamse 14-tot 25-jarigen aan te participeren aan het jeugdwerk.⁵ Meer dan 6.000 jeugdwerkers zijn gevormd en werken als

vrijwilliger in een van de vele jeugdorganisaties. Bovendien stelt de jeugdwerksector in Vlaanderen meer dan 3.000 voltijdse krachten tewerk.⁶

Tabel 1 geeft een overzicht van de acties waarin het jeugd(welzijns)werk wordt vermeld in het Vlaamse actieplan. ‘Coördinatie en samenwerking’ vormt, afgaand op het aantal acties, de belangrijkste pijler. Ook acties binnen de beleidslijn ‘ondersteunen van de lokale aanpak’ zijn in essentie afstemmings- en coördinatieplatformen. De versterking van de expertise lijkt eveneens een prioriteit. Zowel het efficiënt delen en laten doorstromen van informatie als de uitwerking van een adequaat vormingsaanbod zijn belangrijke acties in het plan. Opvallend is dat relatief weinig bijkomende financiële middelen worden ingezet voor de maatregelen en acties waarin het jeugd(welzijns)werk betrokken is, met uitzondering van de projecten positieve identiteitsontwikkeling.

Tabel 1: Overzicht van acties in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering (2017) van toepassing op de jeugd(welzijns)sector

Beleidslijn	Actieplan 2017	Budget
Coördinatie en samenwerking	<p>Actie 1.1. Coördinatie via het Vlaams Platform Radicalisering – een netwerk van aanspreekpunten vanuit de verschillende beleidsdomeinen</p> <p>Actie 1.2. Terugkoppeling en reflectie over het gevoerde beleid met experts. Vanuit departement CJM zet de afdeling jeugd in op sectoroverleg waarbij verschillende jeugdorganisaties worden betrokken op zowel Vlaams als lokaal niveau via het sectoroverleg, een conferentie van De Ambrassade en focusgroepen met jongeren.</p> <p>Actie 1.4. Overzichtelijke informatiedoorstroming en bekendmaking aanbod inzake preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering via sectoroverleg en website</p> <p>Actie 3.1. & 3.2. Samenwerking met andere regio's en landen via medewerking aan Europese Expertengroep en organisatie ‘Intercity Youth Conference’ in Leuven.</p> <p>Actie 3.4. Organisatie vier studiedagen naar aanleiding van de gezamenlijke verklaring van de ministers bevoegd voor jeugd in Frankrijk en de drie gemeenschappen van België</p>	<p>3.450 euro + 15.910 euro voor Bazz (via ABB)</p> <p>15.000 euro TCA-middelen JINT</p>

Ondersteunen van de lokale aanpak	<p>Actie 4.7. Oprichting structureel sectoroverleg, voor afstemming met koepelorganisaties en lokale organisaties die werken rond positieve identiteitsontwikkeling</p> <p>Actie 5.10. Oprichting werkgroep Brussel/Vlaamse Rand om noden in kaart te brengen, info uit te wisselen en te komen tot aanbod voor jongeren uit Brussel en Vlaamse Rand</p>	
Persoons-gerichte aanpak	Actie 6.1. Ondersteuning gemeenten en socio-preventieve actoren in begeleiding van geradicaliseerde personen, o.m. via disengagementstrategieën en uitbouw van LIVC's	
Versterken van kennis en expertise	<p>Actie 8.1. Organiseren vormingen voor eerste-lijnswerkers (leerkrachten, hulpverleners, jongerenwerkers...) in het kader van radicalisering/polarisering.</p> <p>Actie 9.1. Ondersteuningsstructuren binnen verschillende sectoren zorgen voor expertiseontwikkeling en ontsluiting goede praktijken, methodieken en materialen</p>	
Mobiliseren van het middenveld	<p>Actie 14.1. Opvolging projecten 'Positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren'. Organisatie afsluitend toonmoment om de ontwikkelde expertise en tools verder te verspreiden.</p> <p>Actie 14.4. Deelname aan de 'No Hate Speech Movement'</p>	<p>652.210 euro</p> <p>62.200 euro</p>

Het Vlaamse actieplan richt zich weliswaar op het gehele jeugdwerk in Vlaanderen maar vanwege de focus op bepaalde doelgroepen in het plan, zijn bij de implementatie van de verschillende maatregelen vermeld in tabel 1 in realiteit vooral jeugdwelzijnsorganisaties betrokken (zie verder). Dergelijke organisaties - eerder ook gekend als Werkingen voor Kansarme Jeugd (WKJ's), doelgroepsspecifieke werkingen of als Werkingen voor Maatschappelijk Kwetsbare Jongeren (WMKJ's) - ontstonden in de jaren 60 als alternatief voor het reguliere jeugdwerk en werden in 1970 als volwaardige jeugdorganisatie erkend.⁷ Deze organisaties ontstonden vooral in de mijncities in Limburg, in de 19de-eeuwse buurten in Gent, Antwerpen, Mechelen of Brussel, of in kleinere centra zoals Leuven of Lokeren. Vaak vonden deze organisaties hun oorsprong in jeugdhuizen of lokale groepen van jeugdbewegingen of werden ze opgericht door buurtwerkingen.⁸

Het jeugdwelzijnswerk onderscheidt zich van het reguliere jeugdwerk op het vlak van de bereikte doelgroep en het bijhorende takenpakket.⁹ Deze organisaties kwamen immers voort uit de vaststelling dat bepaalde groepen jongeren geen

toegang (meer) vonden tot, of niet bereikt werden door reguliere jeugdwerkorganisaties.¹⁰ Typerend aan jeugdwelzijnsorganisaties is daarom dat zij een doelpubliek bereiken dat niet bereikt wordt door het reguliere jeugdwerk, noch door andere (maatschappelijke) instellingen. In de praktijk gaat het over maatschappelijk kwetsbare jongeren, veelal met een specifieke etnisch-culturele achtergrond, een lager scholingsniveau, of een afkomst uit kansarme gezinnen.¹¹ Deze jongeren hebben op basis van negatieve ervaringen vaak een moeilijke verhouding tot de maatschappij en haar instituties.¹² Ook in Vlaanderen zijn dit soort werkingen niet te klasseren onder één soort noemer, ze kunnen verschillen in (sub)doelgroep, methodiek en in activiteitsaanbod.¹³

Ondanks verschillen in (sub)doelgroep, methodiek en activiteitsaanbod hantieren de betrokken organisaties een leefwereldgerichte pedagogie als uitgangspunt.¹⁴ Het aansluiten bij en het vertrekken vanuit de leefwereld van jongeren is cruciaal voor het succes en de geloofwaardigheid van het jeugdwelzijnswerk. Essentieel om een goed inzicht te krijgen in die leefwereld is de vertrouwensrelatie tussen de jeugdwelzijnswerkers en de betrokken jongeren. Op die manier beschikt een jeugdwelzijnswerker over kostbare kennis en inzichten in kwesties waar jongeren mee te maken hebben, wat een aanbod op maat van de jongere mogelijk maakt. Ook basisprincipes als openheid, laagdrempeligheid en vrijwillige participatie zijn eigen aan deze pedagogiek.¹⁵

Op individueel niveau zet een jeugdwelzijnswerking in op zelfontplooiing, positieve identiteitsontwikkeling en zelfvertrouwen, maar daarnaast werkt zij aan meer verbinding en vertrouwen tussen de jongere en de maatschappij.¹⁶ Zo kan jeugdwerking een uitlaatklep bieden, grieven en frustraties bespreekbaar maken of inzetten op burgerschap door jongeren maatschappelijk te engageren en actief te laten participeren. Daarbij trachten jeugd(welzijns)werkers het maatschappelijke engagement van jongeren op een positieve manier aan te spreken en jongeren te versterken in het voeren van die externe dialoog. Als een jeugdwelzijnswerking structurele veranderingen in de maatschappij wil realiseren, dan dient zij ook via haar vertegenwoordigingsrol en signaalfunctie de samenleving en haar instituties te responsabiliseren.

1. Onderzoeksopzet

Op basis van het in de inleiding beschreven evaluatiekader formuleren we de volgende onderzoeksvragen voor de analyse en evaluatie van de maatregelen in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering **met betrekking tot de jeugd(welzijns)sector**:

- Welke beleidskeuzes worden in het actieplan gemaakt met betrekking tot het jeugd(welzijns)werk?
- Hoe worden de maatregelen in het Vlaamse actieplan met betrekking tot het jeugd(welzijns)werk in de praktijk uitgevoerd?
- Sluiten deze maatregelen aan bij de inzichten uit de literatuur en beantwoorden ze aan de huidige noden en uitdagingen in de jeugdsector?

Het onderzoek richt zich op **twee analyseniveaus**. Het eerste analyseniveau kijkt naar het actieplan als programma en gaat na in welke mate het beantwoordt aan de huidige noden en uitdagingen binnen de jeugdsector, of het hierin comprehensief is en of de voorgestelde maatregelen in het licht van inzichten en aanbevelingen in de literatuur geschikt zijn om de uitdagingen aan te gaan. Ook een evaluatie van de implementatie van deze maatregelen krijgt een belangrijke plaats. Zo proberen we na te gaan hoe adequaat het Vlaamse beleid is.

Voor deze analyse en evaluatie hanteren we drie onderzoeksmethodes:

1. Een analyse van kerndocumenten zoals het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, en de verschillende voortgangsrapportages van de Vlaamse regering over de implementatie van het actieplan.
2. Semigestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen. Op beleidsniveau werden vertegenwoordigers van het departement Cultuur, Jeugd en Media (CJM), van de Vlaamse overheid en van het kabinet Binnenlands Bestuur bevestigd (Tabel 2). In het praktijkveld werden vertegenwoordigers van vier regionale jeugdwelzijnsorganisaties, een landelijke vormingsinstelling en het steunpunt voor jeugdwelzijnswerk Uit De Marge geïnterviewd. Deze organisaties waren betrokken in het structurele sectoroverleg (actie 4.7), wat illustreert dat in de praktijk vooral jeugdwelzijnsorganisaties werden betrokken in de implementatie van het Vlaamse actieplan.

Deze interviews peilden naar de visie op en ervaringen met de opzet, implementatie en evaluatie van de beleidslijnen en acties in het Vlaamse actieplan inzake het jeugd(welzijns)werk.

Tabel 2: Overzicht interviews ‘bevoorrechte getuigen’

Datum	Bevoorrechte getuigen
6 maart 2019	Vertegenwoordigers Departement CJM (2)
27 maart 2019	Algemeen coördinator, regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1
9 april 2019	Algemeen coördinator, regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2
12 april 2019	Coördinator, landelijke vormingsinstelling
24 april 2019	Vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid
25 april 2019	Algemeen coördinator, regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3
25 april 2019	Co-coördinator Uit De Marge
15 mei 2019	Algemeen coördinator, regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4
28 mei 2019	Vertegenwoordiger Kabinet Binnenlands Bestuur

3. Twee focusgroepen werden georganiseerd. Een eerste focusgroep bevatte praktijkdeskundigen (De Ambrassade, Formaat, JES vzw en vzw Roots) die deel uitmaken van het sectoroverleg (zie verder). Doel was zicht te krijgen op de (potentiële) rol van de sector in de preventie van radicalisering en polarisering, de implementatie van de maatregelen te bespreken en de noden en gevoeligheden te identificeren. Omdat de vertegenwoordiger van Uit de Marge niet aanwezig kon zijn, vond met deze persoon een individueel interview plaats. Een tweede focusgroep diende om een academische blik te werpen op het debat over de rol van het jeugdwerk bij de preventie van radicalisering en polarisering. Aan deze focusgroep namen zes personen deel van volgende instellingen: Artevelde Hogeschool Gent, Artesis Plantijnhogeschool Antwerpen, de KULeuven, VIVES Hogeschool Kortrijk, Vrije Universiteit Brussel en Universiteit Gent.

Het **tweede analyseniveau** richt zich op de projecten ‘positieve identiteitsontwikkeling’. Deze projecten werden geselecteerd omdat ze bij de weinige acties hoorden die specifiek gericht waren op de financiering en ontwikkeling van projecten binnen het jeugd(welzijns)werk. Tabel 3 geeft een overzicht van de bevraagde projecten. De interviews verliepen semigestructureerd met vragen over de relatie tot het actieplan, de context en noden, de projectopzet en -implementatie (doelstellingen, doelgroepen, aanpak, onderbouwing), en de (zelf)evaluatie van het project. Naast interviews met de projectuitvoerders gebeurde ook een analyse van de projectvoorstellen.

Tabel 3: Overzicht interviews projecten positieve identiteitsontwikkeling

Benaming van het project	Organisator
“Bruggenbouwers”	Jeugdclubs vzw
“Handlangers”	Zonder handen vzw
“Veerkrachtig Geel”	Arktos vzw
“Geloof in de stad/Ma Route”	Victoria Deluxe vzw
“JIJ Plus Vrije Tijd”	Groep INTRO
“Verstaan om beter te reageren”	Partage en Couleurs vzw
Meeting Points	Bazzz (aanvankelijk MSC Ahlan)

Door te werken op twee analyseniveaus en verschillende kwalitatieve methoden te combineren, kunnen we het Vlaamse beleid met betrekking tot het jeugd(welzijns)werk bestuderen vanuit verschillende perspectieven. Het kwalitatief bevragen van praktijkdeskundigen en -werkers heeft enkele voordelen, maar kent ook een aantal beperkingen. Het voordeel van de gehanteerde methoden is dat we heel dicht bij de ervaringen van de praktijk kunnen geraken en zo een goed zicht krijgen op noden, inschattingen en verwachtingen. Anderzijds is het belangrijk voor ogen te houden dat het gaat om respondenten met specifieke profielen. Naast enkele vertegenwoordigers van de overheid hebben we vooral gesproken met vertegenwoordigers van verschillende jeugd(welzijns)organisaties. Dat maakt dat we met onze bevragingen in sterke mate de specifieke ervaringen en percepties zoals die in de jeugd(welzijns)sector leven naar boven gehaald hebben.

2. Preventie in het jeugd(welzijns)werk: een literatuuroverzicht

Om een evaluatie te kunnen maken van de mate waarin de gekozen beleidsopties adequaat en potentieel doeltreffend zijn is het nodig te weten op welke theoretisch relevante oorzaken en risicofactoren van gewelddadige radicalisering het jeugd-welzijnswerk een invloed zou kunnen uitoefenen. Willen we de genomen maatregelen kunnen evalueren als ‘veelbelovend’ – de tweede trede op de in de algemene inleiding vermelde effectenladder – is het bovendien nodig dat de maatregelen aansluiten bij inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.¹⁷ Om dit alles na te gaan, verkennen we in deze sectie de relevante literatuur. In een eerste stap bespreken we enkele thema's die in de literatuur over de preventie van gewelddadige radicalisering prominent naar voren komen en linken we die aan het jeugd(welzijns)werk. In een tweede stap gaan we dieper in op enkele randvoorwaarden voor een effectieve bijdrage van het jeugd(welzijns)werk aan P/CVE-beleid.

2.1. De theoretische bijdrage van het jeugd(welzijns)werk in de preventie van gewelddadige radicalisering

Om in kaart te brengen op welke manieren het jeugd(welzijns)werk een bijdrage kan leveren aan de preventie van gewelddadige radicalisering, gaan we voort op de classificatie en het literatuuroverzicht van Stephens, Sieckelinck en Boutellier (2019). Zij onderscheiden binnen de bestaande P/CVE-literatuur vier centrale thema's.¹⁸

Identiteit en identiteiten: werken aan positieve identiteitsontwikkeling

Een eerste thema uit de P/CVE-literatuur heeft betrekking op identiteit(en) en identiteitsontwikkeling. De identiteitszoektocht wordt vaak gezien als verklarende factor voor zowel gewelddadige als niet-gewelddadige radicalisering.¹⁹ Deze zoektocht is eigen aan de adolescentie, hij weerspiegelt een periode waarin jongeren op zoek zijn naar wie ze zijn en waar ze toe behoren.²⁰ Die zoektocht verloopt niet altijd makkelijk en zeker bij jonge moslims, zo stellen sommige auteurs, kan hij de nodige moeilijkheden opwerpen. Sommige auteurs stellen dat moslimjongeren niet zozeer problemen ervaren met hun zelfidentificatie, maar wel met de identiteit die zij toegewezen krijgen door anderen.²¹ Dit proces resulteert in

vervreemding en afzondering, waarbij jongeren afstand nemen van hun nationale identiteit.²² Een gehechtheid aan de religieuze identiteit en het zichtbare vertoon van religieuze kledij zouden dan versterkt worden als vorm van protest.²³

Een positief zelfbeeld en toekomstperspectief hebben en zich deel voelen van de maatschappij, helpen jongeren het pad richting extremisme minder snel te bewandelen. Belangrijk daarbij is dat jongeren zicht krijgen op alle facetten binnen hun eigen identiteit (heel wat jongeren hebben geen kennis over de eigen migratiegeschiedenis en eigen roots) zonder dat er een taboe is, noch dat een essentialisering plaatsvindt rond één bepaalde deelidentiteit. Onderzoek suggereert dat zowel rechts-extremistische als islamitisch-extremistische jongeren moeite hebben met het erkennen van hun meervoudige identiteit.²⁴ Voor hen primeert één deelidentiteit: respectievelijk de nationale identiteit en de moslimidentiteit. Jongeren met een meervoudige identiteit vertonen een hoger welzijn dan jongeren die voor bijvoorbeeld assimilatie of separatie kiezen.²⁵ Deze essentialisering zou daarnaast ook de integratie van gemeenschappen in de samenleving kunnen belemmeren.²⁶ Meer nog, een gepercipieerd gevoel van discriminatie, vernedering, dreiging of uitsluiting kan in die mate de sociale identiteit beïnvloeden dat het leidt tot toenadering tot extremistische groeperingen.²⁷ Als jongeren gefrustreerd zijn, zich gestigmatiseerd voelen en een sterk onrechtvaardigheidsgevoel hebben, dan kunnen ze het gevoel krijgen te moeten strijden voor hun groepsidentiteit met geweld als de meest extreme uitingsvorm.²⁸

Kortom, de literatuur suggereert dat het demoniseren, marginaliseren of onderwaarden van een sociale identiteit zowel een samenlevings- als een veiligheidsprobleem kan inhouden.²⁹ Een samenlevingsprobleem omdat het integratie kan belemmeren en een veiligheidsprobleem omdat het gewelddadige radicalisering in de hand kan werken.³⁰ Inzetten op een positieve, meervoudige identiteit zou er volgens de literatuur voor zorgen dat jongeren minder geneigd zijn om antwoorden bij extremistische groepen te zoeken en/of zich te isoleren van de rest van de samenleving.³¹ Heel wat onderzoek suggereert dat jongeren van etnische minderheden evenveel belang kunnen hechten aan hun etnische identiteit als aan hun nationale identiteit.³² De groepsidentiteit kan dus multidimensioneel zijn. Een jeugd(welzijns)werker kan met de meervoudige dimensies van identiteit aan de slag om te voorkomen dat één deelidentiteit de bovenhand neemt, bijvoorbeeld door jongeren te ondersteunen in hun identiteitszoektocht en ruimte te bieden om identiteitsvraagstukken bespreekbaar te maken. Cruciaal hierbij zijn de vertrouwensrelatie en het creëren van veilige ruimtes, waarbinnen debatten vrijuit kunnen plaatsvinden om de eigen identiteit te exploreren.³³

Werken aan positieve identiteitsontwikkeling is in het jeugd(welzijns)werk geen nieuw gegeven en gebeurt op allerlei manieren en via diverse methodieken.³⁴ Wel waarschuwen heel wat auteurs voor een eenzijdige invulling van positieve identiteitsontwikkeling in de preventie van radicalisering.³⁵ (Inter)nationale conflicten en trends hebben ook rechtstreeks invloed op de ontwikkeling van jongeren. De maatschappelijke dimensie van identiteitsontwikkeling wordt daarom best niet uit het oog verloren.

Het weerbare individu: kritisch denken in het jeugd(welzijns)werk

Een tweede thema dat in de P/CVE-literatuur prominent naar voren komt, heeft betrekking op de weerbaarheid van individuen. Auteurs als Stephens en Sieckelinck vertrekken daarbij van een sociaal-ecologisch perspectief op weerbaarheid.³⁶ Dit perspectief schenkt aandacht aan het aanpakken van systemische onrechtvaardigheden en de rol die instituties spelen in het creëren van een omgeving waarin een individu en gemeenschap zichzelf kunnen ontwikkelen. De klemtoon ligt dus niet eenzijdig bij het individu of de gemeenschap, maar wel bij wat nodig is op institutioneel en maatschappelijk niveau om acties te kunnen ondernemen en keuzes te kunnen maken. Door het begrip individuele weerbaarheid op deze manier expliciet te linken met de maatschappelijke context, hopen de auteurs meer draagvlak te creëren voor deze benadering bij diegenen die het vaakst worden ingeschakeld worden bij de uitvoering van een P/CVE-beleid (sociaal werkers, jeugdwerkers, leerkrachten). De hoeveelheid literatuur binnen P/CVE die gericht is op het creëren van weerbaarheid, is overigens opvallend en sluit aan bij een trend in het sociale beleid, waar het idee van weerbaarheid als oplossing voor complexe uitdagingen opduikt.³⁷

In de literatuur over jeugd(welzijns)werk wordt het werken aan individuele weerbaarheid vaak in verband gebracht met de praktijk van de dialoog over controversiële vraagstukken. Het jeugd(welzijns)werk kan volgens verschillende auteurs een bijdrage leveren door het kritisch denken bij jongeren te stimuleren en op die manier de weerbaarheid ten aanzien van een extremistisch gedachtegoed te versterken.³⁸ Door in te zetten op een pedagogische benadering die jongeren stimuleert om de complexiteit van maatschappelijke kwesties te erkennen, kan het stimuleren van kritisch denken een meerwaarde vormen in de strijd tegen gewelddadige radicalisering.³⁹ Open dialoog is hierbij nodig om onder meer bestaande ideologieën te kunnen exploreren, te bediscussiëren of haatpraat aan te pakken. Radicale opinies worden immers vandaag nog te vaak geproblematiseerd, terwijl er geen noodzakelijke link is tussen radicale ideeën en politiek

geweld.⁴⁰ Het niet bespreken of ontwijken van een bepaalde dialoog kan er bovendien toe leiden dat extremere standpunten niet uitgedaagd worden. Voldoende expertise en een onderbouwde handelingsbasis bij de betrokken jeugdwerkers is dan wel een belangrijke voorwaarde om die dialoog op een goede manier aan te kunnen gaan.

Het jeugdwerk kan een omgeving bieden waarin jongeren hun ideeën en meningen kunnen (leren) verkennen en uiten, waarbij er tegelijkertijd aandacht gaat naar de nodige grenzen en regels. Het bieden van veilige ruimtes is hierbij van groot belang. Een gevoel van veiligheid, zonder veroordeling van opinies, blijkt immers cruciaal om deze dialoog te kunnen voeren.⁴¹ In de praktijk blijkt dat eerstelijns werkers vaak handelingsverlegenheid ervaren wanneer het aankomt op het voeren van die dialoog.⁴² Onderzoek toont aan dat opvoedkundigen meer training en ondersteuning nodig hebben om lastige politieke en sociale kwesties te durven bespreken.⁴³ Auteurs als Stijn Sieckelinck beklemtonen daarom het belang van investeren in dialoogtechnieken en democratische verzetstechnieken om existentiële vraagstukken en zingevingskwesties bespreekbaar te maken. Het doel is dan niet zozeer om potentieel gevaar te detecteren, maar wel om jongeren weerbaar te maken tegen extremisme en hen aan te leren hoe ze (gepercipiëerd) onrecht democratisch kunnen aanpakken.⁴⁴

Weerbare gemeenschappen: uitspelen van de brugfunctie

Een derde thema dat prominent naar voren komt in de P/CVE-literatuur heeft betrekking op het engageren van gemeenschappen en het creëren van weerbare gemeenschappen in de strijd tegen (gewelddadige) radicalisering. Deze aanpak richt zich onder meer op het creëren van samenwerking tussen gemeenschappen en publieke instellingen, waarbij heel wat aandacht naar de relatie met politie gaat.⁴⁵ Toegepast op het jeugd(welzijns)werk verwijst dit naar de brugfunctie ervan. Het is immers eigen aan het jeugd(welzijns)werk om partnerschappen op te bouwen met instituties die mogelijk kwetsend optreden ten aanzien van hun doelgroep.⁴⁶ Zo kunnen jeugdwerkingen contact hebben met de familie van de jongere, hulpverleningsdiensten, welzijnsorganisaties, gemeentelijke diensten, scholen, tewerkstellingsdiensten, sportorganisaties, justitie of politie.⁴⁷ Een praktijk die hier nauw bij aansluit is het vindplaatsgericht of outreachend werken. Dit houdt in dat de jeugd(welzijns)werker, in plaats van kinderen en jongeren op te wachten op locatie (waar activiteiten georganiseerd worden), buurtgericht tewerkgaat en zelf actief op zoek gaat naar plekken waar kinderen en jongeren 'rondhangen' om op die manier contact te maken.⁴⁸ Bovendien kunnen jeugdwelzijnswerkingen vooroordelen en discriminatie wegwerken door in te zetten op verbinding en

ontmoeting tussen jongeren en gemeenschappen.⁴⁹ Zo kunnen jongeren van diverse etnische, religieuze en sociale achtergronden samengebracht worden om een dialoog en relaties aan te gaan. Hoewel er geen direct verband bestaat met gewelddadige radicalisering of terrorisme, kan dit in ieder geval wel bijdragen tot een vermindering van polarisatie in de samenleving.⁵⁰ Jeugd(welzijns)werkers kunnen ook verbindend optreden als jongeren het gevoel hebben dat ze geen deel uitmaken van de gemeenschap of buurt waar ze in leven.⁵¹

Een aantal auteurs gaan dieper in op de relatie tussen jeugd(welzijns)werkers en politionele diensten. Zo wordt de rol die politionele en veiligheidsdiensten spelen in een preventief beleid tegen gewelddadige radicalisering genoemd als een belangrijke uitdaging voor de geloofwaardigheid en de effectiviteit.⁵² Samenwerking met politiediensten door jeugd(welzijns)-organisaties kan de vertrouwensrelatie tussen jeugdwerkers en de jongeren in het gedrang brengen.⁵³ Niettemin kan het jeugd(welzijns)werk een rol spelen in het bevorderen van vertrouwen in politionele diensten en heeft de politie, onder de noemer van ‘community policing’, in vele Europese steden een belangrijke rol inzake het gemeenschapswerk gekregen. In de praktijk blijkt deze brugfunctie echter minder aan bod te komen in de tijdsinvulling van jeugdwelzijnswerkingen.⁵⁴ Dit soort partnerschappen vraagt immers veel energie, tijd en engagement.⁵⁵ Nochtans blijken jeugdwelzijnsorganisaties een groot belang te hechten aan deze functie en benadrukken ze het belang ervan.⁵⁶

Dialoog en (sociale) actie: het politiserend werken

Een laatste thema uit de P/CVE-literatuur heeft betrekking op ‘dialoog en actie’. Sommige auteurs stellen dat, naast het bediscussiëren van controversiële vraagstukken binnen een veilige omgeving, het ook mogelijk moet zijn om onrechtvaardigheidsgevoelens te uiten door jongeren een politieke stem te geven. Op die manier leren jongeren op een legitieme manier om te gaan met hun grieven en frustraties.⁵⁷ Dit sluit aan bij wat in het jeugdwelzijnswerk politiserend werken heet. Politiserend werken gaat over het versterken van de sociale positie van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren door het beleidsmatig vertalen van hun signalen en verhalen.⁵⁸

Hoe dit valt in te vullen in het kader van preventie van gewelddadige radicalisering benoemt Sieckelink (2017) in zijn boek ‘Reradicaliseren’. De focus ligt hierbij niet op het uitroeien van radicaliteit, wel op *“het bieden van niet-gewelddadige alternatieven om trouw te kunnen blijven aan een aantal radicale overtuigingen die verankeren, verbinden of verbetering mogelijk maken”*.⁵⁹ In deze visie hebben jongeren nood

aan een positief moreel handelingsperspectief dat vertrekt vanuit 'hoe je goed kan doen'. Bedoeling is jongeren te leren hoe ze zich op een vreedzame manier kunnen verzetten tegen zaken die ze als onrechtvaardig ervaren. Zo wordt jongeren een uitlaatklep geboden om hun frustraties en grieven tot uitdrukking te brengen, terwijl de strijdvaardigheid, die een centraal element lijkt in het radicaliseringsproces van jongeren, beter erkend kan worden vanuit de samenleving. Maar deze aanpak, zo beklemtoont Sieckelinck, valt alleen te realiseren als jeugd(welzijns)werkers hier daadwerkelijk in getraind zijn.⁶⁰ Eerder dan jongeren blijvend te aanschouwen als slachtoffer of geweldpleger, wordt het op een democratische manier laten participeren van jongeren als deel van de oplossing gezien.⁶¹ De kracht van de democratie reëel ervaren, biedt de beste kansen om jongeren weerbaar te maken tegen gewelddadig extremisme.⁶² Hoewel het politiserend werken een inherent onderdeel van het dagelijkse werk van jeugdwelzijnswerkers zou moeten zijn, gebeurt dit in de praktijk niet altijd, en dit vooral door een gebrek aan tijd en middelen.⁶³

2.2. Randvoorwaarden voor een effectieve bijdrage van het jeugdwerk en de jeugdwerker

Uit het voorgaande blijkt dat de literatuur verschillende manieren beschrijft waarop jeugd(welzijns)werk met zijn specifieke methodologie kan bijdragen aan de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Er is echter weinig onderzoek naar de precieze effectiviteit van deze methodieken, in het algemeen noch in het kader van P/CVE-beleid. Toch kunnen op basis van de literatuur enkele randvoorwaarden beschreven worden die van belang zijn voor een adequate en mogelijk effectieve bijdrage van het jeugd(welzijns)werk aan de preventie van gewelddadige radicalisering.

Een eerste belangrijke randvoorwaarde heeft betrekking op **de rol van de jeugd(welzijns)werker**. Naast de aard van de interventie en factoren zoals de context waarin de interventie geïntroduceerd wordt, wordt de kwaliteit en effectiviteit ervan immers ook bepaald door elementen als de deskundigheid van de jeugdwerker en de relatie tussen de jeugdwerker en de jongere.⁶⁴ De literatuur reikt enkele richtingwijzers aan voor hoe deze elementen in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Zo laat een open en laagdrempelige aanpak de jeugdwelzijnswerker toe om contact te leggen en relaties aan te gaan met jongeren die veelal niet bereikt worden. Een vertrouwensrelatie zorgt ervoor dat dialogen en discussies in een veilige, constructieve omgeving kunnen plaatsvinden. Ook jongeren zelf hechten hier de

meeste waarde aan.⁶⁵ Jongeren blijken meer tevreden te zijn in die werkingen waar er vraaggericht gewerkt wordt, waar vertrokken wordt vanuit hun leefwereld en waar jeugdwelzijnswerkers erin slagen een vertrouwensband op te bouwen. De rol van de begeleider blijkt hierbij van cruciaal belang te zijn.⁶⁶ Jongeren zijn meer gebaat bij een gemotiveerde begeleider, die vaak al langer actief is binnen de werking en waarmee ze zich kunnen identificeren.

Sommige auteurs suggereren echter dat het voor jeugdwerkers vaak onduidelijk blijft hoe ze aan deze rol concreet invulling kunnen geven in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering.⁶⁷ Hoewel het uiten van radicale ideeën niet noodzakelijk leidt tot politiek geweld⁶⁸, is het onderscheid tussen radicale ideeën enerzijds en de bereidheid tot geweldpleging anderzijds niet altijd even duidelijk.⁶⁹ Dit gebrek aan conceptuele duidelijkheid, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in beleidsdocumenten, zorgt ervoor dat jeugdwelzijnswerkers geen idee hebben wanneer ze 'afwijkend gedrag' of 'radicale expressie' als risicovol moeten percipiëren of hoe ze zich hierbij moeten opstellen.⁷⁰ Door dat gebrek aan handelingskader zouden jeugd(welzijns)werkers vooral afgaan op hun eigen intuïtie op basis van persoonlijke kennis en (levens)ervaring, ondanks de vele lezingen of trainingen die ze in dit verband gevolgd hebben. Dit maakt dat de oordeelsvorming van een jongerenwerker soms op een niet-objectieve manier dreigt te verlopen.⁷¹

Voorts geeft de literatuur aan dat jeugd(welzijns)werkers best ook over professionele kennis beschikken met betrekking tot kwesties die belangrijk zijn voor jongeren, wat inhoudt dat ook religie of ideologie in gesprekken aan bod kunnen komen. Dit betekent niet noodzakelijk dat religie een bepalende factor is als verklaring voor gewelddadige radicalisering. Toch is de verwerving van enige kennis van belang om over een objectieve blik en voldoende interculturele sensitiviteit te kunnen beschikken. Zo kunnen stereotyperingen vermeden worden.⁷² Jeugd(welzijns)werkers blijken echter moeite te hebben met gevoelige onderwerpen, net vanwege een gebrekkige culturele of religieuze kennis.⁷³ Een aandachtspunt bij dit alles is bovendien dat in het jeugd(welzijns)werk heel wat vrijwilligers actief zijn.

Het jeugd(welzijns)werk vertrekt van een leefwereldgerichte pedagogiek. Die benadering laat, zoals hierboven reeds aangestipt, jeugdwerkers toe een sterke vertrouwensrelatie uit te bouwen met jongeren. Het belang en behoud van deze **vertrouwensrelatie** kan op basis van de literatuur geduid worden als een tweede belangrijke randvoorwaarde van een constructieve bijdrage van het jeugd(welzijns)werk aan de preventie van gewelddadige radicalisering. Dat behoeft enige toelichting. Een centrale doelstelling van het Vlaamse actieplan is de detectie van vroegtijdige signalen van radicalisering. Van jeugd(welzijns)werkers wordt in het kader van P/CVE-beleid

verwacht dat ze tijdig alarmeren als er signalen zijn die (kunnen) wijzen op een proces van (gewelddadige) radicalisering.⁷⁴ In het licht van het belang van de vertrouwensrelaties is dat voor veel jeugd(welzijns)werkers echter niet zonder meer vanzelfsprekend. De literatuur geeft immers aan dat een detectierol in het kader van P/CVE-beleid een negatieve invloed kan hebben op de vertrouwensrelatie⁷⁵ en morele dilemma's met zich meebrengt voor jeugd(welzijns)werkers, die zich op een cruciaal kruispunt bevinden tussen de overheid en de doelgroep van maatschappelijk kwetsbare jongeren. Omdat de vertrouwensrelatie van fundamenteel belang is in de relatie die jeugdwerkers met deze jongeren hebben, stellen sommige auteurs dat wat zij omschrijven als het 'radicaliseringsdiscours en -beleid', gevolgen heeft voor de rol die het jeugd(welzijns)werk vandaag de dag toegeschreven krijgt.⁷⁶ In die zin blijkt de bezorgdheid over de negatieve impact op de vertrouwensrelatie drempels op te werpen voor het jeugd(welzijns)werk om te participeren aan P/CVE-beleid. Hoewel jongerenwerkers vragende partij zijn om beter te kunnen omgaan met (gewelddadige) radicalisering, is er sprake van koudwatervrees uit angst voor een instrumentalisering van het jeugd(welzijns)werk.⁷⁷

De grote uitdaging is daarom dat jeugd(welzijns)werkers hun vertrouwensrelatie kunnen bestendigen zonder potentiële gevaren voor de overheid achter te houden.⁷⁸ Respect voor de aanpak en methodieken van het jeugd(welzijns)werk en wederzijds vertrouwen blijken noodzakelijk om tot een succesvolle (in)formele samenwerking te komen.⁷⁹ Een te grote vertrouwenskloof zou de effectiviteit van een P/CVE-rol voor jeugd(welzijns)werk kunnen ondergraven.

Een derde randvoorwaarde is een **duurzame omkadering**. In de literatuur wordt opgemerkt dat de jeugd(welzijns)sector vandaag kampt met een gebrek aan duurzame subsidiëring, omdat er steeds meer gewerkt moet worden op basis van tijdelijke projectfinanciering.⁸⁰ Het tender- of aanbestedingssysteem zorgt voor een versnippering van financieringsbronnen met een concurrentiegevoel als gevolg.⁸¹ Het zou ook voor sommigen de langetermijnwerking bemoeilijken, administratieve overlast met zich meebrengen en de mogelijkheid kwaliteitsvol werk te leveren, belemmeren.⁸² Sommige auteurs stellen dat de jeugd(welzijns)sector zichzelf genoodzaakt ziet in te tekenen op projecten, terwijl deze tendens de sector steeds meer kwetsbaar en afhankelijk zou maken van het beleidsniveau.⁸³ Sommige organisaties worden erdoor afhankelijk van projectmiddelen om hun reguliere werking staande te houden. Deze onzekerheid en de voortdurende zoektocht naar – tijdelijke – financiële middelen om de basiswerking te continueren dragen niet bij aan een gegarandeerde en kwaliteitsvolle werking.

Een vierde randvoorwaarde is de **ontwikkeling van een integrale aanpak**. De problematiek van radicalisering overschrijdt, net als alle andere fenomenen

waarmee de sector in aanraking komt, het werkdomein van de jeugd(welzijns) werker. Een integrale, interdisciplinaire aanpak door samenwerking met actoren binnen en buiten de gemeenschap en over de sectoren heen is met andere woorden noodzakelijk. De Europese Raad (2016) bijvoorbeeld verzoekt lidstaten samenwerkingen tussen onder meer het onderwijs en het jeugdwerk te bevorderen door uitwisseling te organiseren en gemeenschappelijke instrumenten en maatregelen te ontwikkelen. Ook jongeren zelf betrekken in het beleidsvormingsproces kan een meerwaarde zijn omdat dit het vertrouwen tussen beleidsmakers en jongeren kan bevorderen.⁸⁴

3. Jeugd(welzijns)werk in het Vlaamse actieplan

Zoals we in de inleiding aangaven (zie tabel 1), betreft het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering naast het reguliere onderwijs ook het jeugd(welzijns)werk. In deze sectie analyseren we hoe die rol er precies uitziet. We concentreren ons op enkele van de belangrijkste lijnen in het Vlaamse beleid ten aanzien van de jeugd(welzijns)sector, zoals het opzetten van overlegstructuren (3.1), de ontwikkeling van een vormingsaanbod (3.2) en de betrokkenheid van jeugdwerkers bij een persoonsgerichte aanpak (3.3). De aandacht gaat daarbij zowel naar de beleidsopzet en de adequaatheid daarvan in het licht van de wetenschappelijke literatuur, als naar de manier waarop het beleid in de praktijk vorm krijgt en hoe het door de betrokken sleutelactoren uit de jeugd(welzijns)sector wordt ervaren.

3.1. De implementatie van overlegstructuren inzake jeugd(welzijns)werk

De meeste acties met betrekking tot de jeugd(welzijns)sector vallen onder de beleidslijn 'coördinatie en samenwerking' (tabel 1). Dit is niet toevallig. De Vlaamse overheid hecht sterk aan de uitbouw van samenwerking en coördinatie over sectoren heen.⁸⁵ Volgens de Vlaamse regering vraagt de aanpak van radicalisering inspanningen en daadwerkelijke aandacht en inzet vanuit verschillende Vlaamse beleidsdomeinen, en afstemming tussen de beleidsniveaus (lokaal, regionaal, federaal en Europees).⁸⁶

Het Vlaams Platform ‘Radicalisering’

Van meet af aan werd een ‘Vlaams Platform Radicalisering’ in het leven geroepen om een gecoördineerd beleid uit te voeren en als centraal aanspreekpunt op te treden. Ambtenaren uit de beleidsdomeinen Welzijn en Volksgezondheid, Onderwijs en Vorming, Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Werk en Sociale Economie en het Agentschap Inburgering en Integratie, aangevuld met een afgevaardigde van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), komen hiervoor op structurele basis samen, onder leiding van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Het departement CJM gaf aan dat de achterliggende motivatie voor deelname aan het Platform voornamelijk te maken heeft met het gegeven dat jeugd- en kinderrechten een transversale betekenis hebben.⁸⁷ De thematiek vraagt in dat licht een aanpak die best over de sectoren heen uitgerold wordt. Dit sluit aan bij inzichten in de wetenschappelijke literatuur, waarin de ontwikkeling van een integrale aanpak gezien wordt als een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief beleid. Verder waren de mogelijkheid tot constructieve samenwerking en afstemming, het meegeven van noden en bezorgdheden vanuit de sector en het uitwisselen van kennis met de andere beleidsdomeinen belangrijke argumenten voor de aanwezigheid van het departement CJM. Om die redenen gelooft het departement CJM in een blijvende samenwerking binnen het platform en zal het de inhoudelijke lijnen ervan, naargelang de noden binnen de verschillende sectoren, ook bijsturen.⁸⁸

De motivatie voor samenwerking ligt niet in het feit dat men vanuit het departement de jeugd(welzijns)sector wilde betrekken in een beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, vooral omdat de sector zelf geen signalen en noden formuleerde. Het departement CJM benadrukt het belang van het bestaande reguliere aanbod eerder dan het creëren van nieuwe initiatieven of instrumenten. Bovendien beklemtoont het departement het belang en de meerwaarde van het basiswerk in de jeugd(welzijns)sector:

“Dat is een gevoeligheid waarbij we vooral vanuit het jeugdwerk een signaal kregen van ‘je moet ons niet aanspreken rond die thema’s. Laat ons ons basiswerk doen’. En met die overtuiging hebben wij eigenlijk niet echt een probleem. Als je je basiswerk kunt doen en als er daar moeilijkheden in komen, laat het ons dan weten.”⁸⁹

De vrees voor instrumentalisering en voor potentiële stigmatisering van jongeren is erg aanwezig binnen de jeugdsector (zie hieronder). Het departement CJM diende dus in haar beleidsdeelname en –formulering met de nodige

voorzichtigheid een balans te vinden tussen de bezorgdheden op sectoraal niveau enerzijds en op beleidsniveau anderzijds. Dat er zich hier een spanningsveld voordoet, erkent ook de vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid:

“Een moeilijke evenwichtsoefening was dat die slinger ook niet te ver doorsloeg en dat we het hele integratie- en diversiteitsbeleid onder een radicaliseringsbeleid steken, want dan maak je inderdaad van radicalisering een problematiek die louter uit één bepaalde gemeenschap komt. En dat was absoluut niet de bedoeling.”⁹⁰

Het sectoroverleg

Een tweede concrete actie om coördinatie en afstemming te bekomen was de oprichting van een sectoroverleg, waarin verschillende Vlaamse en lokale jeugdorganisaties worden betrokken. Dit sectoroverleg bestaat uit onder meer De Ambrassade, Uit De Marge, Roots, Formaat, Bataljong, JES vzw, ROJM, Kras jeugdwerk en de zeven projecten voor positieve identiteitsontwikkeling.⁹¹ Het departement CJM streefde met de ontwikkeling van dit netwerk naar een vraaggerichte werking. Dit betekent dat het overleg niet op structurele basis plaatsvond, maar kon worden georganiseerd bij vragen naar input vanuit het departement, wanneer nieuwe informatie diende te worden gedeeld, of wanneer er een specifieke vraag of nood aan de orde was. Deze groep kan worden uitgebreid als daar vraag naar of interesse voor is. Het departement hecht veel waarde aan de input van het sectoroverleg.⁹² Zo geven zij aan dat dit overleg geïnitieerd is om een vinger aan de pols te houden, input te vergaren wanneer nodig en inzicht te krijgen op vragen en noden binnen de sector. Zo heeft het departement het sectoroverleg geraadpleegd in het kader van de voorbereiding van de verschillende studiedagen (actie 3.4).⁹³

Ook was het sectoroverleg vanuit de optiek van het departement CJM belangrijk om misverstanden weg te halen en het gesprek met de sector te blijven aangaan.⁹⁴ Daarnaast fungeerde het als vehikel voor informatiedoorstroming en -uitwisseling. Het netwerk wordt, onder meer via mail, steeds op de hoogte gehouden van informatie of nieuwe initiatieven. Verder werd ook bekeken hoe informatiedoorstroming kan plaatsvinden via een centrale portaalwebsite rond radicalisering en polarisering^a, die door het Agentschap Binnenlands Bestuur is ontwikkeld.⁹⁵

a Concreet gaat het om de website <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be>

De implementatie van het sectoroverleg als een vraaggerichte structuur betekent zoals reeds aangestipt dat dit overleg niet op structurele basis plaatsvond. De invulling van het sectoroverleg gebeurde dus eerder vrijblijvend en werkte zonder vast mandaat, wat er in de praktijk voor gezorgd heeft dat het overleg volgens de deelnemers te weinig richting kreeg. Tegelijkertijd stellen ook een tweetal respondenten dat de vergaderingen geen duidelijke omkadering hadden, onder meer door een gebrekkige doelstelling en agendasetting.⁹⁶ De organisaties in het sectoroverleg geven ook aan dat het met verschillende snelheden werkte waardoor de verwachtingen niet steeds werden ingelost.

“Ik denk dat het vooral het verschil is tussen (enerzijds) organisaties die met een landelijke bril kijken, ervaren zijn en de sector door en door kennen en (anderzijds) lokale initiatieven die dan een lokaal project hebben gekregen en wat nieuw zijn. Dat zijn mensen die niet volledig mee zijn in het verhaal, aan wie je nog van alles moet uitleggen, situeren en contextualiseren.”⁹⁷

Verschillende organisaties die de projecten positieve identiteitsontwikkeling ontwikkelden, ervoeren het informerende karakter van het overleg en de kennismaking met de andere organisaties wel als een meerwaarde.⁹⁸ De expertise bij de andere deelnemers zorgde voor meer bewustwording en visieontwikkeling met betrekking tot de thematiek van positieve identiteitsontwikkeling ter preventie van radicalisering.⁹⁹

Eén van de participanten binnen de focusgroep meent dat er een onderscheid zou moeten gemaakt worden tussen enerzijds vergaderingen die gericht zijn op het louter bieden van informatie en anderzijds vergaderingen die als doel hebben input te vergaren en een beleidsmatige blik te bieden. De precieze opzet, doelstellingen, opbouw en samenstelling dient met andere woorden uitgewerkt te worden, wil het overleg de doelstellingen van het departement CJM effectief kunnen bereiken.

Daarnaast hadden zowel Uit De Marge als de praktijkdeskundigen uit de focusgroep het gevoel dat er onvoldoende ruimte was om input te geven inzake mogelijke beleidskeuzes.¹⁰⁰ Op die manier kwam er weinig uitwisseling tot stand en had het overleg weinig meerwaarde. Het sectoroverleg, zoals het vandaag ingevuld wordt, kan daarom, althans volgens deze respondenten, evengoed georganiseerd worden op andere platformen.¹⁰¹ Bovendien zijn geïnterviewde vertegenwoordigers die deel uitmaken van dit sectoroverleg, vragende partij voor meer transparantie en terugkoppeling over de input die gegeven wordt, opdat ook zij de meerwaarde ervan kunnen zien.¹⁰²

Over de relevantie en meerwaarde van meer samenwerking en coördinatie op bovenlokaal niveau zijn de meningen verdeeld. Wat bovenlokaal overleg inzake radicalisering betreft, geven verschillende respondenten aan dat er voldoende overlegstructuren bestaan.¹⁰³ Ook het departement CJM verwijst naar bestaande structuren, zoals de Commissie Jeugdwerk van de Ambassade, waar zowel jongeren als bijna alle structureel erkende jeugdwerkorganisaties aanwezig zijn.¹⁰⁴ Een aantal respondenten geven echter aan dat er wel nood is aan structurele, bovenlokale uitwisseling rond overkoepelende thematieken.¹⁰⁵ Vooral meer intervisie en expertise-uitwisseling over radicalisering kan volgens hen nuttig zijn, omdat het een thema is dat leeft bij jongeren zelf.¹⁰⁶ Deze bovenlokale uitbouw zou best een algemene insteek krijgen en niet verengd blijven tot radicalisering en polarisering. Ze opperen de idee een expertisecentrum op te richten dat losgekoppeld wordt van die laatste thematiek en waar overkoepelende thematieken kunnen besproken worden, expertise aanwezig is en waar praktijkuitwisseling plaatsvindt, al dan niet gecoördineerd vanuit de sector of met ondersteuning vanuit de overheid.¹⁰⁷ Deze structuur zou dan moeten zorgen voor een erkenning van talenten en expertise van jeugdwerkers en jeugdorganisaties.

Samengevat blijkt dat, hoewel het **sectoroverleg** principieel gezien wel positief onthaald werd, de implementatie enkele uitdagingen oplevert die men moet aanpakken, wil het overleg effectief leiden tot de vooropgestelde doelstellingen. De doelstellingen, doelgroep en finaliteit van het overleg zijn voor verschillende deelnemers onvoldoende duidelijk, waardoor verwachtingen werden gecreëerd die niet konden ingelost worden.¹⁰⁸ Ook kan er meer aandacht worden besteed aan de afstemming van de uitnodiging op het doel van specifieke vergaderingen, om op die manier deelnemers met de 'juiste' expertise rond de tafel te krijgen.¹⁰⁹

Op basis van de opgedane ervaringen en vastgestelde uitdagingen kan het sectoroverleg verder verbeterd worden. Dit overleg kan immers relevant zijn om de beschikbare expertise breder gedeeld te krijgen en een verdere professionalisering van kleinere, lokale organisaties te faciliteren. Bovendien kan het potentieel een interessant platform zijn om de maatschappelijke functie van het jeugdwelzijnswerk mogelijk te maken of te versterken.

De werkgroep Brussel en de Vlaamse Rand

Een derde overlegstructuur ontstond door de oprichting van een werkgroep Brussel en de Vlaamse Rand met ambtenaren van de beleidsdomeinen Onderwijs en Vorming, Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

en Binnenlands Bestuur (actie 5.10). Ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie en 'Brussel Preventie en Veiligheid' (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) hadden afgevaardigden in de werkgroep. Middenveldactoren waren er niet in vertegenwoordigd.¹¹⁰ Doelstelling van de werkgroep was noden in kaart te brengen, informatie uit te wisselen en te komen tot een aanbod voor jongeren uit Brussel en de Vlaamse Rand. Deze werkgroep heeft als specifiek doel *"scholen, jeugdwerk- en sportverenigingen te helpen om hun weg te vinden in het wat complexe landschap van officiële en andere instanties die hen kunnen helpen"*.¹¹¹ Op die manier wilde men voorkomen dat eerstelijns werkers bij een ongerustheid meteen een beroep moeten doen op politionele diensten.¹¹² In de loop van 2018 is deze werkgroep meermaals samengekomen, wat in het voorjaar van 2019 geleid heeft tot de publicatie 'Handvatten voor de preventie en omgang met polarisering en radicalisering in Brussel en de Vlaamse Rand'.¹¹³

De achterliggende reden van het departement Onderwijs om dit overleg op te starten was de vaststelling dat het moeilijk zicht kreeg op vragen en noden die leven in Brussel. Bovendien kent Brussel volgens het departement een specifieke context. Om die redenen wou men een aantal handvatten kunnen aanbieden, waarop organisaties – en eerstelijns werkers – in de regio een beroep kunnen doen. De vermelde brochure verwijst daarbij eveneens naar jongerenorganisaties die niet in de regio zelf gevestigd zijn, maar waar contact mee kan opgenomen worden omwille van de expertise die ze in huis hebben. Het sectoroverleg werd overigens geraadpleegd om tot deze contactpunten te komen.¹¹⁴ Wegens tijdsgebrek hebben we de beleidsrelevantie en de implementatie van dit document en deze werkgroep niet kunnen bevragen bij de deelnemers.

De implementatie van overige acties inzake 'coördinatie en samenwerking'

Naast de verschillende overlegstructuren voorzag het actieplan de organisatie van conferenties en studiedagen en de ontwikkeling van een toolbox voor jeugdwerkers. Al de aangekondigde initiatieven zijn ook geïmplementeerd. Zo werden, zoals aangekondigd in de gezamenlijke verklaring van de Franse en drie Belgische Ministers van Jeugd, vier studiedagen georganiseerd. Die studiedagen, met financiering vanuit JINT vzw, waren gericht op het uitwisselen van praktijken door verschillende organisaties over de landgrenzen heen in het kader van de gemeenschappelijke prioriteiten. Bovendien hebben deze seminars geresulteerd in een brochure die online te raadplegen valt.¹¹⁵

Voor de ontwikkeling van een toolbox voor jeugdwerkers heeft het departement CJM samengewerkt met een expertengroep samengesteld uit beleidsmakers, onderzoekers en praktijkdeskundigen op initiatief van de Europese Commissie.¹¹⁶ Die expertengroep heeft haar bevindingen inzake 'het promoten van actief burgerschap, het voorkomen van sociale uitsluiting en geweldadige radicalisering' neergeschreven in een praktische gids voor jeugdwerkers.¹¹⁷ Deze toolbox bevat zowel theoretische achtergrond als een bundeling van goede praktijken. Volgens toenmalig minister van Jeugd, Sven Gatz, is deze publicatie relevant voor het Vlaamse jeugdwerk omdat het jeugdwerk *"vooral in het eerste deel dat handelt over algemeen preventief werken veel aansluiting vindt bij de eigen werking. Het gaat in dat eerste deel over methodieken die focussen op het versterken van de weerbaarheid van alle jongeren en hun netwerk. Dit is net één van de sterktes van het Vlaamse jeugdwerk."*¹¹⁸ Het departement CJM voorziet een vertaling van deze Engelstalige publicatie op de eigen website.¹¹⁹ Deze toolbox werd, samen met andere methodieken, voorgesteld tijdens een 'Intercity Youth Conference' in Leuven op 16 november 2017.¹²⁰

Tot slot is het departement CJM ook aangesteld als 'observer partner' in het Orpheus Project dat focust op het bieden van veilige ruimtes aan jongeren om hun grieven te uiten en hen te leren hoe ze een dialoog kunnen houden over gevoelige topics. Daarbij worden ook organisaties, universiteiten en lokale besturen uit Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk betrokken.¹²¹

3.2. De ontwikkeling van een vormingsaanbod

De versterking van de kennis en expertise bij eerstelijns werkers die met geweldadige radicalisering en radicaliserende personen in aanraking kunnen komen, vormt een belangrijke beleidslijn van het Vlaamse actieplan. De conceptnota van de Vlaamse regering benadrukte al de noodzaak van een optimalisering van de ondersteuning van jeugdwerkers met betrekking tot het verwerven van kennis en vaardigheden door vorming, expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken. De beleidslijn 'kennis en expertise' in het daaropvolgende actieplan kwam in de eerste plaats tot stand als antwoord op de bezorgdheden en vragen van eerstelijns werkers. Elke sector diende zijn eigen verantwoordelijkheid op te nemen voor de uitrol van dergelijke vormingsinitiatieven. Zo wilde de Vlaamse overheid voorkomen dat parallelle circuits werden opgericht die de handelingsverlegenheid, over sectoren heen, binnen de reguliere voorzieningen zouden aanpakken.¹²² De bestaande ondersteuningsstructuren binnen de verschillende

sectoren zouden kennis moeten opbouwen en deze verder moeten verspreiden binnen de sector.¹²³

Een brede insteek

Het actieplan stelt dat de jeugdwerksector een vormingsaanbod dient te voorzien voor en door jeugdwerkers om met jongeren te werken rond interculturele ontmoeting en positieve identiteitsontwikkeling.¹²⁴ Zowel in vormingen voor jongeren als in train-de-trainerinitiatieven voor jeugdwerkers kan gewerkt worden aan vaardigheden en weerbaarheid om zo beter in staat te zijn om te gaan met signalen van polarisering, stigmatisering en uitsluiting. Op een open manier het gesprek aangaan, een vertrouwensband opbouwen en erkenning van de zoektocht naar identiteit zijn enkele cruciale aspecten.¹²⁵ In de keuze voor deze thematieken lijkt het actieplan aan te sluiten bij inzichten zoals we die hierboven in de literatuurverkenning toegelicht hebben. Vanuit het departement CJM werd expliciet aangegeven dat het de bedoeling was de georganiseerde vormingen breed in te vullen, met uitzondering van een aantal gerichte initiatieven, zoals de Bounce-vormingen of de 'Meeting points' methodiek.¹²⁶ Het departement CJM is van mening dat de sector, via interne uitwisseling, zelfvoorzienend kan zijn in de organisatie van bijkomende vormingen.¹²⁷

Hoewel radicalisering voor heel wat jeugdwerkers een ver-van-mijn-bedmaterie is, geven regionale jeugdwelzijnsorganisaties en sommige projecten te kennen rechtstreeks geconfronteerd te worden met de problematiek.¹²⁸ In de praktijk heeft een aantal organisaties daarom inderdaad zelf vormingen ontwikkeld, vooral wegens de beperkte meerwaarde die externe vormingen voor hen hadden.¹²⁹

Respondenten geven wel aan dat het niet evident is om goede en adequate vormingen te organiseren wegens het gebrekkige handelingskader dat werd geboden door het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Verschillende respondenten geven aan dat dit gebrekkige kader voortvloeit uit het gegeven dat er geen algemeen gedeelde en duidelijke definitie van radicalisering is, met als gevolg dat het moeilijk inschatten is wanneer grenzen overschreden zijn, wat radicaal gedrag betekent en wanneer radicalisering moet worden gemeld.¹³⁰ Bovendien wijst de landelijke vormingsinstelling erop dat de meeste vragen van eerstelijns-werkers zelfs tot op heden in realiteit betrekking hebben op levensbeschouwelijke identiteit, eerder dan dat zij zich zorgen maken over radicaliseringsvraagstukken. Het is voor haar opvallend hoe vaak een conflict of spanning onder de noemer van radicalisering terecht kwam.¹³¹

Het departement CJM geeft te kennen dat er geen expliciete nood is aan meer expertise-ontwikkeling over radicalisering, maar zet eerder praktijken als werken aan weerbaarheid, een open gesprekscultuur, kritisch denken en actief burgerschap - het aanleren hoe jongeren op democratische wijze een mening (zelfs een radicale) kunnen uiten - in de kijker.¹³² Deze thema's zijn weliswaar niet specifiek gelinkt aan de preventie van radicalisering, maar verdienen wel een blijvende aandacht.¹³³ Deze insteek sluit aan bij inzichten in de literatuur (zie hierboven).

Respondenten uit de jeugd(welzijns)sector bevestigen het belang van die brede insteek. Blijvende inzet op algemene kennis en expertise-ontwikkeling is noodzakelijk wegens de belangrijke rol die jeugd(welzijns)werkers ten aanzien van jongeren vervullen.¹³⁴ In lijn met de insteek waarvoor het departement CJM kiest, lijken ook jeugd(welzijns)organisaties vooral te willen inzetten op en nood te hebben aan **gespreks- en dialoogtechnieken**. Via debat en discussie leren jongeren niet louter hun eigen denkkaders in vraag te stellen, ze leren eveneens het debat aan te gaan, argumenten te onderbouwen en om te gaan met invloeden of meningen van buitenaf.¹³⁵ Dit soort technieken zou jeugd(welzijns)werkers de capaciteit bezorgen om op een meer individueel niveau polarisering te kunnen aanpakken en jongeren aan boord te kunnen houden.¹³⁶

“Dat is om jongeren te leren reflecteren over zichzelf, over ‘de ander’, open te staan voor andere ideeën, daarmee in gesprek te gaan en zich niet af te sluiten. En doordat we in een niet-verplichtend karakter zitten en vaak heel gemengde teams hebben, hebben wij soms meer ruimte om dat gesprek te voeren dan anderen.”¹³⁷

Respondenten beklemtonen daarbij het emancipatorische aspect: jongeren dienen op eigen tempo aan te geven wat ze willen bespreken en aankaarten, opdat ze niet het gevoel krijgen dat ze aangestuurd of beïnvloed worden door hun begeleider.¹³⁸ Dit zou ook een mogelijk relevante werkvorm kunnen zijn om met verschillende vormen van extremisme om te gaan, zowel religieus als ideologisch.¹³⁹

Een belangrijk aspect dat volgens respondenten een plaats dient te hebben tijdens deze vormingen is het **belang van de religieuze (deel)identiteit** in de gesprekken met jongeren. Niet noodzakelijk vanwege het aandeel van dat aspect in radicaliseringsprocessen – ook binnen de bestaande literatuur bestaat daar twijfel over – wel omdat dit voor sommige jongeren een belangrijk deel uitmaakt van hun leefwereld. Ook gaan er maatschappelijke uitdagingen zoals polarisering, racisme of sociale uitsluiting mee gepaard.¹⁴⁰ Bovendien kan het volgens een aantal respondenten averechts werken als die religieuze identiteit een taboe is, want dat maakt dat jongeren op andere plekken informatie zullen zoeken.¹⁴¹ Het is de

pedagogische taak van de jeugdwelzijnswerker een ruimte te bieden aan jongeren waar ze terecht kunnen met hun vragen en het gesprek aan te gaan om zo in te zetten op het exploreren van alle facetten van een identiteit. Volgens verschillende respondenten is het eerder van belang dat werkingen die debatcultuur installeren dan dat ze religieuze kennis in huis moeten hebben.¹⁴²

Behalve naar gespreks- en dialoogtechnieken bij jeugdwerkers, verwijst een van de deelnemers aan de focusgroep met academici naar de meerwaarde van vormingen gericht op sociale actie. Jeugd(welzijns)werkers zouden zo de juiste vaardigheden aangereikt krijgen om het sociale en maatschappelijke engagement van jongeren te stimuleren en hen aan te leren hun gevoelens van onrechtvaardigheid op een democratische wijze te kanaliseren. Dit zou aansluiten op wat Sieckelinck democratische verzetstechnieken noemt, die volgens hem een potentiële bijdrage aan de preventie van gewelddadige radicalisering kunnen leveren.¹⁴³ Dit soort vormingen zou dan het feit kunnen remediëren dat heel wat organisaties en individuele jeugdwerkers weinig aandacht aan sociale actie schenken.

Enkele uitdagingen voor een goede kennis- en expertiseopbouw

Verschillende jeugdorganisaties voorzien in hun dagelijkse werking ruimte voor de opbouw en uitwisseling van kennis en expertise. Vorming, uitwisseling en intervisie zorgen ervoor dat de jeugdwerker zijn pedagogische rol zo professioneel en kwalitatief mogelijk kan blijven spelen.¹⁴⁴ In de praktijk blijken verschillende organisaties echter geconfronteerd te worden met verschillende uitdagingen inzake een goede kennis- en expertiseopbouw.

Een **eerste uitdaging** voor de kennis- en expertiseopbouw in het jeugd(welzijns)werk is **de nood aan goede vormingen over interculturalisering**. Vooral eerstelijnsorganisaties, waaronder jeugdwerkingen, zouden momenteel te weinig richtlijnen hebben over levensbeschouwelijke of diversiteitsvraagstukken.¹⁴⁵ Implementatie op organisatieniveau is essentieel zodat eerstelijns werkers op dezelfde manier omgaan met specifieke vraagstukken, dezelfde visie delen en over dezelfde vaardigheden beschikken. Zo krijgen zij een houvast in het bieden van een antwoord op elke spanning die zich voordoet, eerder dan dat handelingsdrang of -verlegenheid ontstaat. Het verbreden van die handelingsruimte vraagt om vormingen van langdurige aard.¹⁴⁶ Eén regionale jeugdwelzijnsorganisatie haalt, hierop aansluitend, ook de nood van het **cultureel sensitief leren** aan, vaak omdat er een grote kloof qua leefwereld bestaat tussen de jeugdwerkers en de jongeren waarmee zij in bepaalde wijken in contact komen.¹⁴⁷ Jeugdwerkers moeten over de nodige expertise beschikken om hun eigen normen- en

waardenkader een plaats te kunnen geven naast de normen- en waardenkaders van de omgeving waarin ze werken.

Die uitdaging geldt ook voor de **interne organisatiecultuur**. Werkingen zouden zich bewuster moeten zijn van de inclusiviteit van het eigen beleid en de mogelijke verbeterruimte op dit vlak, omdat er binnen de hogere rangen van de meeste organisaties onvoldoende afspiegeling is van de samenleving.¹⁴⁸ Dit terwijl het jeugdwerk net een voorbeeldfunctie vervult en rolmodellen nodig heeft waar jongeren aansluiting bij kunnen blijven vinden.¹⁴⁹ Interculturalisering kan de kennis, expertise en handelingsruimte inzake levensbeschouwelijke en culturele vraagstukken op organisatieniveau alleen maar doen toenemen.¹⁵⁰ Sommige respondenten geven wel aan dat het jeugdwelzijnswerk zich wel degelijk bewust is van de nood aan het interculturaliseren en van de lacunes die nog dienen opgevuld te worden.¹⁵¹ De recente ontwikkeling van het Masterplan Diversiteit door de Ambrassade zou dit bewustzijn illustreren.¹⁵²

Een **tweede uitdaging** heeft betrekking op **de nood aan afstemming en intervisie op maat**. Eén regionale jeugdwelzijnsorganisatie meent dat er nood is aan meer theoretische omkadering van professionals, maar dat het bestaande aanbod te weinig gelinkt is aan de specifieke, (groot)stedelijke context waarin de meeste jeugdwelzijnswerkingen worden georganiseerd.¹⁵³ Bovendien vinden dit soort vormingen volgens deze respondent vaak plaats op een tweedelijnsniveau met vormingswerkers die de voeling met de praktijk verloren hebben. In dat opzicht ziet deze organisatie meer heil in het laten doorstromen van eerstelijns werkers naar (deeltijds) vormingswerk om de link met de praktijk te behouden, zodat het vormingsaanbod en de theoretische omkadering, in tegenstelling tot vandaag, een meerwaarde realiseert.¹⁵⁴

In datzelfde verband leeft bij heel wat respondenten de vraag naar meer vorming op maat en uitwisseling tussen de welzijns-, tewerkstellings-, onderwijs- en jeugdwerksectoren, en dit als mogelijke tegemoetkoming aan de bestaande noden. Twee regionale jeugdwelzijnsorganisaties geven aan in de praktijk regelmatig aangesproken te worden door scholen om te werken rond specifieke casussen met jongeren.¹⁵⁵ Jeugdwelzijnswerkers staan volgens hen, vanwege hun specifieke praktijkkennis, in een positie van waaruit zij eerstelijns werkers uit andere sectoren op een meer structureel niveau kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd is bijvoorbeeld de onderwijssector sterk in het aanbieden van theoretische kaders. Verschillende respondenten, waaronder de focusgroep met academici, zijn van mening dat de jeugdsector een belangrijke partner kan zijn in het bieden van meer intervisie en vorming op intersectoraal niveau, mits de nodige ruimte wordt voorzien.¹⁵⁶

Samengevat blijkt uit de interviews binnen het jeugdwelzijnswerk een zekere nood te bestaan aan een goed vormingsaanbod, zeker omdat verschillende organisaties aangeven in de praktijk met het fenomeen radicalisering in aanraking te komen. Tegelijkertijd bestaat er wel een zekere weerstand om dit enkel en alleen vanuit de insteek van de preventie van radicalisering op te zetten; ook binnen de Vlaamse overheid wordt dit als niet opportuun beschouwd en in de praktijk initieert het departement CJM heel wat vormingen onder een bredere noemer.

De aandacht voor gespreks- en dialoogtechnieken lijkt in het licht van de beschreven inzichten uit de literatuur adequaat omdat een focus op dergelijke technieken een zeker preventief effect op de ontwikkeling van gewelddadige radicalisering kan hebben. De brede insteek die in de praktijk wordt gehanteerd, maakt het evenwel niet evident om evaluatieve uitspraken over de beleidslijn 'kennis en expertise' uit het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering te formuleren. Bovendien blijven er een aantal bijkomende uitdagingen bestaan om tot een verdere samenwerking binnen de sector en over de sectorale grenzen heen tot een adequaat, kwaliteitsvol en effectief vormingsaanbod te komen.

3.3. Vroegdetectie en een persoonsgerichte aanpak: de LIVC's

De Lokale Integrale Veiligheidscel-Radicalisme, Extremisme, Terrorisme (LIVC-R) is een overlegplatform voor de casusgerichte aanpak van geradicaliseerde individuen, dat de burgemeester, de lokale politie, en relevante lokale sociopreventieve, sociocuratieve en maatschappelijke partners samenbrengt. Hoewel de LIVC's een federaal initiatief zijn, vermeldt ook het Vlaamse actieplan deze structuur als instrument in de uitbouw van een persoonsgerichte aanpak in de preventie van gewelddadige radicalisering.¹⁵⁷ Ook lokale besturen en diverse sociopreventieve actoren, die onder Vlaamse bevoegdheden vallen, maken er deel van uit. Een LIVC-R vertrekt vanuit de intentie een aanpak op maat te voorzien bij meldingen over een potentieel radicaliserend individu door de betrokken actoren samen aan tafel te brengen. Evengoed kan een LIVC-R een aftoetsend kader bieden bij sociopreventieve actoren die gealarmeerd of ongerust zijn. De LIVC-R biedt met andere woorden de ruimte om moeilijke casussen te bespreken alvorens ze te melden bij de politionele of veiligheidsdiensten, en fungeert op die manier als een soort 'grijze zone' in geval van twijfel. De veiligheidsdiensten zitten immers volgens het huidige wettelijke kader, ondanks de daarover bestaande misvattingen, niet in een LIVC-R. Er is wel een *information officer* van de politie die deel uitmaakt van het overleg.¹⁵⁸ Via deze nieuwe politionele functie wordt de brug gemaakt tussen politiediensten en sociopreventieve diensten. Een LIVC-R kan

bovendien breder worden ingevuld dan het louter opvolgen van individuele casussen. Ook de beleidsvoorbereiding en het uitzetten van een beleidsaanpak kunnen er deel van uitmaken.¹⁵⁹

De Vlaamse overheid en het departement CJM halen aan dat ook de deelname van jeugd(welzijns)organisaties aan LIVC's mogelijk en opportuun zou zijn, vanwege van hun expertise met betrekking tot het hulpverleningsaanbod, maar ook vanwege de nazorg.¹⁶⁰ Wel benadrukt het departement CJM dat de vertrouwensband primeert en het jeugdwerk zijn eigenheid moet kunnen bewaren.¹⁶¹ Deelname aan een LIVC-R kan dus best niet bindend zijn en zou op zijn minst het resultaat moeten zijn van een interne afstemming en van een toetsing aan de deontologische code en de werkwijze van de organisatie zelf.¹⁶²

Een onduidelijk (wettelijk) kader inzake de LIVC-R

De oprichting van de LIVC-R's en het gebrek aan een sluitende wettelijke omkadering heeft in de praktijk voor heel wat onrust gezorgd, zelfs in die mate dat veertien organisaties, waaronder Uit De Marge, een procedure tot vernietiging van de LIVC-wet hebben ingesteld bij het Grondwettelijk Hof.¹⁶³ In deze context betreurt een voormalige vertegenwoordiger van het kabinet Binnenlands Bestuur dat een aantal foutieve interpretaties, zoals het verplichtende karakter of de meldingsplicht van een jeugdwerker, een eigen leven zijn gaan leiden.¹⁶⁴ Net om verwarring en ongerustheid weg te nemen, beklemtonen de vertegenwoordigers van het departement CJM het belang van informatiedeling en communicatie, afgestemd met de andere beleidsdomeinen via het Vlaams Platform Radicalisering. In een eerste fase heeft het departement een informatieve mailing naar de sector opgezet, gecoördineerd vanuit het Platform en afgetoetst in het sectoroverleg. In een tweede fase heeft de administratie geïnvesteerd in een analyse van de wetgeving om zicht te krijgen op de verhouding tussen de discretieplicht en het beroepsgeheim.¹⁶⁵

Toch blijven heel wat jeugd(welzijns)werkers terughoudend om deel te nemen aan een LIVC, vooral door een **gebrek aan duidelijkheid** over de exacte bevoegdheden ervan en over welke informatie gedeeld en verspreid kan worden. Het bespreken van individuele dossiers waar **persoonlijke informatie over willekeurige personen** 'afgetoetst' wordt bij jeugdwerkers, zou in strijd kunnen zijn met de deontologische code en de discretieplicht van jeugd(welzijns)werkers.¹⁶⁶

Een bijkomende belangrijke reden voor zijn terughoudendheid is wat de sector percipieert als het **primaat van de veiligheidsbenadering** ten nadele van het

welzijn van kinderen en jongeren. Deze benadering zet de vertrouwensrelatie tussen jeugdwerker en jongere potentieel onder druk, terwijl net die vertrouwensrelatie de kern van het jeugdwelzijnswerk is.¹⁶⁷ Het is vanwege die weerstand dat het departement CJM geen formele meldingsstructuren heeft opgezet of aanspreekpunten heeft aangeduid.¹⁶⁸ De weerstand tegen aanspreekpunten of formele meldingsstructuren zou volgens sommige respondenten een dieperliggende oorzaak hebben en voornamelijk voortvloeien uit een meer algemeen gebrek aan vertrouwen in overheidsinstanties.¹⁶⁹ Ook praktische overwegingen lijken een rol te spelen in de soms beperkte betrokkenheid van jeugd(welzijns)organisaties in lokale overlegstructuren. Zo verwijst één van de respondenten naar een **gebrek aan tijd** om zulke rol ten volle te kunnen spelen.¹⁷⁰

Ondanks deze bezorgdheden bestaat er wel een nood om onder bepaalde omstandigheden met relevante actoren te kunnen overleggen. Zoals al eerder bleek, zijn verschillende organisaties geconfronteerd geweest met vertrekkende of terugkerende Syriëstrijders. Het is dan ook, aldus een respondent, in zekere zin problematisch dat het vermelde wantrouwen mogelijke samenwerkingen inzake de persoonsgerichte aanpak in de weg zou kunnen staan.¹⁷¹ Voor jeugd(welzijns)organisaties is het, om effectief en succesvol te kunnen participeren aan lokale overlegstructuren, van belang te worden erkend in hun eigenheid en aangesproken te worden op hun eigen expertise.¹⁷² Sommige respondenten suggereren dat het achterwege laten van het casuïstieke karakter een mogelijk antwoord op deze bezorgdheid zou zijn. Informatiedeling zou dan eerder op wijkniveau gebeuren.¹⁷³

Het belang van een stappenplan en de uitbouw van een informeel netwerk

Net omdat jeugdwelzijnsorganisaties aangeven dat ze vanuit hun werking wel bepaalde signalen opvangen of kunnen doorgeven, zowel over individuele personen als over meer algemene tendensen, is het belangrijk goede procedures en samenwerkingen te voorzien.

Sommige organisaties hebben een **interne procedure** om handelingsdrang (of -verlegenheid) te minimaliseren. Hiertoe zijn binnen de organisatie tussenpersonen aangeduid om verontrustende signalen intern te bespreken.¹⁷⁴ Niet elke organisatie beschikt echter over dergelijke procedures en richtlijnen. Een respondent merkt op dat zelfs wanneer er een interne leidraad bestaat, jeugdwelzijnswerkers in realiteit vaak op hun intuïtie vertrouwen.¹⁷⁵ Het bestaande kader is in veel gevallen niet afdoende en niet altijd actueel omdat de omgeving steeds onderhevig is

aan verandering. Een verdere professionalisering voor de omgang met interne meldingen is nodig, al dan niet in samenwerking met organisaties op bovenlokaal niveau.¹⁷⁶ De Ambassade heeft op dit vlak al stappen ondernomen waarbij het wijst op de nood aan een handelingskader voor elke organisatie en een raamwerk voorziet om op organisatieniveau een eigen stappenplan uit te kunnen werken.

De deontologische code van Uit De Marge kan dienen als een handelingskader wanneer jeugdwelzijnswerkers geconfronteerd worden met morele dilemma's.¹⁷⁷ Een belangrijk element binnen die code heeft betrekking op de discretieplicht van een jeugd(welzijns)werker. Die zou onder andere een zwijgplicht inhouden ten aanzien van externen wanneer vertrouwelijke informatie is verkregen ten gevolge van de vertrouwensband met kinderen en jongeren.¹⁷⁸ Uit De Marge voorziet in zijn code vijf uitzonderingen op die zwijgplicht, onder meer bij een noodtoestand ("als de fysieke, psychosociale of seksuele integriteit van kinderen of jongeren op het spel staat"), of wanneer de jeugd(welzijns)werker in een moreel dilemma belandt.¹⁷⁹ Ook tal van andere organisaties volgen een interne deontologische code. Toch neemt dit de onzekerheid over de te spelen rol bij (jeugd)welzijnswerkers niet weg.

De uitdaging lijkt zich echter vooral te stellen als een organisatie geen beroep kan doen op zo'n intern vertrouwelijk overleg. In dat geval bieden een deontologische code en een handelingskader niet altijd soelaas, waardoor de balans tussen informatie prijsgeven en de geloofwaardigheid behouden bij de jongere in kwestie volgens één van de regionale organisaties moeilijk te vinden is.¹⁸⁰ Wel hebben verschillende organisaties **(in)formele samenwerkingsverbanden** of overlegmomenten, waarlangs ze signalen dat een jongere zichzelf of anderen in gevaar dreigt te brengen, kunnen melden of de politie kunnen contacteren.¹⁸¹ Jeugd-welzijnswerkers opteren in de praktijk voor een lokaal, informeel overleg en bouwen hiervoor zelf hun eigen relaties uit. Het succes daarvan hangt echter af van de lokale context waarbinnen ze ageren.¹⁸² In sommige lokale besturen gebeurt dit zelfs binnen formele structuren, waarin jeugdwerkers, welzijnsactoren, leerkrachten, OCMW en zelfs politiediensten samen rond de tafel zitten.¹⁸³ Samenwerking met andere diensten gebeurt dus wel in de praktijk, maar er is nood aan een goede structurele samenwerking, vanuit wederzijds respect en met erkenning van elkaars kwaliteiten.¹⁸⁴ Ook het departement CJM stelt vast dat contacten met politiediensten voor veel jeugd(welzijns)werkers die rechtstreeks met groepen jongeren in contact komen, een belangrijk thema is, en dit niet enkel inzake radicalisering. Op sommige plaatsen loopt de samenwerking constructief en met duidelijke afspraken, op andere plekken verloopt de samenwerking daarentegen zeer stroef.¹⁸⁵

Volgens vertegenwoordigers van het departement CJM is een jeugdorganisatie enkel verplicht een antwoord te verschaffen aan politionele diensten bij een officiële vraag. In dat geval is interne afstemming nodig, gebaseerd op een op organisatieniveau ontwikkeld stappenplan rond discretieplicht. Vanuit de eigenheid van jeugdorganisaties staan zij zelf in voor de uitwerking van zo'n stappenplan en hoeft een overheid daar niet in te interveniëren zolang die vraag niet leeft.¹⁸⁶

Samengevat blijkt dat terwijl een LIVC-R principieel gezien een nuttig instrument kan zijn in de preventie van gewelddadige radicalisering, de implementatie aantoont dat vanuit het jeugdwelzijnswerk heel wat scepsis en wantrouwen bestaat. De gepercipieerde primauteit van het veiligheidsdiscours, de bezorgdheid over instrumentalisering in functie van vroegdetectie, de vrees dat er over concrete personen informatie gedeeld zou moeten worden en het onduidelijke wettelijke kader voeden deze scepsis. Tegelijkertijd is er nood in het jeugdwelzijnswerk aan samenwerking in het kader van gewelddadige radicalisering. Sommige organisaties hebben te maken gehad met (potentiële) vertrekkers en staan intussen in contact met teruggekeerde Syriëstrijders.¹⁸⁷ De noden die spelen in het kader van een persoonsgerichte aanpak lijken sterk af te hangen van het netwerk dat een organisatie rondom zich heeft weten te bouwen.

Concrete handvatten omtrent hoe verontrustende signalen af te kunnen toetsen, zijn daarom nodig. In eerste instantie zijn interne procedures nodig voor een **verdere professionalisering**. De bestaande deontologische code voldoet voor diverse organisaties niet altijd. Er is een belangrijke rol voor koepelorganisaties of de Vlaamse overheid weggelegd op het vlak van de ontwikkeling en het aanbod van richtlijnen. In tweede instantie is **lokale samenwerking met externe actoren** nodig. De praktijk leert dat zo'n samenwerking mogelijk is, ook met politiediensten, maar dat goede afspraken en respect voor eenieders rol noodzakelijk zijn.

3.4. Het jeugdwelzijnswerk en het Vlaamse actieplan

Voor de Vlaamse overheid was het betrekken van het jeugd(welzijns)werk in het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering een logische en belangrijke keuze. De verschillende vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en de Vlaamse regering benadrukken in dat verband dat het de bedoeling was de jeugdsector te betrekken in een brede preventieve aanpak van

radicalisering, en dat men een instrumentalisering van het jeugdwerk binnen de thematiek van radicalisering wilde vermijden.¹⁸⁸

De ontwikkeling en implementatie van het Vlaamse actieplan heeft heel wat discussie teweeggebracht binnen de sector. Aanvankelijk werd de conceptnota positief onthaald, onder andere door de koepelorganisatie Uit De Marge.¹⁸⁹ De conceptnota geeft 'jongeren aan boord houden' als doelstelling aan en schuift 'het verhogen van de weerbaarheid van jongeren' en 'het versterken van organisaties die jongeren ondersteunen in hun zoektocht naar een eigen identiteit' als actieterreinen naar voor.¹⁹⁰ Verschillende respondenten uit het jeugd(welzijns)werk geven ook aan dat het fenomeen van radicalisering onder jongeren voor hen niet nieuw was en dat ze al langer vaststelden dat jongeren zich minder thuis voelen in de maatschappij en zich steeds vaker gingen isoleren.¹⁹¹ Als gevolg van die ervaring waren tal van initiatieven al gestart vooraleer het concrete Vlaamse P/CVE-beleid tot stand kwam.¹⁹² Niettemin geven verschillende organisaties aan moeite te hebben met de concrete vertaling van de conceptnota naar het actieplan en met de daadwerkelijke implementatie van dat actieplan. In deze subsectie gaan we in op enkele van de bezorgdheden die in de sector van het jeugdwelzijnswerk leven met betrekking tot het Vlaamse actieplan.

Vroegdetectie en algemene preventie

Het jeugdwelzijnswerk positioneert zich voornamelijk op het niveau van fundamentele preventie, waar maatregelen positief georiënteerd zijn, ze het welzijn van de jongere vooropstellen en ze preventie niet als doel vooropstellen. In de sector bestaat het gevoel dat deze visie lijkt te botsen met de wijze waarop preventie in het Vlaamse radicaliseringsbeleid wordt ingevuld, met name omdat de indruk leeft dat dit beleid vooral focust op vroegdetectie en een probleemgerichte preventie. Vanuit deze perceptie is de inschakeling van het jeugdwelzijnswerk niet evident, hoewel bepaalde thema's, zoals positieve identiteitsontwikkeling, al langer in hun werking werden behandeld.¹⁹³

Tegelijkertijd erkennen verschillende van de bevroegde vertegenwoordigers van jeugd(welzijns)organisaties dat het jeugd(welzijns)werk een rol zou kunnen spelen in een algemenere vorm van preventie, met name waar het werken aan het welbevinden van jongeren vooropstaat, al blijft het geen primaire opdracht van het jeugd(welzijns)werk om preventief te werken.¹⁹⁴ Hiervoor dient een organisatie te vertrekken vanuit de noden van jongeren zelf, in plaats van te vertrekken vanuit maatschappelijke problemen zoals radicalisering.¹⁹⁵ Verschillende respondenten vinden het van belang dat jongeren voldoende kansen krijgen, maar dat zij

evengoed op hun verantwoordelijkheden en grenzen worden aangesproken.¹⁹⁶ In de praktijk gebeurt dit onder meer door een vertrouwensplek aan te bieden, waar zonder veel verwachtingen een band wordt opgebouwd met de jongere in kwestie.¹⁹⁷ De vrees bestaat dat de inschakeling in een probleemgericht preventief beleid de werkingsprincipes van het jeugdwelzijnswerk onder druk zet, wat de effectiviteit van het jeugdwelzijnswerk negatief kan beïnvloeden. Vooral de bezorgdheid voor een instrumentalisering van het jeugdwelzijnswerk komt vaak terug:

“Ons werk heeft zeker een preventieve werking op het vlak van radicalisering, maar dat mag nooit ons doel op zich zijn, want dan gaan we gewoon niet meer serieus genomen worden en ons werk niet meer kunnen doen. We mogen geen brandweermannen worden om alle maatschappelijke brandjes die met jongeren te maken hebben, te blussen.”¹⁹⁸

Vanuit het belang van fundamentele preventie wordt de toevoeging van polarisering in de geactualiseerde versie van het actieplan in 2017 door verschillende respondenten een goede zaak genoemd¹⁹⁹, vooral vanuit de ervaring dat de maatschappelijke polarisering zich steeds sterker zou doorzetten.²⁰⁰ Op dit vlak zijn verschillende organisaties van oordeel dat een rol is weggelegd voor het jeugdwelzijnswerk omdat eerstelijns werkers kunnen bijdragen aan een meer kritische benadering van informatie en een rol kunnen spelen in de strijd tegen desinformatie door ruimte te maken voor debat en discussie. Ook jongeren zelf geven aan dat hiervoor het jeugdwelzijnswerk een adequate plaats kan zijn.²⁰¹ De pedagogische rol van jeugd(welzijns)werkers kan op die manier bijdragen aan de aanpak van polarisatie. Enkele respondenten beklemtonen overigens de nood aan een meer structurele aanpak, niet in het minst omdat jongerenwerkers de problematische invloed van polarisering op jongeren aanvoelen.²⁰²

Het risico op culturaliseren

De culturalisering van het fenomeen radicalisering en de neveneffecten daarvan is een tweede bezorgdheid die diverse jeugdwelzijnsorganisaties uiten inzake de implementatie van het actieplan. De conceptnota van de Vlaamse regering waarschuwt voor de valkuil van het culturaliseren en stelt expliciet allerm minst een bepaalde bevolkingsgroep te willen viseren.²⁰³ Niettemin gaf een groot aantal respondenten aan dat het beleid volgens hen te veel nadruk legt op één bepaalde doelgroep, terwijl de aandacht zou moeten liggen op alle vormen van extremisme.²⁰⁴ Ook uit de focusgroepen die jeugdwerking Bazzz gehouden heeft met jongeren zelf kwam deze bezorgdheid naar voor.²⁰⁵ Een vertegenwoordiger van de

Vlaamse overheid geeft aan dat dit een moeilijke evenwichtsoefening is geweest, waarbij zij bewust niet hebben willen culturaliseren en andere vormen van extremisme hebben willen aanspreken, doch dienden ze rekening te houden met de urgentie rond 'Syriëstrijders' die zich op dat moment voordeed: "Op dat moment waren de jongeren die vertrokken nu eenmaal moslimjongeren."²⁰⁶

Een aantal respondenten wijst erop dat het huidige politieke discours over radicalisering voor averechtse effecten heeft gezorgd en polarisering in de hand heeft gewerkt.²⁰⁷ Ook de Vlaamse Jeugdraad formuleert in haar advies kritieken op het huidige taalgebruik en discours. Hoewel de focus van de regering op positieve beeldvorming als remedie tegen een klimaat van angst en verdere polarisering van onze samenleving een goede zaak is, betreurt de jeugdraad tegelijkertijd dat dit niet verder wordt doorgetrokken in het discours vanuit het beleid en beleidsmakers zelf.²⁰⁸

Aandacht voor de maatschappelijke context

Hoewel het belang van de bredere maatschappelijke context in de diverse beleidsdocumenten wordt beklemtoond, wringt voor heel wat respondenten het schoentje in de manier waarop het beleid concreet geoperationaliseerd werd. Heel wat respondenten – net zoals de jongeren die deelnamen aan het onderzoek van Bazzz – geven aan dat tal van onderliggende structurele factoren aan de basis liggen van radicaliseringsprocessen.²⁰⁹ Onder meer de aanwezigheid van racisme in de samenleving, kansarmoede, ongelijkheid in het onderwijs of de invloed van het huidige politieke discours verdienen volgens deze respondenten structureel meer aandacht, wil het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering effectief succesvol zijn. Hoewel het actieplan expliciet verbanden legt met bredere structurele domeinen en maatschappelijke kenmerken, zijn respondenten van oordeel dat in de beleidsuitvoering toch veeleer geopteerd is voor een individualisering van de problematiek.²¹⁰ De aanpak van radicalisering heeft echter baat bij een brede vorm van preventie. Dat betekent concreet dat er vooral ingezet wordt op alledaagse praktijken van het jeugdwelzijnswerk, zonder inschakeling in een bepaalde problematiek, waarbij de maatschappelijke dimensies mee in rekening genomen worden.²¹¹ Een individuele vorm van begeleiding wordt voorzien bij die jongeren die extra inspanningen vragen, maar een structureel antwoord, waarbij het bestaande reguliere beleid in vraag gesteld wordt, is daar eveneens voor nodig. Zo verwijst een respondent onder andere naar het verzorgen van toegankelijke jeugdhulpverlening, het aanpakken van discriminatie in de samenleving en ongelijkheid in het onderwijs.²¹²

Beperkte betrokkenheid bij de beleidsvorming

Het Vlaamse actieplan zet in op samenwerking, overleg en coördinatie (zie hierboven). In lijn daarmee nodigde het kabinet van de minister van Jeugd bijvoorbeeld de Vlaamse Jeugdraad samen met De Ambrassade uit voor een informeel gesprek en consulteerde het kabinet tijdens een parlementaire hoorzitting enkele jeugdorganisaties (waaronder Uit de Marge en ROJM) vanuit hun specifieke expertise met kwetsbare doelgroepen.²¹³ Niettemin valt bij respondenten op te tekenen dat ze slechts in beperkte mate hebben deelgenomen aan de beleidsformulering en -opvolging. Eén regionale jeugdwelzijnsorganisatie geeft aan niet betrokken te zijn geweest, maar er ook zelf niet zwaar op geanticipeerd te hebben om in de beleidsvorming actief te zijn.²¹⁴ Men is voorts ook van oordeel dat kinderen en jongeren te weinig betrokken worden en dat er nog te weinig geluisterd wordt naar jongeren op het terrein.²¹⁵ Ook de Vlaamse Jeugdraad wijst er in een advies op het spijtig te vinden geen officiële adviesvraag te hebben ontvangen bij de totstandkoming van het actieplan.²¹⁶

Tegelijkertijd geeft elke regionale jeugdwelzijnsorganisatie aan vaker betrokken te willen zijn bij de beleidsvorming, al dan niet op een structurele manier. Jeugdwelzijnswerkers hebben vanuit hun positie een goed zicht op de leefwereld van kinderen en jongeren, genieten een groot vertrouwen bij jongeren zelf en voelen maatschappelijke tendensen vlotter aan, waardoor ze vlugger kunnen inspelen op bestaande noden.²¹⁷ De uitvoering van dat tweedelijnswerk komt echter niet altijd voldoende aan bod en de werkingen zouden vaker moeten kunnen inzetten op de signaalfunctie van het jeugdwelzijnswerk.²¹⁸

De bereidheid tot betrokkenheid gaat weliswaar gepaard met een aantal bezorgdheden. Een eerste bezorgdheid is dat jeugdwelzijnsorganisaties een zekere weerstand hebben om betrokken te zijn bij beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Uit principiële overwegingen staan organisaties daar weigerachtig tegenover, maar uit pragmatische overwegingen kan deelname wel nuttig zijn om toch een zekere impact op het beleid te hebben: “het is eigenlijk kiezen tussen aan de zijlijn staan of er mee in gaan staan met het risico dat je misbruikt wordt.”²¹⁹

Een tweede bezorgdheid die de geïnterviewde organisaties meegeven, is dat er weliswaar heel wat financiële middelen zijn ingezet vanuit het actieplan, maar dat er relatief weinig gekeken is naar de aanwezige expertise op het terrein.²²⁰ Er bestaat dus weinig vertrouwen binnen de sector dat de input die wordt gegeven serieus wordt genomen en de indruk bestaat dat er weinig ruimte is voor jeugdwelzijnswerkers om hun signalen door te geven.²²¹ Zeker eerstelijnsorganisaties kiezen er dan voor de weinige middelen niet te besteden aan tweedelijnswerk en

beleidsparticipatie, vanuit de overtuiging dat die investering verloren moeite is.²²² Hiermee samenhangend bestaat bij vooral lokale en eerstelijnsorganisaties de vrees om subsidies te verliezen wanneer ze een meer beleidskritische stem zouden laten klinken. Er wordt daarom eerder gekeken naar de grotere organisaties om deze verantwoordelijkheid op te nemen vanwege van hun sterkere positie in het middenveld.²²³

Samengevat blijkt dat hoewel de bevroagde regionale jeugdwelzijnsorganisaties aangeven een grotere betrokkenheid van het werkveld aan de beleidsvorming wenselijk te vinden, deze organisaties er in de praktijk slechts beperkt aan participeren. Redenen hiervoor zijn een te beperkte ruimte voor die participatie in hun takenpakket en een beperkt vertrouwen in de meerwaarde ervan. Desondanks leeft er binnen het jeugdwelzijnswerk wel een debat over de rol die het zou moeten vervullen in beleidsvorming en de wijze waarop deze rol vorm kan krijgen.²²⁴ Via die rol zou het onrechtvaardigheidsgevoel van jongeren op een democratische manier gekanaliseerd kunnen worden.²²⁵ Zoals blijkt uit de literatuuranalyse zou zulks een belangrijke preventieve waarde kunnen hebben in het radicaliseringsproces van jongeren. Betrokkenheid bij het beleid laat toe dat jongeren effectief participeren aan de democratie en het democratisch proces zelf ervaren, wat hen weerbaarder zou maken tegen gewelddadig extremisme.²²⁶ Kortom, een grotere betrokkenheid bij beleidsvorming van jeugdwelzijnsorganisaties en hun doelgroep lijkt daarom een bijdrage te kunnen leveren in de preventie van (gewelddadige) radicalisering.

Algemene uitdagingen voor een adequate en effectieve betrokkenheid van het jeugdwelzijnswerk

Naast bovenvermelde aspecten vermelden respondenten nog twee algemene uitdagingen voor een adequate en effectieve betrokkenheid van het jeugdwelzijnswerk aan een antiradicaliseringsbeleid. Een eerste uitdaging betreft de nood aan een herstructurering van subsidies om de basisopdracht te kunnen vervullen. Jeugdwelzijnswerkingen nemen, vanwege hun multidisciplinaire aanpak, een veelheid aan functies en rollen op die verschillende beleidsdomeinen overschrijden. Een aantal respondenten bekritiseren echter het gebrek aan afstemming op overheidsniveau en wijzen op tussenschotten in de subsidiëring.²²⁷ Tegelijkertijd zijn verschillende respondenten van mening dat de opdracht van het jeugdwelzijnswerk, gegeven de huidige, maatschappelijke uitdagingen, in grote mate toeneemt en druk zet op het huidige takenpakket. De meeste jeugd(welzijns)werkingen draaien bovendien voornamelijk op vrijwilligers.

Een tweede uitdaging is het gevoel van miskenning van de maatschappelijke meerwaarde van het jeugdwelzijnswerk en het gebrek aan structurele financiering dat daarmee gepaard gaat. De subsidieregeling veroorzaakt frictie wat ertoe leidt dat organisaties het warm water voor zichzelf willen uitvinden, eerder dan overkoepelende thematieken samen uit te werken. Dat gepercipieerde gevoel van miskenning uit zich tenslotte ook ten aanzien van andere sectoren en ten aanzien van het reguliere jeugdwerk. Zo hebben verschillende jeugdwelzijnsorganisaties het gevoel dat ze zich vaker moeten bewijzen, minder gevaloriseerd worden en minder gehoord worden dan organisaties die behoren tot het reguliere jeugdwerk.

4. De projecten positieve identiteitsontwikkeling

Gezien de budgettaire ruimte die ervoor werd vrijgemaakt, vormen de projecten 'positieve identiteitsontwikkeling' één van de belangrijkste jeugdwerkmaatregelen uit het Vlaamse actieplan.²²⁸ De projectoproep, gelanceerd op 2 juli 2015, was al voorzien in het eerste actieplan. In deze sectie staan we stil bij de opzet en de doelstellingen van de projectoproep, de perceptie ervan in de sector en de uitvoering in de praktijk.

4.1. Uitgangspunten en doelstellingen van de projectoproep

De projectoproep had als doel organisaties te versterken die jongeren ondersteunen in hun zoektocht naar een eigen identiteit. De keuze voor 'positieve identiteitsontwikkeling' kwam voort uit een analyse van de eerste vertrekkers uit Vlaanderen naar Syrië. Jonge vertrekkers bleken te worstelen met het kunnen uiten van en een veilige ruimte krijgen voor de eigen, verschillende (deel)identiteiten. Bovendien, aldus het departement CJM, is 'positieve identiteitsontwikkeling' een niet-stigmatiserende term die ervoor kon zorgen dat jeugdorganisaties zouden intekenen op de projectoproep.²²⁹ De idee is dat positieve identiteitsontwikkeling kan leiden tot een sterkere binding met de maatschappij en kan bijdragen aan 'actief burgerschap', waardoor jongeren op een democratische manier ideeën en meningen leren uiten. Met deze beleidsopzet sluit de projectoproep aan bij inzichten in de literatuur over het beleid omtrent identiteit en identiteitsontwikkeling (zie hierboven).

Voor de beoordeling van de projectvoorstellen hanteerde de Vlaamse overheid vijf criteria²³⁰:

1. De mate waarin de maatschappelijke nood werd aangetoond. (Overkoepelende projecten met een Vlaanderen-brede focus dienden deze nood niet zelf aan te tonen)
2. De beoogde resultaten bieden een antwoord op het beschreven probleem
3. De verhouding tussen de middelen en de beoogde resultaten van het project is proportioneel en de link tussen de gevraagde middelen en de inhoud van het project is aantoonbaar
4. Bij lokale projecten is er overleg met het lokaal bestuur
5. Het project wordt degelijk uitgewerkt, planmatig en doelgericht aangepakt, kwaliteitsvol uitgevoerd en het heeft een begin-en einddatum, is uitvoerbaar binnen de beschikbare tijd en is duurzaam en overdraagbaar.

In totaal dienden **78 organisaties** een projectvoorstel in, samen goed voor een totaal aangevraagd bedrag van 6.460.241 euro, ongeveer het tienvoud van het voorziene budget van 650.000 euro.²³¹ Er bleek dus een grote interesse in en nood aan financiering om projecten rond de versterking van de identiteit van (kwetsbare) jongeren op te zetten. Uiteindelijk hebben zeven projecten financiering ontvangen. Initieel waren acht projecten geselecteerd, maar op basis van vertrouwelijke informatie werd de subsidie van het achtste project stopgezet vanaf 1 maart 2017.²³² De projecten startten tussen 1 januari 2016 en 1 maart 2016 en liepen maximaal 24 maanden. Op 2 februari 2018 werd een afsluitend toonmoment georganiseerd. Daar werd de mogelijkheid geboden een verdiepende workshop te volgen om de methodieken verder te kunnen verkennen.²³³ Tabel 4 beschrijft enkele kenmerken van de projecten op basis van de projectvoorstellen, de interviews en de tussentijdse rapportageverslagen.²³⁴

Tabel 4: Beschrijving van de zeven door het Vlaamse actieplan gesubsidieerde projecten positieve identiteitsontwikkeling

Project	Voorstelling organisaties	Locatie	Subsidie
Bruggen-bouwers	Vzw Jeugdclubs is een organisatie met een jeugdhuis; een vindplaatsgerichte werking; een werking gericht op ondernemerschap en tewerkstelling voor jongeren en een artistieke werking.	Lokeren	62.000 euro
Handlangers	Circus zonder Handen is een sociaal-inclusieve circusschool, waar in de vrije tijd circusactiviteiten op een laagdrempelige manier worden aangeboden voor kwetsbare kinderen en jongeren.	Molenbeek	66.044 euro
Veerkrachtig Geel	Arktos is een bovenlokale organisatie die naast vrijetijdswerkingen ook inzet op onderwijs, welzijn en tewerkstelling.	Geel	67.846 euro
Geloof in de stad/ Ma Route	Victoria Deluxe is een sociaal-artistieke werking die voornamelijk werkt met nieuwkomers of jongeren met migratie-achtergrond. De pedagogiek van het jeugdwerk wordt gecombineerd met het maken van cultuurproducten, documentaires en theateervoorstellingen die inspelen op hun leefwereld.	Gent	90.691 euro
JIJ Plus Vrije Tijd	Groep INTRO is een landelijke organisatie die breed inzet op leefwereld van jongeren en naargelang de lokale context actief kan zijn op vrije tijd, werk, onderwijs, sociale economie, justitie en buurtwerking.	Anderlecht	97.492,10 euro
Verstaan om beter te reageren	Partage en couleurs is een zelforganisatie, die voornamelijk gericht is op kansarme jongeren (en volwassenen) van Afrikaanse origine. De jongerenafdeling is gericht op jongeren met o.m. sociaal-economische problemen, integratieproblemen en schoolproblemen.	Molenbeek/ Asse	32.325 euro
Meeting Points	Bazzz heeft een reguliere werking met aandacht voor de vrije tijd (jeugdhuis) en een werking met een specifieke doelgroep (jongeren met Marokkaanse roots), waardoor specifieke aandacht is voor verschillende identiteiten via kunst, dialoog of ontmoeting.	Antwerpen	127.181 euro

4.2. De verhouding van de sector tot de projectoproep

Zowat elke respondent gaf aan dat het werken aan 'positieve identiteitsontwikkeling' een belangrijke maatschappelijke meerwaarde en beleidsmatige relevantie heeft. De praktijkervaring leert dat jongeren het pad richting extremisme minder snel zullen bewandelen als ze over een positief zelfbeeld beschikken, een toekomstperspectief hebben en zich deel voelen van de maatschappij. Belangrijk daarbij is dat jongeren zicht krijgen op alle facetten binnen hun eigen identiteit zonder dat er een taboe is, noch dat een essentialisering plaatsvindt rond één bepaalde deelidentiteit.²³⁵ Zoals hierboven bleek in de literatuurstudie, wijst ook de relevante wetenschappelijke literatuur op de potentiële bijdrage van dergelijke aspecten op de preventie van radicalisering.

Het werken aan positieve identiteitsontwikkeling is niet nieuw voor het jeugdwelzijnswerk. Hoewel het jeugdwelzijnswerk werkt aan zelfontplooiing, zelfvertrouwen, het bieden van een toekomstperspectief en aan het bieden van ruimte om uiting te kunnen geven aan verschillende deelidentiteiten, heeft deze projectoproep heel wat teweegebracht binnen de sector. Zowel de Vlaamse Jeugdraad als een aantal respondenten, waaronder ook de inrichters van de projecten, juichten weliswaar de aandacht voor positieve identiteitsontwikkeling toe, toch botste de projectoproep ook op heel wat kritiek van hun kant.

De nadruk die volgens hen op moslimjongeren lag was een eerste belangrijk punt van kritiek.²³⁶ Hoewel de oproep zich richt op verenigingen die werken met jongeren van buitenlandse herkomst, leeft de perceptie sterk dat hij zich in realiteit richt op moslimjongeren, in lijn met de eerdere opmerking over de te eenzijdige focus van het beleid.²³⁷

Een tweede kritische reflectie heeft betrekking op de voor de sector problematische verhouding tussen positieve identiteitsontwikkeling en de preventie van radicalisering.²³⁸ Deze opmerking ligt in het verlengde van de terughoudendheid van jeugd(welzijns)werkers om jeugdwerkmethodeken in te schakelen in een probleemgericht overheidsbeleid. Dit aanvoelen wordt evenwel door een tweetal respondenten genuanceerd. Bij één van de projecten had men niet het gevoel geïnstrumentaliseerd te worden en bij een ander project vindt men ondanks het negatieve discours in de oproep wel in een positief project te zijn gestapt²³⁹:

“We hebben zoveel projecten die we willen doen en deze oproep gaf ons de kans iets positiefs te doen, ook al wordt dat misschien niet in de meest positieve manier benoemd in de projectoproep. Maar hoe je het draait of keert, zulk project heeft een preventieve werking op radicalisering en polarisering.”²⁴⁰

Een derde kritische opmerking betreft de projectmatige financiering. Voor sommigen is dit een miskenning van wat het jeugdwelzijnswerk altijd al gedaan heeft, een bevinding die het gevoel van onderwaardering voor de maatschappelijke meerwaarde van de sector weerspiegelt. Hoewel dat sommige organisaties zichzelf dankzij deze projectoproep op de kaart hebben kunnen zetten, vraagt werken aan positieve identiteitsontwikkeling om structurele ondersteuning.²⁴¹ Deze kritieken op de projectoproep in het kader van het actieplan doen echter niets af aan de erkenning dat de aandacht voor positieve identiteitsontwikkeling volop nodig blijft.

Daarbij wordt meermaals beklemtoond dat er geen onderscheid kan gemaakt worden tussen jongeren onderling, gezien de nood geldt voor *alle* jongeren. Volgens de focusgroep met praktijkdeskundigen stelt een zeer concrete nood zich evenwel bij specifieke groepen van jongeren, zoals jongeren van Sub-Saharaanse afkomst. In het maatschappelijk debat, en dat blijkt ook in dit hoofdstuk, wordt te vaak verwezen naar het belang van de religieuze deelidentiteit bij 'moslimjongeren', dit terwijl ook andere groepen (gelovige) jongeren, zeker in de grotere steden, gevoelig kunnen zijn voor potentiële, radicale stemmen. Deze laatste groep zijn jongeren die zoeken naar hun identiteit en de plaats die ze in de samenleving kunnen innemen, maar die eveneens, volgens deze respondenten, vandaag te weinig worden bereikt door het bestaande jeugd(welzijns)werk²⁴²:

“Het jeugdwerk heeft hier geen antwoord op. We hebben hier geen expertise in omdat we ons hebben gefocust op de andere immigratiestromen. En dat wordt nu opgevangen door een nieuw middenveld, dat daar ineens staat en dat daarvoor moet opstaan, maar daar is geen kwaliteitscheck.”²⁴³

Hoewel intussen tal van verenigingen en middenveldorganisaties dat hiaat trachten te vullen, geeft de focusgroep met praktijkdeskundigen mee dat de overheid op dit vlak extra ondersteuning zou moeten bieden, zowel op inhoudelijk niveau als wat professionele expertiseontwikkeling betreft.²⁴⁴

4.3. De implementatie van de projecten

Context en noden

De vzw Jeugdclubs uit Lokeren bereikt en huisvest verschillende groepen van jongeren. De idee voor haar project 'Bruggenbouwers' kwam tot stand omdat deze jongeren in realiteit nauwelijks of weinig contact hadden met elkaar.²⁴⁵ In 2013 had de organisatie bovendien een grootschalig behoefteonderzoek georganiseerd

bij de Lokerse jeugd, waaruit bleek dat jongeren slechts in zeer beperkte mate een gemengde vriendengroep hebben. Daarom voelden de beroepskrachten van vzw Jeugdclubs aan dat de verschillende groepen jongeren uit hun subculturele isolement dienden gehaald te worden. Na een overleg met de dienst Samenleving bleek dat die weinig binding en aansluiting kon vinden met een specifieke groep Afghaanse jongeren, hoewel er geen directe radicaliseringsproblematiek aanwezig was. Ook hier heeft het project 'Bruggenbouwers' op proberen inspelen via zijn vindplaatsgerichte werking.²⁴⁶

'Handlangers' situeert zich in de lagere delen van Brussel-Stad en de omliggende gemeenten, zoals Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Joost-ten-Node en Sint-Gillis, waar heel wat armoede en werkloosheid is. De organisatie weet jongeren te bereiken die in deze wijken opgroeien en die onder meer te maken hebben met armoede, een lage scholingsgraad, hoge werkloosheid, beperkte toekomstperspectieven en islamofobie. In deze kwetsbare omgeving lijkt circus een goed instrument om de brug te slaan naar en contact te maken met jongeren die flirten met extreem gedrag en ideeëngoed.²⁴⁷

De idee voor 'Veerkrachtig Geel' is ontstaan omdat er specifieke noden aanwezig waren bij anderstalige nieuwkomers, grotendeels Afghaanse jongeren. De stad Geel ondervond moeilijkheden om contact te maken met deze groep jongeren, terwijl er op dat moment een aantal signalen en bezorgdheden vanuit de politie en andere organisaties gesignaleerd werden.²⁴⁸ Arktos heeft dit project in samenspraak met de dienst Diversiteit van de stad Geel uitgerold om de lokale nood aan ondersteuning en vorming op te vangen.²⁴⁹

'Ma Route' speelt in op het positief erkennen van de verschillende geloofsidentiteiten van jongeren. Hoewel in Gent de problematiek rond Syriëstrijders minder urgent was, bereikt de werking heel wat gelovige jongeren die met frustraties kampen, zich isoleren, een gebrek aan erkenning ervaren en maatschappelijk kwetsbaar zijn. Al deze aspecten zijn grondoorzaken van radicaliseringsprocessen.²⁵⁰ Op een bepaald moment stelde de organisatie vast dat heel wat jongeren een gebrek aan een positieve, religieuze identiteitsontwikkeling ervaren.

De idee voor 'JIJ Plus Vrije Tijd' ontstond in een context waarin Groep INTRO via trajecten rond tewerkstelling en onderwijs opmerkte dat begeleiders ook zouden moeten inspelen op vrijetijdsmomenten. Groep INTRO kon via een ander project, gefinancierd door de VDAB en Actiris het tewerkstellingstraject *Youth Employment Initiative* uitrollen, terwijl het hier besproken project kon inspelen op het vrijetijdstraject van jongeren. Het traject 'JIJ Plus Vrije Tijd' liep dus complementair met het tewerkstellingstraject om jongeren in de NEET-doelgroep (*Not in Employment*,

Education or Training) te kunnen bereiken en op beide vlakken te begeleiden.²⁵¹ Dit project, waarbij overleg is geweest met de radicaliseringsambtenaar, is van start gegaan in Anderlecht.²⁵²

De 'Meeting points', ontstaan in het jaar 2000, laten thema's aan bod komen die inspelen op wat jongeren wakker houdt, gaande van gendergelijkheid, tot participatie of burgerschap. De Meeting points 'positiviteit in elke identiteit' zijn ontstaan vanuit een nood religieuze vraagstukken met betrekking tot de eigen identiteit te kunnen bespreken, maar ook om het kritisch denken bij jongeren aan te wakkeren. Bazzz stelde vast dat jongeren een specifieke nood aanklaagden om identiteitsvraagstukken maar ook maatschappelijke vraagstukken in relatie tot hun religie te kunnen bespreken.²⁵³

Wat de totstandkoming van het project 'Verstaan om te beter te begrijpen' betreft, geven de vertegenwoordigers aan dat zij vaststelden dat heel wat van de jongeren die zij bereiken zich niet volwaardig Belg voelen noch het gevoel hebben dat ze behoren tot deze maatschappij. Het gaat meestal om kansarme jongeren van Afrikaanse origine, uitgestrekt over verschillende religies, gaande van Getuigen van Jehova, katholieken, protestanten, moslims tot ook niet-gelovigen. Bovendien konden de vertegenwoordigers vaststellen dat heel wat jongeren niet kritisch naar de realiteit kijken. Ze hebben geen vertrouwen in klassieke media en halen hun informatie voornamelijk op het internet. Ook merkten ze op dat jongeren nood hadden om bepaalde gesprekken aan te gaan, maar met deze gevoelens nergens terecht konden. Het project kwam tot stand om een uitlaatklep aan die frustraties te bieden en bepaalde thema's uit de taboesfeer te halen.²⁵⁴

Zo goed als alle projecten hebben ingezet op een eerder gesignaleerde maatschappelijke nood, in veel gevallen aangegeven door jongeren zelf. Vaak ontbraken de middelen om degelijk op die nood in te spelen of om zichzelf verder te professionaliseren. In dit opzicht heeft de projectoproep bijgedragen tot een verdere uitbouw of uitbreiding van de basisopdracht van de betrokken organisaties.

Doelstellingen, doelgroep en plan van aanpak

Gezien de insteek van de projectoproep is het niet verrassend dat elk project zich richtte op een versterking van een positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren. Hoewel elk project wel een (indirecte) link ziet met de preventie van radicalisering, stellen deze werkingen eerder voorop dat ze op deze manier willen voorkomen dat jongeren – of zelfs gemeenschappen – afhaken en zichzelf isoleren van de maatschappij.²⁵⁵

“Ondertussen zijn jongeren betrokken bij een werking, leren ze andere groepen jongeren kennen en zitten ze niet vast in hun isolement. En dat zorgt echt wel voor een meer open kijk en het gevoel er een beetje bij te horen. Ik denk dat dat een heel belangrijke dam kan zijn tegen radicalisering.”²⁵⁶

Wat de projecten ook delen, is dat zij voornamelijk werken met maatschappelijk kwetsbare jongeren. Dit heeft als gevolg dat ze heel wat jongeren met een buitenlandse herkomst weten te bereiken, maar zich daar evengoed niet tot beperken.²⁵⁷ In het geval van de projecten ‘Veerkrachtig Geel’ en ‘JII Plus Vrije Tijd’ is dit voornamelijk gebeurd door op een vindplaatsgerichte manier jongeren te bereiken en een aanbod op maat te voorzien, afhankelijk van de noden van jongeren zelf.²⁵⁸ Beide projecten schenken daarbij aandacht aan de leefomgeving van de jongeren, gezien ze niet alleen weinig omhanden hebben in hun vrije tijd, maar vaak ook problemen ervaren op school of bij het vinden van werk. In het geval van ‘Veerkrachtig Geel’ werd op regelmatige basis samengewerkt met de plaatselijke school, sportvereniging of jeugdhuis. In het ‘JII Plus Vrije Tijd’-traject ging het specifiek over samenwerking met het tewerkstellingstraject.

In het geval van de projecten ‘Meeting points’ en ‘Verstaan om beter te reageren’ lag de focus grotendeels op het organiseren van experimenteerruimte, dialoog en ontmoeting om zo het kritisch denken te stimuleren en een kijk op de realiteit te verbreden.²⁵⁹ Bij het project ‘Bruggenbouwers’ ging het over een combinatie van vindplaatsgericht werken enerzijds en dialoog en ontmoeting anderzijds, omdat de doelstelling tweeledig was. ‘Bruggenbouwers’ heeft nieuwe jongeren kunnen bereiken via zijn vindplaatsgerichte werking en heeft eveneens ingezet op het organiseren van vier dialoogavonden om de verschillende groepen binnen de werking te verzoenen.²⁶⁰

Het project ‘Ma Route’ heeft zich specifiek gericht op het bereiken van een heterogene groep moslimjongeren aan de hand van het vindplaatsgericht werken. Zo hebben de projectmedewerkers zelforganisaties, boksscholen, sportverenigingen, moskeeverenigingen en tal van andere middenveldactoren aangesproken. Dat deden ze vanuit de idee jongeren te begeleiden in het positief waarderen van hun religieuze identiteit door hen op een sociaal-artistieke manier te laten uiten wat het betekent om gelovig te zijn en welke invloed dat heeft op hun identiteitsontwikkeling.²⁶¹ Ook ‘Meeting points’ schenkt aandacht aan de religieuze identiteit, gezien het debatteren over religie een hefboom is om jongeren te emanciperen. Zo hebben de projecteigenaars verschillende theologen het woord gegeven tijdens dialoogtafels. Tegelijkertijd hebben zij maatschappelijke vraagstukken tegen het licht gehouden waarbij tal van experts – artiesten, professoren of psychologen – de revue zijn gepasseerd. Op die manier worden telkens verschillende visies naast

elkaar gelegd. Aandacht voor die religieuze identiteit is voor deze werking noodzakelijk, gezien jongeren die zoekende zijn naar hun plaats in de samenleving begeleid moeten worden in hun bewustmakingsproces. In veel gevallen kunnen deze jongeren niet altijd terecht in hun thuisomgeving of bij de plaatselijke moskee, waardoor ze hun informatie online halen. Gaandeweg heeft 'Meeting points' ook andere thema's behandeld. Zo stonden vier thema's centraal: radicalisering, identiteit, participatie en taboes.²⁶²

Het project 'Verstaan om beter te begrijpen' van Partage en Couleurs vertrekt vanuit de vaststelling dat jongeren hun informatie te vaak online zoeken en heeft een webradio, straatinterviews en dialoogtafels ingezet om in te spelen op de nood om taboes te doorbreken. Hiermee wilden ze niet alleen het kritisch denken aanwakkeren, maar was het ook de bedoeling jongeren uit hun isolement te halen. Een bijkomende doelstelling was jongeren communicatieve vaardigheden aan te leren. Meer bepaald werden jongeren geïnterviewd over hun dromen, hun zorgen en hun vragen. Tegelijkertijd dienden jongeren zelf de straat op te gaan en via straatinterviews contact te maken met 'de ander'. Daarnaast hebben zij informatie uit het voorgaande gebruikt om een tiental dialoogtafels te organiseren over verschillende thema's heen, waar ook getuigenissen en filmpjes aan bod kwamen en waar ontmoeting met andere groepen uit de samenleving centraal stond, zoals ouders, jongeren uit een Brusselse boksclub of jongeren uit een joodse studentenvereniging.

Tabel 5: Schematisch overzicht: doelstelling, doelgroep en plan van aanpak (bron: projectvoorstellen van de zeven goedgekeurde projecten)

Project	Doelstelling	Doelgroep	Aanpak
Bruggenbouwers	Leefwereldverbreding door jongeren uit gemengde werking naar elkaar toe te laten groeien en elke groep uit subcultureel isolement te halen. Tegelijkertijd wil het jongeren een stem geven en een positieve uitlaatklep bieden.	Een gemengde groep jongeren, zijnde jongeren uit het jeugdhuis en jongeren uit de vindplaatsgerichte werking van de organisatie.	Aanpak op maat, vanuit de gemeenschappelijke interesses van deze jongeren. Tegelijkertijd jongeren een stem geven en een uitlaatklep bieden, onder meer via dialoogtafels.

Handlangers	Via circusaanbod jongeren waarderen en erkennen, en creëren veilige experimenteer ruimte om grenzen op positieve manier te leren kennen.	Een gemengde groep van 15 Brusselse jongeren (kansarm en kansrijk), zowel al bereikte als nieuwe jongeren.	Aangepast vormingstraject voor deze jongeren – genaamd “Handlangers” -waartal van vaardigheden worden aangeleerd.
Veerkrachtig Geel	Jongeren en omgeving bewust maken van hun mogelijkheden en bieden van verbondenheid en perspectief.	Focus op groep anderstalige nieuwkomers, met focus op Afghaanse jongeren tussen 18-25 jaar.	Vertrekken vanuit noden van de doelgroep en ontwikkelen van aanpak op maat via intersectorale samenwerking.
Ma Route	Religieuze deelidentiteit van jongeren positief bevestigen, erkennen en waarderen.	Moslimjongeren met verschillende profielen inzake gender, scholingsgraad, tewerkstelling, ...).	Via documentaire-reeks nagaan wat het betekent om gelovig te zijn en invloed daarvan op de identiteit.
JIJ Plus Vrije Tijd	Vrijetijdstraject en tewerkstellingstraject: jongeren perspectief geven, hoop geven en terug ‘in gang zetten’ in de wereld. Bredere invulling aan radicalisering, voorkomen dat jongeren afhaken.	NEET-doelgroep (Not in Employment, Education or Training).	‘Brede preventie’ – een structurele aanpak op maat uitwerken door verschillende domeinen (werk, vrije tijd, ...) te betrekken.
Verstaan om beter te reageren	Bieden uitlaatklep aan frustraties door taboes te doorbreken, aanwakkeren kritisch denken en versterken maatschappelijke verbondenheid van jongeren.	Voornamelijk jongeren uit kansarme gezinnen van Afrikaanse origine.	Gesprek met jongeren aangaan via webradio en dialoogtafels, doorbreken isolement door ontmoeting met andere groepen.
Meeting Points ‘Positiviteit in elke identiteit’	Bewustmakingsproces van zoekende jongeren in goede banen leiden en zo jongeren weerbaar maken voor invloeden van buitenaf.	Initieel voor en door moslimjongeren, vnl. van Marokkaanse origine, vandaag ook voor bredere groepen en bredere thematieken.	Meeting points als manier om religieuze en maatschappelijke vraagstukken bespreekbaar te maken.

(Rand)voorwaarden en kritische succesfactoren

In eerste instantie worden een aanpak op maat van jongeren en het hebben van een vertrouwensband als cruciale randvoorwaarden door de projecten benoemd. Daarenboven ervaart elk project in de praktijk dat het draagvlak en de interesse bij jongeren zelf cruciale factoren vormen voor een succesvolle uitrol van een project.²⁶³

“Vertrouwen opbouwen is heel belangrijk, je mag dat niet overslaan. Je kan met de beste ideeën komen, maar als jongeren het niet vertrouwen, dan gaan ze het ook niet vastpakken. Je moet de tijd hebben om interesse te tonen.”²⁶⁴

Jongeren worden niet alleen betrokken bij het creëren van een aanbod, maar krijgen ook inspraak in het traject. Jongeren worden zelf eigenaar, krijgen verantwoordelijkheidszin en worden positief bekrachtigd in hun kunnen.²⁶⁵ Zowel ‘Partage en Couleurs’ als ‘Victoria Deluxe’ geven aan dat het eigenaarschap en het daarbij horende zelfvertrouwen bij jongeren een extra duw in de rug hebben gekregen door het organiseren van een toonmoment.²⁶⁶ In dit kader benadrukken alle projecten het belang van het profiel van de begeleider voor het succes van het project.²⁶⁷ Zo hebben een drietal werkingen bewust gekozen voor een trajectbegeleider die bekend is met en afkomstig is uit de leefwereld van de doelgroep. Op die manier kan de jongerenwerker sneller het vertrouwen winnen bij jongeren – en hun ouders – die anders (nog) moeilijker te bereiken zijn.²⁶⁸ Volgens vzw Jeugdclubs is ook het vindplaatsgericht werken een grote succesfactor geweest in het bereiken van moeilijk te bereiken jongeren.²⁶⁹ Een uitdaging is wel dat het vertrek van begeleiders telkens het verlies van opgebouwde expertise en kennis betekent.

Opvallend is dat zowel de projecten ‘Ma Route’, ‘Bruggenbouwers’ als ‘Verstaan om beter te reageren’ te kennen geven dat zij door te werken in gemengde groepen een verandering – zijnde een leefwereldverbreding – ondervonden hebben bij de jongeren.²⁷⁰ In het geval van ‘JII Plus Vrije Tijd’ was er een interessante uitwisseling merkbaar tussen jongeren uit het vrijetijdstraject en jongeren uit het tewerkstellingstraject. Ook ‘Handlangers’ beschrijft in zijn projectaanvraag dat het door het werken met een gemengde groep tot een kruisbestuiving wenste te komen. Jongeren komen zo in contact met verschillende levensvisies en leren gezond kritisch reflecteren over hun eigen cultuur, religie en gemeenschap.²⁷¹

Voorts spelen actoren in de directe omgeving van de jongere, zoals de ouders, een belangrijke rol in het succes van een traject.²⁷² Tegelijkertijd vormen ouders niet altijd een makkelijke doelgroep, bijvoorbeeld omdat zij niet steeds hetzelfde referentiekader hanteren.²⁷³ Naast het betrekken van de ouders is het belangrijk om

aandacht te schenken aan de verschillende levensdomeinen van jongeren. Alle projecten hebben daarom een beroep gedaan op of samengewerkt met het bredere middenveld en publieke instellingen, zoals theologen, scholen, tewerkstellingsactoren, een stadstheater, jeugthuizen, bokscubs, een zaalvoetbalwerking, lokale besturen, jongerenadviescentra, lokale politie en gevangenissen.²⁷⁴ Op die manier ontstond een sterker netwerk tussen de organisaties.²⁷⁵

De projecten hebben een breed netwerk uitgebouwd met een divers scala aan betrokken actoren. Via de opgebouwde netwerken en overlegmomenten kunnen de verschillende projecten ook hun signaalfunctie opnemen. Verschillende organisaties nemen nog steeds deel aan overlegmomenten om de noden en behoeften van jongeren te signaleren.²⁷⁶ Daarbovenop hebben organisaties ingezet op de versterking van de bereikte jongeren zodat ze over voldoende communicatievaardigheden beschikken om zichzelf uit te drukken.²⁷⁷

De projecten hebben bovendien op een structurele manier proberen werken door de maatschappelijke dimensie in kaart te brengen of verandering in de leefomgeving te bekomen, eerder dan louter te focussen op het vrijetijdsaspect. Denk aan de 'Meeting points', de dialoogtafels van 'Verstaan om beter te begrijpen' en van 'Bruggenbouwers', die een waaier aan maatschappelijke vraagstukken hebben aangekaart en andere stemmen of groepen uit de gemeenschap hebben samengebracht.²⁷⁸ Groep INTRO en Arktos hebben op hun beurt ingespeeld op andere levensdomeinen, terwijl Victoria Deluxe maatschappelijke impact heeft willen bekomen door zijn documentaire te verspreiden bij een breed publiek.²⁷⁹ Evengoed hebben de vele samenwerkingen op lokaal niveau mee bijgedragen tot een structurele aanpak.

Tot slot wijzen de projecten op het belang van het ontspannende en gemeenschapsvormende aspect om een vertrouwensomgeving te creëren, gaande van samen uitstappen organiseren, samen dansen of sporten tot samen koken.²⁸⁰ Het is van groot belang dat werkingen een huiselijke, laagdrempelige sfeer bieden binnen de werking.

(Zelf)evaluatie

Een laatste aspect is de vraag in welke mate er ruimte en aandacht was voor de evaluatie van de implementatie van de projectwerking. Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de projecten en van de Vlaamse overheid blijkt dat zo goed als alle projecten aangeven dat ze dankzij de subsidies hebben kunnen inspeelen op een maatschappelijke nood, waar voorheen geen middelen voor te vinden

waren en waar volgens hen een succesvol project mee werd uitgerold. Elk project geeft aan dat het nieuwe jongeren heeft kunnen bereiken, nieuwe organisaties heeft leren kennen of een nieuw netwerk tot stand heeft gebracht, en dat het een gedrags- of attitudeverandering opmerkte bij de jongeren.²⁸¹ Deze bevinding is evenwel niet gebaseerd op een wetenschappelijk onderbouwde evaluatie, enkel op een subjectieve inschatting door de organisatoren van de projecten zelf.

Daarnaast zijn de **intervisiemomenten** met de projecten en vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid een meerwaarde. Tussen april 2016 en oktober 2017 vonden een vijftal zulke momenten plaats voor de opvolging en evaluatie van de projecten.²⁸² Met deze intervisies wilde het departement CJM kennisdeling stimuleren, valkuilen bespreken, zicht krijgen op achterliggende noden om de duurzaamheid en overdraagbaarheid van een project te stimuleren, en samenwerking tussen de projecten faciliteren.²⁸³ De projecten waren zeer positief over deze intervisiemomenten. Zo geeft Victoria Deluxe te kennen dat de intervisies kwaliteitsvol en goed voorbereid waren.²⁸⁴ Twee projecten menen dat zij dankzij de intervisies een duurzamere relatie hebben kunnen bestendigen met het ABB, waardoor er op een meer laagdrempelige manier gecommuniceerd kan worden.²⁸⁵ Volgens Bazzz creëerden de intervisies het gevoel dat er werkelijk interesse was voor de praktijkervaringen van de organisaties, eerder dan dat er op het einde van de rit alleen maar een administratieve afhandeling moest opgeleverd worden.²⁸⁶ Ook de Vlaamse overheid kreeg zo beter zicht op moeilijkheden, worstelingen en mogelijke bijsturingen.²⁸⁷

Bovendien zorgden de intervisies ervoor dat de projectmedewerkers elkaar beter konden leren kennen en onderling van elkaar konden leren.²⁸⁸ De verscheidenheid van de projecten betekende wel dat deze sessies weinig concrete kennis opbrachten, hoewel ze wel steeds als bijzonder interessant werden ervaren.²⁸⁹ Anderen ervaarden het verschil in grootte, schaal, regio en werkwijze wel als inspirerend en leerrijk.²⁹⁰ Een andere opmerking bij de contacten met de Vlaamse overheid was de suggestie tot meer inhoudelijke feedback op het project.²⁹¹

Een laatste relevant aspect is **de mate waarin de werking duurzaam en overdraagbaar** is na afloop van de projectfinanciering. Door de Vlaamse overheid werd hier in de beoordelingscriteria veel belang aan gehecht. Verschillende projecten hebben daadwerkelijk geresulteerd in een meer structureel aanbod. 'Ma Route' heeft geleid tot de theatervoorstelling 'Urban Prayers', in samenwerking met NTGent, en tot een documentaire waarin jongeren hun verhaal brengen. Deze documentaire werd ook als schoolvoorstelling aangeboden en een aantal jongeren zijn onder begeleiding van een professional - na lancering van deze documentaire - in gesprek gegaan met leerlingen én leerkrachten op school. Meer concreet

zijn acht van de zestien jongeren opgeleid als ambassadeur om deze vorming te brengen; zij worden hier in ruil voor betaald.²⁹² Daarnaast hebben verschillende verenigingen een beroep gedaan op deze vormingssessies. De nood aan en meerwaarde van interdisciplinaire samenwerking, zeker met de onderwijssector, komen hier naar voren. Het uitbouwen van dergelijke netwerken biedt ook kansen om deze projectmatige werking meer structureel te verankeren.

Andere projecten kunnen via de projectfinanciering de eigen werking professionaliseren. 'Partage en Couleurs' stelt dat de verkregen input en informatie tot op heden gebruikt wordt om nieuwe projecten, waar weliswaar telkens financiering voor gezocht dient te worden, op te starten. Zo probeert de organisatie op het moment van schrijven een lokaal jeugdhuis uit te bouwen in Asse om meer verbondenheid te creëren bij de jongeren die hun tijd grotendeels in de hoofdstad doorbrengen. Groep INTRO geeft aan dat de projectfinanciering haar de mogelijkheid heeft geboden kennis en een netwerk op te bouwen waardoor een volgend project niet langer vanaf nul dient te starten. Niettemin is de duurzaamheid van het project wel in het gedrang gekomen:

"We hebben eruit geleerd, we hebben veel gasten bereikt en veel organisaties gevonden die met ons samenwerkten. Maar als je het personeel, wat de spil is van het project, niet meer kunt betalen dan valt er veel stil."²⁹³

Projectgelden brengen met zich mee dat werkingen in realiteit op zoek dienen te gaan naar middelen uit verschillende hoeken om hun integrale aanpak te kunnen voltooien of verder te zetten. En ook de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan, zorgen volgens een aantal respondenten voor extra werklust.²⁹⁴ In sommige gevallen zijn de projecten wel ondergebracht binnen het reguliere aanbod, weliswaar grotendeels dankzij nieuwe financieringsbronnen. In Geel bijvoorbeeld heeft het lokale bestuur financiële ruimte voorzien om de maatgerichte werking voor de specifieke doelgroep verder te kunnen zetten binnen het reguliere aanbod. Arktos was in het voorbereidende beleidswerk betrokken en blijft wellicht ook in de werking zelf betrokken.²⁹⁵ Vzw Jeugdclubs heeft haar methodiek en geleerde lessen kunnen toepassen en overhevelen naar een nieuw participatietraject 'Droomfabriek' dankzij nieuwe projectfinanciering.²⁹⁶ In het geval van de 'Meeting points' is het grootste deel van het projectgeld gebruikt om de methodiek te professionaliseren door materiaal te ontwikkelen, zoals het monteren van filmpjes of de publicatie van een handleiding. Bazzz biedt tot op vandaag workshops en begeleidingen aan tal van organisaties. Dankzij een structurele financiering op lokaal niveau maken de 'Meeting points' vandaag tevens deel uit van de reguliere werking, doch dienen ze zich daarbij te beperken tot de stadsgrenzen.

5. Besluit

Gezien de sterke focus van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering op jongeren, was het niet vreemd dat ook het jeugd(welzijns)werk een belangrijke rol toebedeeld kreeg. Ook uit de relevante wetenschappelijke literatuur blijkt dat er inderdaad diverse aanknopingspunten bestaan waarbij het jeugd(welzijns)werk een (theoretische) bijdrage kan leveren aan de preventie van gewelddadige radicalisering. Op individueel niveau kan het sociale isolatie tegengaan, zelfvertrouwen versterken en bijdragen aan een positieve identiteitsontwikkeling. Ook kan het jeugdwelzijnswerk democratische vaardigheden bij jongeren versterken. Daarenboven kan het jeugdwelzijnswerk aansluiting zoeken bij relevante maatschappelijke structuren en de verzuchtingen en noden van kwetsbare groepen in de samenleving signaleren, om zo hun maatschappelijke positie structureel te verbeteren. Wil het opnemen van die rol daadwerkelijk slagen, is het cruciaal dat een aantal belangrijke randvoorwaarden vervuld zijn.

We hebben ons in dit hoofdstuk gericht op de analyse en evaluatie van de acties in het actieplan die relevant voor het jeugdwelzijnswerk zijn. Hiervoor hebben we ons gericht op twee niveaus. Op een eerste niveau hebben we gekeken naar het actieplan in het algemeen en hebben we de rol en betrokkenheid van het jeugdwelzijnswerk erin geanalyseerd. Hierbij baseerden we ons vooral op diepte-interviews met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en van diverse koepelorganisaties en andere betrokken jeugdwelzijnsorganisaties. Op een tweede niveau hebben we enkele projecten meer in de diepte geanalyseerd en geëvalueerd, meer bepaald de projecten positieve identiteitsontwikkeling. Hiervoor hebben we ons, behalve op een analyse van de relevante documenten, vooral gebaseerd op kwalitatieve diepte-interviews met de organisaties die de verschillende projecten uitwerkten en implementeerden.

De betrokkenheid van het jeugd(welzijns)werk bij het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering is van begin af aan voorwerp van een zekere controverse geweest. Vooral het jeugdwelzijnswerk zelf stond er zeer sceptisch tegenover, maar ook vanuit het departement CJM was men beducht voor een instrumentalisering van het jeugdwelzijnswerk. De opdracht van dit soort organisaties is immers niet het voorkomen van radicalisering of het detecteren en melden van potentiële processen van radicalisering onder de jongeren waarmee ze in contact komen. Ondanks de bestaande scepsis en reële bezorgdheden bij jeugdwelzijnsorganisaties en individuele jeugdwelzijnswerkers bestond/bestaat er wel degelijk een zekere nood en ook een bereidheid om te participeren. Niet enkel omdat verschillende organisaties in aanraking zijn gekomen met

Syriëgangers of terugkeerders, maar ook omdat ze erkennen dat het jeugdwelzijnswerk door zijn werking en activiteiten effectief een (indirecte) rol kan vervullen in het voorkomen van processen van gewelddadige radicalisering.

Op zijn minst heeft dit hoofdstuk aangetoond dat, hoewel het jeugdwelzijnswerk een potentieel relevante rol kan vervullen in de preventie van processen van gewelddadige radicalisering, er diverse drempels en uitdagingen bestaan om deze rol ook in de dagelijkse praktijk effectief en adequaat te kunnen implementeren. Op de lessen die we hieruit kunnen trekken, komen we in het laatste hoofdstuk met de algemene conclusies terug.

Hoofdstuk 5

Actuele uitdagingen en noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme

ANNELIES PAUWELS

1. Inleiding

Radicalisering en extremisme zijn complexe en snel evoluerende fenomenen. Dit maakt dat beleidsmakers regelmatig de keuzes en maatregelen in hun beleidsopzet moeten aftoetsen aan de veranderende noden en uitdagingen die aan de basis liggen van het beleid. Vijf jaar na de eerste aanzet tot de opstelling van het huidige Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering (namelijk de conceptnota uit 2015) stelt zich de vraag of dit plan nog voldoende inspeelt op de veranderende omstandigheden van gewelddadige radicalisering.

Het actieplan is een weerspiegeling van de context waarin het werd opgesteld. Het hanteert een brede benadering van gewelddadige radicalisering,¹ maar besteedt ook specifieke aandacht aan jihadistische radicalisering. Dit is logisch, want het beleid werd opgesteld en aangenomen in een maatschappelijke context van een sterk verhoogde dreiging vanuit deze hoek, in het bijzonder het vertrek van de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF's) naar conflictgebieden in Syrië en Irak alsook de bomaanslagen in maart 2016 in Brussel en Zaventem door Belgische leden van de terreurgroep Islamitische Staat (IS). De specifieke focus op jihadistische uitingen van gewelddadige radicalisering komt duidelijk naar voren in een aantal actiepunten, zoals de aandacht voor een groter engagement met moskeeverenigingen, professionalisering en inburgering van imams, en de oprichting van een netwerk islamexperten. Ook in de uitwerking richt het actieplan zich vaak op doelgroepen die vatbaar kunnen zijn voor jihadistische radicalisering, zoals moslimjongeren en -gemeenschappen.

Deze context is ondertussen geëvolueerd en nieuwe uitdagingen zijn naar de voorgrond getreden. Het IS-kalifaat is teloorgegaan, wat geleid heeft tot een afname van het aantal vertrekkers naar Syrië en Irak. Maar er zijn ook weer nieuwe problematieken naar de voorgrond gekomen, zoals terugkerende FTF's en een verhoogde dreiging van aanslagen door *lone actors*. Een recente dreigingsanalyse toont ook een meer gediversifieerd beeld. Naast de jihadistische dreiging halen nieuwe (of eerder: oude²) vormen van gewelddadige radicalisering steeds vaker het nieuws. De westerse wereld was recentelijk getuige van een reeks spraakmakende aanslagen van rechts-extremistische eenlingen, zoals in Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Duitsland. In onze buurlanden werden de voorbije jaren ook verschillende rechts-extremistische terreurplannen onderschept. Ook andere vormen van gewelddadige radicalisering liggen op de loer: een verhoogde polarisering in debatten over actuele thema's leidt soms tot gewelddadige acties uit nog ongekende hoeken, zoals gewelddadige acties tijdens manifestaties van de gele hesjes³ en brandstichtingen tegen 5G-zendmasten.⁴

In het kader van de algemene evaluatie-oefening van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering willen we in dit hoofdstuk evalueren of de keuzes en maatregelen in het huidige beleid nog voldoende aansluiten bij de actuele uitdagingen en noden op het vlak van gewelddadige radicalisering. Bij het uitvoeren van deze analyse stellen we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het huidige omgevingsbeeld in Vlaanderen met betrekking tot gewelddadige radicalisering?
 - a. Welke vormen van gewelddadige radicalisering zijn momenteel aanwezig en wat is de ernst en omvang van hun huidige en potentiële dreiging?
 - b. Wat is de aard en verschijningsvorm van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering die momenteel aanwezig zijn in Vlaanderen?
2. In welke mate sluit het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering aan bij de huidige noden en uitdagingen inzake gewelddadige radicalisering?
 - a. Bieden de keuzes, beleidslijnen en maatregelen in het actieplan geschikte antwoorden op de veranderde aard en verschijningsvorm van gewelddadige islamitische radicalisering?
 - b. Bieden de keuzes, beleidslijnen en maatregelen in het actieplan goede uitgangspunten voor de preventie van andere vormen van gewelddadige radicalisering die aanwezig zijn in Vlaanderen?

We zullen deze vragen beantwoorden in twee delen die telkens aansluiten bij een van de hoofdvragen. De eerste sectie geeft een omgevingsanalyse van gewelddadige radicalisering weer. Hierbij kijken we naar de omvang van diverse vormen van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen: islamitische, etnonationalistische en separatistische, linkse en anarchistische, rechtse en *single issue* radicalisering. Daarnaast bestuderen we ook de aard en verschijningsvorm van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. We kijken in het bijzonder naar veranderingen die zich de afgelopen jaren al dan niet hebben voorgedaan bij gewelddadige islamitische radicalisering, alsook naar eventuele verschillen of overeenkomsten tussen deze uiting van gewelddadige radicalisering en andere vormen van gewelddadige radicalisering.

De tweede sectie van dit hoofdstuk houdt een evaluatie van het Vlaams actieplan in. Hierbij beantwoorden we de vraag of het huidige beleid voldoende aansluit bij de actuele context van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen die in de omgevingsanalyse werd uiteengezet. In dit deel toetsen we het huidige beleid en de uitgewerkte elementen van dit beleid (bijvoorbeeld de ontwikkelde structuren, manier van aanpak, netwerken en kennis) aan inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en van geïnterviewde sleutelfiguren over de preventie en aanpak van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen. In deze evaluatieve toets hanteren we het eerste evaluatiecriterium 'adequaatheid' uit de algemene inleiding. Dit criterium peilt naar de mate waarin de gekozen beleidsopties en doelstellingen relevante oplossingen bieden voor de gestelde problemen inzake gewelddadige radicalisering en polarisering.

De verzameling van gegevens voor de omgevingsanalyse en de evaluatieve toets van het actieplan gebeurt aan de hand van de volgende onderzoeksmethoden:

1. Een uitgebreid literatuuronderzoek over de huidige context van gewelddadige radicalisering en richtingwijzers voor de preventie ervan. Bijzonder waardevol voor de omgevingsanalyse waren de publiek toegankelijke dreigings- en risicoanalyses van diverse veiligheidsdiensten in België, in het bijzonder die van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) en de Veiligheid van de Staat (VSSE), in de buurlanden en op Europees niveau. In dit deel van het onderzoek werden ook relevante documenten geanalyseerd van het Vlaams Parlement en de Kamer van volksvertegenwoordigers.
2. Semigestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen. In het kader van het onderzoek werden personen bevraagd die vanuit hun functie en ervaring een diepgaand inzicht hebben in de huidige radicaliseringsproblematiek in Vlaanderen (Tabel 1). Deze interviews peilden naar de visie op actuele

uitdagingen en de mate waarin het Vlaams actieplan aansluit bij deze uitdagingen. Om de anonimiteit van de getuigen te garanderen, worden verwijzingen naar interviews in de tekst weergegeven onder een willekeurig referentienummer.

- 3. Een analyse van de diverse kerndocumenten gerelateerd aan het Vlaamse beleid rond gewelddadige radicalisering. Voor de evaluatie van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering bestudeerden we in het bijzonder de conceptnota en het actieplan uit 2015, het herwerkte actieplan uit 2017 en de bijhorende voortgangsrapportages.

Tabel 1: Overzicht interviews bevoorrechte getuigen

Datum	Functie en affiliatie sleutelfiguur
8 juni 2020	Vertegenwoordigers DG Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) (3)
10 juni 2020	Federaal magistratuur sectie Anti-terrorisme, Federaal parket
12 juni 2020	Vertegenwoordiger Interfederaal Gelijkekansencentrum Unia
17 juni 2020	Vertegenwoordiger Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)
19 juni 2020	Vertegenwoordiger afdeling Terrorisme, Federale Politie Antwerpen
29 juni 2020	Vertegenwoordigers Centrale directie van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (DJSOC), Federale Politie (2)
8 juli 2020	Vertegenwoordigers Veiligheid van de Staat (VSSE) (4)

2. Omgevingsanalyse van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen

Om een evaluatie te kunnen maken van de mate waarin het Vlaams beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering aansluit bij de actuele noden en uitdagingen op dit vlak, is het eerst nodig te bestuderen hoe de huidige context van gewelddadige radicalisering zich voordoet. We doen dit door een omgevingsanalyse uit te werken, waarbij onze aandacht gaat naar de omvang, aard en verschijningsvorm van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen.

De omgevingsanalyse in dit hoofdstuk is in twee subsecties opgebouwd. Een eerste subsectie kijkt naar de omvang van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering in Europa: islamitische, etnonationalistische en separatistische, linkse en anarchistische, rechtse en *single issue* radicalisering. In de tweede subsectie gaan we vervolgens dieper in op de aard en verschijningsvorm van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. We kijken in het bijzonder naar veranderingen die zich de afgelopen jaren al dan niet hebben voorgedaan bij gewelddadige islamitische radicalisering, alsook naar eventuele verschillen of overeenkomsten tussen deze uiting van gewelddadige radicalisering en andere vormen ervan.

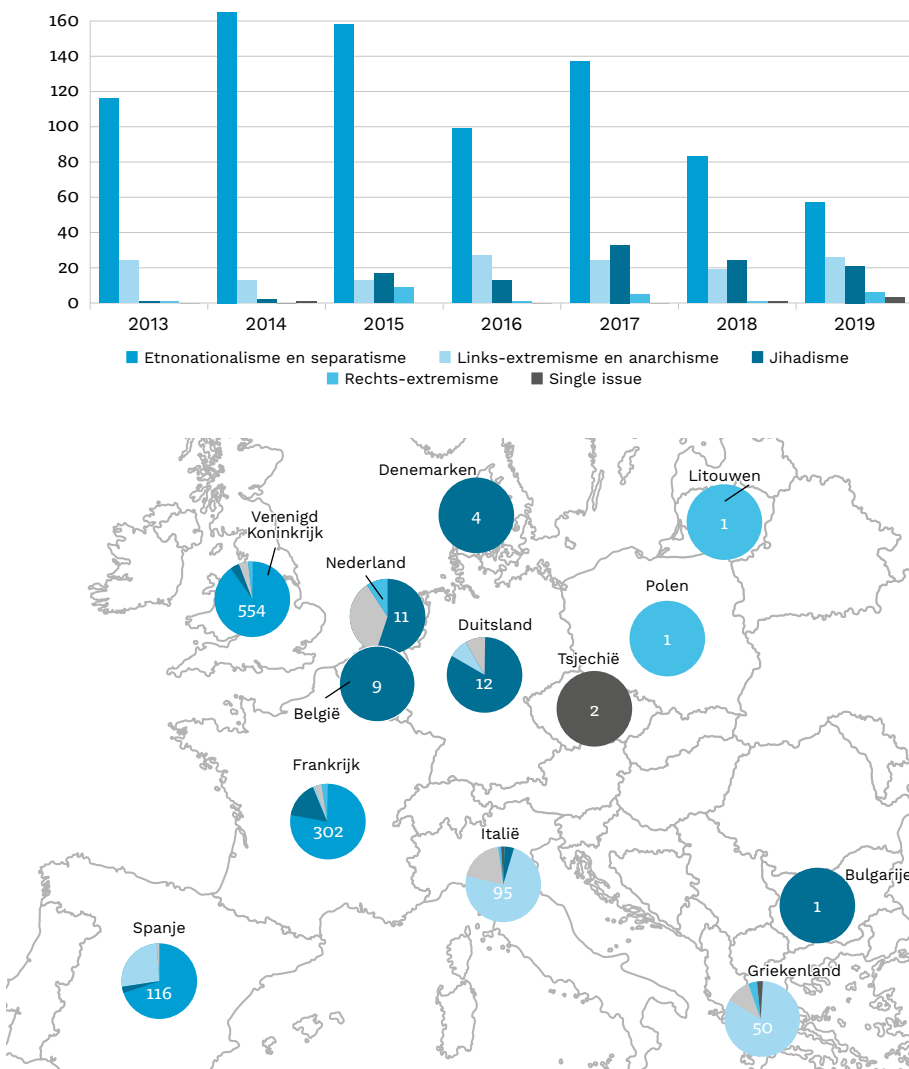
2.1. De verschillende vormen van gewelddadige radicalisering: een gediversifieerd dreigingsbeeld

Een belangrijke bron van informatie over de omvang van terrorisme in Europa zijn de jaarlijkse dreigingsanalyses van Europol. Dit EU-agentschap geeft sinds 2007 tendensen in verband met terrorisme in de EU weer. De analyses kijken in het bijzonder naar terroristische incidenten van verschillende ideologische strekkingen die plaatsvonden in de EU-lidstaten. De gegevens geven zowel geslaagde, mislukte als vrijdelde aanslagen weer.⁵

De analyses van Europol tonen vooreerst een meer gediversifieerd beeld inzake terrorisme in Europa ten opzichte van enkele jaren geleden. In de periode 2013-2017 kwam het overgrote deel van de terroristische incidenten uit etnonationalistische en separatistische hoek. Daarnaast werden EU-lidstaten ook, zij het in mindere mate, geconfronteerd met links-extremistische of anarchistische incidenten en is sinds 2014 ook een beginnende stijging van jihadistische terreurdaden merkbaar. Anno 2019 is dit omgevingsbeeld meer gediversifieerd. Hoewel etnonationalistische en separatistische terreurdaden nog steeds het merendeel van de aanslagen uitmaken, is hun aantal sterk afgenomen. Het aantal incidenten uit linkse en anarchistische hoek blijft schommelen op hetzelfde niveau. Bij het aantal jihadistische aanslagen is sinds 2017 een lichte daling merkbaar. Rechts-extremistische incidenten komen relatief weinig voor, maar lijken de voorbije jaren wel enigszins toe te nemen. Verder vonden voor het eerst sinds een aantal jaren ook enkele *single issue* incidenten plaats, waarbij individuen of groepen strijden voor de verandering van een specifiek beleid of praktijk in plaats van voor de vervanging van het gehele politieke, sociale en economische systeem in een samenleving.⁶

In absolute cijfers vormen separatistisch en links geïnspireerd terrorisme dus nog steeds de grootste dreiging in de EU. Beide vormen zijn wel sterk geografisch geconcentreerd. Etnonationalistische en separatistische aanslagen komen uitsluitend voor in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje (in deze volgorde). Concreet gaat het dan om aanslagen binnen respectievelijk de Ierse, Corsicaanse en Baskische afscheidingsbewegingen. Links-extremistisch geweld vindt dan weer bijna uitsluitend plaats in Zuid-Europa, in het bijzonder in Italië, Griekenland en Spanje. Daartegenover waren jihadistische en rechts-extremistische aanslagen verspreid over meer lidstaten. In België werden sinds 2014 negen terroristische aanslagen geïdentificeerd, alle van jihadistische aard.^a Hier is verder geen duidelijke evolutie zichtbaar na de periode 2015-2017. Op het eerste gezicht lijkt er dus in België geen duidelijke evolutie merkbaar sinds de periode van de opzet van het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering.

a Het gaat om de volgende aanslagen: de aanslag op het Joods Museum in Brussel (24 mei 2014); de aanslagen in Zaventem en Maalbeek (22 maart 2016); een aanval met machete op twee politieagenten in Charleroi (6 augustus 2016); een mesaanval tegen twee politieagenten in Brussel (5 oktober 2016); de mislukte activatie van een bomkoffer in het Centraal Station van Brussel (20 juni 2017); een mesaanval op drie militairen in Brussel (25 augustus 2017); een schietpartij in Luik (29 mei 2018); en een verijdelde aanslag op de Amerikaanse ambassade in Brussel (22 juni 2019).

Figuur 1: Terroristische incidenten in de Europese Unie (2013-2019)^b

- ^b Het aantal lidstaten dat gegevens doorstuurt naar Europol varieert jaarlijks. De data over bepaalde lidstaten kunnen dus meer jaren bevatten dan de gegevens over andere lidstaten. Verder is een verduidelijking over de niet-gespecificeerde aanslagen (in het grijs gemarkeerd op de kaart) in beide figuren nodig. Een groot aantal van de niet-gespecificeerde aanslagen in het Verenigd Koninkrijk (VK) zijn van etnonationalistische aard. In de periode 2013-2016 maakte het VK in haar verslagen aan Europol geen onderscheid wat betreft ideologisch achtergrond van aanslagen. Gemiddeld 90% van alle aanslagen in de VK in de periode 2016-2019 werden echter door separatistische groeperingen gepleegd of gepland. Daarom werd ditzelfde percentage van de niet-gespecificeerde aanslagen in de VK in de periode 2013-2016 meegerekend als separatistische aanslagen. De niet-gespecificeerde aanslagen in de andere lidstaten blijven onveranderd. In de lijngrafiek werden niet-gespecificeerde incidenten omwille van visuele redenen niet weergegeven.

De statistische gegevens van Europol geven echter geen alomvattend beeld weer van gewelddadige radicalisering in Europa. Dit overzicht is gebaseerd op gegevens die de lidstaten zelf doorsturen naar het agentschap. Dit leidt in sommige gevallen tot een inconsistente weergave van de terroristische dreiging, bijvoorbeeld als gevolg van mogelijke verschillen in de nationale juridische definities betreffende terrorisme.⁷ Een bijkomende beperking is dat cijfers over terrorisme-gerelateerde incidenten vaak slechts het topje van de ijsberg weergeven wat betreft gewelddadige radicalisering en extremisme. Het radicaliseringsproces kan beschouwd worden als een dynamisch verloop waarin de mate van radicalisme continu fluctueert en dat verschillende fases inhoudt waarbij geweld al dan niet goedgekeurd of gebruikt wordt. Terrorisme wordt in dat proces beschouwd als de meest extreme vorm van radicalisering.⁸ De lat voor de bewijsvoering die nodig is om terroristische incidenten als dusdanig te beschouwen en veroordelen, ligt ook vaak heel hoog. Gewelddadige extremistische incidenten worden dus niet altijd als terrorisme beschouwd omdat ze niet beantwoorden aan de wettelijke criteria van een terroristisch misdrijf, bijvoorbeeld omdat het morele of contextuele element niet voorhanden is.⁹

Om deze redenen trachten we in de volgende subsectie een meer nauwkeurige analyse weer te geven van de ernst en omvang van de potentiële dreiging die uitgaat van de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering in Europa en in Vlaanderen in het bijzonder. We richten ons hierbij voornamelijk op gewelddadige radicalisering en extremisme, gezien ook het actieplan hierop focust, maar zullen soms verwijzen naar niet-gewelddadige uitingen van extremisme. De relatie tussen deze twee fenomenen staat ter discussie in zowel academische als beleidskringen. In de praktijk is het onderscheid tussen de twee fenomenen om een aantal redenen soms vaag. Dit heeft te maken met de strategie van verschillende extremistische groeperingen. Er bestaan namelijk vaak persoonlijke, groeps-, ideologische en financiële connecties tussen niet-gewelddadige en gewelddadige extremistische groepen.¹⁰

Extremistische individuen en groeperingen gebruiken in de praktijk ook soms gewelddadige en niet-gewelddadige acties door elkaar. Ze kunnen dit doen om strategische redenen: gewelddadige extremisten kunnen bijvoorbeeld besluiten tijdelijk geen geweld te gebruiken om niet in het vizier van politie- en veiligheidsdiensten te komen. Het door elkaar gebruiken van gewelddadige en niet-gewelddadige acties is ook gelinkt aan de aard van het radicaliseringsproces. Radicalisering is een complex en niet-lineair proces, waarbij individuen van de ene fase van het radicaliseringsproces kunnen overgaan naar de andere, en weer terug.¹¹ Dit wil echter ook zeggen dat extremistische individuen in de praktijk kunnen schakelen tussen gewelddadige en niet-gewelddadige acties.¹² In een van

de interviews werd verder ook gewezen op het nut een blik te werpen op niet-gewelddadig extremisme wegens de bedreiging die het op lange termijn kan vormen, indien het de maatschappij tracht te beïnvloeden tegen democratische principes in.¹³

Islamitische radicalisering

Islamitische radicalisering en extremisme omvat verschillende uitingen en strekkingen. Het salafisme, al dan niet gewelddadig, vormt hierin de meest actieve en populaire beweging. Salafisme is erg heterogeen en omvat zeer uiteenlopende visies. Alle stromingen hebben echter een islamisering van de samenleving tot doel door middel van militant activisme en bekeringsijver.¹⁴ Naast salafisme zijn ook andere strekkingen van islamitisch extremisme sterk aanwezig in België.¹⁵ Bewegingen zoals de Moslimbroeders en Milli Görüs hebben ook de oprichting van een islamitische staat tot einddoel, maar gebruiken daartoe tegenovergestelde (doorgaans geweldloze) strategieën, onder meer strategieën gericht op het infiltreren en overnemen van de politieke macht.¹⁶

De voorbije twintig jaar vormden islamitisch extremisme en terrorisme de grootste dreiging voor verschillende landen in Europa. In België werd deze dreiging geconcretiseerd door de grote aantallen FTF's die naar Syrië en Irak trokken om zich aan te sluiten bij IS. Ook de voornoemde aanslagen gepleegd in België of gepland door Belgische netwerken (al dan niet met teruggekeerde Syriëstrijders), rechtvaardigden de bekommernis om het jihadisme. De dreiging uit deze hoek vormde dan ook de aanzet voor de totstandkoming van de conceptnota en de Vlaamse actieplannen. Uit de literatuur en de interviews blijkt dat ook vandaag nog steeds een belangrijke dreiging uitgaat van jihadistische radicalisering.¹⁷ Het is echter nodig te wijzen op enkele veranderingen in het dreigingsbeeld uit deze hoek die de voorbije jaren hebben plaatsgevonden.

De voornaamste dreiging uit jihadistische hoek is in Europa momenteel drievoudig. Een eerste dreiging komt voort van *Homegrown Terrorist Fighters* (HTF's), oftewel individuen die in tegenstelling tot de FTF's niet naar Syrië en Irak getrokken zijn. Deze jihadisten zijn met elkaar verbonden via losse netwerken, maken deel uit van een breder extremistisch milieu, of handelen alleen.¹⁸ Dit staat in sterk contrast met de aanslagen in Parijs in november 2015 en in Brussel in maart 2016, die vanuit het Kalifaat werden aangestuurd door de zogenaamde 'cel externe operaties' van IS.¹⁹ België werd sinds de aanslagen van maart 2016 vier keer opgeschrokken door een jihadistische aanslag, telkens gepleegd door een *lone actor*: een aanval op twee politieagenten in Charleroi in augustus 2016, de mislukte

activatie van een bomkoffer in het Centraal Station van Brussel gevolgd door een aanval op een militair in juni 2017, een mislukte aanval op drie militairen te Brussel in augustus 2017 en de aanslag op twee politieagentes te Luik in mei 2018.²⁰ Het gaat hier bovendien veeleer over aanslagen tegen gezagsvertegenwoordigers, in tegenstelling tot vroegere (gestuurde) aanvallen waarbij werd getracht zoveel mogelijk dodelijke slachtoffers te maken.²¹ De dreiging van jihadisten die geen deel uitmaken van een echte organisatie of structuur maakt het gevaar diffuser en minder zichtbaar voor politie- en veiligheidsdiensten.²²

Een tweede dreiging komt mogelijk voort uit de terugkeer van Syriëstrijders naar Europa. De verwachte massale terugkeer na de val van het Kalifaat, een belangrijke kwestie in het maatschappelijk en politiek debat, is echter uitgebleven: van de meer dan 400 personen die vanuit ons land naar Syrië trokken, zijn er inmiddels volgens de VSSE 130 teruggekeerd. Van de overblijvende Belgische FTF's zou bijna de helft gesneuveld zijn, waardoor er naar schatting nog ongeveer 150 Belgische FTF's ter plaatse actief zijn.²³

Een mogelijke gamechanger in deze situatie was het Turkse offensief tegen Koerdische troepen in Noord-Syrië in oktober 2019. Dit heeft geleid tot ontsnapingen van IS-strijders, waaronder ook Belgische onderdanen, uit de door de Koerden beheerde gevangenissen. Een aantal van deze individuen zijn van de radar van veiligheidsdiensten verdwenen, wat kan leiden tot een eventuele ongemerkte terugkeer naar Europa.²⁴ Het Turkse offensief heeft ook de druk op de Koerdische vluchtelingenkampen in Syrië opgedreven, waar nog vrouwelijke IS-strijders en hun kinderen verblijven. Een aantal Belgische vrouwelijke FTF's zijn al teruggekeerd naar ons land, waar ze werden veroordeeld.²⁵

Een derde uitdaging is gelinkt aan de vrijlating van voor terrorisme veroordeelden uit de gevangenis. Volgens een rapport van de VN-Veiligheidsraad zouden er in 2020 ongeveer 1.000 terugkeerders in Europa worden vrijgelaten.²⁶ Ook in België is het aantal gedetineerden gelinkt aan extremisme en terrorisme sinds 2014 sterk toegenomen: in september 2018 telden de Belgische gevangenissen 130 gedetineerden die voor terrorisme veroordeeld zijn of in voorhechtenis zitten voor een terrorismedossier. Uit parlementaire documenten leren we dat in de periode 2020-2021 60 gedetineerden veroordeeld voor terrorisme of opgevolgd wegens radicalisering zullen worden vrijgelaten, waarvan 26 personen in Vlaanderen.²⁷ Een recent onderzoek toonde aan dat de voorbije decennia minder dan 5% van de jihadistische gedetineerden in België zich na de vrijlating opnieuw met terroristische activiteiten bezighield.²⁸ Toch is het risico op recidivisme bij een aantal wegens terrorisme veroordeelde gedetineerden niet onbestaande:

“Gedetineerden die in 2015 werden veroordeeld voor terreurfeiten, met gemiddeld tot 5 jaar straf, zullen nu of in de komende maanden/jaren vrijkomen. We zien hierbij dat een aantal figuren problematisch blijven.”²⁹

De terreurdreiging in Europa hangt eveneens nauw samen met ontwikkelingen in andere regio's waar jihadistische groeperingen actief zijn. Een aantal gebeurtenissen zijn hier een aparte vermelding waard. Vooreerst zijn er de hergroepering en heropleving van IS in Irak. Sinds midden 2019 kent het land een sterke heropflakking van aanslagen door IS. Bovendien heeft de groep zijn geografische bereik en activiteiten sinds eind 2018 verdubbeld in een aantal Iraakse provincies.³⁰ De recente COVID-uitbraak in het land zou de positie van IS nog kunnen versterken: het risico bestaat dat de groep gebruikmaakt van de economische crisis, de beperkte capaciteit van de staat, en van het feit dat de Iraakse veiligheidstroepen op een zijspoor staan door het beheren van COVID-maatregelen.³¹

Tegelijk bestaat het risico dat Al Qaeda zijn vroegere leidinggevende positie binnen het internationale jihadisme tracht te heroveren.³² De groep heeft de afgelopen jaren opgeroepen tot aanslagen tegen westerse doelen en allianties opgebouwd met regionale groepen. Al Qaeda blijft ook actief in verschillende delen van de wereld, zoals de Sahel, Somalië, Jemen en het noordwesten van Syrië.³³ Het belang van de internationale context voor de terreurdreiging in België komt ook hier terug: de kans bestaat dat om hun jihad verder te zetten FTF's vanuit Syrië en Irak naar andere jihadistische zones zijn getrokken, zoals Afghanistan, de Sinai, Somalië, en Zuidoost-Azië. De bezorgdheid over nieuwe hotspots voor jihadisme werd geuit in enkele interviews.

“Het conflict in Syrië heeft een enorme boost gegeven aan het jihadisme. Er bestaat dus nog steeds een bezorgdheid dat het opnieuw zal oppoppen en dat er mogelijk weer vertrekkers zullen zijn of dat er FTF's naar andere conflictgebieden zijn vertrokken.”³⁴

Naast gewelddadige radicalisering en extremisme, dat de focus van dit rapport vormt, kan ook niet-gewelddadig extremisme een dreiging op lange termijn voorstellen. Onderzoekers zijn het er niet altijd over eens of niet-gewelddadige, extremistische bewegingen een buffer dan wel een opstap vormen voor gewelddadige varianten. Een mogelijke dreiging van zulke bewegingen vloeit voort uit hun totalitaire, racistische en antidemocratische aard, of bestaat er uit dat ze een voedingsbodem vormen voor gewelddadige acties.³⁵ Daarom wijzen we hier ook kort op niet-gewelddadige islamisten zoals de Moslimbroeders, Milli Görüs en niet-jihadistische

salafistische bewegingen die ook vandaag bijzonder actief blijven in België.³⁶ Noemenswaardig is hier ook de sterke toename van de madkhalitische stroming binnen het salafisme. Deze stroming wordt gekenmerkt door een intense bekeeringsijver en een sterke afkeer van de democratische rechtsstaat.³⁷

Etnonationalistische en separatistische radicalisering

De statistische gegevens van Europol tonen aan dat separatistische gewelddaden plaatsvonden in drie lidstaten die met historisch sterke en gewelddadige separatistische bewegingen geconfronteerd worden, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje (zie Figuur 1). Daarnaast zijn er in Europa ook een aantal niet-Europese separatistische bewegingen actief. Met name de *Koerdische Arbeiderspartij* (PKK), een Koerdische terroristische groepering, maakt gebruik van EU-grondgebied voor propaganda, rekrutering, fondsenwerving en logistieke ondersteunende activiteiten. Ook werden in 2019 vermoedelijke leden van de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) in Duitsland gearresteerd op beschuldiging van ernstige strafbare feiten in Sri Lanka.³⁸

In België vonden de voorbije jaren geen gewelddaden vanuit expliciet separatistische hoek plaats.³⁹ Groepen zoals *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) en *Front de Libération Nationale Corse* (FLNC), verantwoordelijk voor separatistische aanslagen in andere EU-lidstaten, zijn niet actief in Vlaanderen. Een aantal Vlaamse rechts-extremistische groeperingen houden er een separatistische agenda op na, maar hebben de voorbije jaren hun focus grotendeels verlegd op antimigratie- en anti-islamthema's. In dit opzicht werd er in de interviews op gewezen dat het belangrijk is separatisme niet met rechts-extremisme te vereenzelvigen:

“Separatisme kan gepaard gaan met rechts-extremisme, maar niet noodzakelijk. In Wallonië is separatisme trouwens eerder linksgeoriënteerd. Rechts-extremisme kan ook gepaard gaan met separatisme, maar lang niet alle rechts-extremisten zijn separatistisch.”⁴⁰

Etnonationalistische spanningen tussen diasporagemeenschappen in België kunnen ook tot gewelddaden leiden. Zo vonden er in ons land de laatste jaren botsingen tussen Koerdische en Turkse nationalisten plaats tijdens protesten en tegenprotesten. Deze spanningen worden versterkt door conflicten buiten de grenzen, zoals de Turkse militaire interventie in Noord-Syrië in oktober 2019.⁴¹ Dat buitenlandse conflicten een impact kunnen hebben op binnenlandse aangelegenheden, tonen ook de spanningen tussen soennitische en sjiiitische extremisten

in België. In 2012 viel bij een salafistisch geïnspireerde aanslag op een sjjiitische moskee in Anderlecht een dode.⁴²

Linkse en anarchistische radicalisering

Uit de dreigingsanalyses van Europol leren we dat Zuid-Europese landen het epicentrum vormen van links-extremistisch en anarchistisch terroristisch geweld in de EU (zie Figuur 1).⁴³ Links-extremisme in Europa omvat een breed spectrum aan ideologische strekkingen dat kan verschillen van land tot land. Onder deze noemer vallen aanhangers van anarchistisch en marxistisch links, antifascistische groeperingen, tegenstanders van het asiel- en migratiebeleid, en groepen die zich profileren rond andere thema's (bijvoorbeeld antiglobalisme, antimilitarisme, en antikolonialisme).⁴⁴ Uit Nederlands onderzoek blijkt dat het links-extremistische milieu wel wordt gekenmerkt door wederzijdse samenwerking en ondersteuning, die thematische aandachtspunten overstijgen, tussen verschillende groepen: sinds de economische crisis houden de meeste links-extremisten zich niet voornamelijk bezig met één item, maar vond er een soort 'ontzuiling' plaats binnen de beweging.⁴⁵ Samenwerking doet zich voor in verschillende vormen, zoals het gezamenlijk plannen en het wederzijds ondersteunen van acties. In sommige gevallen zijn toonaangevende personen in de ene extremistische groep ook actief in een andere.⁴⁶

In België is de links-extremistische scene relatief klein. Toch blijft ook hier links-extremisme in beeld en zien we geregeld opflakkeringen van activisme. Momenteel worden er negen groeperingen van links-extremistische signatuur (met meer dan 1.300 betrokken personen) opgevolgd door de politie. Daarnaast staan er in de Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB) tien personen geregistreerd met het label 'Haatpropagandist' geïnspireerd op links-extremistisch gedachtegoed.⁴⁷ Links-extremistische groeperingen vertegenwoordigen in België drie stromingen: opstandig anarchisme, libertair activisme, en revolutionair communisme.⁴⁸ Vooral de aanwezigheid van een harde kern gewelddadige anarchistten is problematisch.⁴⁹

De voorbije jaren vonden er in België een aantal anarchistische gewelddaden plaats, met name brandstichtingen en vandalisme, in het bijzonder tegen het gevangeniswezen, en tegen 4G- en 5G-apparatuur.⁵⁰ Links-extremisten en anarchistten houden ook andere (niet-gewelddadige) acties, zoals de *Zone Autonome à Défendre* (ZAD) nabij Aarlen, waarbij actievoerders zich verzetten tegen de aanleg van een economische activiteitenzone op het terrein van een oude zandgroeve.⁵¹

Twee geïnterviewde personen wezen er wel op dat links-extremistische daden niet altijd onder het label terrorisme worden berecht. Dit heeft, onder meer, te maken met de moeilijkheid van bewijsgeving bij het soort gepleegde gewelddaden:

“Anarchistische bewegingen voeren vaak brandstichtingen uit, wat het vaak moeilijk maakt om te bewijzen wie er concreet verantwoordelijk is. Men gaat daar heel slim mee om. Zo is het vaak moeilijk om verbanden te leggen tussen personen die aanzetten tot het plegen van een misdrijf en de personen die de feiten concreet plegen.”⁵²

Dit werd onlangs duidelijk bij een groot proces in 2019, na jarenlang onderzoek door het federale parket naar het Brusselse anarchistische milieu. Een groep individuen werd beschuldigd van lidmaatschap van een terroristische groepering en deelname aan haar activiteiten, in het bijzonder aan een 150-tal feiten van onder meer weerspanning, vandalisme, diefstallen, brandstichtingen en slagen aan politieagenten. De tenlastelegging terrorisme werd in dit dossier voor de raadkamer uiteindelijk niet weerhouden en omgezet in bendevorming.⁵³

Er wordt in de literatuur ook gewezen op risico's verbonden aan cumulatief extremisme tussen links- en rechts-extremisme.⁵⁴ Dit concept werd door academicus Roger Eatwell in 2006 uitgewerkt als *"de manier waarop een vorm van extremisme andere vormen van [extremisme] kan voeden en versterken"*.⁵⁵ Ook nationale en internationale veiligheidsdiensten wijzen erop dat tegenstellingen en confrontaties tussen rechts- en links-extremistische groepen al vaker aan de oppervlakte kwamen in een aantal westerse landen.⁵⁶ Daarenboven kunnen confrontaties tussen beide soorten groepen ook leiden tot meer gewelddadige acties. Zo werden links- en anarchistische extremisten gewelddadiger wanneer ze met rechts-extremisten werden geconfronteerd in tegenprotesten en demonstraties.⁵⁷ Zulke manifestaties en tegenmanifestaties tussen rechts- en links-extremisten blijken in België (nog) niet voor te vallen.⁵⁸

De dreiging uit links-extremistische hoek komt mogelijk ook van de FTF's die de voorbije jaren aan de zijde van Koerdische milities vochten. Dit fenomeen werd vaak over het hoofd gezien, waardoor het aantal Europese links- en anarchistische extremisten dat afreisde naar het Syrische conflict onduidelijk is. Zo zouden er sinds 2013 minstens 2.000 niet-jihadistische westerse strijders (vanuit zowel links- als rechts-extremistische hoek) naar Irak en Syrië zijn gereisd om IS te bestrijden.⁵⁹ Ook de VSSE gaf te kennen dat in 2017 een Brusselse libertaire activist zich had aangesloten bij het *International Freedom Battalion*, een gewapende groep bestaande uit linkse buitenlandse strijders die in het noordoosten van Syrië strijdt tegen IS, de Turkse strijdkrachten en het door Turkije gesteunde *Free Syrian*

Army.⁶⁰ Het blijft alsnog onduidelijk welke impact de deelname van deze FTF's aan gevechtsactiviteiten heeft op de veiligheid in de EU.⁶¹

Rechts-extremisme

De uiterst rechtse scene kan onderverdeeld worden in radicaal-rechts (of extreem-rechts) en rechts-extremisme.⁶² De eerste categorie verwerpt doorgaans geweld en probeert binnen de parlementaire democratie macht te verkrijgen. In dit rapport kijken we naar de tweede groep, namelijk individuen en groeperingen die al dan niet met geweld buiten de democratische principes handelen. De rechts-extremistische scene is sterk gefragmenteerd, niet alleen op het vlak van ideologie maar ook op dat van doelstellingen en methodes, terwijl er ook verdeeldheid is als gevolg van persoonlijke rivaliteiten. Terugkerende elementen in de verschillende ideologische strekkingen zijn vreemdelingenhaat, haat jegens vreemde (cultuur)-elementen en ultranationalisme.⁶³ Naast 'klassieke' neonazi- en skinheadbewegingen en neofascistische groepen, winnen nieuwe bewegingen veel aan aanhang. Zo vormt antimigratie- en anti-islamactivisme momenteel de grootste topic in het rechts-extremistische milieu, maar ook identitaire bewegingen⁶⁴ verspreiden zich in de EU.

Minder dan 3% van de door Europol in de voorbije drie jaar als terrorisme gerapporteerde aanslagen waren van rechts-extremistische aard. Verschillende onderzoekers wijzen echter op een onderrapportering van rechts-extremistisch geweld in de statistieken van Europol. Onderzoeker Daniel Koehler verduidelijkt in zijn studies dat rechts-extremistische incidenten vaak niet worden beschouwd of veroordeeld als terrorisme, maar eerder als haatmisdrijven of andere feiten worden behandeld.⁶⁵ Rechts-extremistische incidenten worden vaak niet veroordeeld als terrorisme om de volgende redenen: (i) een gebrek aan juridische middelen; (ii) rechts-extremistische aanslagen worden vaak niet opgeëist, waardoor ze worden beoordeeld als ongeplande, spontane, of geïsoleerde incidenten; (iii) het juridische label van 'terrorisme' kan niet altijd worden toegepast op de huidige verschijningsvormen en kenmerken van rechts-extremistisch geweld.⁶⁶ Verschillende recente onderzoeken geven dan ook andere tendensen omtrent rechts-extremisme in Europa weer. Sinds 2015-2016, met een duidelijke piek tijdens de migratie- en asielcrisis, vond er een felle stijging van rechts-extremistisch geweld plaats.⁶⁷ Deze toenemende geweldsdreiging wordt ook bevestigd door verschillende nationale veiligheids- en overheidsdiensten in Europa, zoals in Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.⁶⁸

De interviews bevestigen dat ook in België rechts-extremisme aan een sterke opgang bezig is.⁶⁹ Het gaat hier om de volgende stromingen: neonazi- en skinheadbewegingen, antimigratie- en anti-islamactivisme, en identitaire bewegingen. Belgische neonazistische groeperingen zijn actiever dan voorgaande jaren,⁷⁰ maar ondanks hun uiterst radicale karakter werd er in een van de interviews op gewezen dat ze niet altijd direct met geweld bezig zijn.⁷¹ Wat betreft antimigratie- en anti-islamactivisme werden de voorbije jaren een aantal nieuwe Belgische groepen opgericht, in het bijzonder na de migratiecrisis. Daarnaast richten ook enkele reeds bestaande groepen zich meer op deze thema's.⁷² Verder zijn zoals in andere westerse landen ook identitaire bewegingen in Vlaanderen de laatste jaren aan een opmars bezig.⁷³

Twee keerpunten zouden geleid hebben tot een stroomversnelling in het rechts-extremisme: de evenementen in de periode 2015-2016 (met name de jihadistische aanslagen en de vluchtelingen- en migratiecrisis), en de rechts-extremistische aanslag van Brenton Tarrant in Christchurch in 2019. Een van de respondenten wees erop dat deze aanslag de drempel om geweld te vergoelijken verlaagd zou hebben.⁷⁴ De aanslag in Nieuw-Zeeland werd niet alleen toegejuicht in rechts-extremistische kringen in ons land, occasioneel gaven Belgische extremisten ook aan dat dit incident hier navolging verdient.⁷⁵ In België werden weliswaar geen terroristische aanslagen uit rechts-extremistische hoek gepleegd, er werden recent wel een aantal aanslagen verijdeld.⁷⁶ In dit opzicht verwezen enkele respondenten wel naar een mogelijke onderrapportering van rechts-extremistische gewelddaden als terrorisme in ons land:

“Er heerst een zekere dubbele moraal. Zo zullen pv's vanuit islamitische hoek sneller onder terrorisme worden gecatalogeerd, terwijl pv's vanuit rechts-extremistische hoek eerder gecategoriseerd worden als hate speech of discriminatie. Misdrijven uit die laatste categorie zijn trouwens ook moeilijk te bewijzen.”⁷⁷

Verschillende rechts-extremistische entiteiten worden op dit moment wel opgevolgd in de Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC-R's) en Local Task Forces (LTF's).⁷⁸ In de GGB staan momenteel 25 personen geregistreerd met het label 'Haatpropagandist' geïnspireerd op rechts-extremistisch gedachtegoed. In de categorie 'Potentieel Gewelddadige Extremist' staan voorlopig 15 personen uit rechts-extremistische hoek.⁷⁹ Daarnaast worden in de politiedatabank ongeveer 3.000 personen gekoppeld aan rechts-extremistische organisaties.⁸⁰

De dreiging uit rechts-extremistische hoek is sterk gelinkt aan enkele gevaarlijke trends. Een eerste dreiging komt voort uit de recente spiraal van door *lone actors* gepleegd geweld, door eenzaten met name die inspiratie vinden op anonieme platformen en trachten massamoorden te plegen.⁸¹ Deze dreiging van *lone actors* werd ook bevestigd in enkele interviews.⁸² Daarnaast komt de bezorgdheid om rechts-extremisme ook voort uit de deelname van westerse FTF's aan gewapende conflicten in het buitenland, in het bijzonder de conflicten in Syrië⁸³ en in het oosten van Oekraïne. Aan dit laatste conflict namen een 1.000-tal westerlingen deel, waarvan het merendeel een rechts-extremistische ideologie aanhangt. Ze ondersteunden de Oekraïense strijders (in het bijzonder als strijders in het vrijwilligersleger gekend als de Azov-brigade) of pro-Russische separatisten.⁸⁴ Er zouden weliswaar geen Belgische onderdanen meegevochten hebben in dit conflict. Wel zijn er Belgen naar de regio afgereisd met andere doeleinden, zoals het verspreiden van propaganda.⁸⁵

Daarnaast wordt er ook gewezen op een trend binnen rechts-extremistische bewegingen om zich te bewapenen. Leaders van groeperingen roepen hun militanten op om schietlessen te volgen en wapens te verwerven.⁸⁶ Dit gebeurt vaak binnen de limieten van de wet. Deze bewapening is gebaseerd op de idee dat rechts-extremisten zich moeten voorbereiden op een nakende rassenoorlog en trachten deze strijd uit te lokken alvorens de door hen gevreesde 'omvolking' volbracht is.⁸⁷ Belgische rechts-extremisten namen ook deel aan paramilitaire opleidingen in Oost-Europa, in zowel EU- als niet-EU-lidstaten.⁸⁸ De deelname van Europese rechts-extremisten aan gewapende conflicten en paramilitaire trainingen, alsook hun fascinatie voor wapens springt in het oog. Deze ervaringen kunnen namelijk leiden tot een hogere geweldsbereidheid en capaciteit om een geslaagde aanslag uit te voeren.⁸⁹

Verder werd in een van de interviews ook gewezen op een dreiging op lange termijn die uitgaat van rechts-extremisme:

“Alt-right en identitaire bewegingen volgen namelijk ook metapolitieke doeleinden met hun activisme. Ze richten zich in het bijzonder op een culturele omwenteling, wat een gevaar voor de democratische rechtsorde met zich mee kan brengen.”⁹⁰

In dit opzicht merkten geïnterviewde personen ook een verhoogde vergoelijking op het internet op van geweldpleging en het afzweren van democratische principes.⁹¹ Ook werd er gewag gemaakt van een stijging in haatmisdriven en islamofobie.⁹²

Single issue radicalisering

Naast deze veelal 'klassieke' extremistische groepen, bestaan er ook individuen en groeperingen die voor alleenstaande thema's strijden. De verschillende thema's onder deze noemer kunnen onderverdeeld worden in meer traditionele topics, zoals extremisme rond dierenrechten of klimaatbewustzijn, en nieuwere thema's, zoals extremisme gelinkt aan 5G-masten⁹³ of de incel-ideologie, een misogyne beweging van onvrijwillige celibataire mannen (*involuntary celibates* in het Engels).

Single issue activisme vormt een beperkte bedreiging in Europa vanwege de relatieve kleinschaligheid ervan, maar ook omdat de meeste acties geweldloos verlopen. Het gaat in de meeste gevallen om acties die verband houden met dierenrechten en milieubewustzijn, zoals online campagnes, geweldloze demonstraties, en bezettingsacties. In 2019 vonden een aantal bezettingsacties van boerderijen plaats in Nederland, Frankrijk en België. Een actie in een *foie gras*-boerderij in West-Vlaanderen leidde in november 2019 tot de arrestatie van activisten.⁹⁴ Ondanks de vaak vreedzame acties doen zich ook gewelddadige handelingen van dierenrechten- en milieuactivisten voor, zoals geweldpleging tegen slagerijen en slachthuizen, windturbines en bedrijven uit de privésector die betrokken zijn bij de aanleg van infrastructuur.⁹⁵

Een nieuwe extremistische anti-overheidsbeweging richt zich op telecommasten, inclusief 5G-zendmasten. Er vonden recent tientallen brandstichtingen en vandalistische acties tegen 5G-netwerken plaats in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en andere Europese landen. Ook in België, met name in de Limburgse gemeente Pelt, werd in april 2020 een vermeende 5G-zendmast in brand gestoken.⁹⁶ Deze internationale beweging richt zich tegen de overheid, die met de zendmasten de volksgezondheid, het milieu of de privacy zou schaden. Ze baseert zich voornamelijk op een aantal complottheorieën, waaronder geruchten die de zendmasten verbinden aan de verspreiding van COVID-19.⁹⁷

Een andere recente extremistische beweging is de incel-beweging. Incels zijn mannen die zichzelf definiëren aan de hand van hun onvermogen om seksuele relaties met vrouwen aan te gaan. Ze geloven dat dit het resultaat is van genetische factoren, evolutionair bepaalde eigenschappen bij vrouwen en ongelijke sociale structuren.⁹⁸ Aanhangers van de beweging waren reeds verantwoordelijk voor een aantal dodelijke aanslagen in de VS en Canada. In 2018 reed een lid van de incel-beweging met een bestelwagen tien voetgangers dood in Toronto. Hetzelfde jaar schoot een man in Florida zes vrouwen neer in een yogastudio. Sommige aanslagplegers plaatsten een manifest of misogyne berichten op sociale media kort voor hun aanslag.⁹⁹ Deze beweging zou zich ondertussen ook naar Europa

verspreiden.¹⁰⁰ Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat het incel-gedachtegoed een imminente dreiging vormt voor België.

2.2. Actuele trends in gewelddadige radicalisering en extremisme: een diffuser en complexer dreigingslandschap

Welke veranderingen hebben zich de vorige jaren voorgedaan bij jihadistische radicalisering? Hoe doen andere vormen van gewelddadige radicalisering zich voor? Wat zijn eventuele verschillen of overeenkomsten tussen de verschillende uitingen van gewelddadige radicalisering? In de uiteenzetting hieronder bestuderen we de huidige aard en verschijningsvorm van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. We bespreken eerst een aantal socio-demografische en andere achtergrondfactoren van betrokkenen bij de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. Met deze analyse willen we nagaan of er zich op dit vlak veranderingen hebben voorgedaan en of er verschillende doelgroepen betrokken zijn bij de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. Vervolgens brengen we enkele recente ontwikkelingen in kaart die zich hebben voorgedaan bij de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. We kijken in het bijzonder naar actuele trends in rekrutering en mobilisatie, internationale connecties, en de belangrijkste acties die door extremistische groeperingen uitgevoerd worden.

Socio-demografische en andere achtergrondfactoren

De meeste onderzoekers zijn het erover eens dat er niet één uniform profiel bestaat dat kan helpen voorspellen wie een gewelddadige extremist of terrorist zal worden. Er bestaat geen terroristische persoonlijkheid of een nauwkeurig profiel - psychologisch of anderszins - van 'de terrorist'. Bovendien zijn persoonlijkheidskenmerken ook geen goede voorspellers van gedrag: hoe zit het anders met alle individuen met gelijkaardige persoonskenmerken die niet radicaliseren?¹⁰¹ Verschillende studies hebben echter wel getracht de persoonlijke achtergrond van veroordeelde extremisten en terroristen te analyseren. Hieruit komen enkele (soms heel brede en algemene) terugkerende elementen naar voren. Geen van deze elementen dragen veel bij tot een causale verklaring van terrorisme, maar moeten eerder gezien worden als aanwijzingen van kwetsbaarheid, mogelijke aspecten van motivatie of als mechanismen bij het verwerven of verharderen van iemands ideologie. Het combineren van deze verschillende variabelen en het kijken naar subgroepen kunnen wel aanwijzingen geven voor preventieve maatregelen en beleidsaanbevelingen. Deze aanpak zien we ook terug in het Vlaams

actieplan, dat zich richt op een aantal terugkerende elementen in de achtergrond van geradicaliseerde personen. Meer nog, één van de terugkerende kenmerken bij vertrekkers naar Syrië en Irak, met name hun concentratie in een aantal gemeenten, heeft een rol gespeeld in de totstandkoming van het actieplan zelf: het waren de betrokken lokale besturen die het voortouw namen in het opstellen van een relevant beleid.

De inhoud van het actieplan richt zich (onrechtstreeks) op enkele terugkerende elementen uit de profielen van FTF's en andere jihadistische actoren, in het bijzonder op leeftijd, nationaliteit en afkomst, woonplaats en sociaal-economische situatie. Zo wordt er sterk gefocust op jongeren, migrantengemeenschappen en -buurten, en gemeenten waar een hoge concentratie van radicalisering plaatsvond (zogenaamde *hubs of radicalization*), concreet berekend op basis van het aantal Syriëgangers.

Voor andere vormen van gewelddadige radicalisering blijkt het niet zo vanzelfsprekend terugkerende socio-demografische en andere achtergrondfactoren aan te duiden. Hiervoor zijn verschillende redenen. Zo heeft terrorisme-onderzoek in Europa zich de voorbije jaren vooral beziggehouden met jihadisme, waardoor er niet veel recent onderzoek werd verricht naar de achtergrond van betrokkenen bij andere vormen van gewelddadige radicalisering. Daarnaast werden er ook een kleiner aantal niet-religieuze extremistische gewelddaden gepleegd (of in ieder geval als dusdanig beschouwd of veroordeeld), terwijl sommige respondenten in dit onderzoek tientallen jihadistische dossiers behandeld hadden. Hierdoor vonden ze het gemakkelijker de achtergrond van jihadisten te beschrijven. Een derde mogelijke verklaring is het minder eenduidige profiel van betrokkenen. Zo lijken de verschillende ideologische strekkingen in de rechts-extremistische scene zich te vertalen in een verscheidenheid aan profielen: van bijvoorbeeld neo-nazi's en skinheads met getatoeëerde armen tot goeude studenten uit identitaire bewegingen.¹⁰²

Desondanks kunnen toch enkele conclusies worden geformuleerd over achtergrondfactoren als geslacht, leeftijd, etnische afkomst, geografische herkomst, criminele achtergrond en militaire ervaring. Extremisten, ongeacht hun ideologische overtuiging, zijn overwegend mannen. Bij de Belgische FTF's behoorde 82% tot het mannelijke geslacht.¹⁰³ Ook bij de andere vormen van gewelddadige radicalisering zijn vooral mannen betrokken, met een iets hoger percentage vrouwen bij links-extremisme.¹⁰⁴ Daarnaast waren Syriëstrijders en andere jihadistische actoren die in België de voorbije jaren actief waren voornamelijk jong.¹⁰⁵ Dit gegeven is de laatste jaren niet veranderd.¹⁰⁶ Binnen de categorie leeftijd van ouders of betrokkenen bij andere extremistische bewegingen is meer variatie. Een

recent onderzoek op basis van de profielen van 182 links-extremisten in Nederland toont aan dat 31% van de personen tussen 18 en 29 jaar is, 34% tussen 30 en 39 jaar, en 33% ouder dan 40 jaar (waarvan 2/3^{de} ouder dan 50 jaar). Ook bij rechts-extremisme zou het niet alleen over jonge daders gaan. Noors expert in rechts-extremisme Tore Bjørgo wijst op de zeer uiteenlopende leeftijd van rechts geïnspireerde daders, die volgens hem “niet langer tieners maar jongvolwassenen of ouderen van 18 tot 80 jaar oud zijn.”¹⁰⁷ De geïnterviewde personen bevestigden dat ook in België zowel jonge als oudere aanhangers actief zijn in de rechts-extremistische scene.¹⁰⁸

De migratie-achtergrond van een groot deel van de Belgische jihadisten verklaart de sterke focus op migrantengroepen bij de preventie van islamitische gewelddadige radicalisering: 82,7% van de Belgische FTF's is van allochtone afkomst, met drie vierde die Marokkaanse roots hebben.¹⁰⁹ Bij de andere vormen van gewelddadige radicalisering gaat het vooral over een autochtone achtergrond. Bij jihadistische radicalisering was er verder duidelijk sprake van een concentratie van vertrekkers op de as Antwerpen-Brussel, wat waarschijnlijk gelinkt is aan de grotere moslimgemeenschappen in de steden op die as en aan het bestaan van twee grote jihadistische rekruteringsnetwerken.¹¹⁰ Concentraties van FTF's bestonden ook in de regio's Luik-Verviers, Genk-Maaseik, Charleroi-Bergen-Namen, en Gent.¹¹¹ Uit de interviews leren we dat Belgische links-extremistische militanten en sympathisanten zich meer verspreid over het land bevinden. Een zekere concentratie vinden we terug in Brussel. Daarnaast zou links-extremisme minder aanwezig zijn in Vlaanderen, waar het dan vooral actief is in grote steden zoals Gent, Antwerpen en Leuven.¹¹² Rechts-extremisme lijkt echter een versnipperd fenomeen dat zich verspreid over heel België voordoet. Wel werd er in de interviews gesproken over mogelijke pieken in Antwerpen, de Denderstreek en de Kempen.¹¹³ Een ander belangrijk verschil met jihadisme is dat rechts-extremisme zich niet alleen in (groot)stedelijk gebied zou voordoen, maar ook in plattelandsgemeenten of gemeenten rond (geplande) opvangcentra of moskeeën.¹¹⁴

Een andere indicator die bijzonder nuttig kan zijn in het kader van een preventief radicaliseringsbeleid is de zogenaamde *crime-terror nexus*. Een criminele achtergrond van daders was vaak aanwezig bij recente uitingen van jihadisme in het Westen. In een studie naar het fenomeen door de *think tank* GLOBSEC hadden 12 van de 25 bestudeerde Belgen al een strafblad voor hun aan terrorisme gerelateerde misdrijven.¹¹⁵ Minder onderzoek werd recent verricht naar de al dan niet criminele achtergrond bij rechts- en links-extremisten. Onderzoeken uit de jaren 90 toonden wel aan dat een groot deel van de leden van rechts-extremistische groepen en van rechts-extremistische geweldplegers aanzienlijke strafregisters hadden met misdrijven die geen verband hielden met hun ideologische opvattingen (bijvoorbeeld diefstal, mishandeling, huiselijk geweld).¹¹⁶ Er zijn ook recente

aanwijzingen van een verwevenheid tussen criminaliteit en rechts-extremisme in een aantal EU-lidstaten, vooral wat betreft de persoonlijke achtergrond van daders.¹¹⁷ Een duidelijke trend over de al dan niet criminele achtergrond van rechts-extremisten in België is moeilijk aan te tonen, gezien het beperkte aantal arrestaties. Een respondent wees hier wel op:

“De *crime-terror nexus* zoals bij het jihadisme lijkt minder sterk aanwezig bij rechts-extremisten. Er zijn wel links met criminele motorbendes. Rechts-extremistische individuen komen soms wel in aanraking met criminaliteit, maar het betreft dan eerder (intrafamiliale) geweldsfeiten en wapengerelateerde feiten. Het neemt een andere vorm aan dan bij jihadisten. Het gaat hier bijvoorbeeld niet om criminele feiten met als doel hun ideologie te financieren. Ruzie en geweld komen wel heel vaak voor in deze groepen, zowel tussen mannelijke leden als ten aanzien van vrouwen.”¹¹⁸

Een terugkerende factor bij verschillende rechts-extremisten is hun militaire achtergrond. Daniel Koehler analyseerde recent hoe rechts-extremistische groepen trachten het leger van enkele westerse landen te infiltreren om toegang te krijgen tot tactische training, wapens en om hooggekwalificeerde nieuwe leden te rekruteren. Hij beschouwt dit als een zorgwekkend gegeven vanwege de ervaring en toegang tot wapens die militairen hebben.¹¹⁹ Er zijn ook aanwijzingen dat militairen hebben deelgenomen in (het organiseren van) verschillende rechts-extremistische aanslagen.¹²⁰ Ook bij het Vlaamse rechts-extremistische netwerk Bloed, Bodem, Eer en Trouw (BBET), actief midden jaren 2000, hadden enkele hoofdpersonen een militaire achtergrond.¹²¹ Opvallend is ook de aanwezigheid van diverse oud-militairen uit verschillende Europese landen binnen de Oekraïnestrijders.¹²²

In onze analyse hebben we ook gekeken naar terugkerende elementen bij *lone actors*, een stijgend fenomeen bij verschillende extremistische strekkingen. Hun profielen vertonen soms interessante verschillen met de achtergrondfactoren van groepsgebonden daders. Onderzoeken naar *lone actor* terrorisme leverden bijvoorbeeld bevindingen op met betrekking tot de sociaal-economische situatie, sociaal isolement en psychische stoornissen van de daders. *Lone actors* worden vaker dan groepsgebonden terroristen geconfronteerd met werkloosheid, ondanks een aanzienlijk opleidingsniveau.¹²³ Verder bleek uit een empirische studie naar de achtergrond van 120 Europese *lone actors* dat 29% van de daders op een of andere manier sociaal geïsoleerd was; dit steeg licht tot 33% voor rechts-extremisten, maar daalde drastisch tot 9% voor jihadistische daders.¹²⁴ In 35% van de bestudeerde profielen was er een indicatie van een psychische stoornis, wat niet aanzienlijk afwijkt van een geschatte 27% bij de bredere bevolking. Dit zijn op zich geen hoge waarden, maar de combinatie van beide indicatoren is wel

interessant. Zo was 50% van de daders met psychische stoornissen ook sociaal geïsoleerd, en in 62% van de sociaal geïsoleerde daders was er ook een indicatie van psychische stoornissen. Ook bleek dat er bij iets meer dan de helft van de daders die in hun aanval gebruikmaakten van legale vuurwapens een indicatie was van een psychische stoornis.¹²⁵

Toenemende vermenging van de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering

Ondanks de sterke confrontaties die zich voordoen tussen de diverse vormen van gewelddadige radicalisering (in het bijzonder jihadistisch en rechts-extremisme enerzijds, en rechts- en links-extremisme anderzijds), springt ook een toenemende vermenging van de actuele uitingen van rechts-, links- en jihadistisch extremisme in het oog. Zo duiden auteurs op toenemende gelijkenissen in ideologische elementen,¹²⁶ denkwijzen,¹²⁷ en strategische en operationele aspecten¹²⁸ van deze vormen van gewelddadige radicalisering.

Een zekere vertroebeling van de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering werd ook aangehaald in één van de interviews.

“We moeten opletten om niet te veel te categoriseren, want alles loopt in elkaar over op sociale media. Je moet dingen kunnen benoemen, maar niet alles in hokjes steken. Zo zien we dat bepaalde fenomenen, denk aan de gele hesjes, zowel vanuit rechts- als links-extremistische hoek gebruikt worden. Het is eerder een soort van *melting pot*. Dit zie je bijvoorbeeld ook bij het thema 5G, waarrond verschillende ideologieën actief zijn: anarchisten, rechts-extremisten, complotdenkers, gezondheidsfanaten, en not-in-my-backyard-aanhangers.”¹²⁹

De vermenging van de ideologische lijnen is waarschijnlijk het meest zichtbaar bij *single issue* radicalisering. Activisme en extremisme rond klimaat- en dierenrechtenthema's worden (door de antiterrorisme- en veiligheidswereld) vaak in het links-extremistische milieu geplaatst. Dit komt deels doordat deze thema's traditioneel toegeëigend werden door links-extremistische bewegingen. De ontzuiling in het links-extremistische milieu (zie subsectie 2.1), waarbij links-extremistische groepen elkaars acties ondersteunen, versterkt deze toe-eigening verder. Hierdoor verbinden groeperingen die zich oorspronkelijk richtten op andere onderwerpen, zoals antifascisme of het asiel- en migratiebeleid, het thema klimaat of dierenrechten met hun eigen onderwerpen.¹³⁰ Toch zijn activisme en extremisme rond het klimaat en dierenrechten geen alleenrecht van links-extremisme. Naast apolitieke extremisten¹³¹ engageert het georganiseerde rechts-extremisme zich ook

meer en meer voor dit thema, waarbij het refereert aan oude ecofascistische strekkingen.¹³² Eenzelfde trend zien we ook bij de nieuwere *single issues*. Naast ideologische vertroebeling rond 5G-extremisme vinden we een gelijkaardige trend terug bij de incel-beweging. Deze vertoont een aantal ideologische gelijkenissen met rechts-extremisme (bijvoorbeeld het geloof in genetische ongelijkheid van mensen en de ondergeschiktheid van de vrouw), maar verwijst ook soms naar jihadisten en hun ideeën.¹³³

Een groeiende internationalisering?

Radicalisering kan omschreven worden als een 'lokaal' fenomeen, dat wil zeggen lokaal in essentie, maar verankerd in globale verschijnselen.¹³⁴ Het belang van de internationale dimensie van jihadisme wordt sinds de aanslagen in 2001 algemeen erkend: lokale vormen van radicalisering zijn ingeschreven in een globale jihad. Ook de andere vormen van gewelddadige radicalisering vertonen een sterke internationale dimensie. Zowel rechts- als links-extremistische individuen en groepen zijn al lang zeer goed internationaal verbonden.¹³⁵

Ook Belgische extremistische groepen, zoals de BBET, onderhielden de voorbije decennia banden met gelijkgestemden in het buitenland.¹³⁶ Diverse bronnen suggereren dat deze internationalisering steeds sterker wordt bij de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering.¹³⁷

“Zowel linkse als rechtse groepen reizen veel en komen zo ook offline met elkaar in contact, op concerten, geldinzamelacties, feesten, ... Het zijn dus Europese problemen. Op dat vlak zou er wel nood kunnen zijn aan verdere Europese afstemming of coördinatie. Als een Europees land bijvoorbeeld extremistische concerten verbiedt, zullen de groepen erachter ze gewoon in een buurland organiseren.”¹³⁸

Recente technologische ontwikkelingen maken de versnelling en verdieping van deze internationalisering mogelijk. Internet en sociale media voeden internationale connecties en vergemakkelijken de uitwisseling van strategieën, tactieken en *knowhow*. Dit speelt des te meer een rol bij het groeiende fenomeen van *lone actors*, die soms deel lijken uit te maken van online transnationale gemeenschappen.¹³⁹ Sociale media maken het ook mogelijk om een wereldwijd publiek te bereiken en nieuwe volgers en sympathisanten te radicaliseren en rekruteren.

Toch vinden internationale connecties ook plaats in de offline wereld. Zowel links- als rechts-extremisten wonen bijvoorbeeld regelmatig concerten,

solidariteitsacties en andere bijeenkomsten in het buitenland bij om sterkere persoonlijke en organisatorische banden te smeden met andere gelijkgestemde individuen.¹⁴⁰ Ook paramilitaire trainingskampen en gewapende conflicten, die soms duizenden buitenlandse strijders aantrekken, kunnen een spil vormen in de fysieke netwerken van extremistische bewegingen van diverse ideologieën.

Samenwerking tussen groeperingen over de grenzen heen (zowel binnen Europa als daarbuiten) komt voor in verschillende gradaties. Vaak gaat het over symbolische acties, zoals online en offline uitingen van solidariteit of het ondersteunen van elkaars boodschap en acties.¹⁴¹ In andere gevallen kunnen we spreken over tijdelijke of vaste structurele samenwerking over de grenzen heen. Het zogenaamde Black Bloc, een internationale ad-hoccoalitie van (gewelddadige) extremisten die infiltreren in vreedzame demonstraties, vormt een specifieke vorm van internationale samenwerking.¹⁴² Structurele samenwerking over de landsgrenzen heen is ook sterk aanwezig bij de acties van dierenrechten- en klimaatextremisten¹⁴³ en sommige rechts-extremistische groeperingen (bijvoorbeeld de *Nordic Resistance Movement*).¹⁴⁴

Evoluties in organisatie

Extremistisch en terroristisch geweld kan gepleegd worden in verschillende uitingsvormen. In de recente literatuur en de interviews wordt in het bijzonder gewezen op geweld gepleegd door *lone actors* en kleine netwerken, grote spontaan gevormde menigtes, tijdens betogingen, en door burgerwachten.

Extremistisch geweld, ongeacht de onderliggende ideologie, wordt vandaag steeds vaker gepleegd door *lone actors* en kleine netwerken of cellen.¹⁴⁵ Zelfs in de rechts-extremistische scene, waar we nog geregeld georganiseerde en hiërarchische groepen terugvinden, wordt geweld vaak gepleegd door alleenstaande actoren of in kleine formaties met een losse structuur.¹⁴⁶ In België zien we bijvoorbeeld ook dat de vier jihadistische aanslagen die sinds 2017 plaatsvonden door *lone actors* werden gepleegd.¹⁴⁷ Geweldpleging door *lone actors* en kleine netwerken wordt in de hand gewerkt door terroristische propaganda en strategieën. Een voorbeeld is het strategische concept *leaderless resistance*, uitgewerkt door Ku Klux Klanvoorman Louis Beam in de jaren tachtig. Dit concept promoot tactieken voor kleine eenheden of alleenstaande actoren om opsporing, infiltratie en uitschakeling door veiligheidsactoren te vermijden.¹⁴⁸ Ook jihadistische propaganda stuurt eenzaten aan om aanslagen te plegen.¹⁴⁹ Het is weliswaar van belang om op te merken dat *lone actors* en kleine cellen zelden totaal geïsoleerd handelen. Voor de meeste alleenstaande actoren spelen fysieke of virtuele banden met anderen

een belangrijke rol bij het aannemen en behouden van hun motivatie om geweld te plegen. Deze relaties helpen hen ook bij het verwerven van praktische vaardigheden die nodig zijn om terreurdaden uit te voeren.¹⁵⁰

De literatuur over rechts-extremisme verwijst ook naar geweldpleging door grote spontaan gevormde menigtes. Daniel Koehler wijst in zijn studies naar rechts-extremisme in Duitsland op een bijzonder fenomeen, dat hij 'hive terrorisme' noemt: *"terroristische daden of gewelddadige haatmisdrijven gepleegd door een spontaan gevormde menigte die zich na het incident snel ontbindt"*.¹⁵¹ Deze aanvallen vertonen een ongebruikelijke combinatie van enerzijds langdurig en zeer geradicaliseerde extremisten en anderzijds individuen zonder eerdere banden met de rechts-extremistische beweging en die volledig onbekend bij de veiligheidsdiensten zijn. De laatste groep blijkt in korte tijd te radicaliseren tot de bereidheid om geweld toe te passen.¹⁵² Het Nederlandse antiterrorisme-orgaan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) lijkt een gelijkaardig voorval te bevestigen bij onze noorderburen. In 2016 gooide een kleine groep extremisten een brandbom naar een moskee in Enschede, waar op dat moment zo'n 30 tot 40 mensen aanwezig waren. Deze groep kwam voort uit een lokale groep van 'boze burgers' die protesteerde tegen de komst van een asielzoekerscentrum en lijkt in korte tijd geradicaliseerd te zijn. Bij de lokale protestgroep hadden zich ook personen met een gekende rechts-extremistische achtergrond aangesloten.¹⁵³

Een derde uitingvorm van geweld vindt plaats tijdens optochten en samenscholingen door extremistische bewegingen, in het bijzonder bij protesten en tegenprotesten door rechts- en links-extremisten.¹⁵⁴ Extremistisch geweld wordt ook regelmatig gepleegd door individuen of groepen die infiltreren in vreedzame manifestaties. Hoewel dit een typische tactiek is van links-extremistische groeperingen, zoals het bovengenoemde Black Bloc, vonden er recent ook enkele gevallen van infiltraties door rechts-extremisten plaats.¹⁵⁵ De dreiging van extremistische protesten gaat niet alleen uit van het sporadische geweld dat tijdens zulke manifestaties gepleegd wordt. Clashes kunnen ook leiden tot een verdere radicalisering van extremistische individuen en groeperingen en het overgaan tot geweld door extremisten die dat tot dusver verwierpen.¹⁵⁶

Tot slot wijst de literatuur ook op het gevaar van (aansporing tot) geweldpleging door burgerwachten en paramilitaire organisaties. Tijdens de vluchtelingencrisis in 2015-2016 zagen verschillende EU-lidstaten een opmars aan burgerwachtactiviteiten in de vorm van straatpatrouilles, grenspatrouilles en milities. Deze groepen *vigilantes* handelen vanuit de overtuiging dat hun staat onbekwaam is om de openbare veiligheid te handhaven en de bevolking te beschermen tegen de

vermeende dreiging van de islam en immigratie.¹⁵⁷ Een voorbeeld in België is de lokale afdeling van de Soldiers of Odinbeweging, die weliswaar maar een kortstondig bestaan was beschoren.¹⁵⁸ Deze burgerwachten zijn meestal eerder intimiderend dan direct gewelddadig, maar er vonden ook gevallen van geweld en zelfs kleinschalige terroristische aanslagen en pogromachtige gebeurtenissen plaats.¹⁵⁹

Legale en illegale acties

Niet alle acties van extremistische groeperingen en personen zijn spraakmakende aanslagen die leiden tot dodelijke slachtoffers. Integendeel, extremisten maken vaak gebruik van een hele resem handelingen die niet tot doden leiden en dus onder de radar van het grote publiek blijven. Deze acties kunnen zowel binnen als buiten het wettelijke kader vallen.

Voorbeelden van vaak voorkomende legale acties van extremistische bewegingen zijn geweldloze protesten, online en offline campagnes en publicaties. Hoewel zulke acties binnen het wettelijke kader blijven, kunnen ze een toxische invloed uitoefenen en intimiderend werken. Zo'n controversiële maar legale actie was de *Defend Europe*-campagne in 2017 waarbij leden van verschillende identitaire bewegingen in Europa een schip charterden met als doel de reddingsacties van humanitaire NGO-schepen in de Middellandse Zee te ontwrichten.¹⁶⁰

Acties die buiten het wettelijke kader vallen, kunnen niet-gewelddadig of gewelddadig zijn en gericht zijn tegen personen, goederen, of vallen onder vermogensdelicten. Vaak voorkomende illegale acties tegen goederen zijn vandalisme, brandstichtingen, sabotage, bezettingen, en aanslagen met explosieven. Extremisten richten zich hierbij vooral op specifieke infrastructuur of bedrijven, in het bijzonder: slagerijen, slachthuizen en dierenboerderijen (dierenrechtenextremisten); mijnen, kledingketens, windturbines (klimaatextremisten); windturbines en 5G-masten (andere *single issue* extremisten); overheidsinstellingen, publieke en particuliere bedrijven gelinkt aan de defensie-industrie of penitentiaire diensten (links-extremisten); infrastructuur gelinkt aan het asiel- en migratiebeleid (rechts-extremisten). Extremistische groeperingen voeren ook acties uit die een meer directe impact hebben op het leven van personen. Typische voorbeelden zijn intimidaties, bedreigingen en *home visits* (bijvoorbeeld vernielingen aan een woning). Deze acties halen minder vaak de media, maar kunnen een grote impact op slachtoffers hebben.¹⁶¹ Hiernaast doet er zich in België ook een stijging voor van het aantal haatmisdrijven tegen personen.¹⁶² Het gaat hier over al dan niet geplande misdrijven met haatintentie als verzwarende omstandigheid.

Recent valt ook op dat dergelijke acties steeds vaker via het internet gebeuren, en dit bij extremisten van alle ideologieën. Een aantal respondenten wezen op een duidelijke stijging van haatboodschappen op het internet, vooral op sociale media. Online *hate speech* komt niet alleen vaker voor, er is ook een verscherping in de bewoording merkbaar.¹⁶³ Haat wordt ook vaker openlijk en minder anoniem geuit op verschillende online kanalen, zoals sociale media en commentaarsecties van online kranten.¹⁶⁴ Daarnaast maken extremistische groepen gebruik van een hele reeks online tactieken om tegenstanders en doelwitten te intimideren, zoals online *stalking*, *trolling*^c en *doxing*^d. Deze technieken kunnen gepaard gaan met het oproepen tot het plegen van geweld.

Een belangrijke vaststelling is dat het voornoemde onderscheid tussen legale en illegale acties in de praktijk niet altijd even duidelijk is. Extremistische individuen en groeperingen maken namelijk vaak (en sluw) gebruik van grijze zones tussen legaal en illegaal gedrag. Zo zorgen bedreven extremisten bij het uiten van haatboodschappen dat ze binnen de lijnen van de wet blijven, maar dat hun boodschap toch een extra lading heeft voor een specifieke groep.¹⁶⁵ De wazige lijnen tussen legale en illegale activiteiten komen ook naar voren in het offline leven. Anarchisten maken soms gebruik van sit-ins en tegendemonstraties om demonstraties van ideologische tegenhangers te verstoren. Dit zijn op zich vreedzame acties, maar ze gaan vaak gepaard met een bereidheid om tot geweld over te gaan. Zo treffen ze soms voorbereidingen (bijvoorbeeld voorverkenningen ter plaatse om te bekijken hoe en waar ‘tegenstanders’ het best aangevallen worden) en brengen ze wapens mee.¹⁶⁶

Rekrutering en mobilisatie: tussen de online en offline wereld

Net zoals er geen terroristische persoonlijkheid of profiel bestaat (zie de subsectie over socio-demografische en andere achtergrondfactoren), kunnen we niet spreken over één of meerdere typische terroristische rekruteringslocaties. Toch kan het in de preventie en bestrijding van extremisme handig zijn zogenaamde ‘risicolocaties’ van rekrutering en mobilisatie in kaart te brengen. Bij de bestrijding van jihadisme wordt vaak aandacht besteed aan zulke wervingsplaatsen waar ronselaars op de loer zouden liggen, zoals moskeeën en gevangenissen. In het licht van onze onderzoeksopzet kan het daarom zinvol zijn te kijken naar

-
- c ‘*Trolling*’ duidt op het plaatsen van polariserende of beledigende berichten op het internet om anderen te irriteren en reacties uit te lokken.
 - d De term ‘*doxing*’ duidt op het publiekelijk uitzenden van privé- of identificerende informatie, vergezeld van impliciete of expliciete verzoeken om de informatie te gebruiken voor online en/of ‘echte’ intimidatiedoeleinden.

eventuele veranderingen op dit vlak, alsook naar verschillen en overeenkomsten tussen de diverse vormen van gewelddadige radicalisering wat betreft rekrutering en mobilisatie.

Alvorens we deze analyse uitvoeren, is een belangrijke kanttekening wel gepast. De literatuur wijst erop dat een preventief en repressief radicaliseringsbeleid zich best niet in rekruteringslocaties vastbijt. Een eerste reden is dat de locaties waar radicalisering plaatsvindt slechts een stukje van de radicaliseringspuzzel uitmaken. Zo is rekrutering vaak ook het gevolg van een actief radicaliseringsproces, waarbij individuen zich zelf voor radicale narratieven openstellen en daar ook actief naar op zoek gaan met als doel hun (radicale) ideeën te versterken.¹⁶⁷ Daarenboven kan de betekenis van bepaalde locaties gemakkelijk overschat worden. Dat komt doordat de aard van de plaats van rekrutering vaak van secundair belang is ten aanzien van de persoonlijke relaties (en groepsdynamieken) die worden gevormd. Onderzoeker Peter Neumann duidt erop dat jihadistisch ronsonellen vaak voorvalt in plaatsen van samenkomst (*"places of congregation"*) en plaatsen van kwetsbaarheid (*"places of vulnerability"*) en geeft voor elke categorie de typische voorbeelden van moskeeën en gevangenissen. Hij voegt er echter aan toe dat in de praktijk *"rekrutering overal kan plaatsvinden"*, dat wil zeggen overal waar moslims samenkomen en overal waar gevoelens van isolatie en kwetsbaarheid uitgebuit kunnen worden.¹⁶⁸

Wat leren we uit de literatuur en de interviews over huidige rekruterings- en mobilisatiemethoden bij de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering? Een eerste bevinding is dat ze zowel offline als online toegepast worden. We zullen in eerste instantie kijken naar offline rekrutering en mobilisatie om ons vervolgens te richten op online methoden.

Een specifieke locatie waar zowel jihadistische als rechts-extremistische netwerken zich in hun rekrutering op richten, zijn sportscholen, in het bijzonder sportclubs voor boksen en *mixed martial arts*. Deze plaatsen dienen als ontmoetingsplaats, maar ook om nieuwe leden te rekruteren, training op te doen, en een ideologie en bijbehorende 'krijgersmentaliteit' te promoten.¹⁶⁹ Een duidelijk verschil met jihadistische strategieën is dat rechts-extremisten (en in mindere mate links-extremisten) zich ook regelmatig richten op voetbalevenementen om nieuwe leden te rekruteren en propaganda te verspreiden.¹⁷⁰ Daarnaast maken zowel rechts- als links-extremistische bewegingen gebruik van muziek als middel ter verspreiding van propaganda, en voor mobilisatie, rekrutering en fondsenwerving (bijvoorbeeld muziekopnames, concerten).¹⁷¹ Ook in Vlaanderen worden geregeld neonazistische concerten georganiseerd die de laatste jaren een ruimer en internationaler publiek aantrekken.¹⁷² Verder vormen ook protesten en

manifestaties een medium van rekrutering voor extremistische groeperingen.¹⁷³ Zo zijn er aanwijzingen dat links- en rechts-extremisten misbruik maken van betogingen door gewone burgers, met onder andere de bedoeling om leden te rekruteren. Recente protesten in de VS tegen de COVID-19 maatregelen werden bijvoorbeeld uitgebuit door rechts-extremistische groeperingen¹⁷⁴ en *Black Lives Matters*-betogingen in het land werden door zowel links- als rechts-extremisten geïnfiltreerd voor rekruteringsdoeleinden.¹⁷⁵

Onderzoek toont aan dat gevangenis een belangrijke rol spelen in de rekruteringsstrategieën van jihadistische groeperingen.¹⁷⁶ Er werd de voorbije jaren echter minder aandacht besteed aan rekrutering in het gevangeniswezen door andere extremistische bewegingen. We weten dat de gevangenis een cruciaal thema vormt in links-extremistische ideologieën,¹⁷⁷ en dat acties uit die hoek zich ook regelmatig op het gevangeniswezen richten. Het is echter niet duidelijk of deze focus op het gevangeniswezen en de (in)directe gevolgen ervan ook deel uitmaken van een specifieke rekruteringsstrategie. Ook de rol van de gevangenis in de strategieën van rechts-extremisten werd aanzienlijk minder bestudeerd dan bij onderzoek naar jihadisme. Er zijn wel aanwijzingen dat rechts-extremistische netwerken actief zijn in gevangenis, bijvoorbeeld in Duitsland¹⁷⁸ en de VS¹⁷⁹. In Belgische gevangenis zijn alvast geen gevallen van rechts-extremistische rekruteerders bekend:

“Rechts-extremistische gedetineerden komen soms wel makkelijker uit voor hun gedachtegoed en hun discours wordt op een vlottere manier gehouden, maar ze lijken niet echt een strategie te hebben om personen te ronselen. Om te rekruteren moet je trouwens ook over bepaalde capaciteiten beschikken, zoals charisma. Rechts-extremisme heeft wel zulke figuren, maar nog niet in de gevangenis.”¹⁸⁰

Naast fysieke wervingsplaatsen spelen het internet en sociale media steeds vaker een cruciale rol in de wervingsstrategie van extremistische bewegingen, ongeacht hun ideologische opvattingen. Het is voor hen een veelgebruikt medium voor het werven van nieuwe leden, verspreiden van propaganda en mobiliseren van sympathisanten. Hiervoor maken deze bewegingen gebruik van traditionele online media, sociale media, gecodeerde en niet-gecodeerde berichttools, het *dark web* en online videospelletjes.¹⁸¹

Online salafistische en jihadistische propaganda blijft vandaag toegankelijk. Zo leren we van een van de respondenten dat “*salafistische groepen heel actief zijn rond het thema ‘islam leren’*. Als een jongere hiernaar zoekt op het internet, heeft hij of zij 60% kans om op een salafistische website terecht te komen.”¹⁸² De voorbije jaren was

weliswaar een daling in volume van officiële propaganda van IS merkbaar. De terreurgroep verloor zijn eigen infrastructuur en verschillende sociale mediaplatformen stonden vaker vijandig tegenover het misbruik van hun diensten door de groep.¹⁸³ Deze daling in officiële propaganda werd echter gedeeltelijk aangevuld door gerecycleerd en door supporters gegenereerd materiaal.¹⁸⁴

Het internet speelt echter ook een cruciale rol bij de andere vormen van gewelddadige radicalisering. Over het algemeen gebruiken extremistische groepen en personen, ongeacht hun ideologie, een breed spectrum aan online platformen om hun propaganda te verspreiden en nieuwe leden te rekruteren. Toch lijkt de online dimensie bij sommige groepen sterker aanwezig dan bij andere. Bij een aantal rechts-extremistische bewegingen vervangt het internet fysieke netwerken.¹⁸⁵ Het internet speelt ook een cruciale rol bij een aantal bewegingen die strijden voor *single issues*, zoals dierenrechtenextremisten en de incel-beweging. Sociale media verbinden dan de afzonderlijke leden in deze losse netwerken met elkaar en helpen bij het vormen van een gemeenschap.¹⁸⁶

Een soortgelijke kanttekening als bij fysieke wervingslocaties is ook nodig wat betreft online rekrutering en mobilisatie. Het internet en sociale media spelen slechts een faciliterende rol in een complex radicaliseringsproces: ze kunnen kansen om te radicaliseren vergroten en individuen een grotere mogelijkheid bieden dan offline interacties om hun bestaande overtuigingen te bevestigen.¹⁸⁷ Zodoende kan het internet een belangrijke rol spelen *“in het vergemakkelijken van het radicaliseringsproces; het kan het echter niet alleen besturen.”*¹⁸⁸ Om deze redenen is het belangrijk dat een preventief radicaliseringsbeleid dat zich richt op het internet gezien wordt *“als een strijd tegen mogelijkheden voor geweld, eerder dan een strijd tegen het uiten van radicale ideeën en gedachten”*.¹⁸⁹

De omgevingsanalyse samengevat

Het omgevingsbeeld wijst erop dat de potentiële dreiging van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen vandaag diffuser en minder eenduidig is dan enkele jaren geleden. Naast extremistische groeperingen komt het gevaar vandaag bijvoorbeeld ook van *lone actors*, wat extra uitdagingen voor een preventief en repressief radicaliseringsbeleid met zich mee kan brengen. De grootste uitdaging komt in Vlaanderen nog steeds uit jihadistische hoek. Toch zijn ook andere vormen van gewelddadige radicalisering steeds meer aanwezig: zowel traditionele vormen van ideologisch extremisme (links- en rechts-extremisme) alsook nieuwe vormen doen zich voor. Daarnaast maakt het omgevingsbeeld duidelijk dat terroristisch geweld slechts het topje van

de ijsberg is: extremistische gewelddaden worden niet altijd als terrorisme beschouwd en veroordeeld. Extremisme kan, naast een dreiging op korte termijn in geval van geweldpleging, ook op lange termijn een uitdaging vormen voor de democratische rechtsstaat.

Gewelddadige radicalisering in Vlaanderen blijft sterk verbonden aan ontwikkelingen in het buitenland. De hergroepering van IS in Irak en de heropkomst van Al Qaeda kunnen belangrijke gamechangers zijn en leiden tot een heropflakking van jihadisme in ons land. Ook aanhangers van andere ideologische strekkingen namen de voorbije jaren deel aan gewapende conflicten in het buitenland. Daarnaast kunnen conflicten in het buitenland ook spanningen en gewelddadige confrontaties tussen diasporagroepen in België versterken.

Uit deze omgevingsanalyse kwamen ook enkele belangrijke bevindingen over de aard en verschijningsvorm van de diverse soorten van gewelddadige radicalisering naar voren. Deze vaststellingen zullen meegenomen worden in de evaluatieve toets van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering in de volgende sectie. In eerste instantie blijkt uit de analyse dat er sprake is van enkele belangrijke verschillen in de achtergrondfactoren van betrokkenen tussen de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. Waar het bij Syriëstrijders over het algemeen over jongeren of jongvolwassenen ging, merken we dat ideologisch extremisme zich meer verspreid over verschillende leeftijdscategorieën voordoet: jongeren vormen niet langer de enige groep kwetsbaar voor gewelddadige radicalisering. Ook merken we bij links- en rechts-extremisme een sterkere geografische spreiding over het land dan bij jihadistische radicalisering, waar de problematiek beperkt bleef tot een aantal gemeenten.

Daarnaast valt ook de belangrijke rol van het internet in gewelddadige radicalisering op. Extremistische acties gebeuren steeds vaker op het internet, zoals online haatspraak en intimidatie van tegenstanders. Het internet herbergt naast steeds toegankelijke salafistische en jihadistische propaganda, ook een breed spectrum aan online platformen met rechts- en links-extremistisch propaganda- en rekruteringsmateriaal. Verder wijst de analyse ook op het belang van mentale gezondheidszorg in de preventie van radicalisering. Het samengaan van mentale problemen en sociaal isolement lijkt een rol te spelen in het radicaliseringsproces bij *lone actors*, een vorm van gewelddadige radicalisering die aan belang wint.

3. Richtingwijzers voor een preventief beleid en evaluatieve toets van het actieplan

In dit tweede deel van de analyse voeren we een evaluatie uit van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. We kijken hier in welke mate het actieplan aansluit bij de huidige noden en uitdagingen wat betreft gewelddadige radicalisering. We trachten in het bijzonder een antwoord te bieden op de volgende vragen: Welke elementen in het actieplan blijven adequaat voor de preventie en aanpak van de actuele aard en verschijningsvormen van gewelddadige radicalisering? Welke aspecten komen in het huidige actieplan niet aan bod? Worden bepaalde aspecten best aangepast om beter in te spelen op de veranderde context van gewelddadige radicalisering?

In deze evaluatieve toets volgen we de opmaak van het actieplan. Na een eerste kijk op het verklarende kader over radicaliseringsprocessen en de beïnvloedende factoren ervan, staan we stil bij elk van de vijf beleidslijnen afzonderlijk. We bekijken telkens eerst kort de keuzes die in het actieplan worden gemaakt. Daarna bespreken we deze keuzes in het licht van de bevindingen uit de omgevingsanalyse, de relevante wetenschappelijke literatuur, en de gepercipieerde noden van de geïnterviewde sleutelfiguren.

3.1. Verklarend kader van processen van gewelddadige radicalisering in het actieplan

Aan de basis van elk beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering liggen ideeën over de oorzaken en factoren achter het radicaliseringsproces.¹⁹⁰ Hoofdstuk 1 wees er al op dat het Vlaams actieplan geen omstandig theoretisch model over het radicaliseringsproces en de mogelijke invloeden erop ontwikkelt. Toch vinden we in de uitwerking van het actieplan wel verschillende verklarende factoren terug. Deze komen bijvoorbeeld tot uiting in het betrekken van de diverse beleidsdomeinen en de keuze voor specifieke acties. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan individuele en sociaal-psychologische factoren en in mindere mate gekeken naar groepsprocessen en maatschappelijke invloeden. Het verklarende kader in het actieplan weerspiegelt ook duidelijk de context waarin het beleid werd opgezet: de beïnvloedende factoren die worden uitgewerkt, reflecteren (wat geweten was over) de radicaliseringsprocessen van Syriëstrijders en andere jihadistische actoren. Volstaan deze factoren ook om de actuele radicaliseringsproblematiek te verklaren of zijn bepaalde verklarende aspecten afwezig? Oefenen dezelfde factoren ook een invloed uit op het radicaliseringsproces bij andere vormen van gewelddadige radicalisering?

De wetenschappelijke literatuur wijst op sterke overeenkomsten in het radicaliseringsproces bij verschillende vormen van gewelddadige radicalisering, in het bijzonder wat betreft beïnvloedende factoren op het micro- en mesoniveau.¹⁹¹ Terugkerende *push*-factoren bij verschillende vormen van gewelddadige radicalisering zijn problematische gezinssituaties, slechte economische omstandigheden, aanvaringen met geweld, het gevoel een buitenstaander te zijn, en ontwikkelings- en identiteitsvraagstukken.¹⁹² Deze aspecten kunnen leiden tot een zoektocht naar identiteit en verbondenheid. De aantrekkingskracht van het extremistische milieu (de *pull*-factor) ligt dan in de mogelijkheden die het aan personen bij die zoektocht biedt tot verbondenheid en identiteit.

Onderzoek wijst er echter op dat maatschappelijke factoren bij de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering wel een andere inhoudelijke invulling krijgen. Bij rechts- en links-extremisme bijvoorbeeld spelen migratie, economische instabiliteit en (relatieve) sociaal-economische deprivatie een rol in het radicaliseringsproces. Verder wordt in de literatuur ook gewezen op tegenstellingen tussen ideologische opponenten: jihadistische aanslagen spelen een rol in de voedingsbodem van rechts-extremisme en confrontaties tussen aanhangers van deze laatste strekking en links-extremisten kunnen dan weer leiden tot uitingen van geweld.¹⁹³ Ook trendy politieke en maatschappelijke kwesties (zoals thema's van de gele hesjes- en *Black Lives Matter*-bewegingen) worden bij de diverse vormen van gewelddadige radicalisering gebruikt als motief voor het overgaan tot geweld, zij het dat ze op een diverse manier ingevuld worden.¹⁹⁴

Dit wil zeggen dat de (al dan niet geëxpliciteerde) aandacht in het actieplan voor individuele en sociaal-psychologische factoren zinvol blijft en ook van toepassing kan zijn op andere vormen van gewelddadige radicalisering. De voorgaande hoofdstukken wezen echter op de noodzaak van een grotere aandacht voor beïnvloedende factoren op het meso- en macroniveau. Groepsprocessen en maatschappelijke factoren spelen een belangrijke rol in het radicaliseringsproces, maar komen slechts beperkt aan bod in het huidige actieplan. Het is wel zo dat een Vlaams radicaliseringsbeleid bij het aanpakken van structurele socio-economische en geopolitieke processen op het (inter)nationale niveau op zijn limieten botst. Dit zijn factoren waarop een Vlaams en zelfs federaal beleid niet veel invloed heeft. Toch is hier enige bewegingsruimte mogelijk voor de Vlaamse overheid: radicaliseringsprocessen zijn sterk afhankelijk van hoe deze globale processen lokaal vertaald en door individuen gepercipieerd worden (zie hoofdstuk 1).

Een belangrijk aandachtspunt is verder de versnellende en faciliterende rol die het internet, en in het bijzonder sociale media, kunnen spelen in het radicaliseringsproces. Zo spelen digitale groepsdynamieken een steeds belangrijkere rol in

radicalisering. Bij de Syriëstrijdersproblematiek zagen we nog in een combinatie van online en offline groepsdynamieken een verklaring waarom groepen jongeren soms plots radicaliseerden en naar Syrië of Irak trokken om zich aan te sluiten bij jihadistische bewegingen. Vaak kenden deze jongeren elkaar al of kwamen ze op school, sportverenigingen of op straat met elkaar in contact. Tegelijkertijd speelde ook online *peer pressure* een rol, denk bijvoorbeeld aan de *selfies* en *posts* op sociale media van Belgische strijders in Syrië die anderen beïnvloedden en aanspoorden om ook te vertrekken.¹⁹⁵ Vandaag zien we echter dat het online socialiseringsproces fysieke contacten en groepsvorming soms helemaal vervangt. Dit is in het bijzonder het geval wat betreft het radicaliseringsproces bij enkele *single issues* groeperingen, sommige rechts-extremistische bewegingen en *lone actors*.¹⁹⁶

In het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering wordt daarentegen, behalve via de financiering van enkele kleinschalige projecten, weinig aandacht besteed aan de online dimensie van het radicaliseringsproces. De wetenschappelijke literatuur duidt nochtans op het nut van een *bottom-up* online preventiebeleid op dit vlak. Een preventieve aanpak maakt het mogelijk op te treden tegen online activiteiten die binnen de wetgeving blijven van extremistische groeperingen. Deze kunnen niet verboden of verwijderd worden door middel van repressieve middelen, maar oefenen toch een belangrijke toxische invloed uit.¹⁹⁷ Inzetten op online preventie is ook noodzakelijk omdat de online en offline dimensies steeds meer in elkaar overvloeien. Dit is niet alleen zo voor de handelingen van extremistische groeperingen, ook veel gewone mensen maken steeds minder een onderscheid tussen hun online en offline leefwereld. Bestaande preventiemechanismen (zoals de structuren voor vroegdetectie) richten zich daarentegen bijna uitsluitend op het offline leven.¹⁹⁸ Eerstelijns werkers hebben door middel van versterkte samenwerking in de preventie van radicalisering steeds vaker zicht op de verschillende levensdomeinen van een persoon die ze opvolgen, met uitzondering van het online gebeuren rond de persoon. Dit creëert een artificieel onderscheid tussen de offline en online leefwereld dat in werkelijkheid niet of nauwelijks bestaat.

Een online beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering?

Hoe kan een online beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering eruitzien? Wat zijn de randvoorwaarden om zo'n beleid potentieel doeltreffend te maken? Welke actoren kunnen hierbij betrokken worden?

Een online preventief beleid kan een rol spelen in verschillende domeinen van de preventie van (gewelddadige) radicalisering. Er kan ingezet worden

op bewustmaking rond online extremisme, bijvoorbeeld door gebruikers te wijzen op de ideologische inhoud en strategische dimensie van (soms onschuldig lijkende) polariserende en extremistische inhoud en tactieken (zoals *trolling* en *fake news*).¹⁹⁹ Andere initiatieven kunnen zich richten op het versterken van digitale mediageletterdheid of kritische media-educatie alsook op het aanleren van een online debatacultuur.²⁰⁰ Verder kan het ook zinvol zijn de juridische aspecten van online haatspraak op punt te stellen en het bewustzijn hierover te vergroten bij slachtoffers. Daarnaast zijn er ook opties om het bestaande preventieve beleid verder in te zetten tegen online extremisme. Eerstelijns werkers die voornamelijk actief zijn in de offline wereld kunnen hun huidige werking (deels) vertalen naar de online dimensie. Een aantal initiatieven in het buitenland rond digitaal jeugd- en straathoekwerk kunnen daarbij tot inspiratie dienen. Eerstelijns werkers kunnen bijvoorbeeld ook op het internet een rol spelen bij het tegengaan van sociale isolatie, of werken rond identiteitsvraagstukken en persoonlijke ontwikkeling.²⁰¹

De overheid kan een belangrijke rol spelen in de opzet van een online preventiebeleid, bijvoorbeeld wat betreft het verduidelijken van organisatorische, ethische en veiligheidskwesties rond digitale eerstelijns werking. Duidelijke richtsnoeren zijn nodig wat betreft privacy en gegevensbeveiliging voor digitale interventies, maar ook om te zorgen dat de online en fysieke veiligheid van eerstelijns werkers niet in gevaar komt.²⁰² Verder kan de overheid een rol spelen in het voorzien van een vormingsaanbod voor eerstelijns werkers die zich op sociale media willen inzetten. Hierbij kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan het verstrekken van basiskennis over digitale eerstelijns werking (bijvoorbeeld tools en technieken die beschikbaar zijn om aan digitale *outreach* te doen, de werking en organisatie van sociale media platformen, regelgeving rond het verzamelen van gegevens), maar ook rond het herkennen van en omgaan met online risicofactoren. Verder wordt ook gewezen op het belang van rolverduidelijking bij online eerstelijns werk (bijvoorbeeld welke lokale instanties zijn verantwoordelijk om in te grijpen bij online extremistische uitingen? Wanneer en naar wie kan best doorverwezen worden?).²⁰³

3.2. Coördinatie en samenwerking

Het versterken van coördinatie en samenwerking vormt een belangrijke pijler in het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Inzetten op coördinatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken

actoren blijkt, zo stellen Wim Hardyns, Lieven Pauwels en Janne Thys in het eerste hoofdstuk, een adequate maatregel. Gewelddadige radicalisering wordt immers bepaald door een grote diversiteit aan factoren en een geïntegreerde aanpak van het fenomeen is daarom nodig.

Het actieplan zet in eerste instantie in op het versterken van intersectorale samenwerking en coördinatie (actie 1). Er werden de voorbije jaren een aantal structuren op poten gezet die een gecoördineerd beleid tussen de relevante beleidsdomeinen nastreven, zowel op het lokale niveau (bijvoorbeeld de LIVC-R's) als op het bovenlokale niveau (bijvoorbeeld het Vlaams Platform Radicalisering). Hierbij wordt gestreefd naar het betrekken van een breed veld aan (sociale) beleidsdomeinen, waaronder onderwijs, welzijn, werk, cultuur, jeugd en sport. Verder wordt ook aandacht besteed aan de afstemming binnen de beleidsdomeinen die betrokken zijn bij de uitvoering van het actieplan door onder meer het bevorderen van coördinatie en overleg binnen de sectoren jeugd(welzijns)werken en onderwijs. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de samenwerking met belangrijke actoren op het federale en Europese niveau (acties 2 en 3).

De interdisciplinaire samenwerking die wordt nagestreefd in het huidige beleid blijft een adequate keuze voor de omgang met actuele verschijningsvormen van gewelddadige radicalisering. De wetenschappelijke literatuur over links- en rechts-extremisme duidt bijvoorbeeld op het belang verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus te betrekken om de complexe en kruisende noden van geradicaliseerde individuen te behandelen.²⁰⁴ Er wordt in het bijzonder gewezen op de cruciale rol van sociale beleidsdomeinen, omdat problemen van sociale en maatschappelijke uitsluiting, zoals een moeilijke toegang tot de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het onderwijs een voedingsbodem kunnen vormen bij de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering.²⁰⁵ In de omgevingsanalyse zagen we ook dat sociale isolatie, werkloosheid en mentale gezondheidsproblemen een belangrijke rol kunnen spelen in de voedingsbodem bij *lone actors*, ongeacht hun ideologische achtergrond. Daarnaast blijven ook de beleidsdomeinen cultuur en onderwijs van belang, onder meer omdat ze kunnen helpen het mens- en maatschappijbeeld verbreden.²⁰⁶ Ook het beleidsdomein sport blijft relevant voor de omgang met de huidige radicaliseringsproblematiek: sport kan een gezonde uitlaatklep vormen voor individuen en kan bruggen helpen slaan tussen verschillende gemeenschappen en zo de sociale cohesie versterken. Aan de andere kant zijn sportevenementen en -verenigingen ook soms een target van extremistische rekruteringsstrategieën.²⁰⁷

Het nut van de huidige interdisciplinaire samenwerking in de LIVC-R's werd ook bevestigd in een van de interviews: zo blijkt dat sommige LIVC-R's zich reeds

inzetten voor de aanpak van verschillende vormen van gewelddadige radicalisering.²⁰⁸ Wel kan het zinvol zijn sterker in te zetten op het betrekken van beleidsdomeinen die een invloed kunnen uitoefenen op volwassenen, zoals werk en welzijn. Zoals blijkt uit de eerste sectie van dit hoofdstuk trekken andere vormen van gewelddadige radicalisering ook volwassenen aan, terwijl momenteel nogal sterk wordt ingezet op actoren uit het onderwijs en jeugd(welzijns)werk.

Een ander aandachtspunt is de afstemming tussen het Vlaamse en federale niveau. In enkele interviews werd gewezen op de belangrijke stappen die de voorbije jaren gezet werden om deze samenwerking en informatiedoorstroming te verbeteren. Sommige respondenten wezen echter ook op een aantal uitdagingen,²⁰⁹ in het bijzonder de informatiedoorstroming tussen de deradicaliseringsambtenaren en de federale dienst DG Penitentiaire Inrichtingen.²¹⁰ Deze samenwerking is des te meer noodzakelijk gezien de blijvende uitdaging van radicalisering in gevangenissen en gezien de nieuwe uitdaging van de groep gedetineerden veroorzaakt voor terroristische activiteiten die in de (nabije) toekomst zal vrijkomen. Knelpunten in de samenwerking tussen de Vlaamse en federale overheden blijken ook te bestaan met betrekking tot de LIVC-R's:

"Het wettelijke kader rond de LIVC-R's is niet helemaal duidelijk. Er was een Samenwerkingsakkoord tussen de federale en de regionale overheden in de maak om alle juridische knelpunten en onduidelijkheden te regelen, maar dat proces is stilgevallen na de val van de federale regering. Op Vlaams niveau wordt wel werk gemaakt van een nieuw decretaal kader, maar je blijft dan nog steeds op bepaalde juridische grenzen botsen, bijvoorbeeld rond de problematiek van het gedeelde beroepsgeheim."²¹¹

Een laatste aandachtspunt bij deze beleidslijn heeft betrekking op de versterkte en zich verdiepende internationalisering die zich voordoet bij verschillende extremistische strekkingen. Het actieplan tracht de samenwerking met andere landen en regio's te versterken, maar deze uitwisseling en kennisdeling blijft beperkt tot afstemming in het kader van initiatieven van de Europese Commissie of tot domeinspecifieke kennisdeling, bijvoorbeeld in wat betreft de beleidsdomeinen onderwijs of jeugd.

3.3. Ondersteunen van de lokale aanpak

Radicalisering speelt zich vaak af binnen de lokale setting. Lokale autoriteiten bevinden zich daarom in een unieke positie om het fenomeen tegen te gaan. Het Vlaamse beleid erkent de vooraanstaande positie van lokale actoren op dit vlak.

Het actieplan richt zich dan ook op het ondersteunen van lokale besturen, onder meer door het bieden van financiële steun aan gemeenten die te maken hebben met de radicaliseringsproblematiek, het verlenen van advies door de VVSG en het organiseren van overleg tussen lokale en Vlaamse ambtenaren en organisaties (actie 4). Naast de ondersteuning van lokale besturen wordt ook aandacht besteed aan het versterken van lokaal verankerde hulpverlening en begeleiding (actie 5).

Het ondersteunen van de lokale aanpak in het actieplan kan beschouwd worden als een adequate maatregel, die aansluit bij de wetenschappelijke literatuur over de preventie van diverse vormen van gewelddadige radicalisering. De literatuur wijst op de vooraanstaande positie van lokale actoren omdat ze kunnen inspelen op de levenswereld van mensen die deel uitmaken van een extremistisch milieu of er kwetsbaar voor zijn. Dit kan door onder meer lokale (interdisciplinaire) werkvormen op te stellen, lokaal dialoog te promoten, verschillende gemeenschappen samen te brengen, en het lokale maatschappelijke middenveld te versterken.²¹² In de literatuur over de preventie van rechts- en links-extremisme wordt ook gewezen op de belangrijke rol van lokale besturen, inclusief de lokale politie, in het beheer van de openbare orde. Zoals we in de omgevingsanalyse reeds zagen, kunnen extremistische demonstraties en tegendemonstraties uitlopen op ernstig geweld, aanzienlijke verstoringen van de openbare orde met zich meebrengen en een grote impact hebben op omwonenden.²¹³

Uit de literatuur en de interviews komen echter enkele bijkomende aandachtspunten naar voor in het licht van de actuele context van gewelddadige radicalisering. Een eerste uitdaging komt voort uit de sterke geografische concentratie in de uitwerking van het actieplan. Zo kiest het actieplan expliciet voor de ondersteuning van enkele gemeenten die geconfronteerd werden met grote(re) aantallen Syriëstrijders. Alhoewel dit sterk aansloot bij de context in de periode 2015-2017, vergt de spreiding van andere vormen van gewelddadige radicalisering over heel Vlaanderen (alook de aanwezigheid van rechts-extremisme in plattelandsgemeenten) een geografische verbreding van de maatregelen.

Verder is er ook ruimte voor meer ondersteuning van lokale politiediensten, gelet op hun cruciale rol in de omgang met radicalisering. Die betreft in het bijzonder het beheer van de openbare orde, maar kan ook worden uitgespeeld door middel van *community policing*. De positieve effecten van dit laatste in de preventie van verschillende soorten van criminaliteit werd in hoofdstuk 1 reeds opgemerkt. Een aantal respondenten²¹⁴ wezen in dit opzicht op een afgenomen inzet op politionele buurtwerking, terwijl die een duurzame en ideologie-overschrijdende manier van werken in de strijd tegen radicalisering betekent: "Netwerken maakt het mogelijk om vertrouwen te winnen, info te delen, zaken recht te zetten, antennes en voelsprietten

uit te zetten en signalen door te geven.”²¹⁵ De verminderde aandacht voor politionele buurtwerking heeft er echter voor gezorgd dat “de politie minder makkelijk in staat is in te spelen op signalen over rellen of radicalisering. Nu staat ze vaak een stapje achter.”²¹⁶ Andere obstakels voor een goede buurtwerking door de lokale politie in België zijn personeelwissels en een ondervertegenwoordiging van de plaatselijke bevolking in de lokale politiediensten.²¹⁷

Een derde aandachtspunt tot slot is de verdere ondersteuning van lokale besturen in het omgaan met samenscholingen van extremistische groepen, zoals neonazi- en skinheadconcerten. Wat momenteel nog een marginaal fenomeen is, lijkt wel aan een opgang bezig.²¹⁸ Lokale besturen en politiediensten zijn vaak niet op voorhand op de hoogte van de organisatie van zulke evenementen, omdat bijeenkomsten in het geheim plaatsvinden en de communicatie over plaats en tijdstip via gesloten kanalen verloopt. Bovendien zijn private vergaderingen volkomen vrij, waardoor de bestuurlijke overheden deze vergaderingen niet kunnen verhinderen.²¹⁹ Toch zijn er enkele mogelijkheden om hier preventief rond te werken. Zo kan het nuttig zijn lokale autoriteiten zoals burgemeesters te ondersteunen in het omgaan met zulke bijeenkomsten, bijvoorbeeld door middel van een draaiboek waarin gemeenten hun goede praktijken kunnen uitwisselen.²²⁰

3.4. Organiseren van een persoonsgerichte aanpak

Persoonsgericht werken vormt de derde pijler van het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Geradicaliseerde individuen worden opgevolgd door middel van een aantal mechanismen die betrekking hebben op verschillende fasen van het radicaliseringstraject. Zo wordt opvolging voorzien in een vroeg stadium van radicalisering (bijvoorbeeld door middel van vroegdetectie in de LIVC-R's), maar ook na het plegen van al dan niet extremistische feiten (zowel tijdens de detentie als na het uitzitten van een straf). De persoonsgerichte structuren in het actieplan, in het bijzonder de LIVC-R's alsook de aanpak in het gevangeniswezen, hanteren een interdisciplinaire benadering waarbij verschillende sociopreventieve en hulp- en dienstverleningsactoren bijeen worden gebracht.²²¹ In het kader van deze overlegstructuren wordt aandacht besteed aan zowel cognitieve als praktische ondersteuning van de opgevolgde individuen.²²²

Het ondersteunen van een persoonsgerichte aanpak kan beschouwd worden als een adequate maatregel die ook zinvol is voor de omgang met verschillende vormen van gewelddadige radicalisering. Deze aanpak lijkt aan te sluiten bij goede praktijken van zogenaamde exitprogramma's die in de jaren 90 in Scandinavië en Duitsland werden opgezet om de groeiende problematiek rond neonazi- en

skinheadbewegingen aan te pakken.²²³ In deze opvolgingstrajecten wordt vaak een focus op zowel cognitieve als praktische aspecten van re-integratie gehanteerd. Behalve aan ondersteuning door psychiaters en psychologen, maar ook aan kritische gesprekken over maatschappelijke vraagstukken en conflictresolutie, wordt bijvoorbeeld ook aandacht besteed aan het ondersteunen bij de praktische opbouw van een nieuw leven.²²⁴ Verder staat de rol van de mentorfiguur ter begeleiding van de geradicaliseerde persoon centraal in deze opvolgingstrajecten. In sommige programma's nemen voormalige extremisten deze mentorrol op (wat enigszins vergelijkbaar is met de werking van de moslimconsulenten en de deradicaliseringsconsulenten in het Belgische gevangeniswezen). Hun persoonlijke ervaring met de extremistische scene kan hen een sterke geloofwaardigheid verlenen waardoor ze het vertrouwen van geradicaliseerden kunnen winnen en een zinvolle dialoog kunnen aangaan.²²⁵

Tegelijkertijd signaleren we ook omtrent deze beleidslijn enkele aandachtspunten. Uit de voornoemde exitstrategieën blijkt dat goede institutionele samenwerking en informatiedeling tussen de verschillende betrokken partners belangrijk zijn, net als de inbedding van deze programma's in de bredere (strafrechtelijke) keten.²²⁶ In een van de interviews werd echter gewezen op een gebrekkige informatiedoorstroming tussen de deradicaliseringsconsulenten en andere betrokken partners.²²⁷ De bezorgdheid over gebreken in de multidisciplinaire afstemming en informatiedeling rond individuele begeleidingstrajecten van geradicaliseerde gedetineerden wordt ook bevestigd in een recent evaluatie-onderzoek van de disengagementstrajecten.²²⁸ In dit onderzoek rees ook de vraag of de disengagementinitiatieven voldoende zijn opgenomen in de reguliere hulpverleningsdiensten, in het bijzonder wat betreft de trajectbegeleiding door de deradicaliseringsconsulenten.²²⁹

In de interviews werd verder gewezen op een gebrek aan middelen om geradicaliseerde gedetineerden degelijk op te volgen en te behandelen. Dat geldt zeker voor de hulp- en dienstverlening, wat een regionale bevoegdheid is.

“Toeleiding naar bijvoorbeeld Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's) is zeer moeilijk. Dat geldt voor iedereen, maar dus ook voor gedetineerden. Wij proberen de doelgroep van terugkeerders prioritair toe te leiden, maar daar blijft een spanning tussen vraag en aanbod. Hetzelfde geldt overigens voor andere activiteiten, zoals identiteitsontwikkeling of theologische ondersteuning. De middelen hiervoor zijn onvoldoende aanwezig.”²³⁰

Het gebrek aan toegang tot geestelijke gezondheidszorg is problematisch omdat heel wat personen die als geradicaliseerd bekendstaan, met psychologische

problemen kampen.²³¹ De nood aan psychologische begeleiding voor geradicaliseerden kan de komende jaren nog stijgen, gelet op het groeiende aantal *lone actors*, waarbij soms sprake is van psychosociale problemen (zie subsectie 2.2). Bijzondere ondersteuning kan ook nodig zijn voor de omgang met oorlogsgerelateerde trauma's waarmee sommige terugkeerders te maken hebben. Een goede hulp- en dienstverlening in het gevangeniswezen is verder ook cruciaal om detentieschade te voorkomen. Die kan immers recidivebevorderend werken, zoals in hoofdstuk 1 reeds werd opgemerkt.

Mogelijke valkuilen in de persoons- en doelgroepgerichte preventie van links- en rechts-extremisme

Bestaande mechanismen en structuren voor de preventie van gewelddadige radicalisering zijn vaak opgezet met het oog op religieus geïnspireerde radicalisering. Wanneer eerstelijnswerkers dit soort persoons- en doelgroepgerichte preventiemechanismen toepassen op andere vormen van radicalisering kunnen ze geconfronteerd worden met onverwachte moeilijkheden. De wetenschappelijke literatuur wijst op een aantal mogelijke valkuilen in dit opzicht.

Hoe signalen van rechts en links geïnspireerde radicalisering detecteren?

In de praktijk is de detectie van (of de bezorgdheid om) religieus geïnspireerde radicalisering vaak gelinkt aan een louter religieuze beleving, waarvan de tekenen over het algemeen duidelijk zijn voor eerstelijnswerkers. Signalen van rechts of links geïnspireerde radicalisering kunnen minder duidelijk herkenbaar zijn voor eerstelijnswerkers. Onderzoek wijst erop dat dit ertoe kan leiden dat signalen van rechts- en links-extremisme pas in een later stadium gedetecteerd worden.²³² Ook wordt er in de literatuur op gewezen dat signalen van rechts of links geïnspireerde radicalisering niet altijd als risico bestempeld worden. Een recente studie van de Universiteit van Utrecht over de detectie van radicalisering door Nederlandse jeugdwerkers stelde dat rechts- en links-extremisme of vormen van nationalisme vaak geen argwaan opwekken: *“Jongeren die de islam ideologisch sterk steunen werden vaak gekenmerkt als ‘aan het wegglijpen’ (...) Uitspraken over intolerantie, haat en non-solidariteit door bijvoorbeeld potentiële extreemrechtse extremisten worden afgedaan als discriminatie en ‘gewoon dom’.”*²³³

Hoe meerderjarigen bereiken?

Het actieplan richt zijn aandacht voornamelijk op jongeren. We zien dit zowel in de uitvoering van diverse acties als in de sterke nadruk op de onderwijs- en jeugd(welzijns)sector. De focus op jongeren is legitiem (jongeren zijn vaak vatbaarder en kwetsbaarder voor extremistisch gedachtegoed) en weerspiegelt de context waarin het beleid werd opgezet (Syriëstrijders waren voornamelijk jongeren en jongvolwassenen). Maar links- en rechts-extremisme zijn niet enkel een jongerenprobleem. Dit stemt tot nadenken over hoe volwassen doelgroepen te bereiken. Onderzoek wijst op het risico dat bestaande preventiemechanismen gericht op personen over wie er zorgwekkende signalen zijn, meerderjarigen moeilijker kunnen bereiken *“omdat zij minder onder invloed staan van ouders of school, minder zichtbaar zijn in het stedelijk netwerk van onder meer jeugdwerk, en dat het hulpverleningsaanbod voor volwassenen beperkt is.”*²³⁴

Wat zijn kwetsbare doelgroepen?

Bestaande preventiemechanismen en -initiatieven richten zich vaak op moslim- of migrantengemeenschappen. Het begrip ‘gemeenschap’ kan bruikbaar overkomen met betrekking tot etnische en religieuze minderheden, maar dat is in mindere mate zo wanneer het toegepast wordt op blanke meerderheidsgemeenschappen. Welke ‘gemeenschap’ moeten initiatieven voor de preventie van rechts-, links- of *single issue* extremisme aanspreken? Het identificeren en benoemen van zulke ‘gemeenschappen’ houdt ook risico’s op verdere vervreemding in, in het bijzonder wanneer simplistische of stigmatiserende verwijzingen worden gebruikt.²³⁵

3.5. Versterken van kennis en expertise

De vierde beleidslijn van het Vlaams actieplan benadrukt de noodzaak om de relevante kennis en expertise over de preventie van gewelddadige radicalisering te versterken.²³⁶ Zo zet het actieplan ten eerste in op het voeren van wetenschappelijk onderzoek gericht op het in kaart brengen van radicalisering en polarisering, het inventariseren van bestaand onderzoek en meetinstrumenten, en het evalueren van het gevoerde beleid (actie 7). Ten tweede wil het actieplan kennis verstrekken via vormingen, toegankelijk verspreidingsmateriaal en ondersteuningsstructuren en -personen in relevante diensten (acties 8, 9 en 10). Hierbij wordt vooral gemikt op het ondersteunen van eerstelijnswerkers, zoals leerkrachten, jeugdwerkers,

hulpverleners en gevangenispersoneel. Behalve aan het vormen van deze meer 'klassieke' eerstelijns werkers, besteedt het actieplan ook aandacht aan het vormen en professionaliseren van imams en moskeeverenigingen, gelet op de belangrijke rol die ze kunnen spelen in de preventie van jihadistische radicalisering (actie 11).

Het versterken van kennis en expertise is en blijft een adequate maatregel van het actieplan. De eerdere hoofdstukken in dit boek suggereerden dat bij eerstelijns werkers en betrokken ambtenaren sprake zou zijn van een versterkte kennisbasis en dat zowel handelingsverlegenheid als handelingsdrang zouden verminderd zijn. Tegelijkertijd blijven er enkele aandachtspunten bestaan, vooral met het oog op een blijvend adequaat kennis- en vormingsaanbod. Ook in de omgang met ideologische vormen van gewelddadige radicalisering blijkt deze beleidslijn inzake het versterken van kennis en expertise broodnodig. De onevenwichtige focus op religieus gewelddadige radicalisering in onderzoek over radicalisering heeft geleid tot een algemeen gebrek aan kennis over en inzicht in andere vormen van gewelddadige radicalisering en wat adequate manieren zijn om ze te bestrijden.²³⁷ Vooral over de achtergrondfactoren van de betrokkenen bij links- en rechts-extremisme en de voedingsbodem die mensen drijft er deel van uit te maken, blijkt er meer kennis nodig.²³⁸

De nood aan een groter aanbod van vormingen rond rechts- en links-extremistische radicalisering werd ook bevestigd in de andere hoofdstukken in dit boek. Een goede beeldvorming is essentieel om verschillende redenen. Ze biedt op de eerste plaats aanknopingspunten voor de uitwerking van een goed preventief beleid. Daarnaast speelt ze een cruciale rol in de bewustmaking over de fenomenen en de dreiging die ervan uitgaat, zowel bij veiligheidsdiensten als bij eerstelijns werkers.²³⁹ Onderrapportering van extremistische geweldsmisdrijven kan tot slot leiden tot een vertekend dreigingsbeeld en tot systematische onderfinanciering van inspanningen om het fenomeen te bestrijden.²⁴⁰

Een tweede aspect waarover meer structurele kennisopbouw en -verspreiding nodig is, is de digitale dimensie van gewelddadige radicalisering. Heel wat eerstelijns werkers blijken immers niet over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken om op adequate manier om te gaan met online uitingen van gewelddadige radicalisering. Zo worden rechts-extremistische boodschappen of inhoud op het internet vaak gepresenteerd in gecodeerde taal en humor (bijvoorbeeld *memes*), wat het soms moeilijk maakt voor eerstelijns werkers om inzicht te krijgen in wat er aan de hand is.²⁴¹ Tegelijkertijd lijkt er een gebrek te zijn aan een adequaat opleidingsaanbod of aan financiële middelen om zo'n aanbod uit te werken.²⁴² Het blijkt daarom nodig om naast de continuering van bestaande elementen uit het huidige vormingsaanbod (zoals opleidingen over polarisering en

mediawijsheid of praktische aspecten van eerstelijnswork zoals het omgaan met het beroepsgeheim), in te zetten op de versterking van kennis en expertise over diverse online vormen en uitingen van gewelddadige radicalisering.

Een bijkomend aspect waaraan het actieplan momenteel weinig aandacht besteedt, is de ondersteuning van eerstelijnsworkers door het bieden van vormen gericht op hun eigen bescherming. Zowel de literatuur als enkele respondenten in dit onderzoek wijzen erop dat eerstelijnsworkers die zich engageren in de preventie van rechts- en links-extremisme soms worden blootgesteld aan online en offline intimidatie en fysiek geweld.²⁴³ Het kan daarom zinvol zijn om praktijkworkers te begeleiden door praktisch advies en om daar middelen voor beschikbaar te stellen. Voorbeelden van nuttige thema's inzake advies en vormen zijn het al dan niet betrekken van de wetshandhaving, het omgaan met agressie en het aangaan van verbindende communicatie.²⁴⁴

In het huidige beleid wordt aandacht besteed aan het ondersteunen en professionaliseren van imams en moskeeverenigingen. Er bestaan echter nog andere praktijkworkers die tot dusver niet betrokken waren bij het beleid maar die een belangrijke rol kunnen spelen in de preventie van gewelddadige radicalisering. In de subsectie over de persoonsgerichte aanpak leerden we reeds dat voormalige extremisten een gelijkaardige rol kunnen opnemen in de preventie van radicalisering en bij disengagementtrajecten. Onderzoek toont echter aan dat initiatieven met voormalige extremisten ook nood hebben aan (financiële) ondersteuning en professionalisering.²⁴⁵ Een duidelijk omlijnde werk- en beoordelingskader is ook cruciaal in dit soort initiatieven: het gebrek hieraan kan averechts effect hebben en zelfs radicalisering, inclusief bij de voormalige extremist zelf, in de hand werken.²⁴⁶

3.6. Mobiliseren van het middenveld

Beleidslijn vijf is toegespitst op diverse aspecten die kunnen teruggevoerd worden op vier verschillende actielijnen: (i) betrekken en ondersteunen van ouders, familie en kennissen; (ii) ruimte bieden voor dialoog; (iii) inzetten op tegengeluiden; en (iv) bevorderen van identiteitsontwikkeling. De uitvoering behelst diverse acties, waaronder het ondersteunen van lotgenotengroepen met families die geconfronteerd werden met radicalisering, het bevorderen van het lokale verenigingsleven met als doel verder in te zetten op interculturaliteit en het versterken van de sociale samenhang, en het terugdringen van online en offline haatspraak. Verder werden in het kader van deze beleidslijn twee projectoproepen gelanceerd. Deze leidden tot de financiering van zeven projecten rond positieve identiteits-

ontwikkeling bij jongeren en een aantal initiatieven rond maatschappelijke tegengeluiden via offline en online kanalen.

De aandacht voor deze vier actielijnen wordt ook als belangrijk beschouwd voor de omgang met diverse vormen van gewelddadige radicalisering. Uit goede praktijken in het kader van de bestrijding van rechts-extremisme leren we bijvoorbeeld dat lotgenotengroepen, in het bijzonder ouderverenigingen, een belangrijke rol kunnen spelen in de preventie van radicalisering en bij disengagement.²⁴⁷ Ook het bieden van ruimte voor dialoog en het inzetten op interculturaliteit in het Vlaamse actieplan zijn adequate maatregelen. Het faciliteren van (intercultureel) debat en dialoog kan helpen om percepties die aan de basis van het radicaliseringsproces liggen (in het bijzonder percepties van discriminatie, onrechtvaardige behandeling en relatieve deprivatie) bespreekbaar te maken.²⁴⁸ De focus op het bieden van maatschappelijke tegengeluiden blijft ook interessant voor de omgang met diverse vormen van gewelddadige radicalisering. In de literatuur over rechts-extremisme wordt bijvoorbeeld gewezen op inspirerende praktijken in dit opzicht.²⁴⁹ Zoals reeds in hoofdstuk 1 werd aangehaald, hangt het nut van dit soort initiatieven sterk af van de geviseerde doelgroep en de doelstellingen, alsook van de geloofwaardigheid van de boodschapper.²⁵⁰ Tot slot heeft de aandacht in het actieplan op positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren, waarbij de nadruk momenteel ligt op moslimjongeren (zoals bleek uit hoofdstuk 4), eveneens een meer algemene waarde. Identiteitsvraagstukken vormen, zoals ook eerder bleek in dit hoofdstuk, een van de kernelementen in het radicaliseringsproces bij verschillende vormen van gewelddadige radicalisering.²⁵¹

In de literatuur stoten we ook op een aantal aspecten die niet of nauwelijks in het huidige actieplan aan bod komen. Zo wordt er weinig aandacht besteed aan brede en maatschappelijke identiteitsproblematieken. Uit de omgevingsanalyse bleek nochtans dat verschillende extremistische bewegingen sterk inspelen op 'collectieve' identiteitsvorming. Salafistische groeperingen richten zich bijvoorbeeld op het bevorderen van een identiteit die louter gebaseerd is op de islam. Ook rechts-extremistische groeperingen trachten het debat over 'identiteit' over te nemen en te sturen op basis van een cultureel, etnonationalistisch of raciaal concept van identiteit.²⁵² Een sterke etnonationalistische identiteitsvorming kan dan weer bij een aantal diasporagroepen een risico tot radicalisering vormen. Sommige auteurs wijzen daarom op het nut in te zetten op een overkoepelende burgerlijke nationale identiteit, die gebaseerd is op respect voor de instellingen en wetten.²⁵³ Bestaande maatregelen in het actieplan in dit opzicht (bijvoorbeeld initiatieven rond actief en gedeeld burgerschap in beleidslijn 2) richten zich momenteel vooral op de inburgering en integratie van derdelanders en vluchtelingen.²⁵⁴

Ook de huidige aandacht voor het bieden van tegengeluiden kan verbreed worden. Verdere inspiratie op dit vlak kan men halen bij initiatieven in het buitenland die inzetten op informatiecampagnes rond (soms verborgen) extremistische boodschappen, het ophelderen van *fake news* en complottheorieën, en het tegengaan van haatspraak. Niet al deze initiatieven zijn geschikt vanwege ethische kwesties, onzekerheid over hun doeltreffendheid en het risico op negatieve neveneffecten.²⁵⁵ Toch kan er ook op een minder geladen manier gewerkt worden rond het bieden van tegengeluiden. Door bijvoorbeeld zelf een online aanbod omtrent veelvoorkomende vragen en zorgen bij Vlaamse moslimjongeren rond religieuze beleving te creëren, kan de overheid vermijden dat ze in hun zoektocht op het internet op salafistische informatie stoten. Verder werd er in de interviews op gewezen dat de overheid en politieke machthebbers een belangrijk tegengeluid kunnen bieden door coherente beleidsvorming en duidelijke communicatie inzake gevoelige thema's die door extremistische bewegingen vaak herleid worden tot simplistische narratieven. Hierbij werd verwezen naar migratiegerelateerde thema's alsook naar de terugkeer van de Belgische kinderen van FTF's die momenteel in Koerdische vluchtelingenkampen verblijven.²⁵⁶ Een respondent wees in dit opzicht op het belang polariserende debatten open te trekken:

“Je moet inspelen op emoties, voorbeelden geven, en het debat opentrekken. Bijvoorbeeld wat betreft de praktijktesten voor huisvesting. Veel mensen van Marokkaanse origine worden gediscrimineerd hierin, maar bijvoorbeeld ook alleenstaande vrouwen met kinderen. Het is belangrijk om aan de bevolking duidelijk te maken: ‘Het gaat ook over jou’”²⁵⁷

Een derde aspect dat momenteel niet aan bod komt in het actieplan, is aandacht op het versterken van het publieke bewustzijn over discriminatie en racisme. Het belang om hierop in te zetten komt vooral terug in de literatuur over de preventie van rechts-extremisme. Een onderzoek van de Duitse vereniging *Bertelsmann Stiftung* wijst op de mogelijkheid antiracismeregels op te leggen aan middenveldorganisaties met als doel maatschappelijke initiatieven van rechts-extremistische bewegingen in de kiem te smoren.²⁵⁸ Andere praktijken in de vermelde studie zijn gericht op het bevorderen van gelijke kansen binnen publieke instellingen, zoals het introduceren van een focus op antidiscriminatie in het opleidingsregime van ambtenaren.²⁵⁹

Ook slachtofferwerking en het ondersteunen van slachtoffers(verenigingen), een belangrijk aspect in de preventie van links- en rechts-extremisme, komen nauwelijks aan bod in het huidige Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. In het kader van beleidslijn vier werden wel twee projecten rond herstelgericht werken ondersteund (actie 9.1), waarbij verschillende groepen (zoals

lotgenoten, slachtoffers en daders) samen in dialoog gaan tegen polarisering en radicalisering. Op een gelijkaardige manier herstelgericht werken kan bijvoorbeeld ook zinvol zijn bij het omgaan met *hate speech* en haatmisdrijven.²⁶⁰ Ook kan ingezet worden op het versterken van politionele slachtofferbejegening en het op punt stellen en verduidelijken van de juridische of andere stappen die rond online haatspraak kunnen gezet worden. Deze aspecten kunnen niet alleen erkenning bieden aan slachtoffers, maar ook helpen om extremistische fenomenen beter in kaart te brengen.

Het belang van slachtofferwerking

Een rapport van de Verenigde Naties uit 2018 wees erop dat de omgang met slachtoffers van terrorisme in België nog aanzienlijke juridische en beleidsmatige aandacht vereist. Uit het rapport blijkt dat slachtoffers voortdurend worstelen in hun dagelijkse ervaringen in de gezondheidszorg, op het werk en in de administratieve omgevingen. Ook wordt gewezen op een gebrek aan expliciete erkenning van het post-traumatisch stresssyndroom als gevolg van een terreuraanslag en een te omslachtig verzekeringsstelsel.²⁶¹

Nochtans duidt de wetenschappelijke literatuur op het belang van ondersteuning van slachtoffers van extremistische of terreurdaden, zeker op medisch, financieel, psychologisch en emotioneel vlak, maar ook op dat van juridische bijstand en bescherming in de omgang met de pers.²⁶² Een goede ondersteuning van slachtoffers is belangrijk in de preventie van gewelddadige radicalisering en een gebrek eraan kan negatieve gevolgen met zich meebrengen. Dit laatste kan leiden tot revictimisatie en traumatisering, maar ook tot radicalisering bij slachtoffers en hun naasten.²⁶³ Een doeltreffende slachtofferwerking kan toekomstige incidenten voorkomen en de geweldspiraal doorbreken die bij cumulatief extremisme vaak ontstaat.²⁶⁴

Een goede ondersteuning en *empowerment* van slachtoffers(verenigingen) kan ook helpen een positief verhaal naar voren te brengen. Verschillende slachtoffers van terrorisme hebben in het verleden actief deelgenomen aan preventie-initiatieven of getracht een positieve boodschap te verspreiden (bijvoorbeeld als spreker in scholen, of door mee te werken aan verbindende of herstelgerichte initiatieven). Slachtofferbejegening is verder ook van belang voor het in kaart brengen van haatmisdrijven en extremistische gewelddaden. Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers van haatmisdrijven vaak geen melding doen omdat *“ze overtuigd zijn dat het melden van incidenten niets zal veranderen, deze gevallen alledaagse gebeurtenissen zijn, of dat ze de politie niet vertrouwen.”*²⁶⁵

Tot slot kan ook de aandacht in het actieplan voor het bieden van ruimte voor dialoog en debat naar een online dimensie vertaald worden. Het middenveld kan hierin een belangrijke rol spelen door bij te dragen aan de ontwikkeling van digitale veerkrachtsinstrumenten en mediageletterdheid.²⁶⁶ Digitale mediageletterdheid houdt in deze context *“veel meer in dan alleen het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens en wachtwoorden. Het is net zo belangrijk om [extremistische] narratieven te kunnen herkennen en deconstrueren, bronnen in twijfel te trekken en te herzien, en echo chambers te begrijpen en te doorbreken.”*²⁶⁷ Door bijvoorbeeld offline activiteiten te vertalen naar de digitale ruimte en proactief mee vorm te geven aan een versterkende en positieve internetomgeving, kan het middenveld *“mensen helpen bij het navigeren door de controversiële debatacultuur, de ‘ziel van de democratie’ – en hen bewustmaken van de grenzen waar het debat overgaat in agitatie en een verkalkte vijandigheid.”*²⁶⁸ Hierbij moet ook gemikt worden op volwassenen, aangezien jongeren niet de enige daders of ontvangers van haatspraak zijn op het internet.²⁶⁹

4. Besluit

Het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering hanteert een brede benadering van gewelddadige radicalisering. Ook in de inleidende mededeling bij het actieplan wordt meegegeven dat het plan zich op alle vormen van gewelddadige radicalisering richt. Toch zien we in de uitwerking en uitvoering van een aantal actielijnen een sterke aandacht voor religieus geïnspireerde radicalisering. Dit is begrijpelijk omdat de voorbije jaren de dreiging grotendeels uit deze hoek kwam. Sinds 2015-2017, de periode van de goedkeuring en laatste herwerking van het actieplan, is de context echter geëvolueerd en zijn nieuwe uitdagingen naar de voorgrond getreden. Dit hoofdstuk toetst het Vlaams actieplan daarom aan de actuele uitdagingen en noden inzake gewelddadige radicalisering.

In eerste instantie voerden we een omgevingsanalyse uit van de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering in Vlaanderen. Uit deze analyse bleek het dreigingsbeeld momenteel diffuser en minder eenduidig te zijn dan enkele jaren geleden. Naast extremistische groeperingen komt het gevaar vandaag bijvoorbeeld ook van *lone actors*, wat extra uitdagingen voor een preventief en repressief radicaliseringsbeleid met zich mee kan brengen. Daarnaast blijft niet alleen islamitische gewelddadige radicalisering actief, maar zijn ook andere vormen van gewelddadige radicalisering in opgang, onder meer links- en rechts-extremisme, alsook radicalisering gelinkt aan een aantal *single issues*. Bovendien bestaan er

naast overeenkomsten ook belangrijke verschillen tussen de diverse vormen van gewelddadige radicalisering. Zo blijkt dat links- en rechts-extremisme zich meer verspreid over verschillende leeftijdscategorieën voordoen en dat jongeren dus niet langer de enige kwetsbare doelgroep vormen. Daarnaast komen deze andere vormen van gewelddadige radicalisering in het hele land voor, waar het merendeel van de Syriëstrijders uit enkele gemeenten afkomstig was. Verder speelt de online dimensie een steeds grotere rol in operationele en strategische aspecten van extremistische bewegingen, zoals bijvoorbeeld in hun rekrutering en mobilisatie maar ook in de uitvoering van hun acties.

Het tweede deel van het onderzoek bestond uit een evaluatieve toets van het actieplan. We bestudeerden in het bijzonder in welke mate het actieplan aansluit bij de huidige noden en uitdagingen van gewelddadige radicalisering. Naast een analyse van het verklarende kader over radicaliseringsprocessen en de beïnvloedende factoren ervan in het actieplan, keken we naar de vijf beleidslijnen: inzetten op coördinatie en samenwerking, ondersteunen van de lokale aanpak, organiseren van een persoonsgerichte aanpak, versterken van kennis en expertise, en mobiliseren van het middenveld. De analyse wijst uit dat de aandacht voor deze vijf beleidslijnen een adequate keuze blijft voor de omgang met de huidige verschijningsvormen van gewelddadige radicalisering. Ook enkele inhoudelijke accenten in de beleidslijnen zijn zinvol voor de preventie en aanpak van diverse vormen van gewelddadige radicalisering, zoals de initiatieven rond positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren en het versterken van burgerschapscompetenties.

De evaluatietoets toont daarentegen ook aan dat bepaalde maatregelen ontbreken in het huidige beleid. Het actieplan besteedt bijvoorbeeld weinig aandacht aan de online dimensie van het radicaliseringsproces, en evenmin aan het uitwerken van een digitaal preventie-aanbod. In het huidige beleid ontbreekt verder ook aandacht voor slachtofferwerking, wat zinvol kan zijn gelet op de positieve bijdrage die slachtoffers van extremisme en terreur aan de preventie van radicalisering kunnen leveren. Daarnaast bleek uit de interviews dat er nood is aan een versterking van de hulp- en dienstverlening in het gevangeniswezen, in het bijzonder met het oog op mentale gezondheidsproblematieken en oorlogsgelateerde trauma's bij geradicaliseerde gedetineerden en terugkeerders. De aandacht in het actieplan voor het versterken van kennis en expertise kan ook verbreed worden met een focus op actuele uitdagingen van de radicaliseringsproblematiek, in het bijzonder door middel van vormingen voor eerstelijns werkers over rechts- en links-extremisme, de digitale dimensie van radicalisering, en praktische aspecten gericht op hun bescherming tegen online en offline intimidatie en tegen fysiek geweld door extremisten.

Tot slot wijst de evaluatie van het actieplan ook op het belang van enkele aanpassingen aan huidige keuzes in het beleid om beter te kunnen inspelen op de veranderde context van gewelddadige radicalisering. De grotere verscheidenheid in de leeftijd van betrokkenen bij links- en rechts-extremisme maakt dat het nodig is de focus op jongeren uit te breiden met volwassen doelgroepen die kwetsbaar kunnen zijn voor gewelddadige radicalisering. Daarnaast lijkt ook een geografische verbreding van de werking nodig om in te spelen op de grotere geografische spreiding van aanhangers van links- en rechts-extremistische groepen.



Hoofdstuk 6

Het Vlaamse actieplan geëvalueerd: algemene besluiten

**DIEDERIK COPS, ANNELIES PAUWELS EN
MAARTEN VAN ALSTEIN**

Vanaf het voorjaar van 2013 verscheen de problematiek van gewelddadige radicalisering prominent op de Vlaamse politieke agenda. Naar aanleiding van de grote aantallen jongeren die uit Vlaamse steden en gemeenten afreisden om zich in Syrië en Irak aan te sluiten bij extremistische en terreurorganisaties, begonnen diverse lokale besturen beleid te ontwikkelen om processen van gewelddadige radicalisering te detecteren en te voorkomen. De aanslag op het Joods museum in Brussel in mei 2014, de terroristische aanslagen in Europa sinds 2015 en de aanslagen in België op 22 maart 2016 versterkten de nood aan een integraal beleid met zowel een repressieve als een preventieve benadering. In het Belgisch staatsbestel liggen de belangrijkste bevoegdheden voor de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering bij de gemeenschappen en gewesten. Die zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor domeinen als binnenlands bestuur, onderwijs, jeugd, werk, sport en welzijn. In de loop van 2015 nam Vlaanderen concrete stappen om invulling te geven aan een beleid om gewelddadige radicalisering te voorkomen. Terwijl het Vlaams Parlement in het voorjaar van 2015 een resolutie aannam over de bestrijding van gewelddadige radicalisering, werkte de Vlaamse regering de krachtlijnen van haar P/CVE-beleid uit. Eerst tekende de regering het strategische kader uit in een conceptnota. Daarna volgde in april 2015 een actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering. In het licht van actuele uitdagingen en nieuwe inzichten actualiseerde de Vlaamse regering dat plan in juni 2017.¹

De concrete uitvoering van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering bracht heel wat in beweging. Tal van overlegstructuren en samenwerkingsverbanden werden opgezet, projecten werden ondersteund en uitgevoerd, en er werd een uitgebreid vormingsaanbod uitgewerkt. Om in kaart te brengen hoe het actieplan in de praktijk uitgevoerd werd en welke resultaten het

boekte, stelde de overheid voorop dat het Vlaamse actieplan na enkele jaren op wetenschappelijk onderbouwde wijze geëvalueerd zou worden (actie 1.3, actieplan 2017). Naast het voornemen om enkele concrete acties te laten evalueren, zoals de consultants voor begeleidings- en disengagementtrajecten met geradicaliseerde gedetineerden (actie 6.2),² had de overheid ook de bedoeling een omvattende evaluatie van het actieplan te laten uitvoeren. Op vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur nam het Vlaams Vredesinstituut die taak op zich.

Concreet werkten we een onderzoeksopzet uit met zowel een toets van het plan in zijn algemeenheid als van enkele deeldomeinen in het bijzonder. Zo voorzagen we ten eerste in een transversale programmascan van het actieplan waarin de centrale doelstellingen en beleidskeuzes van het plan werden bestudeerd. Deze scan werd op vraag van het Vredesinstituut uitgevoerd door criminologen Wim Hardyns, Lieven Pauwels en Janne Thys van de Universiteit Gent. Vervolgens bestudeerden we een aantal beleidsdomeinen in de diepte: de ondersteuning van de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering, de preventieve inspanningen in het onderwijs en de wijze waarop het jeugd(welzijns)werk bij het actieplan werd betrokken. Tot slot voerden we ook een omgevingsanalyse uit waarin we de meest actuele uitdagingen en noden met betrekking tot verschillende vormen van gewelddadige radicalisering in kaart brachten, en gingen we na of en in welke zin het Vlaamse actieplan aangepast zou moeten worden in het licht van die evoluerende context.

Zoals we in de inleiding hebben besproken, hebben we het actieplan en verschillende deelaspecten ervan aan de hand van twee criteria getoetst. Ten eerste gingen we na hoe *adequaat* de doelstellingen en beleidskeuzes van het Vlaamse actieplan zijn. Dat houdt in dat we wilden nagaan hoe de visie, beleidsopzet en doelstellingen van het actieplan aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de wetenschappelijke literatuur, of de gekozen beleidslijnen en acties geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en of de Vlaamse beleidsinspanningen geschikt zijn om een antwoord te bieden op de noden en uitdagingen zoals die door actoren in het praktijkveld ervaren worden. Ten tweede brachten we in kaart hoe *doeltreffend* het Vlaamse actieplan is gebleken. Dat deden we door na te gaan hoe het beleid in de praktijk uitgevoerd werd en of de beoogde doelstellingen gerealiseerd werden. Op die manier kunnen we, via een analyse van de implementatie van het actieplan, zowel sterke punten in als drempels voor een goede uitwerking van dat actieplan identificeren.

Om de adequaatheid en doeltreffendheid van het Vlaamse actieplan te onderzoeken, combineerden we verschillende kwalitatieve methoden. Ten eerste raadpleegden we de wetenschappelijke literatuur over P/CVE-beleid. Ten tweede

analyseerden we sleuteldocumenten van het Vlaamse beleid, in het bijzonder de conceptnota en het actieplan, enkele projectoproepen, de tussentijdse rapportages over de uitvoering van het actieplan aan het Vlaams Parlement, en relevante parlementaire vragen en antwoorden. Ten derde werkten we met een reeks kwalitatieve bevragingen. Naast een gestructureerde schriftelijke bevraging bij lokale besturen en enkele focusgroepen met academici en praktijkexperts, voerden we meer dan 60 interviews uit met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid (ministeriële kabinetten en bevoegde departementen), inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vertegenwoordigers van het betrokken maatschappelijke middenveld, academici, en uitvoerders van projecten gefinancierd via het Vlaamse actieplan. Aldus zijn de bevindingen en conclusies van dit onderzoek gebaseerd op een solide theoretische en empirische basis.

In dit afsluitende hoofdstuk nemen we de bevindingen en onderzoeksresultaten van de verschillende hoofdstukken van dit boek op een geïntegreerde en synthetische manier samen.^a Zo proberen we een breed én diepgaand beeld te schetsen, niet alleen van hoe dit actieplan aansluit bij inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, maar ook van de manier waarop het actieplan in de praktijk uitgevoerd werd en de mate waarin de doelstellingen van het plan gerealiseerd werden. We hebben achtereenvolgens aandacht voor de visie en het beleidsopzet van het actieplan, de overlegstructuren en samenwerkingsverbanden die in het kader van het plan werden opgezet, de klemtoon op het versterken van kennis en expertise, en de ondersteuning van lokale besturen en het middenveld, onder meer via projectwerking. Tot slot reflecteren we over de vraag of het Vlaamse actieplan (processen van) gewelddadige radicalisering heeft kunnen voorkomen.

1. Een blik op de visie en het beleidsopzet van het Vlaamse actieplan

Preventief beleid en preventieve actieplannen ontstaan steeds in een specifieke context. Ofwel worden ze vanuit een vooruitziend en anticiperend perspectief ontwikkeld om maatschappelijke uitdagingen proactief aan te gaan, ofwel – wat niet zelden het geval is – ontstaan ze vanuit de nood snel en reactief in te spelen op maatschappelijke problemen en vraagstukken. Om te begrijpen hoe het beleidsopzet van specifieke preventieve actieplannen concreet vorm heeft gekregen, is

^a 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 nuttig die ontstaanscontext in kaart te brengen. Tegelijk is het zinvol om dat beleidsopzet te toetsen aan de wetenschappelijke literatuur. Die biedt tal van richtingwijzers om preventieve actieplannen op een adequate en doeltreffende manier vorm te geven. Algemeen gesproken worden daarbij zaken genoemd als het belang van een heldere en bij voorkeur door alle betrokken partners gedeelde visie, duidelijke en haalbare doelstellingen, en een concreet beleidsopzet dat aan geeft aan de hand van welke interventies en maatregelen de visie en doelstellingen geoperationaliseerd worden. Met het oog op een adequaat en doeltreffend beleid beklemtoont de P/CVE-literatuur bijkomend het belang van zaken als een goede afstemming tussen repressieve en preventieve beleidsinspanningen; een integrale benadering van preventie, waarin zowel algemene als specifieke vormen van preventie aan bod komen; een heldere conceptualisering van gewelddadige radicalisering als een complex en variabel proces dat veroorzaakt wordt door een diversiteit aan factoren; een goed gecoördineerde multi-actorbenadering, op zowel lokaal als bovenlokaal niveau; en het versterken van kennis en expertise, zowel van eerstelijns werkers als van actoren op het bovenlokale niveau. In het licht van deze aanbevelingen nemen we in deze subsectie de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken samen om enkele algemene besluiten te formuleren met betrekking tot de visie en het beleidsopzet van het Vlaamse actieplan.

Het actieplan als weerspiegeling van een (evoluerende) context

Het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering werd, zoals de conceptnota duidelijk maakte, in sterke mate ontwikkeld als reactie op de grote aantallen jongeren die sinds het voorjaar van 2013 vanuit een aantal steden in Vlaanderen (Antwerpen, Vilvoorde en Maaseik) naar Syrië en Irak vertrokken om zich aan te sluiten bij extremistische en terreurorganisaties.³ De Vlaamse regering wilde de steden en gemeenten die met het fenomeen geconfronteerd werden, ondersteunen. Tegelijkertijd stelde de regering dat ze wilde vertrekken van een brede insteek en visie op het vraagstuk. In het actieplan werd dat geconcretiseerd in een aantal algemene uitgangspunten:

“De Vlaamse Regering gaat voor een door iedereen gedeelde samenleving. Daarin staat democratisch burgerschap centraal en is er plaats voor verschillende ideologieën, denkbeelden en levensovertuigingen, zolang zij het voortbestaan van onze rechtsstaat niet ondermijnen. Gewelddadige radicalisering vormt echter een substantiële bedreiging voor de fundamentele rechten en vrijheden van onze democratische rechtsstaat en moet krachtdadig worden aangepakt.”⁴

Ook de preventieve aanpak van gewelddadige radicalisering werd breed ingevuld:

“Specifieke maatregelen ter preventie van radicalisering zijn enkel zinvol 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 ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, werken aan een toegankelijke hulpverlening, een versterkt jeugdwerk, buurtsport, enzovoort zijn in dit kader van belang. Als we er niet in slagen om ervoor te zorgen dat jongeren en jongvolwassenen zich gewaardeerd voelen, zich deel van deze samenleving voelen en duidelijke toekomstperspectieven zien, dan blijft het dweilen met de kraan open en laten we heel wat menselijk kapitaal verloren gaan in de handen van extremisten.”⁵

Bij het uitwerken van het actieplan vertrok de Vlaamse regering van twee grote doelstellingen: 1) “voorkomen dat personen radicaliseren” en 2) “signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren”. Daarbij maakte de regering in haar strategische conceptnota ook duidelijk dat men voorzichtig wilde zijn met het eenzijdig benaderen van doelgroepen. Men stelde dat het belangrijk is “niet in de val te trappen van het ‘culturaliseren’ van deze problematiek”, waarbij men er ook op wees dat “uit onderzoek blijkt dat een radicaliseringsproces vanuit welke ideologie ook (rechts-extremisme, dierenrechtenactivisme, links radicalisme, ...) dezelfde mechanismen volgt”.⁶

Deze brede insteek niet te na gesproken, blijkt uit de gekozen acties en maatregelen dat het Vlaamse actieplan in zijn concrete uitwerking sterk bepaald werd door de aanleiding en de context waarin het ontstond. Zoals uit de programmascan en de studies naar onderwijs en het jeugd(welzijns)werk is gebleken, lag de focus van de maatregelen in aanzienlijke mate op de preventie en detectie van jihadistische radicalisering. Zo wordt veel aandacht besteed aan initiatieven gericht op moslimjongeren, het betrekken en ondersteunen van imams, het betrekken en versterken van moskeeverenigingen in de preventieve aanpak van radicalisering, en de verspreiding van een betere kennis over de islam, onder meer in het onderwijs. Concrete acties blijken zich vaak te richten op doelgroepen die vatbaar kunnen zijn voor religieuze radicalisering, zoals moslimgemeenschappen. Deze specifieke focus in de uitwerking van maatregelen weerspiegelt de context waarin het Vlaamse actieplan ontwikkeld werd. Het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering werd immers uitgetekend op een ogenblik dat Vlaamse steden en gemeenten geconfronteerd werden met het probleem van de ‘Syriëgangers’. Het was nodig daar een antwoord op te formuleren. Niettemin

droeg deze focus op specifieke doelgroepen het risico op stigmatisering in zich (en zo mogelijk ook op een versterking van het fenomeen van (gewelddadige) radicalisering als zodanig), een risico waar tal van onderzoekers en stakeholders de afgelopen jaren op gewezen hebben.

De eerste versie van het actieplan droeg aldus een spanning in zich tussen de intentie van de regering een brede benadering te hanteren enerzijds, en een specifieke focus in de concrete uitwerking van het actieplan anderzijds. In de jaren volgend op de conceptnota en de eerste versie van het actieplan trachtte de Vlaamse overheid deze spanning te adresseren. Dit spoorde met veranderingen die in de periode 2015-2017 optraden in de context. Het dreigingsbeeld inzake terrorisme en gewelddadige radicalisering evolueerde. De stroom van vertrekkers nam geleidelijk af en de aandacht verschoof steeds meer naar de problematiek van de terugkeer van Syriëstrijders en de *Homegrown Terrorist Fighters (HTF's)*, aanhangers van jihadistische groeperingen die in eigen land aanslagen trachten te plegen. Doordat de dreiging in toenemende mate begon voort te komen van *lone actors*, alleenstaande daders die handelen zonder directe steun van andere extremisten bij de planning, voorbereiding en uitvoering van hun aanval, werd het dreigingsbeeld diffuser. Dat bracht extra uitdagingen met zich mee wat de preventie en detectie van gewelddadige radicalisering betreft. Tegelijk ging de aandacht ook steeds meer naar groeiende tegenstellingen en spanningen in de samenleving. Zo kwam de problematiek van polarisering in het blikveld. In 2017 kreeg die problematiek een plaats in het geactualiseerde actieplan. Dit werd geconcretiseerd in een aantal maatregelen, met name de projectoproep gericht op polarisatiemanagement en de ondersteuning van onderzoek naar en vormen over polarisering.

Sinds 2017 is de context blijven evolueren. Naast de dreiging uit jihadistische hoek gaat de aandacht van beleidsmakers en praktijkdeskundigen in toenemende mate ook naar andere, ideologische vormen van extremisme en gewelddadige radicalisering, zoals links- en rechts-extremisme. Het evoluerende omgevingsbeeld stelt het Vlaamse P/CVE-beleid voor nieuwe uitdagingen. Zo blijkt uit het hoofdstuk 'actuele uitdagingen en noden' onder meer dat het nodig is na te denken over het geografische bereik van de ondernomen acties (de problematiek van de diverse vormen van gewelddadige radicalisering gaat bijvoorbeeld breder dan de as Antwerpen-Brussel die voordien een belangrijk deel van de aandacht had opgeëist), alsook over het verbreden en diversifiëren van de doelgroepen waarop het beleid zich richt. Bovendien dient het beleid zich niet alleen te richten op personen die toetreden tot afgebakende groepen, maar ook op individuen die zich (vaak online) laten inspireren door extremistische ideologieën.

In de volgende subsecties gaan we dieper in op hoe het Vlaamse actieplan concreet invulling kreeg. We staan stil bij de visie en het beleidsopzet, de manier waarop het plan de relatie tussen gewelddadige radicalisering en polarisatie conceptualiseert, en de operationalisering in vijf beleidslijnen.

Gebrek aan een overkoepelende (en gedeelde) visie

De potentiële effectiviteit van preventieve actieplannen is gebaat bij een expliciet uitgewerkte visie op het fenomeen dat men wil voorkomen. Hoe helderder men het fenomeen dat men wil aanpakken in kaart brengt, hoe doortastender op het probleem zal kunnen worden ingegrepen. De literatuur beveelt ook aan om de doelstellingen van de verschillende acties en maatregelen zo expliciet mogelijk te beschrijven, alsook te expliciteren hoe die acties en maatregelen verondersteld worden te kunnen bijdragen aan de preventie van het te voorkomen fenomeen. Wat het beleidsopzet betreft, is het daarenboven nuttig om, naast het formuleren van een algemene visie en doelstellingen, ook toe te lichten welke middelen ingezet worden voor welke doeleinden, te duiden in welke tijdspanne men de verschillende doelstellingen wil bereiken, en aan te geven wie de actoren zijn die men wil betrekken bij de uitvoering van het plan.⁷ Die oefening wordt best gebaseerd op evaluaties van het gevoerde beleid en op de meest recente inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Zo kan men niet alleen de potentiële effectiviteit van het preventieve beleid vergroten. Een duidelijk beleidsopzet waarin visie, uitgangspunten en doelstellingen helder omschreven worden, maakt het bovendien makkelijker om duidelijke indicatoren te identificeren teneinde de impact van een bepaald programma op te volgen en te evalueren. De literatuur geeft daarnaast ook aan dat een gebrekkige definitie van het te voorkomen probleem kan leiden tot een geleidelijke uitbreiding van het voorwerp van de acties en het steeds verder problematiseren van bepaalde fenomenen.

Op basis van hun transversale programmascan besluiten Hardyns, Pauwels en Thys dat het Vlaamse actieplan geen omstandig uitgewerkte overkoepelende visie op gewelddadige radicalisering biedt. De conceptnota en de actieplannen bevatten bijvoorbeeld geen samenhangende uiteenzetting over de voornaamste factoren die processen van gewelddadige radicalisering beïnvloeden, noch over de doelen die bereikt moeten worden om deze processen te stoppen. Belangrijke begrippen zoals 'radicalisering', 'radicalisme' en 'extremisme' werden in de conceptnota en het actieplan uit 2015 niet nader omschreven of toegelicht. Het geactualiseerde actieplan uit 2017 voegde aan het einde van het plan weliswaar een verklarend begrippenkader toe, maar deze definities blijven veeleer vaag en

worden niet uitgewerkt in een samenhangende visie op het fenomeen dat men wil voorkomen en detecteren.

Naast het gebrek aan een overkoepelende visie op gewelddadige radicalisering, blijkt uit de analyses ook dat de doelstellingen van de vele concrete acties en maatregelen omstandiger en explicieter aangegeven zouden kunnen worden. Ook de verhouding tot de overkoepelende doelstellingen van het actieplan is niet altijd even duidelijk.

Onze analyses van de concrete acties in het actieplan lijken bovendien te suggereren dat de aandacht vooral uitgaat naar individuele factoren in processen van gewelddadige radicalisering. Naast individuele factoren spelen echter ook groeps- en maatschappelijke factoren een belangrijke rol in processen van gewelddadige radicalisering, een gegeven waar zowel de programmascan als het hoofdstuk over 'actuele uitdagingen en noden' op wijzen. Ook blootstelling aan structurele factoren – armoede, discriminatie, sociale ongelijkheid – speelt een belangrijke, zij het meer distante rol in processen van gewelddadige radicalisering. Aan deze zogenaamde meso- en macrofactoren wordt in de concrete uitwerking van het beleid evenwel minder aandacht besteed.

Bovendien blijft het nodig de visieontwikkeling te toetsen aan een evoluerende context, dit om adequaat en doeltreffend te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen en evoluties in de wijze waarop verschillende vormen van gewelddadige radicalisering zich manifesteren. Dat houdt onder meer in dat de Vlaamse overheid de verklarende kaders die ze (al dan niet impliciet) hanteert om haar P/CVE-beleid vorm te geven, best blijft toetsen aan inzichten in de literatuur over de diverse verschijningsvormen van gewelddadige radicalisering, gaande van jihadisme, links- en rechts-extremisme tot *single issue* radicalisering. Het hoofdstuk over 'actuele uitdagingen en noden' suggereerde dat een reeks oorzakelijke factoren (zoals groepsmechanismen en de zoektocht naar identiteit) gelijklopen in de verschillende varianten van gewelddadige radicalisering, maar dat andere variabelen zich niet noodzakelijk op dezelfde manier voordoen. Maatschappelijke beïnvloedende factoren, zoals (geo)politieke kwesties en sociaaleconomische instabiliteit, krijgen bij de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering soms een andere inhoudelijke invulling. Al dan niet gepercipieerde integratieproblemen bij bepaalde minderheidsgroepen spelen bijvoorbeeld een beïnvloedende rol in het radicaliseringsproces bij zowel religieuze als rechts-extremistische radicalisering. In het eerste geval wordt dit aspect veeleer ingevuld als een gebrek aan sociaaleconomische kansen; in het tweede geval wordt dit eerder gepercipieerd als bijvoorbeeld een cultureel of religieus probleem. De eerder vermelde veronderstelling in het Vlaamse actieplan dat "uit onderzoek blijkt dat een radicaliseringsproces

vanuit welke ideologie ook (...) dezelfde mechanismen volgt", dient daarom te worden genuanceerd.

Een meer overkoepelende vaststelling tot slot is de nood aan een grotere aandacht voor de digitale dimensie in de visie en het beleidsopzet van het Vlaamse actieplan. Het internet vormt zowel op het micro-, meso- als macroniveau van beïnvloedende factoren een steeds belangrijker medium en kan een belangrijke faciliterende rol spelen in processen van gewelddadige radicalisering. Ook hier besteedt het actieplan momenteel slechts in geringe mate aandacht aan.

Dat in het Vlaamse actieplan geen overkoepelende visie op het fenomeen van gewelddadige radicalisering en de beïnvloedende processen uitgewerkt wordt en dat het beleidsopzet omstandiger uitgewerkt had kunnen worden, valt wellicht deels te verklaren door de ontstaansgeschiedenis van het plan. De snelheid van de ontwikkelingen die in de periode 2013-2015 de aanleiding vormden voor het actieplan, maakte dat zonder al te veel verwijl een beleid uitgetekend moest worden. In het licht van het sterk groeiende aantal Syriëstrijders, in het bijzonder als gevolg van de uitroeping van het zelfverklaarde kalifaat door IS, moest snel gehandeld worden. Daardoor was er weinig tijd om een samenhangend en theoretisch onderbouwd verklarend kader en beleidsopzet uit te werken. Tegelijkertijd lijkt het gebrek aan een overkoepelende visie en een omstandig uitgewerkt beleidsopzet ook een euvel waar niet weinig actieplannen aan lijden.

In de wetenschappelijke literatuur wordt niet alleen de aanbeveling geformuleerd dat overheden bij de uitwerking van hun P/CVE-beleid best goed nadenken over zowel de gebruikte terminologie ('wat willen we precies voorkomen?') als de oorzaken van processen van gewelddadige radicalisering ('hoe willen we dat probleem voorkomen en aanpakken?'). Bovendien vertrekken de bij de uitvoering van het beleid betrokken overheden best zo veel mogelijk van een gedeelde visie op het fenomeen. Mensen radicaliseren om diverse en complexe redenen, en ook in de literatuur bestaat er geen eensgezindheid over de specifieke factoren die dit proces veroorzaken. Maar idealiter lopen de visies die de verschillende betrokken actoren hanteren wel niet te sterk uit elkaar. Het Vlaamse actieplan benadrukt op verschillende plaatsen weliswaar het belang van het delen van kennis en expertise, maar nergens wordt concreet aangegeven of en hoe men in de beleidsuitvoering en samenwerking met andere besturen en betrokken actoren streeft naar gedeelde visies en conceptuele kaders.

In verschillende hoofdstukken in dit boek wijzen we erop dat een gebrek aan gedeelde visies op (gewelddadige) radicalisering in de praktijk drempels heeft opgeworpen voor de effectieve en efficiënte implementatie van het actieplan. Dit

kwam bijvoorbeeld naar voren in de analyse over de rol van het jeugd(welzijns)-werk in de preventie van gewelddadige radicalisering. Hieruit bleek dat de afwezigheid van een algemeen gedeelde definitie van radicalisering zich vertaalt in een gebrekkig handelingskader rond deze thematiek. Verschillende respondenten gaven aan dat het moeilijk inschatten is wanneer grenzen overschreden zijn, wat radicaal gedrag betekent en wanneer radicalisering moet worden gemeld. Uit de studie naar de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering bleek dat, hoewel sommige steden en gemeenten hun beleid baseren op coherente en expliciet uitgewerkte theoretische kaders, men vanuit de lokale besturen weinig inspanningen op Vlaams niveau ervaart om tot gedeelde definities en visies op gewelddadige radicalisering te komen. Men heeft integendeel het gevoel dat er binnen verschillende overheden en door verschillende partners, bijvoorbeeld in de LIVC-R, soms nog vanuit verschillende kaders gedacht en gehandeld wordt. Dergelijke verschillen kunnen een drempel vormen voor een vlotte en effectieve samenwerking tussen de betrokken actoren.

Zou hier iets aan gedaan moeten worden? Terwijl sommige beleidsmakers en praktijkwerkers willen vermijden (opnieuw) in ‘semantische discussies’ over de betekenis van ‘radicalisering’ te verzeilen, wijzen anderen er wel op dat het belangrijk is dat de Vlaamse overheid haar visie op gewelddadige radicalisering zou expliciteren en dat er binnen de werking van de LIVC-R’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 ‘gewelddadige radicalisering’ zo helder mogelijk te omschrijven en de visie die aan het beleid ten grondslag ligt expliciet 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 te blijven aangaan over definities en de betekenis van het fenomeen dat men wil aanpakken.

Een onduidelijke relatie tussen gewelddadige radicalisering en polarisering

In 2017 werd het Vlaamse actieplan geactualiseerd. Een belangrijk element in die actualisering was de uitbreiding van de reikwijdte van het actieplan, dat vanaf dan ook 'polarisering' omvatte. Dat gaf aanleiding tot het vermelden van polarisering in de titel en het uitwerken van verschillende acties die zich richten op toenemende spanningen en tegenstellingen in de samenleving.

Enerzijds werd de uitbreiding van de focus van het actieplan met polarisatie positief onthaald, en dan met name door sleutelactoren in beleidsdomeinen zoals het onderwijs, het jeugd(welzijns)werk en sport. Heel wat betrokken beleidsmakers en praktijkwerkers hadden het gevoel dat dit thema vanzelfsprekender aansluit bij hun reguliere werking dan de meer 'onbekende' focus op gewelddadige radicalisering. Tegelijkertijd had men het gevoel dat werken rond polarisatie de mogelijkheid bood om de aandacht te verschuiven van een louter probleemgerichte aanpak naar een meer algemene en brede preventie. Dit zou bovendien de focus op specifieke doelgroepen verminderen, wat het risico op mogelijk stigmatiserende effecten van bepaalde acties beperkt.

Anderzijds blijkt het actieplan geen omstandig uitgewerkte visie mee te geven op wat het fenomeen polarisatie precies betekent en hoe het best benaderd of voorkomen kan worden. Het actieplan geeft weliswaar aan dat polarisatie – omschreven als “de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, die resulteert of kan resulteren in (een toename van) spanningen tussen deze groepen en in risico's voor de sociale veiligheid”⁸ – radicalisering van personen of groepen in de hand kan werken en dat, omgekeerd, gewelddadige radicalisering aanleiding kan geven tot polarisatie. Maar verder biedt het actieplan weinig zicht op mogelijke verschijningsvormen van het fenomeen, terwijl het beleidsopzet geen concrete doelstellingen ('wat willen we bereiken?') of een expliciete veranderingstheorie uitwerkt ('hoe willen we het probleem voorkomen?') om met het fenomeen om te gaan. Uit ons onderzoek blijkt dat die onduidelijkheid over het begrip en over adequate manieren om met polarisatie om te gaan ook in het praktijkveld wordt ervaren. Bovendien is polarisatie geen eenduidig negatief fenomeen. In de vorm van activisme kan polarisatie ook een motor van sociale verandering en democratische verdieping zijn. Een te eenzijdige definitie van het fenomeen houdt het risico in dat legitieme stemmen of perspectieven ongewild geproblematiseerd worden. Door dit alles uit te klaren en zowel het beleidsopzet als concrete acties in de mate van het mogelijke te laten aansluiten bij inzichten uit de relevante literatuur over polarisatie, kan men stappen zetten om de effectiviteit van het Vlaamse actieplan te vergroten.

Een adequate operationalisering in vijf beleidslijnen

Naast de uitbreiding van de reikwijdte met polarisering voorzag de actualisering van het Vlaamse actieplan in 2017 ook in het stroomlijnen van de vele acties en maatregelen die vermeld werden in het eerste actieplan van 2015, door die onder te brengen in vijf overkoepelende 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. Uit de programmascan en de verschillende deelstudies bleek dat de operationalisering in vijf beleidslijnen globaal genomen een adequate beleidskeuze was. Inzetten op zaken als coördinatie en samenwerking, ondersteuning van de lokale en persoonsgerichte aanpak, het versterken van kennis en expertise, en het betrekken van het middenveld worden in de literatuur als belangrijke elementen van een adequaat en doeltreffend P/CVE-beleid gezien.

In de programmascan werd een analyse gemaakt van het aantal acties dat per beleidslijn uitgewerkt werd. Daaruit blijkt dat het geactualiseerde actieplan uit 2017 voornamelijk inzet op het versterken van de kennis en expertise omtrent radicalisering en polarisering. Daarnaast krijgen ook het ondersteunen van de lokale aanpak en het mobiliseren van het middenveld relatief gezien de nodige aandacht. Aan coördinatie en samenwerking worden relatief gezien minder acties toegewezen. Ook onder het organiseren van de persoonsgerichte aanpak worden minder acties uitgewerkt (ongeveer 6% van het totale aantal). Deze beleidslijn zet vooral in op de ondersteuning van de LIVC-R's.

In de secties hieronder gaan we dieper in op deze centrale beleidskeuzes van het actieplan, op hoe de beleidslijnen in de praktijk uitgevoerd worden, en op de vraag of de doelstellingen die het plan vooropstelde gehaald zijn. We richten daarbij de aandacht op drie grote doelstellingen van het actieplan, waarin we elementen uit de vijf beleidslijnen samennemen: 1) inzetten op overleg, samenwerking en coördinatie; 2) versterken van kennis en expertise; en 3) betrekken en ondersteunen van lokale besturen en middenveldorganisaties, onder meer via projectwerking. In de uiteenzetting hebben we steeds aandacht voor de adequaatheid van de beleidskeuzes en de manier waarop concrete acties en maatregelen in de praktijk uitgevoerd werden.

2. Inzetten op overleg, samenwerking en coördinatie

Een belangrijke beleidskeuze in het Vlaamse actieplan is dat het sterk inzet op het uitbouwen van overlegstructuren en samenwerkingsverbanden, zowel tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus als binnen sectoren. De Vlaamse aanpak sluit hiermee aan bij het inzicht uit de wetenschappelijke literatuur dat gewelddadige radicalisering een complex fenomeen is dat door verschillende factoren op verschillende niveaus beïnvloed kan worden – en dat dus een multidisciplinaire aanpak vereist. De ontwikkeling van een integrale aanpak over sectoren heen is daarom een belangrijke randvoorwaarde voor een adequaat en effectief preventief beleid. Bovendien wordt deze aanpak ook als geschikt beschouwd om met verschillende vormen van gewelddadige radicalisering om te gaan, zowel religieus als ideologisch. In deze sectie staan we stil bij enkele van de overlegstructuren en samenwerkingsverbanden die in het kader van het Vlaamse actieplan opgezet werden: het Vlaams Platform Radicalisering, de afstemming met de federale overheid, verschillende overlegstructuren binnen beleidsdomeinen en, op lokaal niveau, de LIVC-R.

Het Vlaams Platform Radicalisering

Op Vlaams niveau riep het actieplan het Vlaams Platform Radicalisering in het leven om een gecoördineerd beleid tussen de verschillende beleidsdomeinen mogelijk te maken en een centraal aanspreekpunt te creëren. Dit platform vormt een netwerk van aanspreekpunten uit verschillende beleidsdomeinen, met name onderwijs, welzijn, jeugd, werk, sport, integratie en stedenbeleid. In functie van de afstemming met de federale overheid en de lokale overheden zijn ook het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), de FOD Justitie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) vertegenwoordigd in het platform.

Uit de programmascan blijkt dat de coördinatie op Vlaams niveau, en dan met name de werking van het Vlaams platform, positief gewaardeerd wordt door de betrokken sleutelfiguren. Het platform maakt het mogelijk om het beleid vanuit de verschillende beleidsdomeinen te coördineren. De betrokken actoren spreken zich ook waarderend uit over de mogelijkheden die het platform biedt om verschillende visies en benaderingen te leren kennen en te bespreken. Er bleken evenwel ook verschillen te bestaan in de manier waarop sleutelactoren uit de verschillende beleidsdomeinen aankijken tegen gewelddadige radicalisering en welke rol ze hun beleidsdomein zien spelen in de preventieve aanpak ervan.

Sommigen geven aan dat de aanpak van gewelddadige radicalisering in hun beleidsdomein niet nieuw was, terwijl het voor anderen net een onbekende uitdaging inhield, waardoor ze soms twijfelden aan de meerwaarde van hun deelname aan het actieplan. Niettemin lijkt het Vlaams Platform Radicalisering een zinvolle en belangrijke overlegstructuur te blijven, ook in het licht van de evoluerende context en de groeiende aandacht voor verschillende vormen van gewelddadige radicalisering. Zolang ieders specifieke rol gewaardeerd wordt, zo blijkt uit de programmascan, kan het platform een structuur zijn waarin verder werk gemaakt kan worden van verdere kennisdeling, de verspreiding van goede praktijken en de ontwikkeling van gedeelde en gedragen visies en doelstellingenkaders.

De verschillende hoofdstukken in dit boek bevestigen dit beeld van de werking van het platform grotendeels, zij het met enkele bijkomende kanttekeningen, vooral wat de afstemming met het lokale niveau betreft. Vanuit het belangrijke beleidsdomein onderwijs wordt het functioneren van het platform positief ingeschat. Niet alleen faciliteert het een gecoördineerd optreden op Vlaams niveau, het overleg in het platform wordt ook gezien als een meerwaarde voor het specifieke beleid binnen onderwijs. Informatiedoorstroming wordt gefaciliteerd en versterkt, en gezamenlijke acties kunnen beter ontplooid worden door de interpersoonlijke contacten in het platform. Het Departement Cultuur, Jeugd en Media (CJM) op zijn beurt gaf aan dat de meerwaarde van het platform voor hen vooral ligt in het gegeven dat een goed overleg tussen de beleidsdomeinen het mogelijk maakt om de transversale betekenis van kinder- en jeugdrechten te waarborgen. Voorts was het platform ook zinvol om er noden en bezorgdheden vanuit de sector mee te geven.

Tot slot biedt het Vlaams Platform Radicalisering ook een schakel tussen het Vlaamse en het lokale niveau. Uit de studie naar de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering blijkt evenwel dat men vanuit het lokale perspectief niet altijd een goed zicht heeft op hoe de coördinatie en afstemming tussen het Vlaamse en het lokale niveau concreet vorm krijgt in het platform. Voor lokale besturen blijft het enigszins onduidelijk welke rol de Vlaamse overheid precies voor zichzelf weggelegd ziet in de bovenlokale coördinatie en afstemming van het beleid. Die bovenlokale afstemming lijkt de voorbije jaren vooral te zijn opgenomen door de VVSG. Wat een andere taak van het platform betreft, de informatiedoorstroming en bekendmaking van het bestaande aanbod inzake vormingen en ondersteuningsmogelijkheden, bestaan er bij lokale besturen verschillende visies. Sommigen tonen zich tevreden en verwijzen bijvoorbeeld naar de websites die de overheid heeft opgezet om relevante initiatieven en bestaande praktijken te bundelen. Anderen merken op dat de communicatie naar lokale overheden meer gebundeld zou mogen gebeuren. De afgelopen jaren had men het gevoel dat er

vooral binnen de eigen beleidsdomeinen en sectoren gecommuniceerd werd over het aanbod en de aanwezige expertise. 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. Ook in het verspreiden van die informatie naar de lokale besturen blijkt de VVSG een sleutelrol te vervullen. Maar er lijkt ruimte te bestaan voor het Vlaams Platform Radicalisering om ook in deze (gebundelde) informatiedoorstroming een duidelijkere rol te spelen.

Knelpunten in de afstemming tussen het Vlaamse en federale niveau

In de strategische conceptnota uit 2015 beklemtoonde de Vlaamse regering het belang van een geïntegreerde aanpak en coördinatie met de federale overheid. Deze samenwerking is de afgelopen jaren geëvolueerd. De Vlaamse overheid werd opgenomen in de strategische overlegmomenten van het federale Plan R. Door de deelname aan deze *National Task Force* is een betere afstemming tussen beide niveaus mogelijk. Anderzijds zijn afgevaardigden van het OCAD en de FOD Justitie betrokken bij het Vlaams Platform Radicalisering.

Niettemin zijn afstemming en samenwerking tussen de Vlaamse en de federale overheden niet altijd evident gebleken. De afgelopen jaren namen zowel de federale als de Vlaamse overheden bijvoorbeeld een aantal preventieve initiatieven met min of meer dezelfde doel- en taakstelling, zonder dat er veel afstemming of coördinatie was. Op lokaal bestuursniveau, het niveau waarop deze preventieve initiatieven vaak gericht waren, heeft dat voor verwarring gezorgd. Bij lokale besturen zijn dan ook kritische geluiden te horen over deze gebrekkige afstemming tussen de verschillende bovenlokale overheden. Illustratief hiervoor is de parallelle projectoproep voor lokale besturen vanuit enerzijds de Vlaamse overheid en anderzijds de FOD Binnenlandse Zaken. Men is bijvoorbeeld van oordeel dat het gebrek aan afstemming energie heeft gekost en dat middelen verloren zijn gegaan door inefficiëntie.

De gebrekkige afstemming tussen de Vlaamse en federale overheden wordt door sommige respondenten niet alleen verklaard door de moeilijke evenwichtsoefening die de verschillende overheden voortdurend moeten maken. Er is ook de waarneming dat er tussen de beleidsniveaus verschillen bestaan in de visie op de aanpak van gewelddadige radicalisering. Daarbij komt dat het in het licht van de complexe bevoegdheidsverdeling in bepaalde materies niet altijd duidelijk is wie wat moet doen, en dat bemoeilijkt de samenwerking. Bovendien zijn door deze

bevoegdheidsverdeling de verschillende beleidsniveaus afhankelijk van de acties van de ander. In de programmascan wordt ter illustratie gewezen op de strafuitvoering. Terwijl de federale minister van Justitie bevoegd blijft voor het gevangeniswezen, is het aanbod van hulp- en dienstverlening aan (ex-)gedetineerden in Vlaanderen een bevoegdheid van de gemeenschap, met name die van de Vlaamse minister van Justitie. Met betrekking tot deze hulp- en dienstverlening bleek uit het hoofdstuk ‘actuele uitdagingen en noden’ ook dat er nood is aan een verdere uitbouw van het aanbod. Respondenten wezen in het bijzonder op de nood aan psychologische begeleiding voor geradicaliseerde gedetineerden, gelet op de aanwezigheid van mentale gezondheidsproblemen en oorlogsgerelateerde trauma’s bij verschillende terugkeerders en andere geradicaliseerde gevangenen. Zeker gezien het aantal geradicaliseerde individuen in de gevangenis en het feit dat in de nabije toekomst heel wat voor terrorisme veroordeelde gedetineerden de gevangenis zullen verlaten, lijkt een grotere aandacht voor deze doelgroep gerechtvaardigd in de preventie van gewelddadige radicalisering.

Om een en ander uit te klaren wat de afstemming en coördinatie van het beleid betreft, wijzen sommige respondenten op de blijvende nood aan een samenwerkingsakkoord. Mogelijke thema’s die in zo’n akkoord uitgewerkt kunnen worden, zijn afspraken over informatie-uitwisseling tussen de verschillende niveaus, afstemming over de bevoegdheidsverdeling, bijvoorbeeld inzake strafuitvoering, en afspraken over casusgerichte informatie-uitwisseling, zoals in het kader van de LIVC-R’s waarbij zowel Vlaamse als federale actoren betrokken zijn. Duidelijke afspraken over al die elementen kan de afstemming tussen de beleidsinspanningen van de Vlaamse en federale overheid optimaliseren. In het licht van inzichten uit de literatuur, die zowel het belang betreffen van coördinatie en overleg als van een integrale aanpak waarin repressie en preventie goed op elkaar afgestemd worden, kan aldus ook de doeltreffendheid van het Vlaamse en federale P/CVE-beleid vergroot worden. Het recente aantreden van een nieuwe federale regering (oktober 2020) kan mogelijk het proces richting dit samenwerkingsakkoord opnieuw op de rails zetten.

Overleg en afstemming binnen beleidsdomeinen en sectoren

Naast overleg en afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen op Vlaams niveau en tussen de Vlaamse en de federale overheid, zet het actieplan ook sterk in op het bevorderen van samenwerking en informatiedoorstroming binnen de betrokken sectoren en beleidsdomeinen. In deze subsectie werpen we een blik op de manier waarop overleg- en coördinatiestructuren vorm kregen binnen sectoren als het onderwijs en het jeugd(welzijns)werk, alsook op het niveau van de

lokale besturen. Het Vlaamse actieplan heeft geleid tot de ontwikkeling van tal van overlegstructuren. Onze analyse suggereert dat die door de betrokken actoren algemeen genomen positief gewaardeerd worden. Toch worden er ook wel enkele kanttekeningen gemaakt en sommige overlegstructuren lijken in de praktijk beter te werken dan andere.

Binnen het beleidsdomein onderwijs heeft het actieplan een impuls gegeven aan een sterke en intense overlegdynamiek, met name tussen het Departement Onderwijs en Vorming (DOV), de onderwijsaanbieders en verschillende betrokken onderwijsactoren. Het aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering van het DOV speelt op dit vlak een trekkende rol, die in het praktijkveld positief gewaardeerd wordt. Een belangrijke overlegstructuur zijn de maandelijkse vergaderingen van de Werkgroep Radicalisering en Polarisering binnen het leerplichtonderwijs. Die werkgroep is samengesteld uit het aanspreekpunt van het DOV, de referentiepersonen aangeduid door de verschillende onderwijsaanbieders, de CLB-netten, en actoren zoals het Netwerk Islamexperten en Arktos vzw. De betrokken actoren ervaren deze overlegstructuur als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van het actieplan. Deze werkgroep lijkt in de praktijk performant te functioneren om een gedragen visie te ontwikkelen, kennis uit te wisselen en problemen gezamenlijk op te lossen. Het overleg maakt ook een voortdurende wisselwerking mogelijk tussen lokale signalen (op schoolniveau) en het overkoepelende, bovenlokale overleg. Bovendien blijkt de werkgroep ook in staat snel te reageren op nieuwe noden en uitdagingen. Geconfronteerd met een nieuwe nood zoals de uit het Syrisch-Iraakse conflictgebied terugkerende kinderen, ontwikkelde de werkgroep bijvoorbeeld snel en doortastend een plan van aanpak voor scholen en CLB's. Naast de Werkgroep Radicalisering en Polarisering kwamen binnen het beleidsdomein onderwijs ook andere overlegdynamieken en -structuren tot ontwikkeling, zoals de kennis- en expertencel waarin praktijkwerkers uit onderwijs en welzijn samenkomen, alsook meer structurele contacten tussen onderwijsactoren, lokale overheden en politiediensten.

Ook in het beleidsdomein jeugd werd ingezet op sectoroverleg om afstemming te realiseren tussen de overheid, koepelorganisaties en lokale organisaties die werken rond positieve identiteitsontwikkeling. In tegenstelling tot het onderwijs-overleg gaat het hier niet over een structureel overleg. Samenkomsten worden georganiseerd bij vragen naar input vanuit het Departement CJM, wanneer nieuwe informatie kan worden gedeeld, of wanneer er een specifieke vraag of nood aan de orde is. Actoren uit de sector onthaalden het overleg principieel als positief. Organisaties die bij de projecten positieve identiteitsontwikkeling betrokken waren, ervoeren het informerende karakter van het overleg en de kennismaking met de andere organisaties bijvoorbeeld als een meerwaarde. Het bood hen zowel

de kans ervaringen te delen als te leren van de expertise en ervaring van de grotere (koepel)organisaties die deel uitmaakten van dat overleg. Toch werden ook een aantal kanttekeningen geformuleerd, zoals de nood aan een duidelijkere omkadering, opzet en finaliteit van het overleg. Bovendien kan er meer aandacht worden besteed aan de afstemming van de uitnodiging op het doel van de specifieke vergadering, om op die manier deelnemers met de 'juiste' expertise rond de tafel te kunnen krijgen. Deze ervaringen bevestigen het belang van een goed werkende bovenlokale overlegstructuur.

Met betrekking tot de lokale besturen was een belangrijke doelstelling van het Vlaamse beleid het versterken van de lokale regierol. Die regierol wordt begrepen 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. Ook hier spelen overleg en afstemming dus een cruciale rol. De beleidskeuze om de lokale regierol te versterken sluit aan bij inzichten uit de literatuur. Uit onze analyses blijkt bovendien dat de inspanningen van de Vlaamse overheid goed onthaald worden op lokaal niveau. Lokale besturen voelen zich daadwerkelijk versterkt in hun regierol. Men kon met de financiële middelen die de overheid ter beschikking stelde, personeel aanwerven of vrijstellen van andere taken, netwerken uitbouwen en overlegstructuren uitbouwen. Men waardeert ook de ruimte die behouden bleef voor de lokale autonomie. Er worden wel een aantal kanttekeningen gemaakt met betrekking tot de timing van de opeenvolgende subsidierondes, de afstemming tussen de Vlaamse en de federale overheid, en de duurzame verankering van de beleidsinspanningen (zie hieronder). Maar algemeen gesproken lijkt het Vlaamse beleid inzake de versterking van lokale overlegstructuren zowel adequaat als doeltreffend te zijn.

Tegelijkertijd bevestigen onze analyses het belang van een systematische bovenlokale afstemming en coördinatie. In de verschillende beleidsdomeinen blijkt er een breed gedragen nood aan de continuering of uitbouw van een adequate en effectieve bovenlokale afstemming. Uit het onderzoek komen op dit vlak enkele goede praktijken naar boven, zoals de werking van de VVSG en van de Werkgroep Radicalisering en Polarisering in het onderwijs. De meerwaarde van een bovenlokale werking is met andere woorden duidelijk en verdient blijvende aandacht in de verschillende betrokken beleidsdomeinen.

Samengevat geven onze analyses ten eerste aan dat de overlegstructuren die in het kader van het Vlaamse actieplan tot stand kwamen, over het algemeen als een belangrijke meerwaarde ervaren worden. Bovendien blijken verschillende van deze structuren een zekere duurzaamheid te hebben en geschikt te zijn om met

nieuwe uitdagingen én met verschillende vormen van gewelddadige radicalisering om te gaan. De LIVC-R's zijn hier een voorbeeld van (zie hieronder), alsook overlegstructuren zoals de Werkgroep Radicalisering en Polarisering binnen het onderwijs.

Ten tweede tonen de verschillende deelstudies dat sommige overlegstructuren in de praktijk beter lijken te werken dan andere. In het kader van dit onderzoek hebben we geen diepgravende analyses gedaan om die verschillen in doeltreffendheid te verklaren. Wel kunnen we enkele hypothesen formuleren. Ten eerste lijkt een doeltreffend overleg zich beter te kunnen ontplooiën in beleidsdomeinen waar traditioneel een sterke mate van institutionalisering, overleg en beleidsbetrokkenheid bestaat. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijs, waar het departement en de onderwijsaanbieders kunnen voortbouwen op een lange traditie van structureel overleg, en het stedenbeleid, waar de VVSG een gevestigde en geïnstitutionaliseerde rol speelt in de relaties tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. In de jeugdsector werkt de overheid daarentegen samen met middenveldorganisaties, zowel koepelorganisaties als projectaanbieders, die minder geïnstitutionaliseerde banden met het beleid hebben. Ten tweede zou – en dit ligt in de lijn van de eerste hypothese – ook de mate van betrokkenheid bij de ontwikkeling van het P/CVE-beleid een rol kunnen spelen in de manier waarop overlegstructuren vorm kregen en in de praktijk functioneren. In het beleidsdomein onderwijs, waar het tot de beleidscultuur behoort om de onderwijsaanbieders van bij aanvang nauw bij beleidsontwikkeling te betrekken, waren de sleutelactoren van bij het begin betrokken bij de uitwerking van het actieplan. Dat geldt ook in de relaties met de steden en gemeenten die, zoals we hierboven zagen, een belangrijke rol speelden in de initiële ontwikkeling van het Vlaamse P/CVE-beleid. Uit het hoofdstuk over het jeugdwerk blijkt dat de jeugd(welzijns)sector pas in een latere fase betrokken werd bij de ontwikkeling van het beleid. Zoals gezegd zijn dit hypothesen (en nog geen empirisch onderbouwde verklaringen). Niettemin kunnen ze met het oog op de actualisering van het actieplan aanknopingspunten bieden om overlegstructuren en samenwerkingsverbanden op een zo adequaat mogelijke wijze verder uit te bouwen en te versterken. Zo kan mogelijk ook de doeltreffendheid van het Vlaamse actieplan vergroot worden.

De LIVC-R's als draaischijf: mogelijkheden en uitdagingen

De ondersteuning van de organisatie van de persoonsgerichte aanpak, in het bijzonder in het kader van de LIVC-R's, vormt een belangrijke pijler in het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. Deze overlegplatformen hebben als centrale doelstelling het inrichten van een casusgerichte opvolging

van individuen die al geradicaliseerd zijn of die een risico lopen gewelddadig te radicaliseren. In het overleg van een LIVC-R zit het lokale bestuur en een vertegenwoordiger van de lokale politie samen met relevante sociopreventieve en -curatieve actoren, waarvan sommige onder de bevoegdheid van Vlaamse beleidsdomeinen vallen. Algemeen gesproken wordt een *multi-agency* aanpak in de literatuur een veelbelovende praktijk geacht om met verschillende vormen van gewelddadige radicalisering om te gaan. Ook in de praktijk blijken LIVC-R's momenteel reeds te worden ingeschakeld om links- of rechts-extremistische individuen op te volgen.

De wetenschappelijke literatuur brengt wel een aantal struikelblokken in kaart met betrekking tot een *multi-agency* aanpak, zoals een gebrek aan een eenduidige visie op radicalisering en spraakverwarring doordat verschillende disciplines elk een eigen jargon gebruiken. Een goede uitwerking van een persoonsgerichte aanpak is daarom afhankelijk van een duidelijke definiëring van de strategie en doelen, heldere afspraken over informatiedeling, een zo lokaal mogelijke aanpak, het vermijden van stigmatisering, en het betrekken van relevante partners.

Hoewel in heel wat Vlaamse steden en gemeenten de voorbije jaren LIVC-R's boven het doopvont zijn gehouden, bestaat er heel wat scepsis over deze structuur, met name bij de betrokken sociopreventieve actoren. Zo blijkt dat vertegenwoordigers van beleidsdomeinen zoals jeugd, onderwijs en welzijn een aantal bezorgdheden uiten met betrekking tot de LIVC-R's. Deze bezorgdheden hebben onder andere te maken met het risico op instrumentalisering van de hulpverlening, de vertrouwensrelatie met cliënten, de druk op het beroepsgeheim van de hulpverlener en (op het ogenblik van de afname van de interviews) het gebrek aan een sluitende regelgeving hieromtrent. Deze bezorgdheden worden bevestigd in de verdiepende studies naar de beleidsdomeinen onderwijs en jeugd(welzijns)werk.

Een belangrijke kwestie die de afgelopen jaren voor grote onduidelijkheid heeft gezorgd, was het beroepsgeheim. Voor veel sociopreventieve en -curatieve actoren blijft dat een bijzonder heikele kwestie. Wat de diensten en actoren die onder federale bevoegdheden werken betreft, werd meer duidelijkheid gecreëerd met de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van een Lokale Integrale Veiligheidscel, die een juridische verbinding met art. 458ter van het Strafwetboek maakte om informatie-uitwisseling in het kader van een LIVC-R mogelijk te maken. Dit maakt het voor deelnemers aan een LIVC-R 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, jeugd of onderwijs, wordt op het moment van schrijven gewerkt aan een decretale regeling.⁹

Een helder wettelijk en decretaal kader is een belangrijke en noodzakelijke, maar op zich geen voldoende voorwaarde om tot een goede samenwerking binnen de LIVC-R's te komen. De doeltreffendheid van de LIVC-R's hangt immers ook sterk af van een aantal andere factoren. Zoals we hierboven al schreven, is een gedeelde taal en visie in functie van rolduidelijkheid een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking: "Positieverheldering, respect voor elkaars opdracht en eigenheid en wederzijds vertrouwen tussen de deelnemers is essentieel om een constructief casusoverleg te organiseren. Dergelijke positieverheldering moet worden gevolgd door een gezamenlijke zoektocht naar een gedragen kader."¹⁰ Verder wordt ook gewezen op de nood aan consensus tussen de deelnemers van het overleg over de bekendmaking van de besproken informatie, in het bijzonder over de manier waarop kan worden teruggekoppeld naar de eigen organisatie, andere hulpverleners en andere overlegtafels. Casusoverleg wordt bovendien gekenmerkt door deelnamevrijheid en spreekrecht. Geheimplichtigen zijn met andere woorden niet verplicht deel te nemen of om geheime informatie in te brengen tijdens het overleg. Spreekplicht geldt immers enkel in de uitzonderlijke situatie wanneer de geheimplichtige op geen enkele andere wijze hulp kan bieden dan door middel van een mededeling tijdens een casusoverleg.

Ons onderzoek toont aan dat een doeltreffende werking van de LIVC-R's afhankelijk is van nog een aantal andere sleutelfactoren. In steden en gemeenten waar het multidisciplinaire casusoverleg op obstakels blijft stoten, is dat niet alleen te wijten aan blijvende onduidelijkheden over de kwestie van het beroepsgeheim, maar ook aan personeelwissels en aan uiteenlopende visies en referentiekaders. In steden en gemeenten waar de LIVC-R wel goed blijkt te werken, wordt dat niet alleen gelinkt aan een duidelijk regelgevend kader, maar ook aan zaken als een goede vertrouwensband, goede afspraken met betrekking tot de informatie-uitwisseling, de persoon van de coördinator en een gedeelde visie over multidisciplinair werken. Gegeven de beperkingen van onze bevraging over de werking van de LIVC-R's – enkel de negen ondersteunde lokale besturen en enkele betrokken actoren uit het jeugd(welzijns)werk en het onderwijs – blijven deze conclusies evenwel tentatief. Een breder onderzoek dat in alle Vlaamse steden en gemeenten en bij alle betrokken actoren naar de werking van de LIVC-R's peilt, zou dit beeld kunnen aanvullen en eventueel bijstellen. Maar op basis van inzichten uit de literatuur én van deze empirische bevindingen kan wel gewerkt worden aan het vergroten van de potentiële effectiviteit van het Vlaamse actieplan, met name door bij de ondersteuning van de LIVC-R's in te zetten op het wegwerken van de

vermelde drempels en op het versterken van de genoemde sleutelfactoren en randvoorwaarden.

3. Versterken van kennis en expertise

Het Vlaamse actieplan legt een belangrijke klemtoon op het versterken van de kennis en expertise over gewelddadige radicalisering en polarisering. De programmascan wees uit dat 36% van de acties in het geactualiseerde plan van 2017 onder deze beleidslijn vielen. Dat is geen toeval. Tijdens de eerste jaren van de uitvoering van het actieplan ervoeren veel beleidsmakers en eerstelijnswerkers dat hun kennisbasis beperkt was met betrekking tot het fenomeen van gewelddadige radicalisering. Men had bijvoorbeeld weinig zicht op de veelheid aan oorzakelijke factoren die radicaliseringsprocessen kunnen beïnvloeden en op effectieve manieren om preventief op deze processen in te grijpen. Dat verklaart waarom het versterken en verspreiden van kennis en expertise al zulke belangrijke plaats in het eerste actieplan in 2015 kregen. Tijdens de actualisering van het actieplan in 2017 bleef de ervaren nood aan informatie en vorming hoog. De inzet op kennis en expertise kreeg daarom opnieuw een prominente plaats in het actieplan, ditmaal als een van de vijf centrale beleidslijnen. Algemeen gesproken was dat een adequate beleidskeuze. In de concrete uitwerking leidde deze beleidsfocus tot tal van acties die zich richten op vormingen voor eerstelijnswerkers. Hoe liepen die in de praktijk? Hoe doeltreffend was de klemtoon op kennis- en expertiseversterking?

Ten eerste blijkt dat de sterke focus op kennis en expertise vruchten heeft afgeworpen. In de praktijk is er sprake van een versterkte kennisbasis, zowel bij sleutelfactoren op beleidsniveau als bij referentiepersonen en aanspreekpunten in organisaties die eerstelijnswerkers ondersteunen. In het kader van dit onderzoek hebben we evenwel niet gemeten wat de daadwerkelijke impact was van de vele trainingen en vormingen op het kennisniveau en de vaardigheden van eerstelijnswerkers. Verschillende respondenten suggereren weliswaar dat het inzetten op training en vorming naar hun inschatting heeft geleid tot zowel minder handelingsverlegenheid als minder handelingsdrang bij eerstelijnswerkers, maar om zicht te krijgen op de precieze effectiviteit van die inspanningen is verder onderzoek vereist. Verder tonen onze analyses dat er verschillen bestaan tussen hoe het werk rond kennisverspreiding en expertise-opbouw ervaren wordt in de betrokken beleidsdomeinen. In het onderwijs is men algemeen gesproken van oordeel dat er veel werk verzet is, en ook de lokale besturen waarderen de actieve rol die de VVSG heeft gespeeld in het organiseren van tal van trainingen en vormingen. In de sector van het jeugd(welzijns)werk lijkt er daarentegen nog een behoefte te

bestaan aan een vormingsaanbod dat nauwer aansluit bij de eigen praktijk en de specifieke noden die men ervaart. Deze verschillende ervaringen zouden onder meer te maken kunnen hebben met de verschillen in financiering.

Ten tweede suggereert de programmascan dat de meest urgente noden op het vlak van kennis en expertise intussen voldoende ingevuld lijken te zijn. Vandaag is er, in tegenstelling tot vijf jaar geleden, veel informatie over gewelddadige radicalisering beschikbaar. Dat stelt nieuwe uitdagingen, in de zin dat sommige beleidsmakers melden dat de overvloed aan informatie, de tegenstellingen in de wetenschappelijke literatuur en het gebrek aan onderzoek naar de effectiviteit van preventieve maatregelen, het er voor hen niet makkelijker op maken om beleidskeuzes en acties wetenschappelijk te onderbouwen. Het is daarom niet zozeer zaak te blijven inzetten op de ontwikkeling van nieuwe kennis en expertise, maar wel op het evalueren van de relevantie en het zo toegankelijk mogelijk aanbieden van bestaande kennis. Tegelijk blijft er wel een nood aan evaluatieonderzoek van de diverse lopende acties en projecten (zie ook verder in dit besluit).

Samengenomen kunnen we op basis van deze bevindingen enkele randvoorwaarden formuleren die het mogelijk maken om de komende jaren op een adequate en doeltreffende manier te blijven inzetten op het versterken van kennis en expertise, en dit over de verschillende vormen van gewelddadige radicalisering en extremisme.

Ten eerste is een adequate financiering van kennisverspreiding en expertise-uitbouw belangrijk. Zoals immers bleek uit de programmascan, was de voorziene financiële ruimte voor de beleidslijn 'kennis en expertise' enigszins beperkt, zeker in vergelijking met het grote aantal acties in het actieplan. Bovendien bestonden er op dit vlak ook verschillen tussen de beleidsdomeinen. Ons onderzoek suggereert dat de beleidsdomeinen waar men het werk rond het versterken van kennis en expertise het positiefst evalueert, ook degene zijn waar men extra financiële middelen heeft vrijgemaakt om een vormingsaanbod te ontwikkelen. In het onderwijs bijvoorbeeld financierde men het Netwerk Islamexperten, terwijl in andere domeinen zoals het jeugd(welzijns)werk, de verspreiding van expertise, goede praktijken en methodieken diende te gebeuren binnen de reguliere middelen.

Ten tweede kan de doeltreffendheid van kennisverspreiding en expertise-opbouw vergroot worden door na te denken over een richtinggevend kader dat organisaties en eerstelijns werkers in staat stelt om de kwaliteit en relevantie te beoordelen van vormen en opleidingen omtrent gewelddadige radicalisering en polarisering. Verschillende respondenten wijzen op de 'wildgroei' aan opleidingen,

trainingen, handboeken en toolkits, terwijl het zeker voor kleine lokale organisaties niet vanzelfsprekend is om dat brede aanbod goed in kaart te brengen en de kwaliteit en relevantie ervan in te schatten. In het uitwerken van een kwaliteitsvol vormingsaanbod zal het zaak zijn een goede balans te vinden tussen een *bottom-up* en een *top-down* benadering. Enerzijds is het belangrijk dat vormingen zo nauw mogelijk aansluiten bij wat de praktijk nodig heeft en mogelijkerwijze ook voortkomen uit het initiatief van *grassroots* organisaties zelf. Anderzijds blijft er nood aan bovenlokale afstemming en coördinatie in de ontwikkeling van een aanbod aan vormingen, niet alleen om de kwaliteit en relevantie ervan te waarborgen, maar ook om de verspreiding van kennis en de opbouw van expertise verder te professionaliseren.

Tot slot suggereert ons onderzoek dat de adequaatheid en doeltreffendheid van verdere inspanningen inzake kennisverspreiding en expertise-opbouw afhankelijk zullen zijn van de mate waarin het vormingsaanbod erin slaagt in te spelen op zowel noden in het praktijkveld als evoluties in de context. Uit ons onderzoek komen in dat verband enkele interessante richtingwijzers naar voren. Ten eerste blijft bij eerstelijnswerkers in het onderwijs en het jeugd(welzijns)werk een vraag bestaan naar algemene vormingen rond thema's zoals interculturalisering en dialoogtechnieken. En ten tweede signaleren eerstelijnswerkers en beleidsmakers in verschillende beleidsdomeinen een behoefte aan nieuwe invalshoeken in de kennisverspreiding en expertise-opbouw, bijvoorbeeld inzake: 1) de uitingsvormen van verschillende vormen van gewelddadige radicalisering (zowel religieus als ideologisch en *single issue*), en 2) de digitale dimensies van (de preventie van) gewelddadige radicalisering.

4. Een duurzame ondersteuning van lokale actoren en maatschappelijk middenveld?

Het Vlaamse actieplan zet in verschillende beleidslijnen in op het betrekken en ondersteunen van het praktijkveld. Zo ondersteunt het plan lokale besturen in hun aanpak van gewelddadige radicalisering. Die ondersteuning kreeg concreet vorm in een meerjarige subsidie voor gemeenten die geconfronteerd werden met de problematiek, alsook in een projectsubsidie voor de VVSG om een rol op te nemen in de bovenlokale afstemming en samenwerking. In het kader van de ondersteuning van de lokale aanpak werden onder meer ook het project 'Connect', een projectoproep voor een preventief aanbod aan doelgroepen voor wie de drempel naar reguliere diensten te hoog ligt, en een projectoproep over polarisatiemanagement gefinancierd (acties 5.5, 5.6 en 5.7, actieplan 2017). Op lokaal

niveau richt het actieplan zich ook op de persoonsgerichte aanpak, onder meer door de praktijk van de LIVC-R's te ondersteunen. Tot slot weerspiegelt het actieplan ook de keuze om het middenveld te 'mobiliseren'. Deze beleidslijn, die in vrij vage termen beschreven wordt, omvat tal van maatregelen, waaronder ook acties gericht op de ondersteuning van praktijkorganisaties die werken rond positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren.

In de concrete uitwerking van deze praktijkondersteunende acties en maatregelen koos de Vlaamse regering voor een combinatie van ondersteuning vanuit reguliere diensten en bestaande structuren, en ondersteuning van derden op basis van projectfinanciering. Beide vormen hebben voor- en nadelen. Het werken vanuit reguliere diensten en structuren is een adequate keuze omdat zo een beroep wordt gedaan op bestaande expertise en netwerken. Expertise die wordt opgedaan door het opnemen van nieuwe taken, kan bovendien makkelijk verankerd worden, met name omdat die de reeds bestaande expertise aanvult en verrijkt. Voor reguliere diensten biedt deze werkwijze ook de mogelijkheid om verbanden te leggen tussen de reguliere werking en de taken die in het kader van het actieplan worden opgenomen. Dat schept niet alleen ruimte voor een breed preventief beleid, het maakt het ook mogelijk een eenzijdig probleemgerichte benadering te vermijden. Daar staat uiteraard tegenover dat deze werkwijze risico's in zich draagt voor de doeltreffendheid van het beleid indien de reguliere structuren overbelast worden en er geen bijkomende middelen worden vrijgemaakt om de extra taken op te nemen. Het Vlaamse actieplan lijst bijvoorbeeld heel wat acties op, terwijl de bijhorende financiële middelen relatief beperkt blijven. Met name dienden heel wat overlegstructuren en het opleidingsaanbod te worden geïmplementeerd binnen de reguliere middelen.

Naast ondersteuning vanuit reguliere diensten werkt het Vlaamse actieplan in een aantal gevallen ook met projectfinanciering. In dit boek gingen we dieper in op enkele projectoproepen in het kader van het plan, bijvoorbeeld de oproepen met betrekking tot de lokale regierol (actie 4.1), polarisatiemanagement (actie 5.6), drempels reguliere diensten (actie 5.7) en positieve identiteitsontwikkeling (actie 14.1). In deze gevallen maakte de overheid middelen vrij voor lokale besturen en organisaties om in het kader van de doelstellingen en voorwaarden van de oproep projecten op te zetten. Deze ondersteuning van derden via projectfinanciering heeft net als de ondersteuning via reguliere structuren een aantal voor- en nadelen. Ten eerste is projectfinanciering een geschikte manier om snel en flexibel te reageren op fenomenen waarover de overheid zelf nog niet veel expertise in huis heeft. Dat was enkele jaren geleden het geval toen de Vlaamse overheid haar P/CVE-beleid opstartte. Ten tweede biedt projectwerking ruimte voor experimenteren: methodieken kunnen getest worden vooraleer ze breder geïmplementeerd

worden. Ten derde kan het werken met projectfinanciering draagvlak creëren: indien een bepaalde werking succesvol blijkt, kan de steun binnen een organisatie groeien om die in het reguliere beleid in te bedden.

Tegelijkertijd zijn er een aantal valkuilen verbonden aan een projectgebonden aanpak. Ten eerste bestaat het risico op stigmatisering wanneer, zoals wel eens gebeurt bij projectoproepen, te eenzijdig vertrokken wordt van een probleemgerichte benadering. Ten tweede dreigen kortlopende projecten waarbij tal van actoren tijdelijk betrokken worden, minder duurzaam te zijn. Zo blijkt het in de praktijk vaak niet makkelijk om de resultaten en expertise-opbouw van kwaliteitsvolle praktijken duurzaam te borgen. Met het oog op de effectiviteit van inspanningen is het daarom raadzaam om bij de uitwerking van de projectoproep aandacht te besteden aan de verankering van de resultaten van projectwerking nadat de financiering is afgelopen.

De Vlaamse overheid nam verschillende initiatieven met het oog op het verduurzamen van de expertise die in het kader van projectwerking ontwikkeld werd. In de projectoproep rond positieve identiteitsontwikkeling was 'duurzaamheid en overdraagbaarheid' bijvoorbeeld een van de beoordelingscriteria. Ook in de projectoproep voor de ondersteuning van lokale besturen vroeg de Vlaamse overheid aan aanvragers 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. Ook in de jaarlijkse rapportages in het kader van deze projectwerking werd steeds gevraagd hoe de gemeenten de ondersteunde inspanningen zouden verankeren. Aldus werd de verantwoordelijkheid voor de duurzame verankering van de gesubsidieerde inspanningen in belangrijke mate bij de lokale besturen en de betrokken actoren uit het middenveld gelegd. 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. Hoewel een aantal gemeenten er in slaagde de resultaten van de projectwerking in te bedden in de reguliere werking, blijkt een duurzame verankering van inspanningen op basis van projectsubsidies niet in alle gemeenten even vanzelfsprekend. Zo bestaat het risico dat kostbare expertise verloren gaat. Een gelijkaardige conclusie geldt voor de projecten positieve identiteitsontwikkeling. Hoewel deze financiering de betrokken organisaties toeliet kennis op te bouwen, een lokaal netwerk uit te bouwen en een nieuw doelpubliek te bereiken, bleek de verderzetting van de werking in realiteit sterk afhankelijk van het ingezette personeel. Zodra de projectfinanciering wegvalt,

verdwijnt dat personeel echter ook vaak. In bepaalde gevallen werd die financiering overgenomen door de lokale overheden waardoor de werking alvast op lokaal niveau kon worden verdergezet.

Het duurzaam verankeren en borgen van de resultaten van projectondersteuning blijft dus een belangrijk aandachtspunt. Het volstaat niet om als Vlaamse overheid zonder meer de verwachting uit te spreken dat de resultaten van de projecten verduurzaamd worden. Er is meer nodig. Uit de programmascan bleek bovendien dat het voor de meeste sleutelfiguren op Vlaams niveau niet helemaal duidelijk is hoe hier precies mee kan omgegaan worden. Mogelijke opties die genoemd worden, zijn het voorzien van een meer structurele ondersteuningslijn, het inbedden van expertise bij lokale overheden, of het bundelen van de opgedane kennis op Vlaams niveau. Er zijn echter ook andere manieren om de resultaten van projectwerking te borgen. Zo kan men bij het opzetten van projectoproepen structurele aandacht hebben voor het onderzoeken en identificeren van werkzame elementen in projecten. De aldus gegenereerde kennis dient dan op een systematische manier gedeeld te worden met andere overheden en organisaties, zodat die deze werkzame elementen kunnen integreren in nieuwe projecten. Zo kan structureel gewerkt worden aan het vergroten van de duurzaamheid en de effectiviteit van projectwerking.

Een belangrijke kanttekening in verband met de kwestie van de duurzaamheid van de ondersteuning van de praktijk betreft de jeugd(welzijns)sector. Verschillende respondenten melden dat die sector vandaag kampt met een gebrek aan duurzame financiering, niet in het minst omdat er de afgelopen jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden van structurele subsidiërvormen naar tijdelijke projectfinanciering. Dit veroorzaakt niet alleen veel onzekerheid maar ook bijkomende werklust. Organisaties investeren veel tijd in de zoektocht naar financieringskanalen en het uitwerken van projectvoorstellen, vaak om de reguliere werking gaande te houden. Deze situatie heeft wellicht bijgedragen aan een gevoel van wantrouwen dat, zoals het onderzoek suggereert, een rol heeft gespeeld in de manier waarop sommige praktijkwerkers in de sector aankijken tegen initiatieven zoals het actieplan. Daarnaast is er ook de vaststelling dat er bij het enige financieringskanaal dat het Vlaamse actieplan specifiek voorzag voor het jeugd(welzijns)werk, veel meer projectvoorstellen werden ingediend (78 ingediend, 7 goedgekeurd) dan er budget voorhanden was (6,5 miljoen euro aangevraagd voor een budget van 630.000 euro). Dit lijkt een indicatie te zijn dat er in de praktijk een nood bestaat om (project)werking gefinancierd te krijgen.

Alles samengenomen zijn de inzichten die we in deze subsectie naar voren hebben gebracht over de voor- en nadelen van beide manieren om de praktijk te

ondersteunen (vanuit reguliere diensten en bestaande structuren, of op basis van projectfinanciering) geenszins nieuw. Het blijft wel opvallend dat ze ook in de context van het Vlaamse actieplan opnieuw naar boven komen. Een te grote bijkomende belasting van het takenpakket van personen, diensten en organisaties en te weinig aandacht voor de verduurzaming van eventuele werkzame effecten van gefinancierde projecten, leggen immers een belangrijke hypotheek op de doeltreffendheid van het Vlaamse actieplan. Het is dan ook zinvol deze inzichten voor ogen te houden bij de actualisatie en voortzetting van het Vlaamse actieplan in de komende jaren. In het kader daarvan is ook de vraag relevant hoe de ondersteuning van het praktijkveld, en dan in het bijzonder via projectfinanciering, vormgegeven kan worden om op een adequate manier in te spelen op nieuwe uitdagingen en noden. In het geval dat projectoproepen gericht worden op het omgaan met ideologische vormen van gewelddadige radicalisering (zoals links- en rechts-extremisme), zal het bijvoorbeeld zaak zijn goed na te denken welke diensten en organisaties best betrokken worden, en tot welke doelgroepen de projecten zich best richten. De diverse vormen van gewelddadige radicalisering verschillen immers, zoals bleek uit het hoofdstuk 'actuele uitdagingen en noden', op het vlak van geografische spreiding en leeftijd van betrokkenen. Deze vaststelling maakt het wellicht noodzakelijk dat ook andere actoren worden betrokken en dat projecten een minder sterke geografische focus hebben.

5. Heeft het Vlaamse actieplan (processen van) gewelddadige radicalisering voorkomen?

Dé hamvraag die tal van politici, beleidsmakers, projectuitvoerders, eerstelijns-werkers en het brede publiek zich vijf jaar na de implementatie van het Vlaamse actieplan stellen, is of het plan en de daarbij horende investeringen – zowel financieel als personeelsmatig – effectief impact hebben gehad. Heeft het actieplan processen van gewelddadige radicalisering voorkomen? Zijn aanslagen of andere gewelddaden vermeden? Is er minder gewelddadige radicalisering en polarisatie in de Vlaamse samenleving? Kortom, heeft het actieplan een verschil gemaakt? Dit zijn legitieme en zelfs noodzakelijke vragen. Niettemin moeten we vanuit onderzoeks- en methodologisch perspectief opmerken dat ze bijzonder moeilijk en in de huidige omstandigheden zelfs onmogelijk te beantwoorden zijn.

Verskillende redenen maken dat het onmogelijk is om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of het Vlaamse actieplan gewelddadige radicaliseringsprocessen heeft helpen voorkomen. Ten eerste wordt gewelddadige radicalisering, het fenomeen dat men tracht te voorkomen, beïnvloed door een hele reeks

factoren waar het actieplan geen impact op heeft. Een voorbeeld: na 2016 vermindert het aantal 'Syriëvertrekkers'. Na 2015 hebben diverse overheden sterk ingezet op het verhinderen van jongeren om af te reizen. Het is echter moeilijk de precieze impact van die inspanningen in kaart te brengen, niet in het minst omdat het verminderde aantal vertrekkers naar alle waarschijnlijkheid vooral het gevolg was van de afbrokkeling van het IS-kalifaat. Kortom, een belangrijke doelstelling van het actieplan (het voorkomen van het afreizen) werd werkelijkheid, maar het is niet makkelijk te peilen of en in welke zin dat causaal toe te schrijven is aan specifieke beleidsinspanningen.

Ten tweede is het aantal acties in het Vlaamse actieplan bijzonder omvangrijk. Dat maakt het praktisch onmogelijk om in de looptijd van een onderzoek als dit de resultaten van alle acties te meten. Onze bevragingen maakten het weliswaar mogelijk om bij een groot aantal betrokkenen en organisaties na te gaan hoe zij de praktische uitvoering van het actieplan en specifieke acties hebben ervaren, maar omwille van de praktische haalbaarheid kon dit onderzoek niet nagaan hoe en in hoeverre eerstelijns werkers (bijvoorbeeld leerkrachten en CLB-medewerkers) de uitvoering van acties en projecten ervaren hebben. Onderzoek naar de beleving van en de resultaten bij de deelnemers van de projecten zou in de toekomst een interessante aanvulling kunnen zijn op de ervaringen van de beleidsmakers en projectuitvoerders.

Ten derde zijn er enkele methodologische drempels die een wetenschappelijke impactevaluatie van P/CVE-beleid, zoals het Vlaamse actieplan, bemoeilijken. Om volgens de regels van de kunst impactevaluaties te kunnen uitvoeren, moeten onderzoekers onder meer kunnen voortgaan op een duidelijk omschreven beleidsopzet en doelstellingenkader, een *baseline*-meting, en een controlegroep. Hierboven gaven we al aan dat het beleidsopzet in de actieplannen van 2015 en 2017 weinig omstandig uitgewerkt en geëxpliciteerd werd, zowel op het niveau van het actieplan als op dat van concrete acties en projectoproepen. En aangezien ons onderzoek niet kon voortgaan op *baseline*-metingen, was het wetenschappelijk gezien ook niet mogelijk om precieze causale effecten aan acties in het actieplan toe te schrijven. Een loutere meting ná het verloop van de opgezette acties volstaat immers niet om oorzakelijke verbanden te identificeren. Kortom, omdat heel wat van de projecten al in uitvoering of zelfs afgerond waren in de periode dat dit onderzoek liep, was een 'klassieke' impactevaluatie met voor- en nameting en een controlegroep niet mogelijk.

In het licht van de maatschappelijke en politieke urgentie waarmee het Vlaamse actieplan in 2015 tot stand kwam, is het begrijpelijk dat de tijd en aandacht voor het opzetten van een degelijk en structureel evaluatiekader ontbraken. Hoewel

het Vlaamse actieplan wel degelijk aandacht besteedt aan evaluatie – voorliggend boek is daar een illustratie van – voorzag het niet in een structureel opgezet kader voor impact- en effectiviteitsevaluatie. Om de adequaatheid en doeltreffendheid van het actieplan in zijn geheel en van concrete acties in het bijzonder de komende jaren te vergroten, blijft het echter zinvol om dat soort structurele evaluatiereflex in te bouwen in het Vlaamse P/CVE-beleid. De literatuur over beleidsevaluatie en effectiviteitsonderzoek biedt tal van richtingwijzers over hoe dat in de praktijk zou kunnen gebeuren. We lijsten hier enkele zaken op die relevant zijn indien de overheid in de evaluatie van haar beleid niet alleen aandacht wil hebben voor kwalitatieve evaluaties maar ook inzicht wil verwerven in de impact en effectiviteit ervan:

- Creëer van bij de opmaak en aanvang van het plan een cultuur van voortdurende opvolging en ruimte voor evaluatie;
- Formuleer duidelijke en haalbare doelstellingen, expliciteer een veranderingstheorie, en werk in functie van die doelstellingen en veranderingstheorie adequate en concrete acties en projecten uit;
- Engageer de bij het beleid betrokken actoren bij de uitwerking van een haalbaar en relevant evaluatiekader. Het volstaat niet om van bovenaf een mooi evaluatiekader te ontwikkelen met een *baseline*-meting, duidelijke indicatoren en rapportagesystemen, wanneer deze instrumenten niet aangepast zijn aan de dagelijkse praktijk of wanneer projectuitvoerders niet voorzien zijn van de capaciteit om hun rol te spelen in evaluaties;
- Voorzie adequate omkadering en expertise: effectiviteitsonderzoek is technisch en specialistenwerk, het is dus raadzaam experts te betrekken.

Deze laatste aanbeveling is vooral van toepassing op de meest stringente vormen van effectiviteitsonderzoek, waarbij onderzoekers op basis van onderzoeksdesigns met gerandomiseerde controlegroepen op zoek gaan naar de causale effecten van beleidsinterventies. Dat is voor velen de heilige graal van het evaluatieonderzoek. In dit boek lieten we ons evenwel inspireren door de effectenladder van Veerman & van Yperen (zie het inleidende hoofdstuk voor een uitgebreide uiteenzetting), die inspiratie biedt om onderzoek naar de effectiviteit van projecten breder te kaderen en ook beleidsmakers en projectaanbieders bij de evaluatie te betrekken. In een eerste stap benadrukt de effectenladder bijvoorbeeld het belang van een duidelijke reflectie over doelstellingen en doelgroepen van specifieke acties en projecten. Dit zijn zaken die zowel door de Vlaamse overheid als door de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van concrete acties en projecten, opgenomen kunnen worden. Een tweede stap stelt dat de potentiële effectiviteit van beleid en projecten vergroot kan worden door de link te leggen met inzichten en resultaten uit wetenschappelijke literatuur, en op basis daarvan een

veranderingstheorie te omschrijven die uitlegt waarom de gekozen methodiek geschikt is om in de gekozen doelgroep de gedefinieerde doelstellingen te realiseren. In de derde en vierde stap worden dan onderzoeksdesigns gehanteerd om de effecten en werkzame elementen van projecten en acties te meten. Voor de tweede tot de vierde stap op deze effectenladder is de betrokkenheid van de nodige wetenschappelijke expertise noodzakelijk.

Hoewel de aandacht voor evaluatie veel structureler en systematisch ingebed had kunnen worden, was die, zoals we hierboven al aanstipten, uiteraard niet afwezig in het Vlaamse actieplan. De Vlaamse overheid stelde voorop dat het actieplan na enkele jaren in zijn algemeenheid geëvalueerd zou worden. Voorliggend onderzoek is daar, zoals eerder gezegd, het resultaat van. Daarnaast was er ook in concrete projectoproepen aandacht voor evaluatie. In de oproep over 'actief en gedeeld burgerschap' (actie 4.6) werd naast zes inhoudelijke projecten ook een zevende project opgezet dat gericht was op evaluatie. Ook voor de evaluatie van het project tegengeluiden (actie 14.2) werd een afzonderlijk budget voorzien.¹¹ Daarnaast waren er verschillende projecten die ofwel door een externe partner geëvalueerd werden (zoals het project 'Democratische Dialoog' van de Erasmus Hogeschool), ofwel een vorm van zelfevaluatie hebben opgezet.

Samengenomen blijkt uit onze analyses dat er zich in de evaluatiepraktijken van projecten belangrijke verschillen voordeden. Terwijl sommige projecten een systematische evaluatie inbouwden in de ontwikkelings- en implementatiefase, besteedden andere projecten daar veel minder tot geen aandacht aan. Wellicht niet toevallig waren het vooral de grotere organisaties en de instellingen voor hoger onderwijs die hier expliciet mee aan de slag gingen. Ook uit eerdere evaluatieonderzoeken naar preventieve actieplannen blijkt dat de interne capaciteiten van organisaties om hun projectwerking op te volgen en te evalueren vaak eerder beperkt zijn. Bovendien ontbreken vaak bruikbare *baseline*-gegevens om evoluties te identificeren.¹² Het is met andere woorden onrealistisch te verwachten van lokale en eerstelijnsorganisaties dat ze op een adequate manier kunnen voorzien in een evaluatie van de door hen opgezette projecten. Dit beklemtoont opnieuw hoe belangrijk het is dat overheden niet alleen zelf voldoende aandacht besteden aan beleids- en projectevaluatie, maar dat ze ook de door hen ondersteunde organisaties bijstaan in het opvolgen en evalueren van hun projectwerking. Een goed uitgebouwde evaluatieve reflex kan beleid en projectwerking alleen maar versterken. We hopen alvast dat we met dit boek daartoe een nuttige en zinvolle bijdrage hebben kunnen leveren.

Eindnoten

Inleiding en methodologische verantwoording

- 1 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 3.
- 2 Renard, T. & Coolsaet, R. (2018), *From the kingdom to the caliphate and back: Returnees in Belgium*, in: T. Renard & R. Coolsaet (red.), *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?*, Brussel: Egmont, p. 19.
- 3 De Waele, M. (red.) (2018), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen?* Brussel: Politeia, p. 19.
- 4 Kundnani, A. (2012), *Radicalisation: the journey of a concept*, *Race and Class*, 54:2, p. 6.
- 5 Romaniuk, P. & Fink, C. (2012), *From input to impact: Evaluating terrorism prevention programs*, Center on Global Counterterrorism Cooperation, p. 2, 4.
- 6 Fadil, N., Koning, M. & Ragazzi, F. (2019), *Radicalization: Tracing the trajectory of an 'empty signifier' in Belgium and the Netherlands*, in: N. Fadil et al. (red.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands. Critical perspectives on violence and security*, Londen: Bloomsbury Publishing, p. 9; 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.
- 7 Cools, M., Verfaillie, K. & De Kimpe, S. (2019), *Counter-terrorism policing and the prevention paradox*, in: N. Clycq et al., (red.), *Radicalisation: a marginal phenomenon or a mirror to society*, Leuven: Leuven University Press, p. 207.
- 8 Zie https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/plan_r_nl.pdf.
- 9 Sminate, N., Kennes, W., Somers, B., Gennez, C. & Meuleman, E., *Resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering, zittingsperiode 2014-15, stuk 366-1*, Vlaams Parlement, 27 mei 2015.
- 10 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement.
- 11 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement.
- 12 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, p. 1.
- 13 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 14 Gielen, A.-J. (2019), *A road map for monitoring & evaluation of preventing and countering violent extremism policies in Belgium*, Brussel: Open Society Foundations, p. 8-10.
- 15 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.
- 16 Gielen, A.-J. (2019), *A road map for monitoring & evaluation of preventing and countering violent extremism policies in Belgium*, p. 9-10.
- 17 Actie 1.3 in het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, 2 juni 2017.
- 18 De Pelecijn, L. et al. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- 19 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*, p. 113.

- 20 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 105; Eijkman, Q. & Roodnat, J. (2017), Beware of branding someone a terrorist: local professionals on person-specific interventions to counter extremism, *Journal for Deradicalization*, 10, p. 176.
- 21 Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist*, p. 4 en 7.
- 22 Van Hemert, D. et al. (2014), *Synthesis report on the state-of-the-art in evaluating the effectiveness of counter-violent extremism interventions*, EU Consortium IMPACT, p. 102; Feddes, A. & Gallucci, M. (2015), A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and de-radicalisation interventions, *Journal for Deradicalization*, 15/16, p. 5; Koehler, D. (2017), *Structural quality standards for work to intervene with and counter violent extremism. A handbook for practitioners, state coordination units and civil society programme implementers in Germany*, Stuttgart: Counter Extremism Network Coordination Unit, p. 20.
- 23 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 107.
- 24 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 119.
- 25 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 116 en 117-120.
- 26 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 107; Eijkman, Q. & Roodnat, J. (2017), Beware of branding someone a terrorist, p. 177.
- 27 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 107.
- 28 Koehler, D. (2017), *Preventing violent radicalisation: programme design and evaluation*, Colección Monografías, p. 92; Koehler, D. (2017), *Structural quality standards for work to intervene with and counter violent extremism*, p. 21; Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 108.
- 29 Gielen, A.-J. (2017), Evaluatie van de bestrijding van gewelddadig extremisme, p. 105-123. Het boek kan gedownload worden op www.vlaamsvredesinstituut.eu.
- 30 SERV (2015), *Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement*, Brussel: Serv, p. 9.
- 31 Veerman, J. & van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Eburon; en verder uitgewerkt in van Yperen, Veerman, J. & Bijl, B. (2017), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector*, Amersfoort: Wilco.
- 32 Veerman, J. & van Yperen, T. (2008). *Zicht op effectiviteit*, p. 25.
- 33 Zie <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Effectieve-jeugdhulp/Effectieve-organisaties/Werken-aan-effectiviteit>.
- 34 Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist*.
- 35 Veerman, J. & van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit*, p. 19, 23 en 26.
- 36 Kundnani, A. & Hayes, B. (2018), *The globalisation of Countering Violent Extremism policies*, Amsterdam: The Transnational Institute, p. 13.
- 37 Thomas, P. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 125, 132 en 137; Gielen, A.-J. (2019), *A road map for monitoring & evaluation of preventing and countering violent extremism policies in Belgium*, p.10.
- 38 Koehler, D. (2017), *Structural quality standards for work to intervene with and counter violent extremism*, p. 29 en 36.
- 39 Van San, M. (2018), *De onvoorspelbare terrorist*, p. 17 en 27; Feddes, A. (2017), Risico-inschatting in een integraal veiligheidsbeleid, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 59.

- 40 De Cauter, F. & Walgrave, L. (1999), *Methodiek van de preventieve projectwerking*, Leuven: Acco.
- 41 De Cauter, F. & Walgrave, L. (1999), *Methodiek van de preventieve projectwerking*, Leuven: Acco.
- 42 Deklerck, J. (2011), *De preventiepiramide. Preventie van probleemgedrag in het onderwijs*, Leuven: Acco, p. 126.
- 43 Goris, P., Burssens, D., Melis, B. & Vettenburg, N. (2008), Algemene preventie: concepten, kaders en wenselijke preventie, *Welzijnszorg – Welzijnszorg*, 69, p. 109-126.
- 44 Colaert, L. (2017), En in Vlaanderen?, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 177.
- 45 Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus, p. 237.
- 46 Miller, C. & 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.
- 47 Miller, C. & Chauhan, L.S. (2017), Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag, p. 25-26.
- 48 Geciteerd in De Pelecijn, L. et al. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, p. 13.
- 49 Colaert, L. & Van Alstein, M. (2020), *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.

Hoofdstuk 1

Een transversale programmascan van het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

- 1 Bjørger, T. (2016), *Preventing crime: A holistic approach*, New York: Springer. Zie ook: Bjørger, T. (2016), Counter-terrorism as crime prevention: a holistic approach, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 8:1, p. 25-44.
- 2 Cops, D., Pauwels, A. & Van Alstein, M. (2020), Inleiding en methodologische verantwoording; Colaert, L. & Van Alstein, M. (2020), *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering*; Goris, K. (2020), Onderwijs en de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering; Berrezzeg, Y. & Cops, D. (2020), De rol van het jeugdwereldzorgswerk in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering; Pauwels, A. (2020), Actuele noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme.
- 3 Veerman, J. W. & van Yperen, T. A. (2008), Wat is praktijkgestuurd effectonderzoek?, in: T. A. van Yperen & J. W. Veerman (red.), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*, Delft: Uitgeverij Eburon, p. 17-34.
- 4 Manski, C. F. (2013), *Public policy in an uncertain world: analysis and decisions*, Cambridge: Harvard University Press; en: Sampson, R. J., Winship, C. & Knight, C. (2013), Translating causal claims: Principles and strategies for policy-relevant criminology, *Criminology & Pub. Pol'y*, 12, p. 587.
- 5 Mommsen, H. (1997), Cumulative radicalisation and progressive self-destruction as structural determinants of the Nazi dictatorship, in: Kershaw, I., Lewin, M. (red.) *Stalinism and Nazism: Dictatorships in comparison*, New York: Cambridge University Press, p. 75-87.
- 6 Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2002), *Nota Rekrutering in Nederland voor de jihad*, Den Haag.
- 7 Hardyns, W., Vermeulen, G., De Pelecijn, L. & Decoene, S. (2020). Zwarte dozen binnen het huidige radicaliseringsonderzoek. *Panopticon*, 41:3, p. 320-326.
- 8 Horgan, J. (2008), From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism, *The Annals of the American Academy*, 618:1, p. 80-94. En: Rabasa, A. et al (2010), *Deradicalizing Islamist Extremists*, Santa Monica: RAND cooperation, p. 1-5.
- 9 Horgan, J. (2014), *The Psychology of Terrorism*, New York: Routledge.
- 10 Schmid, A.P (2013), *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, ICCT Research Paper, p. 17.
- 11 Zie ook: McCauley, C. & Moskalenko, S. (2008), Mechanism of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism, *Terrorism and Political Violence*, 20:3, p. 415-433. Beschreven in: Noppe, J. et al (2011), *Preventie van radicalisering in België*, Antwerpen: Maklu, p. 40-54.
- 12 Rosling, H. (2018), *Feitenkennis: 10 redenen waarom we een verkeerd beeld van de wereld hebben en waarom het beter gaat dan je denkt*, Amsterdam: Spectrum.
- 13 Moghaddam, F.M. (2005), The staircase to terrorism: a psychological exploration, *American Psychologist*, 60:2, p. 161-169. Een variant van dit idee vinden we in de criminologie bij Robert Agnew: Agnew, R. (2016), A theory of crime resistance and susceptibility, *Criminology*, 54:2, p. 181-211.
- 14 Brandsma, B. (2017), *Polarisatie: inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*, Stichting school en veiligheid.
- 15 Smith, L.G.E., Blackwood, L. & Thomas, E.F. (2020), The Need to Refocus on the Group as the Site of Radicalization, *Perspectives on Psychological Science*, 15:2, p.3.

- 16 Doosje, B. (2018), Terrorism, radicalization and de-radicalization, *Current Opinion in Psychology*, 11, p. 80. Zie ook: Moghaddam, F.M. (2005), The staircase to terrorism: a psychological exploration, *American Psychologist*, 60:2, p. 161-169.
- 17 Vooral de combinatie van online en offline blootstelling aan extremistische boodschappen is relevant: dezelfde boodschap die via verschillende media doorgegeven wordt kan een belangrijke triggerfactor zijn voor reeds ontvankelijke individuen. Zie: Pauwels, L., Brion, F., Schils, N., Lafinneur, J., Verhage, A., De Ruyver, B. & Easton, M. (2014), *Explaining and Understanding the Role of Exposure to New Social Media on Violent Extremism — An Integrative Quantitative and Qualitative Approach*, Gent: Academia Press.
- 18 Van Den Bos, K. (2020), Unfairness and radicalization, *Annual review of psychology*, 71, p. 563-588. Zie ook: Feddes, A.R., Nickolson, L. & Doosje, B. (2015), *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces*, Amsterdam: Sociale Stabiliteit/Universiteit van Amsterdam. En: Kruglanski A.W. et al (2014), The psychology of radicalization and deradicalization: how significance quest impacts violent extremism, *Political Psychology*, 35:1, p. 69-93.
- 19 Olesen, T. (2009), *Social Movement Theory and Islamic Activism*, Centre for studies in Islamism and Radicalisation, p. 7.
- 20 Bruggeman, W. & Hardyns, W. (2016), De aanpak van radicalisering en terrorisme door Belgische en internationale overheden, in: W. Hardyns & W. Bruggeman (Red.), *Radicalisering en terrorisme. Van theorie naar praktijk*, Antwerpen: Maklu, p. 11-31.
- 21 Smith, L. G. & Postmes, T. (2009), Intra-group interaction and the development of norms which promote their inter-group hostility, *European Journal of Social Psychology*, 39:1, p. 130-144. Zie ook: Myers, D.G & Bishop, G.D. (1970), Discussion effects on racial attitudes, *Science*, 169:3947, p. 778-779.
- 22 Smith, L.G.E., Blackwood, L & Thomas, F.E (2020), The Need to Refocus on the Group as the Site of Radicalization, *Perspectives on Psychological Science*, 15:2, p. 327-352.
- 23 Crenshaw, K. (1990), Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color, *Stanford Law Review*, 43, p.1241-1300.
- 24 Gleditsch, N. P., Wallensteen, P., Eriksson, M., Sollenberg, M. & Strand, H. (2002), Armed conflict 1946-2001: A new dataset, *Journal of peace research*, 39:5, p. 615-637.
- 25 Alesina, A., Di Tella, R. & MacCulloch, R. (2004), Inequality and happiness: are Europeans and Americans different?, *Journal of public economics*, 88:9, p. 2009-2042.
- 26 Collier, p. & Hoeffler, A. (2002), Aid, policy and peace: Reducing the risks of civil conflict, *Defence and Peace Economics*, 13:6, p. 435-450.
- 27 Fearon, J. D. & Laitin, D. D. (2003), Ethnicity, insurgency, and civil war, *American political science review*, 97:1, p. 75-90.
- 28 Sampson, R. J., Winship, C. & Knight, C. (2013), Translating causal claims: Principles and strategies for policy-relevant criminology, *Criminology & Pub. Pol'y*, 12, p. 587.
- 29 Wikström, P. O. H. & Treiber, K. (2007), The role of self-control in crime causation: Beyond Gottfredson and Hirschi's general theory of crime. *European Journal of criminology*, 4:2, p. 237-264; Wikström, P. O. H., & Treiber, K. (2017). Beyond risk factors: An analytical approach to crime prevention. In: B. Teasdale, & M. Bradley (eds.). *Preventing crime and violence* (pp. 73-87). Cham: Springer.; Wikström, P. O. H. (2007). Doing without knowing: Common pitfalls in crime prevention. In: G. Farrell, K. Bowers, S. Johnson, & M. Townsley (eds.) *Imagination for crime prevention*, Crime Prevention Studies Series. Monsey. New York: Criminal Justice Press.
- 30 Bjørgo, T. (2013), *Strategies for preventing terrorism*, Springer.

- 31 Weggemans, D.J. & de Graaf, B.A. (2016), *Reintegrating Jihadist Extremist Detainees*, London: Routledge; Koehler, D. (2016), *Understanding deradicalization*, London: Routledge; Demant, F., Slootman, M., Buijs, F. & Tillie, J. (2008), *Teruggang en Uittreding*. Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam.
- 32 Rabasa, A., Pettyjohn, S. L., Ghez, J.J. & Boucek, C. (2010), *Deradicalizing islamist extremists*, RAND Corp Arlington VA National Security Research Div. Zie ook: El-Said, H. & Harrigan, J. (2018), *Deradicalising violent extremists: Counter-radicalisation and deradicalisation programmes and their impact in Muslim majority states*, Routledge.
- 33 Wenger, A. & Wilner, A. (red.) (2012), *Deterring terrorism: Theory and practice*, Stanford: Stanford University Press.
- 34 Carlsson, Y. (2006), Violent right-wing extremism in Norway: Community based prevention and intervention, *Prevention of Right-Wing Extremism, Xenophobia and Racism in European Perspective*, Deutsches Jugendinstitut, p. 12-29. Zie ook: Bjørge, T. (2013), *Strategies for preventing terrorism*, Springer. En: Bjørge, T. (2016), *Preventing crime: A holistic approach*, Springer.
- 35 Akerhaug, L. (2014), *Norsk jihad: muslimske ekstremister blant oss*, Kagge. Zie ook: Nesser, p. (2015), *Islamist terrorism in Europe: A history*, Oxford: Oxford University Press.
- 36 HM Government (2009), *The United Kingdom's strategy for Countering International Terrorism*, Londen: The stationery Office, p.20-24.
- 37 HM Government (2011), *Prevent strategy*, Londen: The Stationery Office, p. 39-43.
- 38 HM Government (2018), *CONTEST: the United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*, Londen: Crown, p. 31-43.
- 39 HM Government (2011), *Prevent strategy*, Londen: The Stationery Office, p. 23-39.
- 40 HM Government (2011), *Prevent strategy*, Londen: The Stationery Office, p. 36-37.
- 41 Hemmingsen, A. S. (2015), *An introduction to the Danish approach to countering and preventing extremism and radicalization*, Nr. 2015: 15, DIIS Report.
- 42 Mørck, L. L., Hussain, K., Møller-Andersen, C., Özüpek, T., Palm, A. M. & Vorbeck, I. H. (2013), Praxis development in relation to gang conflicts in Copenhagen, Denmark, *Outlines. Critical Practice Studies*, 14:2, p. 79-105.
- 43 Rostami, A. & Leinfelt, F. (2012), The Stockholm Gang Intervention and Prevention Project (SGIP): Introducing a holistic approach to gang enforcement, in: Esbensen, F.-A. & Maxson, C.L. (red.), *Youth gangs in international perspective*, New York: Springer, p. 251-269. Zie ook: Carlsson, Y. & Decker, S. H. (2005), Gang and youth violence prevention and Intervention: Contrasting the Experience of the Scandinavian Welfare State with the United States, in: Decker, S. & Weerman, F. (red.), *European street gangs and troublesome youth groups*, San Francisco: Alta Mira, p. 259-286.
- 44 Hutchinson, S. & O'malley, p. (2007), A crime-terror nexus? Thinking on some of the links between terrorism and criminality, *Studies in Conflict Terrorism*, 30:12, p. 1095-1107.
- 45 DIIS Policy (2015), *Crime and Terrorism: The politicization of Violence: An alternative to radicalisation*, p. 1-4.
- 46 Parlementaire Monitor, Brief ministers met 'Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid' (5 oktober 2001), <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epm-jeyo/vi3ajy7vxxzo>, geconsulteerd op 28 augustus 2020.
- 47 De Graaf, B.A. & Weggemans, D. (2018), *Quickscan Amsterdamse aanpak radicalisering en terrorisme*, Utrecht: Utrecht University, p. 3-9.
- 48 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieplan 'Polarisatie en radicalisering', Amsterdam, 2007 -2011, p. 1-30.
- 49 Actieplan 'Polarisatie en radicalisering'.

- 50 Ponsaers, P. (2011), Het proces van radicalisering, in: Spapens, A.C.M., Groenhuijsen, M. & Kooijmans, T. (red.), *Universalis – Liber Amicorum Cyrille Fijnaut*, Antwerpen/Cambridge: Intersentia, p. 975-988. Zie ook: Ponsaers, P. et al. (2010), *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak* en Ponsaers, P. & Devroe, E. (2016), *Molenbeek (maart 2016) na Parijs (november 2015). Het kanaalplan en de sluipende privatisering*, *Cahiers Politiestudies*, 39:2, p. 213-236.
- 51 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme: Overzicht maatregelen en acties*, p. 1-34.
- 52 Inspectie Veiligheid en Justitie (2017), *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, Den Haag.
- 53 Federaal actieplan radicalisme (2016), p.6. Zie ook: Jaminé, S. & Fadil, N (2019), *Onderzoeksrapport: De Belgische aanpak in strijd tegen radicalisering*, p. 17-22.
- 54 Federaal actieplan radicalisme (2016), p. 9.
- 55 Hardyns, W., Snaphaan T. & Dieussaert, J. (2020), Wat kunnen open bronnen ons leren over de crime-terror nexus?, *Panopticon*, 41:2, p. 160-180.
- 56 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 1.
- 57 Wikström, P. O. H. & Torstensson, M. (1999), Local crime prevention and its national support: Organisation and direction, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7:4, p. 459-482; Crawford, A. (1994), The partnership approach to community crime prevention: corporatism at the local level?, *Social & legal studies*, 3:4, p. 497-519; Bottoms, A. E. (1990), Crime prevention facing the 1990s, *Policing and Society: An International Journal*, 1:1, p. 3-22.
- 58 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p.1.
- 59 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p.2.
- 60 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement, p. 4-21.
- 61 Coolsaet, R. (2016), Facing the fourth foreign fighters wave: what drives Europeans to Syria, and to IS? Insights from the Belgian case, *Egmont Papers*, 81, p. 1-52.
- 62 Vlaamse regering (2017), *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, p.1.
- 63 Vlaamse regering (2017), *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, p. 2-19.
- 64 Pauwels, L. & Hardyns, W. (2016), *Problematic youth group involvement as situated choice: Testing an integrated conditions-controls-exposure model*, Den Haag: Eleven International Publishing.
- 65 Welsh, B. C. & Farrington, D. p. (2007), Scientific support for early prevention of delinquency and later offending, *Victims and Offenders*, 2:2, p. 125-140.
- 66 Van Der Stel, J. (2004), *Handboek Preventie*, Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- 67 UNODC (2010), *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work*, New York: United Nations, p. 35.
- 68 Nye, J. (2015), *Thinking Outside the Box: Exploring the Critical Roles of Sports, Arts, and Culture in Preventing Violent Extremism*, Global Center on Cooperative Security, p.4.
- 69 Richardson, C., Cameron A.P. & Berlouis, M.K. (2017), The Role of Sport in Deradicalisation and Crime Diversion, *Journal for Deradicalization*, 4:13, p. 29-48.

- 70 Silverstru, D., Rainer, K. & Springnagel, M. (2018), The AWID prevention approach. The generation of a holistic good practice model for prevention of radicalization in youth work, in: *Proceedings of International Conference on Availability, Reliability and Security*, Hamburg: ARES.
- 71 Jusko, p. (2019), Preventive bases of radicalisation and violent extremism in youth work in school environment, in: Dziurzynski K. & Duda E. (red.), *What is New in the Field of Education?*, Warsaw: Publishing House of The Maria Grzegorzewska University, p. 235. Zie ook Schwesig, M. (2016), *Guide to preventing Salafist ideologization in schools and youth centers*, Berlin: Ufuq, p. 33. En Aiello, E., Puigvert, L. & Schubert, T. (2018), Preventing violent radicalization of youth through dialogic evidence-based policies, *International Sociology*, 33:4, p. 435-453.
- 72 Pauwels, A. (2020), Actuele noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme.
- 73 Crowl, J.N (2017), The effect of community policing on the fear and crime reduction, police legitimacy and job satisfaction: an empirical review of the evidence, *Police Practice and Research*, 18:5, p. 449-462.
- 74 Staniforth, A. (2014), Neighbourhood Policing, in: J. Parkison & CBE (red.), *Preventing Terrorism and Violent Extremism*, Oxford: Oxford University Press, p. 207-237.
- 75 Noppe, J. et al. (2011), *Preventie van radicalisering in België*, Antwerpen: Maklu, p. 158.
- 76 Council of Europe (2016), *Prevention of radicalisation and manifestations of hate at grassroots level: Guidelines for local and regional authorities*, p. 17.
- 77 Coolsaet, R. (2016), All radicalisation is local, *Egmont Papers*, 84, p. 45.
- 78 Bjørge, T. & Horgan J.G. (2009), *Leaving terrorism behind: individual and collective disengagement*, London/New York: Routledge, p. 3.
- 79 Bjørge, T. (2016), *Preventing Crime: A Holistic Approach*, New York: Palgrave Macmillan, p. 181.
- 80 Decoene, S., Hardyns, W., De Pelecijs, L., Janssens, J. & Aertsens, I. (2020), Disengagement trajecten voor geradicaliseerde gedetineerden: een beschrijving en evaluatie van de werking van de daartoe aangestelde consultants, *Panopticon*, 41:2, p. 211-216.
- 81 Welsh, B. C. & Farrington, D. p. (2007), Scientific support for early prevention of delinquency and later offending, *Victims and Offenders*, 2:2, p. 125-140.
- 82 Haines, K. & Case, S. (2008), The Rhetoric and Reality of the 'Risk Factor Prevention Paradigm' Approach to Preventing and Reducing Youth Offending, *Youth Justice*, 8:1, p. 5-20.
- 83 Logan, C. & Lloyd, M. (2018), Violent extremism: A comparison of approaches to assessing and managing risk, *The British Psychological Society*, 24, p. 141-161.
- 84 Radicalisation Awareness Network (2019), *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Multi-Agency Approach*, p. 4-9.
- 85 Koehler, D. (2017), *Understanding Deradicalization*, Londen/New York: Routledge, p. 191-195.
- 86 Doosje, B. et al. (2016), Terrorism, radicalization and de-radicalization, *Current Opinion in Psychology*, 11:79, p. 79-84.
- 87 Hardyns, W. & Vermeulen, G. (2020), Contra-terrorisme: een voortdurende afweging tussen korte en lange termijn, *Panopticon*, 41(2), p. 117-119.
- 88 Zie ook: Berrezegg, Y. & Cops, D. (2020), De rol van het jeugdwelzijnswerk in het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.
- 89 Van den Bos, K., Loseman, A. & Doosje, B. (2009), *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen*. Zie ook: Erikson, E.H. (1968), *Identity: Youth and crisis*, New York: WW Norton.

- 90 Hogg, M.A (2014), From Uncertainty to Extremism: Social Categorization and Identity Processes, *Current Directions in Psychological Science*, 32:5, p. 338-342.
- 91 Christiaens, E., Hardyns, W., Pauwels, L. & Klima, N. (2018), Preventing crime and violent extremism by strengthening youth resilience: Implementation of the BOUNCE resilience tools in 10 European cities, *Freedom From Fear Magazine (UNICRI)*, 14, p. 168-178
- 92 Laor, N. et al (2006), Risk and protective Factors Mediating Psychological Symptoms and Ideological Commitment of Adolescents Facing Continuous Terrorism, *Journal of Nervous & Mental Disease*, 194:4, p. 279-286. Zie ook Sousa, C. et al. (2013), Individual and Collective Dimensions of Resilience Within Political Violence, *Trauma, Violence & Abuse*, 14:3, p. 235-254.
- 93 Bandura, A. (2002), Selective moral disengagement in the exercise of moral agency, *Journal of moral education*, 31:2, p. 101-119.
- 94 Pels, T. & De Ruyter, D. J. (2012), The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research, *Child & youth care forum*, 41:3, p. 311-325.
- 95 Bélanger, J. et al (2020), Do Counter-Narratives Reduce Support for ISIS? Yes, but Not for Their Target Audience, *Frontiers in Psychology*, 11:1059, p. 1-11.
- 96 UNODC (2010), *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work*, New York: United Nations, p.33. Zie ook: Bjørger, T. (2013), *Strategies for preventing terrorism*, New York: Palgrave Macmillan, p. 24.

Hoofdstuk 2

Het Vlaamse actieplan en de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering

- 1 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 3.
- 2 Sminate, N., Kennes, W., Somers, B., Gennez, C. & Meuleman, E., Resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering, *zitting 2014-15, stuk 366-1*, Vlaams Parlement, 27 mei 2015.
- 3 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 naar de geactualiseerde versie van 2017.
- 4 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, p. 1.
- 5 Alle relevante beleidsdocumenten zijn te raadplegen op <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/beleid>.
- 6 Indien in deze kolom geen bedrag vermeld wordt, gebeurt de ondersteuning binnen de reguliere middelen.
- 7 AMIF: Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie.
- 8 Dit onderzoek werd uitgevoerd op vraag van de commissie voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering van het Vlaams Parlement (schriftelijke communicatie van Nadia Sminate aan Tomas Baum, directeur Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 6 december 2017). Dit hoofdstuk is een ingekorte versie van het onderzoeksrapport *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2020 (te raadplegen op www.vlaamsvredesinstituut.eu).
- 9 De aandacht ging daarbij vooral naar 1) de conceptnota van de Vlaamse regering van 16 januari 2015 over de preventie van radicaliseringsprocessen; 2) het actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme en het geactualiseerde actieplan van 2 juni 2017 ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering; 3) de projectoproep uit 2015 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.
- 10 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.
- 11 De vragenlijst is opgenomen als bijlage in het onderzoeksrapport *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering* (te raadplegen op www.vlaamsvredesinstituut.eu).
- 12 De bevraging werd afgenomen terwijl maatregelen van kracht waren in de bestrijding van Covid-19. We kregen ingevulde vragenlijsten van 7 van de 9 lokale besturen. Het plan om de resultaten van deze bevraging opnieuw aan de respondenten voor te leggen in een focusgroep ter verdere, collectieve bespreking kon omwille van de maatregelen tegen Covid-19 niet doorgaan.
- 13 Coolsaet, R. (2016), 'All radicalisation is local'. *The genesis and drawbacks of an elusive concept*, Egmont Paper 84, Brussel: Egmont Instituut, p. 46.

- 14 Eijkman, Q. & Roodnat, J. (2017), Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism, *Journal for Deradicalization*, 10, p. 195-196.
- 15 Miller, C. & 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.
- 16 Hardy, K. (2018), Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy, *Journal for Deradicalization*, 15, p. 78.
- 17 Hardy, K. (2018), Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy, p. 101. Zie ook de aanbevelingen van Miller, C. & Chauhan, L.S. (2017), Radicaal gedachtegoed en gewelddadig gedrag, p. 41-42.
- 18 Mededeling aan de Vlaamse regering van de minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding betreffende de actualisering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, 2 juni 2017, p. 1.
- 19 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.
- 20 Koehler, D. (2017), Een typologie van 'deradicaliserings'programma's, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 67-68.
- 21 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.
- 22 Gielen, A.-J. (2017), Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?, *Terrorism and Political Violence*, p. 9. Voor het onderscheid tussen deradicalisering en disengagement zie Koehler, D. (2017), Een typologie van 'deradicaliserings'programma's, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 66.
- 23 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.
- 24 Briggs, R. (2010), Community engagement for counterterrorism: lessons from the United Kingdom, *International Affairs*, 86:4, p. 971-981; Kundnani, A. (2009), *Spooked! How not to prevent violent extremism*, London: Institute of Race Relations, p. 1-48; Choudhury T. & 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. & 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.
- 25 Zie bijvoorbeeld 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. 125-142.
- 26 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.

- 27 Wikström, P.-O. (2007), Doing without knowing: Common pitfalls in crime prevention, *Crime Prevention Studies*, 21, p. 59-80.
- 28 Jaminé, S. & Fadil, N. (2019), *Tussen preventie en veiligheid. De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering*, Leuven: KULeuven, p. 75.
- 29 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?, *Terrorism and Political Violence*, p.12; Koehler, D. (2017), *Structural quality standards for work to intervene with and counter violent extremism. A handbook for practitioners, state coordination units and civil society programme implementers in Germany*, Stuttgart: Counter Extremism Network Coordination Unit, p. 34-35.
- 30 Gielen, A.-J. (2017), Countering Violent Extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how?, *Terrorism and Political Violence*, p. 12; Institute for Strategic Dialogue (s.d), *Tackling extremism: de-radicalisation and disengagement*, p. 22-23.
- 31 Zie bijvoorbeeld 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*.
- 32 Koehler, D. (2017), *Structural quality standards for work to intervene with and counter violent extremism. A handbook for practitioners, state coordination units and civil society programme implementers in Germany*, Stuttgart: Counter Extremism Network Coordination Unit, p. 38-39 en 48.
- 33 Eijkman, Q. & Roodnat, J. (2017), Beware of Branding Someone a Terrorist: Local Professionals on Person-Specific Interventions to Counter Extremism, *Journal for Deradicalization*, 10, p. 195-196.
- 34 Eijkman, Q. & Roodnat, J. (2017), Beware of Branding Someone a Terrorist, p. 196.
- 35 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.
- 36 Somers, B. et al. (2013), *Beheersen van moslimradicalisering: Handreiking voor beleid en praktijk*, Antwerpen.
- 37 Homans, L. (2014), Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, *stuk 138 (2014-2015) – nr. 1*, Vlaams Parlement, p. 37; en Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 1.
- 38 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 1.
- 39 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 40 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 1.
- 41 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement, p. 6-8, 9-13, 17-18.
- 42 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 1.

- 43 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 44 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 3.
- 45 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement. Zie ook *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 46 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, actieterrein 2 en actieterrein 3.
- 47 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement, 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 regierol in het ordenen en afstemmen van het lokaal aanbod, inclusief het bijkomende aanbod dat voorzien wordt door de Vlaamse overheid").
- 48 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 49 Vlaamse overheid (2015), *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering*.
- 50 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 51 Vlaamse overheid (2015), *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering*.
- 52 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 53 Vlaamse overheid (2015), *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering*.
- 54 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 55 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 56 Vlaamse overheid (2015), *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering*.
- 57 Zie *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, actie 4.1.
- 58 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 59 Bron: schriftelijke communicatie Agentschap Binnenlands Bestuur, 26 mei 2020.
- 60 Vlaamse overheid (2015), *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidie voor de ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering*.
- 61 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 62 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 4 mei 2018.
- 63 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 64 Het gaat over acties 4.2, 4.4, 4.5, 4.6 en 4.7 in het geactualiseerde actieplan van 2017. Deze acties worden omstandiger toegelicht in het rapport *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering* (te raadplegen op www.vlaamsvredesinstituut.eu).
- 65 Schriftelijke communicatie met Agentschap Binnenlands Bestuur, 26 mei 2020.
- 66 VVSG (2015), *Handvaten voor een lokale aanpak van radicalisering*.

- 67 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 68 Voor een uitgebreide studie van disengagementstrajecten in de gevangnissen zie De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. & Aertsen, I. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Rapport 16.
- 69 Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, B.S., 14 september 2018.
- 70 De Waele, M. (2018) (red.), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen?*, Brussel: Politeia,
- 71 De Waele, M. (2018) (red.), *Hoe een Lokale Integrale Veiligheidscel uitbouwen?*, Brussel: Politeia, p. 40-49.
- 72 Interview met raadgever kabinet minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 73 Dit blijkt ook uit de verkennende interviews, bijvoorbeeld het interview met een raadgever van het kabinet van de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Brussel, 28 mei 2019.
- 74 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 75 *Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement, p. 2.
- 76 Mededeling aan de Vlaamse regering van de minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding betreffende de actualisering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, 2 juni 2017.
- 77 We doen dat op een geanonimiseerde wijze. Het is met andere woorden 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.
- 78 De vragenlijst is opgenomen als bijlage in het onderzoeksrapport *Het Vlaamse beleid inzake de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering* (te raadplegen op www.vlaamsvre-desinstituut.eu).
- 79 Respondent 7.
- 80 Respondent 6.
- 81 Respondent 2.
- 82 Respondent 5.
- 83 Respondent 3.
- 84 Respondent 3.
- 85 Respondent 3.
- 86 Respondent 3.
- 87 Respondent 3.
- 88 Respondent 6.
- 89 Respondent 4.

- 90 Respondent 4.
- 91 Respondent 4.
- 92 Respondent 6.
- 93 Respondent 3.
- 94 Respondent 5.
- 95 Interview met VVSG-medewerker, 12 maart 2018.
- 96 Respondent 3.
- 97 Respondent 1.
- 98 Respondent 4.
- 99 Respondent 4.
- 100 Respondent 6.
- 101 Respondent 6.
- 102 Respondent 4.
- 103 Respondent 3.
- 104 Respondent 3.
- 105 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, 2 juni 2017.*
- 106 Respondent 5.
- 107 Respondent 1.
- 108 Respondent 6.
- 109 Respondent 6.
- 110 Respondent 2.
- 111 Respondent 2.
- 112 Respondent 3.
- 113 Respondent 6.
- 114 Respondent 1.
- 115 Respondent 1.
- 116 Respondent 4.
- 117 Invoeging door de auteurs.
- 118 Respondent 5.
- 119 Respondent 3.
- 120 Respondent 3.
- 121 Respondent 5.
- 122 Respondent 4.
- 123 Respondent 6.
- 124 Respondent 3.
- 125 Respondent 3.
- 126 Respondent 5.
- 127 Respondent 1.
- 128 Respondent 4.
- 129 Respondent 4.
- 130 Respondent 3.

- 131 Respondent 6.
- 132 VVSG (2018), *Bevraging aanpak radicalisering en polarisering*, p. 15.
- 133 Respondent 7.
- 134 VVSG (2018), *Bevraging aanpak radicalisering en polarisering*, p. 14.
- 135 Respondent 4.
- 136 Invoeging door de auteurs.
- 137 Respondent 2.
- 138 Respondent 3.
- 139 Respondent 3.
- 140 Respondent 5.
- 141 Respondent 3.

Hoofdstuk 3

Onderwijs en de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

- 1 Davies, L. (2018), *Review of educational initiatives in counter-extremism internationally: What works?*, Gothenburg: The Segerstedt Institute.
- 2 Verenigde Naties (2015), *Plan of Action of 24 December 2015 to Prevent Violent Extremism*, New York: Verenigde Naties; *Declaration by EU Member States' Education Ministers of 17 March 2015 on promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*, Parijs: Europese Unie; Christodoulou, E. & Szakács, S. (2018), *Preventing violent extremism through education: International and German approaches*, Braunschweig: Georg Eckert Institute; RAN Prevent (2015), *Manifesto for Education – Empowering Educators and Schools*, Radicalisation Awareness Network, p. 1.
- 3 Stephens, W., Sieckelink, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing violent extremism: A review of the literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, 9, p. 1–16; Christodoulou, E. & Szakács, S. (2018), *Preventing violent extremism through education: International and German approaches*, Braunschweig: Georg Eckert Institute; Macaluso, A. (2016), *From countering to preventing radicalization through education: Limits and opportunities*, Den Haag: The Hague Institute for Global Justice.
- 4 Molenkamp, M., Wouterse, L. & Gielen, A.-J. (2018), *Guideline evaluation of PCVE programmes and interventions*, Amsterdam: Europese Commissie - RAN Centre of Excellence.
- 5 Burssens, D., Verdonck, D. & Vettenburg, N. (2003), Preventie in het onderwijs. Groeien naar 'wenselijke preventie', *Welwijs*, 14:3, p. 31.
- 6 Van Crombrugge, H., Lafrachi, N., & Ponnet, K. (2015). Onderwijs en de preventie van radicalisering. Conceptuele voorstellen. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 5, 25–35.
- 7 Coppock, V. (2014), 'Can you spot a terrorist in your classroom?' Problematising the recruitment of schools to the 'War on Terror' in the United Kingdom, *Global Studies of Childhood*, 4:2, p. 115–125.
- 8 Thomas, P. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, in: L. Colaert (red.), *'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 125–142; Davies, L. (2016), Security, extremism and education: Safeguarding or surveillance?, *British Journal of Educational Studies*, 64:1, p. 1–19; Mattsson, C., Hammarén, N. & Odenbring, Y. (2016), 'Youth 'at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalisation Awareness Network Collection of approaches and practices used in education', *Power and Education*, 8:3, p. 251–265.
- 9 Macaluso, A. (2016), *From countering to preventing radicalization through education: Limits and opportunities*, Den Haag: The Hague Institute for Global Justice; Sieckelink, S., Kaulingfreks, F. & De Winter, M. (2015), Neither villains nor victims: Towards an educational perspective on radicalization, *British Journal of Educational Studies*, 63:3, p. 329–343.
- 10 Sikkens, E., van San, M., de Winter, M., & Sieckelink, S. (2017). Verschillende extreme idealen, dezelfde radicale zoektocht? Push- en pullfactoren volgens jongeren met extreemlinkse, extreemrechtse en extreem Islamitische idealen. *Pedagogiek*, 37 (2), p. 157–171.
- 11 Ravn, S., Coolsaet, R., & Sauer, T. (2019). Rethinking radicalisation: Addressing the lack of a contextual perspective in the dominant narratives on radicalisation. In N. Clycq, C. Timmerman, D. Vanheule, R. Van Caudenberg, & S. Ravn (Red.), *Radicalisation : A marginal phenomenon or a mirror to society?* (pp. 21–46). Leuven: Leuven University Press; Timmerman, C. (2017). *Radicalisation: A marginal phenomenon, or a mirror to society?* Aula Mediterrània, 56, p. 1–5).

- 12 Macaluso, A. (2016), *From countering to preventing radicalization through education: Limits and opportunities*, Den Haag: The Hague Institute for Global Justice; Pels, T. & de Ruyter, D. (2012), The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research, *Child Youth Care Forum*, 41, p. 311–325.
- 13 Van Alstein, M. (2018), *Omgaan met controversie en polarisatie in de klas*, Kalmthout: Pelckmans Pro.
- 14 Silke, A. (2008), Holy warriors: Exploring the psychological processes of jihadi radicalization, *European Journal of Criminology*, 5:1, p. 99–123.
- 15 Ravn, S., Coolsaet, R. & Sauer, T. (2019), Rethinking radicalisation: Addressing the lack of a contextual perspective in the dominant narratives on radicalisation, in: N. Clycq, C. Timmerman, D. Vanheule, R. Van Caudenberg & S. Ravn (red.), *Radicalisation : A marginal phenomenon or a mirror to society?*, Leuven: Leuven University Press, p. 21–46; Pels, T. & de Ruyter, D. (2012), The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research, *Child Youth Care Forum*, 41, p. 311–325.
- 16 Pels, T., & de Ruyter, D. (2012). The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research. *Child Youth Care Forum*, 41, p. 311–325.
- 17 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing violent extremism: A review of the literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, 9, p. 1–16.
- 18 Sieckelinck, S. et al. (2015), Neither villains nor victims: Towards an educational perspective on radicalization, *British Journal of Educational Studies*, 63:3, p. 329–343.
- 19 Zie ook Christodoulou, E. & Szakács, S. (2018), *Preventing violent extremism through education: International and German approaches*, Braunschweig: Georg Eckert Institute.
- 20 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing violent extremism: A review of the literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, 9, p. 11.
- 21 Christodoulou, E. & Szakács, S. (2018), *Preventing violent extremism through education: International and German approaches*, Braunschweig: Georg Eckert Institute, p. 17 (eigen vertaling).
- 22 Nordbruch, G. & Sieckelinck, S. (2018), *Transforming schools into labs for democracy. A companion to preventing violent radicalisation through education*, RAN Policy Paper, Amsterdam: RAN Centre of Excellence, p. 11.
- 23 Sieckelinck, S. et al. (2015), Neither villains nor victims: Towards an educational perspective on radicalization, *British Journal of Educational Studies*, 63:3, p. 329–343.
- 24 Lenos, S. & Keltjens, M. (2016), *RAN EDU meeting: The school needs partners*, Amsterdam: RAN Centre of Excellence.
- 25 Pirard, F., Ruelens, L. & Nicaise, I. (2004), *Naar een brede school in Vlaanderen? Onderzoek in opdracht van de Cel Cultuurbeleid van de Vlaamse Gemeenschap*, Leuven: KU Leuven – Hoger Instituut voor de Arbeid.
- 26 Van de Weert, A. & Eijkman, Q. (2018), Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: A youth worker's perspective, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 11:3, p. 191–214.
- 27 Van San, M. et al. (2010), *Idealen op drift. Een pedagogische kijk op radicaliserende jongeren*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 96.
- 28 Davies, L. & Zubeda, L. (2019), Education and radicalisation prevention: Different ways governments can upport schools and teachers in P/CVE, RAN Issue Paper, Amsterdam: RAN Centre of Excellence.

- 29 Benhaddou, K. & Le Roi, E. (2018), *Halal of niet? Alle vragen omtrent Islam en onderwijs in Vlaanderen beantwoord*, Gent: Borgerhoff & Lamberigts.
- 30 Davies, L. & Zubeda, L. (2019), *Education and radicalisation prevention: Different ways governments can support schools and teachers in P/CVE*, RAN Issue Paper, Amsterdam: RAN Centre of Excellence.
- 31 Nordbruch, G. & Sieckelinck, S. (2018), *Transforming schools into labs for democracy. A companion to preventing violent radicalisation through education*, RAN Policy Paper, Amsterdam: RAN Centre of Excellence.
- 32 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 33 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering Departement Onderwijs & Vorming (DOV), 19 februari 2019.
- 34 *Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme*, april 2015.
- 35 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Gemeenschapsonderwijs (GO!), 19 maart 2019.
- 36 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Onderwijs Vlaamse Steden en Gemeenten (OVSG), 20 maart 2019.
- 37 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Overleg Kleine Onderwijsverstrekkers (OKO), 18 maart 2019.
- 38 *Actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme*, april 2015.
- 39 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 40 Interview met medewerker kabinet minister van Onderwijs, 16 mei 2019.
- 41 Zie www.onderwijs.vlaanderen.be/nl/preventieve-rol-van-onderwijs.
- 42 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 43 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 44 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 45 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 46 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 47 Interviews met referentiepersonen Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019 en GO!, 19 maart 2019.
- 48 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 49 Interview met medewerker kabinet minister van Onderwijs, 16 mei 2019.
- 50 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 51 *Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement.
- 52 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering*, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 53 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 54 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019; interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 55 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering*, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.

- 56 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 57 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 58 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 59 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 60 Interview medewerker kabinet minister van Onderwijs, Brussel, 16 mei 2019.
- 61 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2017, *Vlaamse regering 2017 0112*.
- 62 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 63 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 64 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 65 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 66 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 67 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 68 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 69 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019; interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 70 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 71 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 72 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019; interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 73 Interviews met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019 en met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 74 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 75 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 76 Interview aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 77 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement*.
- 78 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 79 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 80 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 81 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 82 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 83 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 84 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.

- 85 Interviews met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019 en met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 86 Interviews met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019 en met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.
- 87 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 88 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 89 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 90 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 91 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 92 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 93 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 94 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 95 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 96 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 97 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 98 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 99 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 100 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 101 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 102 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 103 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.
- 104 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 105 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 106 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, Brussel, 20 maart 2019.
- 107 Voor een gedetailleerde overzicht: Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 108 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 109 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 110 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 111 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met radicalisering binnen onderwijs*, februari 2016 (eerste versie) en *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018.
- 112 Dit in samenwerking met Ceapire (interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019).
- 113 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.

- 114 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 115 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 116 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 117 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 118 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 119 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 120 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.
- 121 *Cahier radicalisering: Handvatten voor CLB-medewerkers*, oktober 2016.
- 122 *Cahier radicalisering: Handvatten voor CLB-medewerkers*, oktober 2016, p. 2.
- 123 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG-POV CLB, 9 mei 2019.
- 124 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.
- 125 *Rol van het CLB in het kader van een Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC)*, juni 2017.
- 126 Interview met medewerker kabinet minister van Onderwijs, 16 mei 2019.
- 127 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018.
- 128 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018, p. 3.
- 129 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018, p. 4.
- 130 *Radicalisering*, visietekst van het GO!, juli 2015; *Radicaliteit insluiten*, visietekst van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, januari 2016; *Radicalisering voorkomen*, visietekst van de OVSG, april 2016.
- 131 *Radicaliteit insluiten*, visietekst van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, januari 2016.
- 132 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 133 *Radicaliteit insluiten*, visietekst van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, januari 2016.
- 134 *Radicalisering*, visietekst van het GO!, juli 2015.
- 135 *Radicalisering*, visietekst van het GO!, juli 2015; *Radicaliteit insluiten*, visietekst van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, januari 2016; *Radicalisering voorkomen*, visietekst van de OVSG, april 2016.
- 136 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 137 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 138 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 139 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 140 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG-POV CLB, 9 mei 2019; interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.
- 141 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.

- 142 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 143 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.
- 144 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 145 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 146 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 147 Interviews met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.; referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.; referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG-POV CLB, 9 mei 2019.
- 148 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.
- 149 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018; *Cahier radicalisering: Handvatten voor CLB-medewerkers*, oktober 2016.
- 150 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 151 *Handvatten voor de preventie, aanpak en omgang met polarisering en radicalisering binnen onderwijs*, oktober 2018.
- 152 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.
- 153 Interviews met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Vrij CLB Netwerk, 15 maart 2019.; referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.; referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG-POV CLB, 9 mei 2019.
- 154 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO! CLB, 28 maart 2019.
- 155 *Rol van de CLB in het kader van een Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC)*, juni 2017.
- 156 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement.
- 157 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage oktober 2015, *Vlaamse regering 2015 3010*.
- 158 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. *Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 159 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage oktober 2016, *Vlaamse regering 2016 2110* en Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 160 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage oktober 2015, *Vlaamse regering 2015 3010*; Projectvoorstel Netwerk Islamexperten, augustus 2015.
- 161 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 162 Projectvoorstel Netwerk Islamexperten, augustus 2015.
- 163 Projectvoorstel Netwerk Islamexperten, augustus 2015.
- 164 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 165 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 166 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 167 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 168 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.

- 169 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 170 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 171 Projectvoorstel Netwerk Islamexperten, augustus 2015; interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 172 Benhaddou, K. (2016). *Is dit nu de Islam? Hoe ik als moslim voor nieuwe tijden ga: Rationeel, Europees en verzoenend*. Gent: Borgerhoff & Lambergits.
- 173 Benhaddou, K. & Le Roi, E. (2018). *Halal of niet? Alle vragen omtrent Islam en onderwijs in Vlaanderen beantwoord*. Gent: Borgerhoff & Lambergits.
- 174 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 175 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 176 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019
- 177 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 178 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 179 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 180 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 181 Interview met Netwerk Islamexperten, 30 april 2019.
- 182 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement*.
- 183 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. *Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 184 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage oktober 2015, *Vlaamse regering 2015 3010*.
- 185 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 186 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 187 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 188 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 189 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 190 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 191 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 192 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 193 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 194 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019; Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 195 Verlengingsdossier Project Connect (Arktos), juli 2016.
- 196 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 197 Deklerck, J. (2011). *De preventiepiramide. Preventie van probleemgedrag in het onderwijs* (2de dr.). Leuven: Acco.
- 198 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 199 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 200 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 201 Verlengingsdossier Project Connect (Arktos), juli 2016.
- 202 Verlengingsdossier Project Connect (Arktos), juli 2016.

- 203 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 204 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 205 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 206 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 207 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 208 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019; Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 209 Interview met Project Connect (Arktos), 26 april 2019.
- 210 Projectvoorstel Project Connect (Arktos), november 2015.
- 211 Interview met Project Connect, 26 april 2019; Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 212 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 213 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 214 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 215 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 216 Interview met Project Connect, 26 april 2019; interview referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 217 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 218 Interview met Project Connect, 26 april 2019.
- 219 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering GO!, 19 maart 2019.
- 220 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019; interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 221 Interview met met Project Connect, 26 april 2019.
- 222 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering Katholiek Onderwijs Vlaanderen, 14 maart 2019.
- 223 *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017.
- 224 *Projectoproep voor de preventie van en de omgang met polarisering op school en bij uitbreiding het managen van moeilijke gesprekken en klassituaties*, maart 2018.
- 225 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage juni 2018, *Vlaamse regering 2018 1506*.
- 226 Interview met Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), 7 mei 2019.
- 227 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 228 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 229 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 230 Interview met Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), 7 mei 2019.
- 231 Projectvoorstel Mind Changers (vzw AIF+), maart 2018.
- 232 Interview met Mind Changers (vzw AIF+), 3 april 2019.

- 233 Projectvoorstel Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), maart 2018.
- 234 Interview met Verbindende dialoog in de klas, 7 mei 2019; interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, 9 april 2019; interview met Mind Changers, 3 april 2019.
- 235 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 236 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 237 Projectvoorstel Mind Changers (vzw AIF+), maart 2018.
- 238 Projectvoorstel Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), maart 2018.
- 239 Interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), 9 april 2019.
- 240 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 241 Interview met Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), 7 mei 2019.
- 242 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), maart 2018.
- 243 Projectvoorstel Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), maart 2018.
- 244 Interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), 9 april 2019.
- 245 Interview Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten (Vereniging SPOOR Brugge), 9 april 2019.
- 246 Interview met Mind Changers (vzw AIF+), 3 april 2019.
- 247 Interview met Mind Changers (vzw AIF+), 3 april 2019.
- 248 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas, maart 2018.
- 249 Interview met Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmus-hogeschool Brussel), 7 mei 2019.
- 250 Interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, 9 april 2019.
- 251 Interview met Mind Changers (vzw AIF+), 3 april 2019.
- 252 Projectvoorstel Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmushogeschool Brussel), maart 2018; interview met Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmushogeschool Brussel), 7 mei 2019.
- 253 Projectvoorstel Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, maart 2018; interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, 9 april 2019.
- 254 Projectvoorstel Mind Changers (vzw AIF+), maart 2018; interview met Mind Changers (vzw AIF+), 3 april 2019.
- 255 Interview met Mind Changers, 3 april 2019; interview met Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, 9 april 2019.
- 256 Interviews Verbindende dialoog in de klas (Democratische Dialoog – Erasmushogeschool Brussel), 7 mei 2019; Herstelcirkels ondersteunen leerkrachten, 9 april 2019; Mind Changers, 3 april 2019.
- 257 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, 2 juni 2017.

- 258 *Projectoproep voor het versterken van de positie van kwetsbare jongeren uit kansengroepen ter bevordering van een positieve schoolloopbaan en ter voorkoming van negatieve uitkomsten zoals schooluitval, jeugdcriminaliteit en radicalisering*, maart 2018.
- 259 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement.
- 260 *Projectoproep voor het versterken van de positie van kwetsbare jongeren uit kansengroepen ter bevordering van een positieve schoolloopbaan en ter voorkoming van negatieve uitkomsten zoals schooluitval, jeugdcriminaliteit en radicalisering*, maart 2018.
- 261 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage juni 2018, *Vlaamse regering 2018 1506*.
- 262 Interview met aanspreekpunt Radicalisering en Polarisering DOV, 19 februari 2019.
- 263 Interview met referentiepersoon Radicalisering en Polarisering OVSG, 20 maart 2019.
- 264 Projectvoorstel Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), maart 2018.
- 265 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 266 Projectvoorstel Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), maart 2018.
- 267 Interview met vzw 1001 Schakels 24 april 2019; interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamente van Uilenspel (vzw Uilenspel), 11 april 2019.
- 268 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 269 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamente van Uilenspel (vzw Uilenspel), 11 april 2019.
- 270 Interview met Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019; Projectvoorstel Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), maart 2018.
- 271 Interview met Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 272 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 273 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 274 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamente van Uilenspel (vzw Uilenspel), 11 april 2019.
- 275 Projectvoorstel Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), maart 2018; interview Pilootproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 276 Projectvoorstel Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), maart 2018.
- 277 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 278 Projectvoorstel Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), maart 2018.
- 279 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 280 Projectvoorstel Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, maart 2018.
- 281 Projectvoorstel Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), maart 2018.

- 282 Projectvoorstel Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel (vzw Uilenspel), maart 2018.
- 283 Projectvoorstel Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), maart 2018.
- 284 Interview met Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 285 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 286 Projectvoorstel Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), maart 2018.
- 287 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 288 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019.
- 289 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019.
- 290 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019.
- 291 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 292 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 293 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 294 Interview met Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 295 Interview met Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 296 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 297 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 298 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019.
- 299 Interviews met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019; Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019; Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019; Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 300 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 301 Interview met Kies Hoger (Karel de Grote Hogeschool), 4 april 2019.
- 302 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019.
- 303 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 304 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes!, 24 april 2019.
- 305 Interview met Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, 11 april 2019; Projectvoorstel Groeien doen we samen: Werken aan de fundamenteën van Uilenspel, maart 2018.
- 306 Interview met Pilotproject Talenten en Beroepen (OKAN Athena Drie Hofsteden Kortrijk), 15 mei 2019.
- 307 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.
- 308 Interview met Iedereen slaagt: Samen op weg naar succes! (vzw 1001 Schakels), 24 april 2019.

Hoofdstuk 4

Het jeugd(welzijns)werk en de preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

- 1 Sminate, N., Kennes, W., Somers, B., Gennez, C. & Meuleman, E., Resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering, *zittingsperiode 2014-15, stuk 366-1*, Vlaams Parlement, 27 mei 2015, p. 14.
- 2 Beleidsnota Jeugd 2019-2024, ingediend door minister van Jeugd, Media en Brussel Benjamin Dalle, *zittingsperiode 2019-2020, stuk 145/1*, Vlaams Parlement, p. 8, <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1496751>.
- 3 Zie <https://ambrassade.be/nl/basiswerk-jeugdwerk/landschap/vlaams-jeugdwerklandschap>.
- 4 Zie <https://ambrassade.be/nl/basiswerk-jeugdwerk/landschap/plaats-van-het-jeugdwerk>.
- 5 Bradt, L., Pleysier, S., Put, J., Siongers, J. & Spruyt, B. (red.) (2019), *Jongeren in cijfers en letters 4. Bevindingen uit de JOP-monitor 4, de JOP-kindmonitor en de JOP-schoolmonitor 2*, Leuven: Acco.
- 6 Zie <https://ambrassade.be/nl/basiswerk-jeugdwerk/landschap/jeugdwerk-in-cijfers>.
- 7 D'hertoge, M. & Van Oyen, F. (2018), Politiserend werken: De kern van het jeugdwelzijnswerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 22; Van Assche, V. (2001), Jeugdwerk met maatschappelijk achtergestelde jongeren, *Gids sociaal-cultureel en educatief werk*, 3, p. 97-129.
- 8 Coussée, F. & Crivit, R. (2014), Back to the roots. Een politieke geschiedenis van het jeugdwerk, *Oikos*, 69:2, p. 74.
- 9 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid; Van Oyen, F. (2018), Deontologie in het jeugdwerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 67.
- 10 Coussée, F. & Nolf, M. (2012), *Vrijwilligerswerk en professionalisering in het jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare jeugd*, Brussel: Uit de Marge, p. 3.
- 11 De Pauw, p. et al. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*. Brussel: Vlaamse overheid.
- 12 Van Leuven, A. (2017), Radicaliseringsbeleid als de blijvende en actieve strijd om het vertrouwen. De Mechelse integrale aanpak in radicaliseringsprocessen: Een antropologische kijk, *Cahiers Politiestudies*, 42, p. 100.
- 13 Van Assche, V. (2001), Jeugdwerk met maatschappelijk achtergestelde jongeren, *Gids sociaal-cultureel en educatief werk*, 30, p. 97-129; De Pauw, p. et al. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid; Kastit, I. & Van Oyen, F. (red.) (2018), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 10.
- 14 Van Assche, V. (2001), Jeugdwerk met maatschappelijk achtergestelde jongeren, *Gids sociaal-cultureel en educatief werk*, 30, p. 97-129; De Pauw, p. et al. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid; Kastit, I. & Van Oyen, F. (red.) (2018), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 10.
- 15 Prinzjakowitsch, W. (2017), The preventive role of open youth work in radicalisation and extremism, *International Journal of Open Youth Work*, 1:1, p. 66-87.

- 16 Interview met met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; Interview met met project 2, 4 april 2019; interview met met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met met project 3, 15 april 2019; interview met met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019; interview met met project 6, 16 mei 2019.
- 17 Veerman, J. & van Yperen, T. (2008), *Zicht op effectiviteit*, Delft: Eburon, p. 19, 23 en 26.
- 18 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 1–16.
- 19 Bartlett, J. & Miller, C. (2012), The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization, *Terrorism and Political Violence*, 24(1), p. 8; Veldhuis, T. & Staun, J. (2009), *Islamist radicalisation: a root cause model*, Den Haag: Clingendael, p. 40-41.
- 20 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 1–16.
- 21 McDonald, L. (2011), Securing Identities, Resisting Terror: Muslim Youth Work in the UK and its Implications for Security, *Religion, State and Society*, 39:2-3, p. 182-186.
- 22 Schmitt, M. & Branscombe, N. (2002), The Meaning and Consequences of Perceived Discrimination in Disadvantaged and Privileged Social Groups, *European Review of Social Psychology*, 12:1, p. 167-199.
- 23 Thomas, p. (2012), *Responding to the threat of violent extremism failing to prevent*, Londen: Bloomsbury Academic; Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, in Colaert L. (ed.), *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 125-142.
- 24 Gielen, A.-J. (2008), *Radicalisering en identiteit: Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*, Amsterdam: Aksant.
- 25 Berry, J. (1989), Acculturation attitudes in plural societies, *Applied Psychology*, 38:2, p. 185-206.
- 26 Thomas, p. (2012), *Responding to the threat of violent extremism failing to prevent*, Londen: Bloomsbury Academic.
- 27 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation. Theory, concepts and primary prevention in practice*, SALTO: Europese Unie – Raad van Europa, p. 10; Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 1-16.
- 28 Gielen, A.-J. (2008), *Radicalisering en identiteit: Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*, Amsterdam: Aksant.
- 29 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 6; Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 130.
- 30 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 10; Robinson, L., Gardee, R., Chaudhry, F. & Collins, H. (2017), Muslim youth in Britain: Acculturation, radicalization, and implications for social work practice/training, *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 36:1-2, p. 266–289; Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 130.
- 31 McDonald, L. (2011), Securing Identities, Resisting Terror: Muslim Youth Work in the UK and its Implications for Security, *Religion, State and Society*, 39:2-3, p. 186; Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 1-16.

- 32 Robinson, L. et al. (2017), Muslim youth in Britain: Acculturation, radicalization, and implications for social work practice/training, *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 36:1-2, p. 268.
- 33 Gielen, A.-J. (2008). *Radicalisering en identiteit: Radicale rechtse en moslimjongeren vergeleken*. Amsterdam: Aksant; Robinson, L. et al. (2017), Muslim youth in Britain: Acculturation, radicalization, and implications for social work practice/training, *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 36:1-2; Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus; Thomas, p. (2012). *Responding to the threat of violent extremism failing to prevent*. Londen: Bloomsbury Academic.
- 34 Henkens, N. & Kastit, I. (2018), Jeugdwerk in tijden van polarisering: Deradicalisering, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, pp. 77-85.
- 35 Zie o.a. Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus.
- 36 Stephens, W. & Sieckelinck, S. (2019), Being resilient to radicalisation in PVE policy: a critical examination, *Critical Studies on Terrorism*, p. 2.
- 37 Stephens, W. & Sieckelinck, S. (2019), Being resilient to radicalisation in PVE policy: a critical examination, *Critical Studies on Terrorism*, p. 2.
- 38 Expertengroep, 2017, p. 17; Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 11.
- 39 Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 135-136.
- 40 Bartlett, J. & Miller, C. (2012), The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization, *Terrorism and Political Violence*, 24:1, p. 2; Sageman, M. (2011), The turn to political violence in the West, in: R. Coolsaet & T. Van de Voorde (red.), *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge: European and American experiences*, Farnham Surrey Burlington: Ashgate, p. 117-119; Schmid, A. p. (2013), *Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review*, Den Haag: ICCT, p. 8; Veldhuis, T. & Staun, J. (2009), *Islamist radicalisation: a root cause model*, Den Haag: Clingendael, p. 4.
- 41 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 6.
- 42 Goovaerts, E. (2017), BOUNCE - Veerkracht en dialoog als (vroeg)preventief antwoord op gewelddadige radicalisering, *Welwijs: Wisselwerking Onderwijs en Welzijnswerk*, 28:1, p. 7-10.
- 43 Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 135.
- 44 Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus, p. 247 en 256.
- 45 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 7-8.
- 46 Vercoutere, M. & Crivit, R. (2009), Onderwijs en jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren, *Welwijs: Wisselwerking Onderwijs en Welzijnswerk*, 20:3, p. 42-46.
- 47 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 59; Van Oyen, F. (2018), Deontologie in het jeugdwerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 67.

- 48 Blaton, L. (2015), Kansen creëren in de vrije tijd. Aandachtspunten voor Brede Scholen, *Welwijs*, 26:3, p. 44.
- 49 De Brant, T. (2016), *Rapport Actieonderzoek: Maatschappelijke Impact GIGOS* vzw, Genk: Sociale Innovatiefabriek & GIGOS.
- 50 Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 136.
- 51 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 71-72.
- 52 Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 131.
- 53 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 71.
- 54 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 79, 125.
- 55 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 71.
- 56 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 125.
- 57 Stephens, W., Sieckelinck, S. & Boutellier, H. (2019), Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature, *Studies in Conflict & Terrorism*, p. 6-7.
- 58 D'hertoge, M. & Van Oyen, F. (2018), Politiserend werken: De kern van het jeugdwereldsysteem, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwereldsysteem*, Leuven: Acco, p. 24.
- 59 Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus, p. 244.
- 60 Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus, p. 121, 174 en 247.
- 61 RAN Young. (2018), *Policy Recommendations*, Amsterdam: Europese Commissie – RAN Centre of Excellence; Verenigde Naties. (2015), *Plan of Action of 24 December 2015 to Prevent Violent Extremism (A/70/674)*, New York: Verenigde Naties.
- 62 Thomas, p. (2017), De perceptie van anti-radicalisering door jongeren, p. 137.
- 63 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 79; D'hertoge, M. & Van Oyen, F. (2018), Politiserend werken: De kern van het jeugdwereldsysteem, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwereldsysteem*, Leuven: Acco, p. 25.
- 64 Omlo, J., Bool, M. & Rensen, p. (2013), Evalueren in de sociale sector, in: J. Omlo, M. Bool & p. Rensen (red.), *Weten wat werkt. Passend evaluatieonderzoek in het sociale domein*, Amsterdam: SWP, p. 20-22.
- 65 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 181-186; p. 218-219.
- 66 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 227.
- 67 Mattson, C. (2018), Caught between the urgent and the comprehensible: professionals' understanding of violent extremism, *Critical Studies of Terrorism*, 11:1, p. 111-129.

- 68 Zie o.m. Bartlett, J. & Miller, C. (2012), *The Edge of Violence: Towards Telling the Difference Between Violent and Non-Violent Radicalization*, *Terrorism and Political Violence*, 24:1, p. 2; Sageman, M. (2011), *The turn to political violence in the West*, in: R. Coolsaet & T. Van de Voorde (red.), *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge: European and American experiences*, Farnham Surrey Burlington: Ashgate, p. 117-119; Schmid, A. p. (2013), *Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review*, Den Haag: ICCT, p. 8.
- 69 De Backer, M. (2018), *Waarom we de term "radicalisering" beter weggooiden*, *De Morgen*, 24 augustus 2018.
- 70 Van de Weert, A. & A.M. Eijkman, Q. (2018), *Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: A youth worker's perspective*, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, p. 2-3.
- 71 Van de Weert, A. & A.M. Eijkman, Q. (2018), *Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: A youth worker's perspective*, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, p. 17.
- 72 Robinson, L. et al. (2017), *Muslim youth in Britain: Acculturation, radicalization, and implications for social work practice/training*, *Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought*, 36:1-2, p. 279.
- 73 Van de Weert, A. & A.M. Eijkman, Q. (2018), *Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: A youth worker's perspective*, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*.
- 74 Van de Weert, A. & A.M. Eijkman, Q. (2018), *Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: A youth worker's perspective*, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*.
- 75 Van Bouchaute, B. et al. (2018), *Deradicalisering als uitdaging voor het jeugdwelzijnswerk*, Gent: Artevelde Hogeschool, p. 41-42, p. 57.
- 76 Thomas, p. (2012), *Responding to the threat of violent extremism failing to prevent*, Londen: Bloomsbury Academic; Van Bouchaute, B. et al. (2018), *Deradicalisering als uitdaging voor het jeugdwelzijnswerk*, Gent: Artevelde Hogeschool, p. 41-42, p. 57.
- 77 Ankal, H. & Symons, L. (2018), *Het jeugdwelzijnswerk vroeger en nu*, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 13-14.
- 78 Lopéz, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 75.
- 79 Prinzjakowitsch, W. (2017), *The preventive role of open youth work in radicalisation and extremism*, *International Journal of Open Youth Work*, 1(1); Van Bouchaute, B. et al. (2018), *Deradicalisering als uitdaging voor het jeugdwelzijnswerk*, Gent: Artevelde Hogeschool, p. 48-49.
- 80 Prinzjakowitsch, W. (2017), *The preventive role of open youth work in radicalisation and extremism*, *International Journal of Open Youth Work*, 1:1, p. 8.
- 81 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid.
- 82 De Pauw, P., Vermeersch, H., Cox, N., Verhaeghe, M. & Stevens, p. (2013), *Jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren: Een onderzoek bij werkingen, begeleiding en deelnemende jongeren*, Brussel: Vlaamse overheid, p. 212.
- 83 Van Bouchaute, B. et al. (2018), *Deradicalisering als uitdaging voor het jeugdwelzijnswerk*, Gent: Artevelde Hogeschool, p. 56; Van Leuven, A. (2017), *Radicaliseringsbeleid als de blijvende en actieve strijd om het vertrouwen. De Mechelse integrale aanpak in radicaliseringsprocessen: Een antropologische kijk*, *Cahiers Politiestudies*, 42, p. 94.

- 84 Raad van de Europese Unie (2016), Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de rol van de jeugdsector binnen een integrale sectoroverschrijdende aanpak ter voorkoming en bestrijding van gewelddadige radicalisering van jongeren, *Publicatieblad van de Europese Unie*, C213/1; López, M. & Pašić, L. (2018), *Youth work against Violent Radicalisation*, p. 73; ; Noppe, J. et al. (2010). *Polarisering en radicalisering: Een integrale preventieve aanpak*. Gent: Governance of Security, p. 180.
- 85 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.
- 86 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement.
- 87 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 88 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 89 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 90 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.
- 91 Schriftelijke communicatie met vertegenwoordigers Departement CJM, 21 december 2018.
- 92 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 93 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 94 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 95 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 96 Schriftelijke communicatie met project 1, 4 april 2019; interview met project 4, 17 april 2019.
- 97 Respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 98 Interview met project 1, 3 april 2019; interview met project 4, 17 april 2019; schriftelijke communicatie met project 2, 6 mei 2019.
- 99 Interview met project 4, 17 april 2019.
- 100 Respondent 2, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondent 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 101 Respondent 2, focusgroep praktijkdeskundigen, Brussel, 14 maart 2019; interview met Uit De Marge, Antwerpen, 25 april 2019.
- 102 Respondent 2 en respondent 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 103 Respondent, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 104 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 105 Respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondent 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met project 4, 17 april 2019; schriftelijke communicatie met project 2, 6 mei 2019.
- 106 Respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondent 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 107 Respondenten 2 en 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 108 Respondent 2, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 109 Respondent 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 110 Schriftelijk antwoord van minister Ben Weyts op de schriftelijke vraag van Katia Segers, Vlaams Parlement, 31 januari 2018.

- 111 Schriftelijk antwoord van minister Ben Weyts op de schriftelijke vraag van Katia Segers, Vlaams Parlement, 31 januari 2018.
- 112 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 113 Zie https://bps-bpv.brussels/sites/default/files/2019-08/Handvatten_preventie_polarisering_radicalisering_Brusseel_Vlaamse_Rand_24062019.pdf.
- 114 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 115 Zie https://www.flandersineu.be/sites/default/files/atoms/files/20180604_RZ_nl_final.pdf.
- 116 Schriftelijk antwoord minister Sven Gatz op de schriftelijke vraag van Miranda Van Eetvelde, Vlaams Parlement, 13 december 2017.
- 117 Expertengroep EU Work Plan for Youth 2016-2018 (2017), *The contribution of youth work to preventing marginalisation and violent radicalisation. A practical toolbox for youth workers & recommendations for policy makers*.
- 118 Schriftelijk antwoord minister Sven Gatz op de schriftelijke vraag van Miranda Van Eetvelde, Vlaams Parlement, 13 december 2017.
- 119 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019; schriftelijk antwoord minister Sven Gatz op de schriftelijke vraag van Miranda Van Eetvelde, Vlaams Parlement, 13 december 2017.
- 120 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 121 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage december 2018, *Vlaamse regering 2018 3011*.
- 122 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.
- 123 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1, Vlaams Parlement, p. 4.
- 124 Actie 8.1, *Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, p. 12.
- 125 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. *Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, p. 12.
- 126 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 127 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 128 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019; interview met project 1, 3 april 2019.
- 129 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 130 Interviews met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; Uit De Marge, 25 april 2019; regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 131 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 132 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 133 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 134 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019.

- 135 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 136 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met project 3, 15 april 2019.
- 137 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 138 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 139 Interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 140 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met project 4, 17 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 141 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 142 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 143 Sieckelinck, S. (2017), *Reradicaliseren. Ronselen voor een betere wereld*, Leuven: Lannoo Campus.
- 144 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met vertegenwoordiger Kabinet Binnenlands Bestuur, 28 mei 2019.
- 145 Interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 146 Interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 147 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019.
- 148 Interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019.
- 149 Focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondenten 5 & 6, focusgroep academici, 15 maart 2019; Bazzz (2019), *Aanbevelingen in het kader van het actieplan ter preventie van radicalisering en polarisering*.
- 150 Respondent 3, focusgroep met praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 151 Respondenten 1 & 2, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 152 Zie <https://ambrassade.be/nl/kennis/artikel/masterplan-diversiteit-in-en-het-jeugdwerk>.
- 153 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 154 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 155 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 156 Respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondent 2, 5 & 6, focusgroep academici, 15 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 157 *Actieplan te preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 2 juni 2017, p. 9.
- 158 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.
- 159 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.

- 160 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019; interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 161 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, Brussel, 6 maart 2019.
- 162 Antwoord van minister Sven Gatz op de mondelinge vraag om uitleg van Imade Annouri over de rol van jeugdwerkers in de lokale integrale veiligheidscellen, Vlaams Parlement, 29 juni 2017.
- 163 Zie https://www.kinderrechtencoalitie.be/beroep-tegen-de-wet-livc-r/?fbclid=IwAR36x6s2VbD8oh3cXh5KXCQwrqc9MxB5d8Y_m1lNfp9aBGELyIsMqPovzXI.
- 164 Interview met vertegenwoordiger kabinet Binnenlands Bestuur, 28 mei 2019.
- 165 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 166 Beroep tegen de wet LIVC-R.
- 167 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 168 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 169 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 170 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 171 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 172 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019.
- 173 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 174 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 175 Interview met project 1, 3 april 2019.
- 176 Interview met project 1, 3 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 177 Van Oyen, F. (2018), Deontologie in het jeugdwerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 66.
- 178 Van Oyen, F. (2018), Deontologie in het jeugdwerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 71.
- 179 Van Oyen, F. (2018), Deontologie in het jeugdwerk, in: I. Kastit & F. Van Oyen (red.), *Macht in vraag gesteld. Strategieën en werkvormen in het jeugdwelzijnswerk*, Leuven: Acco, p. 72.
- 180 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 181 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 182 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met project 3, 15 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 183 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 184 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019.
- 185 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 186 Interview met Vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 187 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met project 5, 18 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 188 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019; interview met vertegenwoordiger kabinet Binnenlands Bestuur, 28 mei 2019; interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.

- 189 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 190 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement.
- 191 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met project 1, 3 april 2019.
- 192 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 2, 4 april 2019.
- 193 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019.
- 194 Respondent 1, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; respondent 2, focusgroep academici, 15 maart 2019.
- 195 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 196 Respondent 1 & 2, focusgroep academici, 15 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met project 3, 15 april 2019.
- 197 Respondent 1, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met project 6, 16 mei 2019.
- 198 Interview met project 6, 16 mei 2019.
- 199 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 200 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 201 Bazzz (2019), *Aanbevelingen in het kader van het actieplan ter preventie van radicalisering en polarisering*.
- 202 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met project 6, 16 mei 2019.
- 203 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1*, Vlaams Parlement, p. 3.
- 204 Focusgroep academici, 5 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met project 5, 18 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 205 Bazzz (2019), *Aanbevelingen in het kader van het actieplan ter preventie van radicalisering en polarisering*.
- 206 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid 24 april 2019.
- 207 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 208 Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, 2 maart 2016, p. 2.

- 209 Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, 2 maart 2016, p. 4; respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; focusgroep academici, 15 maart 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met project 3, 15 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019; Bazzz (2019), *Aanbevelingen in het kader van het actieplan ter preventie van radicalisering en polarisering*.
- 210 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 211 Focusgroep met praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 212 Interview met Uit de marge, 25 april 2019.
- 213 Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, 2 maart 2016, p. 2.
- 214 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 215 Interview met Uit De Marge, 25 april 2019.
- 216 Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, p. 1.
- 217 Focusgroep praktijkdeskundigen 14 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met project 2, 4 april 2019.
- 218 Focusgroep academici, 15 maart 2019; focusgroep praktijkdeskundigen, 15 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 219 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019.
- 220 Focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 221 Respondent 2 en respondent 3, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 222 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 223 Interview met project 1, 3 april 2019.
- 224 Focusgroep academici, 15 maart 2019; focusgroep praktijkdeskundigen, 15 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 225 Respondent 1, focusgroep academici, 15 maart 2019.
- 226 Thomas, p. (2017), *De perceptie van anti-radicalisering door jongeren*, p. 135.
- 227 Focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 16 mei 2019.
- 228 Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, *zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1*, Vlaams Parlement.
- 229 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 230 Toelichting projectoproep "Positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren", 2015, p. 1.

- 231 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage april 2016, *Vlaamse regering*, p. 48.
- 232 Schriftelijk antwoord Minister Liesbeth Homans op de schriftelijke vraag van Imade Annouri, Vlaams Parlement, 23 maart 2017.
- 233 Actie 14.1, Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage juni 2018, *Vlaamse regering 2018 1506*.
- 234 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage april 2016, *Vlaamse regering*.
- 235 Interviews met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; project 3, 15 april 2019; project 5, 18 april 2019.
- 236 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019; interview met project 1, 3 april 2019; interview met project 2, 4 april 2019; interview met project 4, 17 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, 2 maart 2016, p. 3
- 237 Interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 1, 27 maart 2019.
- 238 Vlaamse jeugdraad (2016), *Advies 1602 positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*, 2 maart 2016, p. 2; respondent 2, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019; interview met landelijke vormingsinstelling, 12 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019; interview met Uit De Marge, 25 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 4, 15 mei 2019.
- 239 Interview met project 3, 15 april 2019; interview met met project 6, 16 mei 2019.
- 240 Interview met project 6, 16 mei 2019.
- 241 Interviews met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 2, 9 april 2019; Uit De Marge, 25 april 2019; project 6, 16 mei 2019.
- 242 Respondent 2, 3 en 4, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 243 Respondent 2, focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 244 Respondenten 2, 3 en 4 focusgroep praktijkdeskundigen, 14 maart 2019.
- 245 Interview met “Bruggenbouwers”, Lokeren.
- 246 Projectvoorstel “Bruggenbouwers”, september 2015.
- 247 Projectvoorstel “Handlangers”, september 2015.
- 248 Projectvoorstel “Veerkrachtig Geel”, september 2015.
- 249 Interview met “Veerkrachtig Geel”.
- 250 Projectvoorstel “Geloof in de stad”, september 2015.
- 251 Interview met “JII Plus Vrije Tijd”.
- 252 Projectvoorstel “JII Plus Vrije Tijd”, september 2015.
- 253 Projectvoorstel “Meeting Points”, september 2015; interview met “Meeting Points”.
- 254 Projectvoorstel “Verstaan om beter te reageren”, september 2015; interview met “Verstaan om beter te reageren”.
- 255 Interview met “Ma Route”; interview met “Meeting Points”; interview met “Verstaan om beter te begrijpen”, interview met “Bruggenbouwers”; interview met “JII Plus Vrije Tijd”, interview met “Ma Route”; interview met “Meeting Points”; interview met “Veerkrachtig Geel”.
- 256 Interview met “Bruggenbouwers”.

- 257 Interview met "Meeting Points; interview met "JIJ Plus Vrije Tijd; interview met "Veerkrachtig Geel".
- 258 Interview met "JIJ Plus Vrije Tijd"; interview met "Veerkrachtig Geel".
- 259 Interview met "Ma Route".
- 260 Interview met "Bruggenbouwers".
- 261 Interview met "Ma Route".
- 262 Interview met "Meeting Points".
- 263 Interviews met "Bruggenbouwers"; "JIJ Plus Vrije Tijd"; "Ma Route"; "Meeting Points"; "Veerkrachtig Geel, "Verstaan om beter te begrijpen".
- 264 Interview met "Veerkrachtig Geel".
- 265 Interviews met "Bruggenbouwers"; "JIJ Plus Vrije Tijd"; "Ma Route"; "Meeting Points"; "Veerkrachtig Geel, "Verstaan om beter te begrijpen".
- 266 Interview met "Ma Route"; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 267 Interview met "JIJ Plus Vrije Tijd"; interview met "Ma Route; interview met "Meeting Points; interview met "Veerkrachtig Geel".
- 268 Interview met "JIJ Plus Vrije Tijd"; interview met "Ma Route".
- 269 Interview met "Bruggenbouwers".
- 270 Interview met "Bruggenbouwers; interview met "Ma Route"; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 271 Projectvoorstel "Handlangers", september 2015.
- 272 Interviews met "JIJ Plus Vrije Tijd"; "Meeting Points; "Veerkrachtig Geel; "Verstaan om beter te begrijpen".
- 273 Interview met "Meeting Points"; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 274 Interviews met "Bruggenbouwers"; "Meeting Points; "Veerkrachtig Geel; "Verstaan om beter te begrijpen".
- 275 Interview met "Ma Route".
- 276 Interview met "Veerkrachtig Geel"; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 277 Interview met "Bruggenbouwers"; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 278 Interview met "Bruggenbouwers"; interview met "Meeting Points; interview met "Verstaan om beter te begrijpen".
- 279 Interview met "JIJ Plus Vrije Tijd; interview met "Ma Route"; interview met "Veerkrachtig Geel".
- 280 Interviews met "Bruggenbouwers"; "JIJ Plus Vrije Tijd; "Ma Route, "Veerkrachtig Geel"; "Verstaan om beter te begrijpen".
- 281 Interviews met "Bruggenbouwers"; "JIJ Plus Vrije Tijd"; "Ma Route"; "Meeting Points; "Verstaan om beter te begrijpen".
- 282 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Tussentijdse rapportage april 2016,
- 283 Interview met vertegenwoordigers Departement CJM, 6 maart 2019.
- 284 Interview met "Ma Route".
- 285 Interview met "Bruggenbouwers"; interview met "Meeting Points".
- 286 Interview met "Meeting Points".
- 287 Interview met vertegenwoordiger Vlaamse overheid, 24 april 2019.

- 288 Interview met “Meeting Points ‘Positiviteit in elke identiteit’”; interview met “Verstaan om beter te begrijpen”.
- 289 Interview met “JIJ Plus Vrije Tijd”.
- 290 Interview met “Veerkrachtig Geel”.
- 291 Interview met “Verstaan om beter te begrijpen”.
- 292 Interview met “Ma Route”.
- 293 Interview met “JIJ Plus Vrije Tijd”.
- 294 Interviews met project 1, 3 april 2019 en project 4, 17 april 2019; interview met regionale jeugdwelzijnsorganisatie 3, 25 april 2019.
- 295 Interview met “Veerkrachtig Geel”.
- 296 Interview met “Bruggenbouwers”.

Hoofdstuk 5

Actuele uitdagingen en noden inzake gewelddadige radicalisering en extremisme

- 1 De brede benadering in het actieplan komt bijvoorbeeld terug in het verklarende begripkader. Extremisme wordt in het actieplan gedefinieerd als “*racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, of ze nu van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat*”.
- 2 Links en rechts geïnspireerd terrorisme zijn geen nieuwe fenomenen in het Westen. In de eerste helft van de jaren 1980 was België reeds het toneel van een golf van extremistisch geweld, zoals de links geïnspireerde terreurdaden van de *Cellules Communistes Combattantes* (CCC) en rechts-extremistische groupuscules. Zie bijvoorbeeld Ponsaers, P. (2020), *Terrorisme in België. Polarisering en politiek geweld*, Oud-Turnhout / 's-Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- 3 Zie bijvoorbeeld Mju & Belga (2019), 8.000 klimaatbetogers in Brussel, 70 gele hesjes opgepakt, *De Standaard*, 31 maart, https://www.standaard.be/cnt/dmf20190331_04292484.
- 4 Zie bijvoorbeeld Eeckhaut, M. (2020), Bereikt hetze tegen 5G België?, *De Standaard*, 20 april, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419_04927424.
- 5 De analyses van Europol van terroristische incidenten in de Europese Unie maken een onderscheid tussen geslaagde, mislukte en verijdelde aanslagen. De lidstaten beslissen zelf (en onafhankelijk van elkaar) hoe ze de terroristische incidenten die plaatsvonden in hun land in een van deze categorieën onderverdelen.
- 6 Europol (2020), *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2020*, p. 80, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>.
- 7 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 94.
- 8 Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, Gent: Universiteit Gent, p. 11-13.
- 9 Hiernaar werd verwezen in interviews 4 en 5.
- 10 Malthaner, T. & Waldmann, P. (2014), The Radical Milieu: Conceptualizing the Supportive Social Environment of Terrorist Groups, *Studies in Conflict & Terrorism*, 37:12, p. 979-998.
- 11 Feddes, A. R., Nickolson, L. & Doosje, B. (2015), *Triggerfactoren in het Radicaliseringsproces*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, p. 16-19.
- 12 Meer over de moeilijkheid een duidelijk onderscheid te maken tussen niet-gewelddadig en gewelddadig extremisme in bijvoorbeeld Schmid, A.P. (2014), *Violent and Non-Violent Extremism: Two Sides of the Same Coin?*, *ICCT Research Paper*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 13 Hiernaar werd gewezen in interview 7.
- 14 Veiligheid van de Staat (2018), *Salafisme in België. Mechanismen en realiteit*, Brussel: Jaak Raes, p. 9.
- 15 Interview 7.
- 16 Voor meer informatie over de strategieën van deze groepen zie bijvoorbeeld Vidino, L. (2010), *The new Muslimbrotherhood in the West*, New York: Columbia University Press.
- 17 Interviews 2, 5 en 7.
- 18 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 33.

- 19 Europol (2017), *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2017*, p. 12, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>.
- 20 Opvolging van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie "Terroristische aanslagen". Gedachtewisseling met de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse Handel, Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, 5 november 2019, CRIV 55 COM 044, p. 1.
- 21 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, Brussel: Jaak Raes, p. 17.
- 22 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, Brussel: Jaak Raes, p. 11.
- 23 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 17.
- 24 Interview 7.
- 25 Interview 4.
- 26 United Nations Security Council (2019), *Letter dated 15 July 2019 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals, groups, undertakings and entities addressed to the President of the Security Council. S/2019/570*, 15 juli 2019.
- 27 Antwoord van de vice-eersteminister en minister van Justitie, belast met de Regie der Gebouwen, en minister van Europese Zaken van 10 maart 2020, op de vraag nr. 143 van mevrouw de volksvertegenwoordiger Marijke Dillen van 25 november 2019 (N.), QRVA 55 013, 10 maart 2020.
- 28 Renard, T. (2020), *Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence*, CTC Sentinel, 13:4, p. 19-29.
- 29 Interview 7.
- 30 O'Driscoll, D. & Fazil, S. (2020), *The resurgence of the Islamic State in Iraq: Political and military responses*, SIPRI Essay, <https://www.sipri.org/commentary/essay/2020/resurgence-islamic-state-iraq-political-and-military-responses>.
- 31 O'Driscoll, D. & Fazil, S. (2020), *The resurgence of the Islamic State in Iraq*.
- 32 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 16.
- 33 United Nations Security Council (2019), *S/2019/570*, p. 3.
- 34 Deze bezorgdheid werd geuit in interviews 2 en 7.
- 35 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, p. 11.
- 36 Interview 7.
- 37 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, p. 16.
- 38 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 16.
- 39 Interviews 4 en 7.
- 40 Interview 7.
- 41 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 56.
- 42 Eeckhaut, D. (2012), "Salafist stormde moskee binnen met bijl en benzine", *De Morgen*, 13 maart, <https://www.demorgen.be/nieuws/salafist-stormde-moskee-binnen-met-bijl-en-benzine-b23b485d>.
- 43 Europol (2017), *TE-SAT 2017*, p. 43.
- 44 Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld. Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland*. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), p. 49-51.
- 45 Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 32.

- 46 Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 10-11.
- 47 Antwoord op vraag van Ortwin Depoortere aan Pieter De Crem (Veiligheid en Binnenlandse Zaken), CRIV 55 COM 228, 1 juli 2020.
- 48 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 29.
- 49 Schriftelijke vraag nr. 7-64 van Carina Van Cauter (Open Vld) d.d. 19 september 2020 aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.
- 50 Interviews 3, 4 en 5.
- 51 Belga News (2019), Les Zadistes n'entendent pas quitter l'ancienne sablière d'Arlon, RTBF, 11 december, https://www.rtb.be/info/regions/luxembourg/detail_les-zadistes-n-entendent-pas-quitter-l-ancienne-sabliere-d-arlon?id=10386132. Naar deze actie werd ook verwezen in interview 5.
- 52 Interview 4.
- 53 Antwoord op vraag van Ortwin Depoortere aan Pieter De Crem (Veiligheid en Binnenlandse Zaken), CRIV 55 COM 228, 1 juli 2020.
- 54 Zie bijvoorbeeld Jones, S. G., Doxsee, C. & Harrington, N. (2020), *The Escalating Terrorism Problem in the United States*, CSIS Brief, <https://www.csis.org/analysis/escalating-terrorism-problem-united-states>; Koch, A. (2019), *The Non-Jihadi Foreign Fighters: Western Right-Wing and Left-Wing Extremists in Syria*, *Terrorism and Political Violence*.
- 55 Eatwell, R. (2006), *Community Cohesion and Cumulative Extremism in Contemporary Britain*, *The Political Quarterly*, 77:2, p. 204-216.
- 56 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, mei 2020, p. 13; Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 57 en p. 59.
- 57 Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 58-59.
- 58 Interview 4.
- 59 Koch, A. (2019), *The Non-Jihadi Foreign Fighters*.
- 60 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 29.
- 61 Europol (2019), *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2019*, p. 58, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>.
- 62 Berntzen, L. E. (2018), *The anti-Islamic movement: Far right and liberal?*, Doctoral dissertation, Firenze: European University Institute.
- 63 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa, inclusief Nederland*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, p. 6.
- 64 Identitaire bewegingen benadrukken het belang van het behouden van de nationale identiteit en dragen immigratie- en islamkritische standpunten uit. Ze roepen op tot 'etnopluralisme', d.w.z. de idee dat verschillende etnische groepen het bestaansrecht hebben maar gescheiden van elkaar moeten leven. Europese identitaire bewegingen worden door de veiligheidsdiensten van een aantal EU-lidstaten als extremistisch beschouwd vanwege hun activiteiten gericht op het systematisch haatzaaien, demoniseren van bevolkingsgroepen, intimideren of een sfeer van angst creëren. Meer over identitaire bewegingen: Murdoch, S. & Mulhall, J. (2019), *From Banners to Bullets: The International Identitarian Movement*, Londen: HOPE not hate, <https://www.hopenothate.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/Identitarianism-Report.pdf>.

- 65 Zie bijvoorbeeld Koehler, D. (2016), Right-Wing Extremism and Terrorism in Europe: Current Developments and Issues for the Future, *PRISM Journal*, 6:2, p. 84-105; Koehler, D. (2018), Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism: What are the Contextual Factors behind 'Hive Terrorism'?, *Perspectives on Terrorism*, 12:6, p. 72-88.
- 66 Zie bijvoorbeeld Koehler, D. (2019), Violence and Terrorism from the Far-Right: Policy Options to Counter an Elusive Threat, *ICCT Policy Brief*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 67 Zie bijvoorbeeld Koehler, D. (2018), Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism; Ravndal, J. A., et al. (2019), *RTV Trend Report 2019. Right Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990 – 2018*, Center for Research on Extremism, University of Oslo.
- 68 Zie bijvoorbeeld Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, mei 2020; Home Office of the United Kingdom (2019), *Individuals referred to and supported through the Prevent programme, England and Wales, April 2018 to March 2019*, Home Office Statistical bulletin 32/19; Assemblée nationale (2019), *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2019*, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/celgroude/l15b2006_rapport-enquete.pdf.
- 69 Interviews 5 en 7.
- 70 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, p. 20.
- 71 Interview 7.
- 72 Interview 7.
- 73 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 27.
- 74 Interview 7.
- 75 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, p. 20.
- 76 Interview 7.
- 77 Interview 5.
- 78 Interview 5.
- 79 Interview 5.
- 80 Vraag van Jessika Soors aan Pieter De Crem (Veiligheid en Binnenlandse Zaken) over "Rechts-extremistische organisaties en geweld in België" (55001795C), CRIV 55 COM 065, 4 december 2019.
- 81 Ravndal, J. A., et al. (2019), *RTV Trend Report 2019*, p. 18.
- 82 Dit werd bijvoorbeeld aangehaald in interviews 2 en 5.
- 83 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, p. 24.
- 84 The Soufan Center (2019), *White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement*, p. 29-30, <https://thesoufancenter.org/wpcontent/uploads/2019/09/Report-by-The-Soufan-Center-White-Supremacy-Extremism-TheTransnational-Rise-of-The-Violent-White-Supremacist-Movement.pdf>; Rekawek, K. (2020), *Career Break of a new Career? Extremist Foreign Fighters in Ukraine*, Counter Extremism Project, p. 7, https://www.counterextremism.com/sites/default/files/CEP%20Report_Career%20Break%20or%20a%20New%20Career_Extremist%20Foreign%20Fighters%20in%20Ukraine_April%202020.pdf.
- 85 Interview 7.
- 86 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 28.

- 87 Interview 7.
- 88 Interview 7. Rechts-extremistische trainingskampen worden ook georganiseerd in een aantal EU lidstaten in West-Europa, zie bijvoorbeeld Duquet, N. & Goris, K. (2018), *Firearms acquisition by terrorists in Europe. Research findings and policy recommendations of Project SAFTE*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 140.
- 89 Interview 7.
- 90 Interview 7.
- 91 Interview 7.
- 92 Interview 6.
- 93 In de vorige subsectie werd reeds vermeld dat links-extremisten soms 4G en 5G apparatuur in het vizier nemen. Daarnaast is er echter ook een beweging actief die, los van andere ideologieën, zich richt op 5G-zendmasten en dan vooral uit angst dat de radiatie gezondheidsproblemen veroorzaakt, bijvoorbeeld door het verspreiden van COVID-19.
- 94 Redactie De Morgen & Belga (2019), Dierenrechtenactivisten ketenen zich vast aan stallen van laatste foie gras-boerderij in Vlaanderen, *De Morgen*, 9 november, <https://www.demorgen.be/nieuws/dierenrechtenactivisten-ketenen-zich-vast-aan-stallen-van-laatste-foie-gras-boerderij-in-vlaanderen~b15b01f7>.
- 95 Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 63.
- 96 Eeckhaut, M. (2020), Bereikt hetze tegen 5G België?, *De Standaard*, 20 april, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419_04927424.
- 97 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52*, p. 22-23.
- 98 Moonshot CVE (2020), *Incels: A Guide to Symbols and Terminology*, <http://moonshotcve.com/incels-symbols-and-terminology>, p. 3.
- 99 Moonshot CVE (2020), *Incels*, p. 10.
- 100 Hoffman, B., et al. (2020), Assessing the Threat of Incel Violence, *Studies in Conflict & Terrorism*, 43:7, p. 565-587.
- 101 Zie bijvoorbeeld Borum, R. (2004), *Psychology of Terror*, Tampa: University of South Florida, p. 35-38.
- 102 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, p. 27.
- 103 Van Ostaeyen, P. & Van Vlierden, G. (2018), *Citizenship and Ancestry of Belgian Foreign Fighters*, ICCT Policy Brief, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 104 In een database met profielen van 182 links-extremisten in Nederland stond de verhouding mannen-vrouwen op 71% en 28%. Bron: Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld. Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- 105 Een dataset van 25 Belgische jihadisten, in het kader van een grootschalig Europees onderzoek, toonde aan dat de gemiddelde leeftijd van betrokkenen 28,6 jaar was. Bron: Hardyns, W. & Snaphaan, T. (2019), *From criminals to terrorists and back? GLOBSEC, Quarterly Report: Belgium vol. 2.*, Bratislava: Globsec.
- 106 Europol (2020), *TESAT 2020*, p. 15.
- 107 Bjørge, T. (2019), *Right-Wing Extremism in Norway: Changes and Challenges*, Center for Research on Extremism, University of Oslo, <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/news-and-events/right-now/2019/right-wing-extremism-in-norway.html>.
- 108 Interviews 1, 2, 4 en 6.

- 109 Van Ostaeyen, P. & Van Vlierden, G. (2018), *Citizenship and Ancestry of Belgian Foreign Fighters*.
- 110 In het bijzonder Sharia4Belgium in Antwerpen en het netwerk rond Khalid Zerkani in Brussel hebben hierin een rol gespeeld.
- 111 Van Vlierden, G. (2016), *Molenbeek and Beyond. The Brussels-Antwerp Axis as Hotbed of Belgian Jihad*, in Varvelli, A. (Red.), *Jihadist hotbeds. Understanding local radicalization processes*, p. 49-61, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/jihadist-hotbedsunderstanding-local-radicalization-processes-15418>.
- 112 Interviews 2 en 7.
- 113 Interviews 2, 3, 6 en 7.
- 114 Interviews 2 en 6.
- 115 Hardyns, W. & Snaphaan, T. (2019), *From criminals to terrorists and back?*.
- 116 Bjørge, T. (Red.) (1995), *Terror from the Extreme Right*, New York: Routledge.
- 117 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 21.
- 118 Interview 2.
- 119 Koehler, D. (2019), *A Threat from Within? Exploring the Link between the Extreme Right and the Military*, *ICCT Policy Brief*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 120 In het VK werden in 2017 vier militairen gearresteerd op verdenking van het voorbereiden van terroristische handelingen en lidmaatschap van de rechts-terroristische groepering National Action. Bron: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*; Ook in Duitsland werden leden van de strijdkrachten beschuldigd van rechts-extremistische opvattingen. Bron: Duquet, N. & Goris, K. (2018), *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, p. 141.
- 121 Duquet, N. & Goris, K. (2018), *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, p. 140.
- 122 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, p. 24.
- 123 Zie bijvoorbeeld Spaaij, R. (2010), *The enigma of lone wolf terrorism. An assessment*, *Studies in Conflict & Terrorism*, 33:9, p. 854-870; McCauley C. & Moskalenko, S. (2011), *The psychology of lone-wolf terrorism*, *Counselling Psychology Quarterly*, 24:2, p. 115-126.
- 124 De Roy van Zuidewijn, J. & Bakker, E. (2016), *Analysing Personal Characteristics of Lone-Actor Terrorists: Research Findings and Recommendations*, *Perspectives on Terrorism*, 10:2, p. 43.
- 125 De Roy van Zuidewijn, J. & Bakker, E. (2016), *Analysing Personal Characteristics of Lone-Actor Terrorists*, p. 43.
- 126 Zie bijvoorbeeld Virgili, T. (2019), *Three Ideologies*, *European Eye on Radicalization*, 27 May; Abdel-Samad, H. (2016), *Islamic Fascism*, New York: Prometheus Books, p. 20.
- 127 Close, L. (2020), *Motives of far-right and Islamist terrorists 'eerily similar'*, Australian Strategic Policy Institute, <https://www.aspistrategist.org.au/motives-of-far-right-and-islamist-terrorists-eerily-similar>.
- 128 Zie bijvoorbeeld Brzuszkiewicz, S. (2020), *Jihadism and Far-Right Extremism: Shared Attributes With Regard to Violence Spectacularisation*, *European View*, 19:1, p. 71-79.
- 129 Interview 5.
- 130 Van Ham, T. et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 72-73.

- 131 De Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst duidt in een analyse over links-extremisme in Nederland ook op de aanwezigheid van apolitieke extremisten die geen specifieke extremistische ideologie aanhangen. Bron: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013), *Links activisme en extremisme in Nederland. Divers en diffuus, wisselvallig en wispelturig*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 9 en 14.
- 132 Ross, A. R. & Bevensee, E. (2020), *Confronting the Rise of Eco-Fascism Means Grappling with Complex Systems*, CARR Research Insight, Londen: Centre for Analysis of the Radical Right.
- 133 Moonshot CVE (2020), *Incels: A Guide to Symbols and Terminology*, <http://moonshotcve.com/incels-symbols-and-terminology>, p. 12.
- 134 Azzam, M. (2007), The Radicalization of Muslim Communities in Europe: Local and Global Dimensions, *The Brown Journal of World Affairs*, 13:2, 123-134.
- 135 Zie bijvoorbeeld Koehler, D. (2014), The German 'National Socialist Underground (NSU)' and Anglo-American Networks. The Internationalization of Far-Right Terror, in Jackson, P. & Shekhovtsov, A. (Red.), *The Post-War Anglo-American Far Right: A Special Relationship of Hate*, Basingstoke: Palgrave, p. 122-141; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013), *Links activisme en extremisme in Nederland*, p. 5.
- 136 Een voorbeeld is de internationale wapenhandel van de Belgische rechts-extremistische groepering Bloed, Bodem, Eer en Trouw (BBET). Bron: Duquet, N. & Goris, K. (2018), *Firearms acquisition by terrorists in Europe*, p. 157.
- 137 The Soufan Center (2019), *White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement*, <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2019/09/Report-by-The-Soufan-Center-White-Supremacy-Extremism-The-Transnational-Rise-of-The-Violent-White-Supremacist-Movement.pdf>; Koch, A. (2018), Trends in Anti-Fascist and Anarchist Recruitment and Mobilization, *Journal for Deradicalization*, 14, p. 27. Ook de respondenten uit interviews 2 en 7 verwezen naar de groeiende internationalisering van extremistische groeperingen in België.
- 138 Interview 2.
- 139 Zie bijvoorbeeld voor de rol van het internet bij lone actors in Bouhana, N., et al. (2019), Lone-actor terrorism. Radicalisation, attack planning and execution, in Silke, A. (Red.) (2018), *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, New York: Routledge; De internationale connecties tussen rechts-extremistische individuen wordt onder meer beschreven in The Soufan Center (2019), *White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement*.
- 140 Zie bijvoorbeeld Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 68; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013), *Links activisme en extremisme in Nederland. Divers en diffuus, wisselvallig en wispelturig*, Den Haag: AVID, p. 5; Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld. Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), p. 10-11.
- 141 Zie bijvoorbeeld Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 10-11 en p. 75-76.
- 142 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013), *Links activisme en extremisme in Nederland*, p. 6.
- 143 Zie bijvoorbeeld Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 76.
- 144 Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 59 en p. 62.
- 145 Zie bijvoorbeeld Europol (2020), *TESAT 2020*, p. 19; Ellis, C., et al. (2016), *Lone-Actor Terrorism. Final Report*, Countering Lone-Actor Terrorism Series No. 11, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Londen: RUSI.

- 146 Ravndal, J.A. (2015), Thugs or Terrorists? A Typology of Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, *Journal for Deradicalization*, 3, p. 1-38.
- 147 Opvolging van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie "Terroristische aanslagen". Gedachtewisseling met de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse Handel, Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, 5 november 2019, CRIV 55 COM 044.
- 148 Ravndal, J.A. (2015), Thugs or Terrorists?, p. 24.
- 149 Reed, A. & Ingram, H. J. (2017), *Exploring the Role of Instructional Material in AQAP's Inspire and ISIS' Rumiyah*, Den Haag: Europol Public Information, https://icct.nl/app/uploads/2017/06/reeda_ingramh_instructionalmaterial.pdf.
- 150 Schuurman, B., et al. (2019), End of the Lone Wolf: The Typology that Should Not Have Been, *Studies in Conflict & Terrorism*, 42:8, p. 773.
- 151 Koehler, D. (2018), Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism: What are the Contextual Factors behind 'Hive Terrorism'?, *Perspectives on Terrorism*, 12:6, p. 72-88.
- 152 Koehler, D. (2018), Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism, p. 72-73.
- 153 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, p. 16.
- 154 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 61; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, mei 2020, p. 13.
- 155 Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*; Wilson, J. (2020), The rightwing groups behind wave of protests against Covid-19 restrictions, *The Guardian*, 17 april, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/17/far-right-coronavirus-protests-restrictions>.
- 156 Links- en anarchistische extremisten zouden bijvoorbeeld gewelddadiger worden wanneer ze tijdens tegenprotesten worden geconfronteerd met rechts-extremisten. Bron: Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 58-59.
- 157 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 18.
- 158 Veiligheid van de Staat (2018), *Activiteitenverslag 2017-2018*, Brussel: Jaak Raes, p. 27.
- 159 Bjørge, T., & Mareš, M. (Red.) (2019), *Vigilantism against migrants and minorities, Routledge Studies in Fascism and the Far-Right*, New York: Routledge.
- 160 Murdoch, S. & Mulhall, J. (2019), From Banners to Bullets: The International Identitarian Movement, Londen: HOPE not hate, p. 6, <https://www.hopenothate.org.uk/wp-content/uploads/2019/12/Identitarianism-Report.pdf>.
- 161 Zie bijvoorbeeld Van Ham, T. et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 11.
- 162 Interview 6.
- 163 Zie bijvoorbeeld Cools, S. (2020), Online zingt het vogeltje ranziger dan ooit tevoren, *De Standaard*, 17 juni, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200616_04992948.
- 164 Interviews 3 en 6.
- 165 Bjørge, T. (2020), Lessons from crime prevention in preventing violent extremism by police, *RAN Centre of Excellence Issue Paper*, p. 6.
- 166 Van Ham, T. et al. (2018), *Links-extremisme in beeld*, p. 12.
- 167 Sageman, M. (2004), *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- 168 Neumann, P. R. (2008), *Joining Al Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*, Adelphi Paper 399, Londen: International Institute for Strategic Studies, p. 44.

- 169 Radicalisation Awareness Network (2019), The role of sports and leisure activities in preventing and countering violent extremism, RAN *ex-post paper*, p. 3. Het misbruik van sportscholen als rekruteringslocatie werd ook bij jihadistische bewegingen opgemerkt. Zie bijvoorbeeld Kapatadze, A. & Argomaniz, J. (2019), Introduction to Special Issue – Understanding and conceptualizing European jihadists: Criminals, extremists or both?, *European Journal of Criminology*, 16:3, p. 264-265.
- 170 Radicalisation Awareness Network (2018), Learning from adjacent fields: the relation between extremism and hooliganism, RAN *Ex post paper*, p. 6.
- 171 Zie bijvoorbeeld Koch, A. (2018), Trends in Anti-Fascist and Anarchist Recruitment and Mobilization, *Journal for Deradicalization*, 14; Simi, P., Windisch, S. & Sporer, K. (2016), *Recruitment and Radicalization among US Far-Right Terrorists. Report to the Office of University Programs, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*; Windisch, S. & Simi, P. (2017), Neo-Nazi Music Subculture, in Brown, S. & Sefiha, O. (Red.), *Routledge Handbook of Deviance*, p. 111-121.
- 172 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, p. 20.
- 173 Een empirisch onderzoek naar 275 rechts-extremistische haatgroepen in de VS toont aan dat 31% van de groepen op protesten leden rekruteert. Bron: Chermak, S. M., Freilich, J. D. & Suttmoeller, M. (2011), *The Organizational Dynamics of Far-Right Hate Groups in the United States: Comparing Violent to Non-Violent Organizations, Final Report to Human Factors/Behavioral Sciences Division, Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security, National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*.
- 174 Wilson, J. (2020), The rightwing groups behind wave of protests against Covid-19 restrictions, *The Guardian*, 17 april, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/17/far-right-coronavirus-protests-restrictions>.
- 175 Timberg, C., Dvoskin, E. & Mekhennet, S. (2020), Men wearing Hawaiian shirts and carrying guns add a volatile new element to protests, *Washington Post*, 4 juni, <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/06/03/white-men-wearings-hawaiian-shirts-carrying-guns-add-volatile-new-element-floyd-protests>.
- 176 Zie bijvoorbeeld Hamm, M. S. (2013), *The Spectacular Few. Prisoner Radicalization and the Evolving Terrorist Threat*, New York: NYU Press.
- 177 In de links-extremistische ideologie wordt het gevangeniswezen beschouwd als een instelling bedoeld om ongelijkheid en sociale onrechtvaardigheden te handhaven.
- 178 Fahnle, A. (2013), *Neo-Nazis built up German prison network*, DW News, 10 april, <https://www.dw.com/en/neo-nazis-built-up-german-prison-network/a-16736408>.
- 179 Chermak, S. M., Freilich, J. D. & Suttmoeller, M. (2011), *The Organizational Dynamics of Far-Right Hate Groups in the United States*.
- 180 Interview 1.
- 181 Voor een uiteenzetting van online rekrutering en mobilisatie bij antifascistische en anarchistische bewegingen, zie bijvoorbeeld Koch, A. (2018), Trends in Anti-Fascist and Anarchist Recruitment and Mobilization, *Journal for Deradicalization*, 14. De online aanwezigheid van rechts-extremistische bewegingen werd uitbundig bestudeerd in Conway, M., Scrivens, R. & Macnair, L. (2019), *Right-Wing Extremists' Persistent Online Presence: History and Contemporary Trends, ICCT Policy Brief*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 182 Interview 7.
- 183 Het favoriete IS-platform Telegram nam bijvoorbeeld eind 2019 stappen om jihadistische groepen te verdrijven.

- 184 Europol (2020), *TE-SAT 2020*, p. 24.
- 185 Neonazistische groepen zoals de Atomwaffen Division en zijn Europese zigtakken werden op het internet gecreëerd en opereren voornamelijk in online gesloten groepen. Bron: Bellingcat (2019), *Transnational White Terror: Exposing Atomwaffen and the Iron March Networks*, <https://www.bellingcat.com/news/2019/12/19/transnational-white-terror-exposing-atomwaffen-and-the-iron-march-networks>.
- 186 De rol van sociale media in de incel-beweging werd bestudeerd in Young, O. (2019), *What Role Has Social Media Played in Violence Perpetrated by Incels?*, Peace Studies Student Papers and Posters, Chapman University. Sociale media spelen ook een cruciale rol bij extremistische dierenrechtenbewegingen. Bron: McAlister, R. & Monaghan, R. (2020), *Animal Rights Extremism and the Internet*, in Littler, M. & Lee, B. (Red.), *Digital Extremisms. Readings in Violence, Radicalisation and Extremism in the Online Space*, Macmillan Publishers, p. 133-156.
- 187 Von Behr, I., et al. (2013), *Radicalisation in the digital era. The use of the internet in 15 cases of terrorism and extremism*, RAND Europe.
- 188 Von Behr, I., et al. (2013), *Radicalisation in the digital era*, p. 33.
- 189 Gill, P., et al. (2017), *Terrorist Use of the Internet by the Numbers. Quantifying Behaviors, Patterns, and Processes*, *Criminology & Public Policy*, 16:1, p. 115.
- 190 Colaert, L. (2017), 'Deradicalisering'. *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 14-16.
- 191 Hoewel er geen wetenschappelijke consensus bestaat over de exacte oorzaken van geweld-dadige radicalisering, is het wel duidelijk dat diverse push- en pullfactoren zich situeren op verschillende niveaus: (i) het microniveau (bijvoorbeeld individuele en sociaal-psychologische factoren), (ii) het mesoniveau (bijvoorbeeld groepsprocessen, de directe leefomgeving), en (iii) het macroniveau (bijvoorbeeld maatschappelijke invloeden).
- 192 Zie bijvoorbeeld Sieckelinck, S. & de Winter, M. (Red.) (2015), *Formers & families. Transitional journeys in and out of extremism in the United Kingdom, Denmark and The Netherlands*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid; Mierina, I. & Koroļeva, I. (2015), *Support for far right ideology and anti-migrant attitudes among youth in Europe: A comparative analysis*, *The Sociological Review*, 63:S2, p. 183-205; Mattsson, C. & Johansson, T. (2018), *Becoming, belonging and leaving – Exit processes among young neoNazis in Sweden*, *Journal for Deradicalization*, 16.
- 193 Deze push- en pull-factoren op het macroniveau komen terug in bijvoorbeeld Ravndal, J. A. (2018), *Explaining right-wing terrorism and violence in Western Europe: Grievances, opportunities and polarisation*. *European Journal of Political Research*, 57:4, p. 845-866; Koehler, D. (2016), *Right-Wing Extremism and Terrorism in Europe: Current Developments and Issues for the Future*. *PRISM*, 6:2, p. 84-104; Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, Gent: Universiteit Gent; Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 58-59; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, p. 32.
- 194 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018), *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa*, p. 32; Europol (2019), *TE-SAT 2019*, p. 58-59.
- 195 Coolsaet, R. (2015), *What drives Europeans to Syria, and to IS? Insights from the Belgian case*, *Egmont Paper*, 75, Brussel: Royal Institute for International Relations, p. 8-9. <https://biblio.ugent.be/publication/5893596/file/5893597.pdf>.

- 196 Zie bijvoorbeeld Bellingcat (2019), Transnational White Terror: Exposing Atomwaffen and the Iron March Networks, <https://www.bellingcat.com/news/2019/12/19/transnational-white-terror-exposing-atomwaffen-and-the-iron-march-networks/>; Zeman, T., Břeň, J. & Urban, R. (2017), Role of Internet in Lone Wolf Terrorism, *Journal of Security and Sustainability Issues*, 7:2, p. 185-191.
- 197 Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives. Monitoring Alternative Right Actors*, Amadeu Antonio Stiftung, Cottbus: Druckzone, p. 18.
- 198 Interview 5.
- 199 Zie bijvoorbeeld Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives*, p. 19; Krasenberg, J., Lenos, S. & Sterkenburg, N. (2019), RAN EDU Academy: Far-right extremism in the classroom, *Radicalisation Awareness Network*, p. 3.
- 200 Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives*.
- 201 Goede praktijken over digitale jeugdwerking in verschillende Europese landen werden bijvoorbeeld in 2018 verzameld door het project ICT for fostering quality improvements in youth work (ICT4youthwork), <https://www.ict4youthwork.eu/reports>. Andere inspiratie kan komen uit Jansen, A., Verdegaaal, M. & Wouterse, L. (2020), How to do Digital Youth Work in a P/CVE Context: Revising the Current Elements, *Radicalisation Awareness Network*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_yfc_cn_dna_digital_youth_work_en.pdf; en Hamdiui, T. & van den Broek, J. (2019), Online Jongerenwerk: Werken in de online leefwereld van jongeren. Handvatten voor jongerenwerkers en managers, Nederlands Jeugdinstituut, <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Online-Jongerenwerk-Werken-in-de-online-leefwereld-van-jongeren-Handvatten.pdf>.
- 202 Jansen, A., Verdegaaal, M. & Wouterse, L. (2020), How to do Digital Youth Work in a P/CVE Context.
- 203 Jansen, A., Verdegaaal, M. & Wouterse, L. (2020), How to do Digital Youth Work in a P/CVE Context.
- 204 Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science. Assessing interventions for the prevention, disengagement and de-radicalisation of left and right-wing extremists*, Londen: Institute for Strategic Dialogue; Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polariseren en radicaliseren: een integrale preventieve aanpak*, Gent: Universiteit Gent.
- 205 Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polariseren en radicaliseren*.
- 206 Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polariseren en radicaliseren*.
- 207 Radicalisation Awareness Network (2019), The role of sports and leisure activities in preventing and countering violent extremism, *RAN ex-post paper*.
- 208 Interview 5.
- 209 Interviews 1 en 5.
- 210 Interview 1.
- 211 Interview 5.
- 212 Zie bijvoorbeeld Ramalingam, V. (2014), *On the Front Line. A Guide to Countering Far-Right Extremism*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/03/On_The_Front_Line_Far_RightHANDBOOK.pdf; Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polariseren en radicaliseren*; Sterkenburg, N., Gssime, Y. & Meines, M. (2019), Local-level management of far-right extremism, *RAN Ex-post paper*.
- 213 Ramalingam, V. (2014), *On the Front Line. A Guide to Countering Far-Right Extremism*, Londen: Institute for Strategic Dialogue.
- 214 Interviews 2 en 6.
- 215 Interview 6.

- 216 Interview 6.
- 217 Interview 2.
- 218 Veiligheid van de Staat (2020), *Jaarrapport 2019*, Brussel: Jaak Raes, p. 20.
- 219 Antwoord van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 13 februari 2019, op de vraag nr. 3821 van de heer volksvertegenwoordiger Brecht Vermeulen van 5 februari 2019 (N.).
- 220 De Witte, J. (2010), Neonazi's kun je wel tegenhouden, *De Morgen Opinie*, 15 januari, <https://www.standaard.be/cnt/tc2kqns1>.
- 221 De Pelecijn, L., et al. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, p. 52.
- 222 Colaert, L. (2017), 'Deradicalisering'. *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, p. 171.
- 223 Zie bijvoorbeeld Van der Heide, L., & Schuurman, B. (2018), *Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: Evaluatie van de Nederlandse aanpak*, Universiteit Leiden, Institute of Security and Global Affairs, https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/reintegratieevaluatie_isga_2018.pdf; Butt, R. & Tuck, H. (2014), *European Counter-Radicalisation and De-radicalisation: A Comparative Evaluation of Approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark and Germany*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, p. 13.
- 224 Van der Heide, L., & Schuurman, B. (2018), *Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond*.
- 225 Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science*, p. 9; RAN Centre of Excellence (2017), *Dos and don'ts of involving formers in PVE/CVE work*, RAN Ex post paper, juni 2017.
- 226 Van der Heide, L., & Schuurman, B. (2018), *Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond*, p. 21.
- 227 Interview 1.
- 228 De Pelecijn, L., et al. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden*, p. 11.
- 229 De Pelecijn, L., et al. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden*, p. 8.
- 230 Interview 1.
- 231 Interview 1.
- 232 Een recente analyse van verwijzingen naar de Zweedse hulplijn voor radicalisering concludeerde dat bezorgdheid van naasten over religieus geïnspireerde radicalisering in meer dan de helft van de gevallen werd veroorzaakt door de loutere uitoefening van religieuze beleving. Bezorgdheid over rechts-extremistische radicalisering deed zich vooral voor wanneer individuen al extremistische gewelddadige of niet-gewelddadige acties hadden ondernomen. Bron: Sivenbring, J. (2019), Signs of concern about Islamic and right-wing extremism on a helpline against radicalization, *Journal for Deradicalization*, 18.
- 233 Van de Weert, A. & Eijkman, Q. (2019), Subjectivity in detection of radicalisation and violent extremism: a youth worker's perspective, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 11:3, 191-214.
- 234 Colaert, L. (2017), 'Deradicalisering', p. 173.
- 235 Allen, C., et al. (2019), *Counter-Extremism, PREVENT and the Extreme Right Wing: Lessons Learned and Future Challenges*, *LIAS Working Paper Series*, 2, Leicester: University of Leicester.

- 236 Zie in het bijzonder beleidslijn 4 “Versterken van kennis en expertise”. *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*, 13 juni 2017.
- 237 Zie bijvoorbeeld Koehler, D. (2019), *Violence and Terrorism from the Far-Right: Policy Options to Counter an Elusive Threat*, ICCT Policy Brief, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism; Stevenson, J. (2019), *Right-wing Extremism and the Terrorist Threat*, *Survival - Global Politics and Strategy*, 61:1, p. 233-244.
- 238 Zie bijvoorbeeld Van Ham, T., et al. (2018), *Links-extremisme in beeld. Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland*, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- 239 Zie bijvoorbeeld Ramalingam, V. (2014), *Old Threat, New Approach: Tackling the Far Right Across Europe*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, p.22; Lenos, S. & Wouterse, L. (2018), *Police prevention and countering of far-right and far-left extremism*, *Radicalisation Awareness Network Ex Post paper*.
- 240 Pauwels, A. (2019), *Rising right-wing violence and its impact on the fight against terrorism*, in Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2019. Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney: IEP, <http://visionofhumanity.org/reports>.
- 241 Krasenberg, J., Lenos, S. & Sterkenburg, N. (2019), *RAN EDU Academy: Far-right extremism in the classroom*, *Radicalisation Awareness Network*, p. 5.
- 242 Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science. Assessing interventions for the prevention, disengagement and de-radicalisation of left and right-wing extremists*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, p. 4.
- 243 Interviews 2 en 6.
- 244 Hierop werd gewezen in interview 6. Dit aspect kwam ook terug in het onderzoek van Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science*, p. 6.
- 245 Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science*.
- 246 *Radicalisation Awareness Network (2019), Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Exit Strategies*, RAN Collection of Approaches and Practices, p. 42.
- 247 Een Noors programma dat in de jaren 1990 werd opgezet met het oog op de disengagement van jonge leden van neonazistische bewegingen bouwde voort op het werk van een lokale oudervereniging. De betrokkenheid van oudernetwerken had niet alleen een beslissende invloed op het succes van het programma (ouders waren nuttig om kennis op te bouwen en informatie te delen, zowel tussen ouders onderling als met de politie en sociale instellingen), maar kon ook steun bieden aan andere ouders in een gelijkaardige situatie. Zie bijvoorbeeld Bjørge, T. (2002), *Exit Neo-Nazism: Reducing Recruitment and Promoting Disengagement from Racist Groups*, *NUPI Working Paper*, 627, p. 21-22.
- 248 Zie bijvoorbeeld Mieriņa, I. & Koroļeva, I. (2015), *Support for far right ideology and anti-migrant attitudes among youth in Europe: A comparative analysis*, *The Sociological Review*, 63:S2, p. 183-205; Ponsaers, P., et al. (2010), *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, Gent: Universiteit Gent.
- 249 Het gaat hier in het bijzonder over verbindende narratieven (bijvoorbeeld gericht op het bevorderen van een gevoel van verbondenheid), alternatieve narratieven (bijvoorbeeld gericht op actief burgerschap, kritisch denken en mediawijsheid), en counter-narratieven (bijvoorbeeld rond herinneringseducatie). Bron: Krasenberg, J., Lenos, S. & Sterkenburg, N. (2019), *RAN EDU Academy: Far-right extremism in the classroom*, *Radicalisation Awareness Network*. Verschillende voorbeelden van tegengeluiden worden samengebracht in *Radicalisation Awareness Network (2019), Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Delivering Counter- or Alternative Narratives*, RAN Collection of Approaches and Practices.

- 250 Een sterk rechts-extremistisch geradicaliseerd persoon zal bijvoorbeeld zich niet kunnen vinden in een boodschap rond het nut van diversiteit en zal waarschijnlijk 'getraind' zijn in het bieden van tegenargumenten. Dit kan een averechts effect hebben en de persoon juist verder wegduwen. In zo'n geval kan het echter wel zinvol zijn in te zetten op het bieden van reële perspectieven (bijvoorbeeld werk, huisvesting) als alternatief voor een leven rond haat en geweld.
- 251 Sieckelinck, S. & de Winter, M. (Red.) (2015), *Formers & families. Transitional journeys in and out of extremism in the United Kingdom, Denmark and The Netherlands*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid; Ponsaers, P., et al (2010), *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*, Gent: Universiteit Gent, p. 11-13.
- 252 Bjørgo, T. & Ravndal, J. A. (2019), *Extreme-Right Violence and Terrorism: Concepts, Patterns, and Responses*, ICCT Policy Brief, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism.
- 253 Zie bijvoorbeeld Mierinja, I. & Koroševa, I. (2015), Support for far right ideology and anti-migrant attitudes among youth in Europe, p. 199.
- 254 Deze focus op vluchtelingen en derdelanders komt bijvoorbeeld naar voren in de initiatieven die werden gefinancierd onder de AMIF-projectoproep in actie 4.6 van het actieplan van 2017. *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering*, Tussentijdse rapportage mei 2020, Vlaamse regering 2020 0506, https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/actieplan_preventie_radicalisering_rapportage_7.pdf.
- 255 Davey, J., Tuck, H. & Amarasingam, A. (2019), *An imprecise science. Assessing interventions for the prevention, disengagement and de-radicalisation of left and right-wing extremists*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, p. 22.
- 256 Interviews 5 en 6.
- 257 Interview 6.
- 258 Bertelsmann Stiftung (Red.) (2010), *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, Report Bertelsmann Stiftung, p. 547-559.
- 259 Bertelsmann Stiftung (Red.) (2020), *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, p. 547-559.
- 260 Interview 6.
- 261 United Nations General Assembly (2019), *Visit to Belgium Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/40/52/Add.5, 8 May 2019, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/134/55/PDF/G1913455.pdf?OpenElement>.
- 262 United Nations Office on Drugs and Crime (2015), *Good Practices in Supporting Victims of Terrorism within the Criminal Justice Framework*, New York: United Nations.
- 263 Ramalingam, V. (2014), *On the Front Line. A Guide to Countering Far-Right Extremism*, Londen: Institute for Strategic Dialogue, p. 51-52, https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/03/On_The_Front_Line_Far_RightHANDBOOK.pdf.
- 264 Argomaniz, J. & Lynch, O. (2017), Introduction to the Special Issue: The Complexity of Terrorism—Victims, Perpetrators and Radicalization, *Studies in Conflict & Terrorism*, 41:7, p. 491-506.
- 265 Ramalingam, V. (2014), *On the Front Line*, p. 52.

- 266 Sieckelinck, S. & de Winter, M. (Red.) (2015), *Formers & families. Transitional journeys in and out of extremisms in the United Kingdom, Denmark and The Netherlands*, Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, p. 74; Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives. Monitoring Alternative Right Actors*, Amadeu Antonio Stiftung, Cottbus: Druckzone, p. 19-21, https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/wp-content/uploads/2019/01/toxic_narratives.pdf.
- 267 Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives. Monitoring Alternative Right Actors*, Amadeu Antonio Stiftung, p. 20.
- 268 Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives*, p. 19.
- 269 Baldauf, J., et al. (2017), *Toxic Narratives*, p. 19

Hoofdstuk 6

Het Vlaamse actieplan geëvalueerd: algemene besluiten

- 1 Mededeling aan de Vlaamse regering van de minister van binnenlands bestuur, inburgering, wonen, gelijke kansen en armoedebestrijding betreffende de actualisering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, 2 juni 2017, p. 1.
- 2 De Pelecijn, L., Decoene, S., Hardyns, W., Janssens, J., Beyens, K. & Aertsens, I. (2018), *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- 3 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1, Vlaams Parlement, p. 1.
- 4 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, 2 juni 2017, p. 1. Zie ook Actieplan van 3 april 2015 ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme, zittingsperiode 2014-2015, stuk 317/1, Vlaams Parlement, p. 2.
- 5 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1, Vlaams Parlement, p. 4.
- 6 Conceptnota van 16 januari 2015 van de Vlaamse regering over preventie van radicaliseringsprocessen, zittingsperiode 2014-2015, stuk 239/1, Vlaams Parlement, p. 4.
- 7 UNODC (2010), *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them work*, New York: United Nations, p. 33. Zie ook: Bjørge, T. (2013), *Strategies for preventing terrorism*, New York: Palgrave Macmillan, p. 24.
- 8 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen, 2 juni 2017, p. 20.
- 9 Voorontwerp van decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, Vlaamse regering, VR PV 2020/42 punt 0086, 17 juli 2020.
- 10 Versweyvelt, A-S. & Put, J. (2018), *Wegwijzers beroepsgeheim. Casusoverleg*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, p. 8.
- 11 Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering, Eindrapportage mei 2020, Vlaamse regering 2020 0506, p. 122.
- 12 Hirschfield, A. & Wilcox, A. (2012), *Process evaluation of preventing violent extremism programmes for young people*, Londen: Youth Justice Board, p. 74.

Gewelddadige radicalisering & polarisering

Beleid & preventie in Vlaanderen: Evaluatie en uitdagingen

In juni 2017 actualiseerde de Vlaamse regering het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. De concrete uitvoering ervan bracht heel wat in beweging. Dit boek brengt op wetenschappelijke wijze in kaart hoe het actieplan in de praktijk uitgevoerd werd, welke resultaten het boekte en hoe het in de toekomst kan evolueren.

Allereerst bestuderen criminologen Wim Hardyns, Lieven Pauwels en Janne Thys van de Universiteit Gent in een transversale programmascan [de centrale doelstellingen en beleidskeuzes](#) van het plan. Vervolgens gaan de onderzoekers van het Vlaams Vredesinstituut dieper in op een aantal beleidsdomeinen; de ondersteuning van de [lokale aanpak](#) van gewelddadige radicalisering, de preventieve inspanningen in het [onderwijs](#) en de wijze waarop het [jeugd\(welzijns\)werk](#) bij het actieplan werd betrokken.

Tenslotte helpt een omgevingsanalyse van de meest [actuele uitdagingen en noden](#) met betrekking tot verschillende vormen van gewelddadig extremisme te onderzoeken of en in welke zin het Vlaamse actieplan - in het licht van een wereld die allesbehalve stil staat - aangepast zou kunnen worden.

**vlaams
vredesinstituut**

www.vlaamsvredesinstituut.eu

Het Vlaams Vredesinstituut werd bij decreet opgericht door het Vlaams Parlement als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek. Het Vredesinstituut voert wetenschappelijk onderzoek uit, documenteert relevante informatiebronnen, en informeert en adviseert het Vlaams Parlement en het brede publiek inzake vredesvraagstukken.