

# Gewelddadige radicalisering & polarisering

## Beleid & preventie in Vlaanderen: Evaluatie en uitdagingen

*In opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid evalueerde het Vlaams Vredesinstituut het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Vijf jaar na de opstart van het Vlaamse Preventing and Countering Violent Extremism-beleid (P/CVE) trachtten we een antwoord te bieden op de volgende vragen: ‘Hoe sluit het actieplan aan bij inzichten en aanbevelingen in de literatuur?’ ‘Biedt het geschikte antwoorden op snel evoluerende noden en uitdagingen wat betreft gewelddadige radicalisering?’ en ‘Hoe werd het beleid in de praktijk uitgevoerd? Werden de doelstellingen gehaald?’*

### ONDERZOEKSOPZET

In dit onderzoek evalueerden we het actieplan aan de hand van **twee evaluatiecriteria**. We peilden naar de adequaatheid en doeltreffendheid van (de maatregelen en acties in) het actieplan door na te gaan a) in welke mate de visie, beleidsopzet en doelstellingen van het actieplan aansluiten bij inzichten en aanbevelingen in de literatuur en of de gekozen maatregelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en b) hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd en ervaren, en of de doelstellingen worden gehaald.

We baseerden ons in dit onderzoek op verschillende **kwalitatieve onderzoeksmethoden**. In eerste instantie bestudeerden we de P/CVE-literatuur en voerden we een analyse uit van relevante beleidsdocumenten. Daarnaast werkten we ook met een reeks kwalitatieve bevestigingen: naast een gestructureerde schriftelijke bevestiging bij lokale besturen en enkele focusgroepen met academici en praktijkexperts, voerden we meer dan 60 interviews uit met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, vertegenwoordigers van het betrokken maatschappelijke middenveld, academici, en uitvoerders van projecten gefinancierd via het Vlaamse actieplan.

Onze onderzoeksopzet hanteerde een **zandlopermodel**. Naast een brede en transversale analyse van de centrale doelstellingen en beleidskeuzes van het actieplan, voerden we verdiepende evaluaties uit van diverse acties binnen specifieke beleidsdomeinen in het Vlaamse actieplan, in het bijzonder de lokale aanpak, het onderwijs en de jeugd(welzijns)sector. Hierbij werd ook gekeken naar enkele door de Vlaamse overheid gesubsidieerde projecten. Tot slot werd het Vlaamse actieplan tegen het licht gehouden in functie van actuele uitdagingen inzake gewelddadige radicalisering en extremisme.

## Visie en beleidsopzet

Een eerste bevinding uit de evaluatie van het actieplan is dat het **geen overkoepelende visie** op gewelddadige radicalisering en polarisering bevat. Het verklarende begrippenkader blijft vaag en de definities worden niet uitgewerkt in een samenhangende visie op de fenomenen die men wil voorkomen en detecteren. Het actieplan bevat ook geen samenhangende uiteenzetting over de voornaamste beïnvloedende factoren van de processen van gewelddadige radicalisering en polarisering. De aandacht in het actieplan gaat overigens vooral uit naar individuele, persoonsgerichte factoren in processen van gewelddadige radicalisering, terwijl de maatschappelijke dimensie van het radicaliseringproces de voorbije jaren grotendeels onderbelicht bleef.

Daarnaast kan er meer gestreefd worden naar (dialogo over) gedeelde visies en kaders over (processen van) gewelddadige radicalisering tussen de verschillende betrokken actoren. Het gebrek aan gedeelde visies heeft in de praktijk drempels opgeworpen voor de effectieve en efficiënte implementatie van het beleid.

## Vijf speerpunten

De **operationalisering in vijf beleidslijnen** in het actieplan is globaal genomen een adequate beleidskeuze. 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 maatschappelijk middenveld worden in de literatuur als belangrijke elementen van een adequaat en doeltreffend P/CVE-beleid gezien. Ook het betrekken van de actoren die in dit onderzoek bestudeerd werden – d.w.z. de lokale besturen, het onderwijsveld en de jeugd(welzijns)sector – is een adequate keuze die aansluit bij inzichten uit de P/CVE-literatuur. Dit dient wel te gebeuren rekening houdend met de eigenheid en gevoeligheden van die sectoren. Jeugd(welzijns)werk en onderwijs zijn immers geen preventieve actoren, maar kunnen wel een preventieve waarde hebben via hun werking. In het huidige beleid wordt vooral aandacht besteed aan het betrekken van beleidsdomeinen die een directe invloed hebben op jongeren. De grotere verscheidenheid in de leeftijd van betrokkenen bij links- en rechts-extremisme vergt een reflectie over hoe beleidsdomeinen die een invloed kunnen uitoefenen op volwassenen sterker betrokken kunnen worden.

Het versterken van **coördinatie en samenwerking** is een belangrijke pijler in het actieplan. Een aantal overlegstructuren over beleidsdomeinen heen die werden opgezet in het kader van het actieplan worden positief gewaardeerd door de betrokken sleutelfiguren, zoals het Vlaams Platform Radicalisering. Ook de werking van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG), die een sleutelrol kreeg toebedeeld wat betreft bovenlokale afstemming en coördinatie, wordt positief gewaardeerd. Wel blijkt er onduidelijkheid te zijn bij actoren op het terrein over welke rol de Vlaamse overheid precies zelf wil opnemen in de bovenlokale afstemming en coördinatie. Daarnaast zet het actieplan ook sterk in op het bevorderen van samenwerking en informatiedoorstroming binnen de betrokken sectoren en beleidsdomeinen. Geïnterviewde sleutelfiguren zijn over het algemeen ook

positief over overlegstructuren binnen beleidsdomeinen, zoals de Werkgroep Radicalisering en Polarisering in het Departement Onderwijs en Vorming (DOV). Ook het sectoroverleg in de jeugd(welzijns)sector wordt over het algemeen positief onthaald, al worden ook een aantal kanttekeningen geformuleerd, zoals de nood aan een duidelijkere omkadering, opzet en finaliteit van het overleg. Daartegenover blijken echter nog knelpunten te bestaan in de afstemming tussen het Vlaamse en federale niveau. 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. 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, wat geïllustreerd wordt in de strafuitvoering. Zo is de federale minister van Justitie bevoegd voor het gevangeniswezen, terwijl het aanbod van hulp- en dienstverlening aan (ex-)gedetineerden in Vlaanderen een bevoegdheid is van de gemeenschap, met name die van de Vlaamse minister van Justitie.

Dat de Vlaamse overheid in haar beleid duidelijk een zwaartepunt legt op het **ondersteunen van de lokale aanpak** sluit aan bij inzichten en aanbevelingen uit de literatuur, die erop wijzen dat gewelddadige radicalisering zich in eerste instantie afspeelt in de lokale context. Uit onze bevragingen blijkt ook dat de negen ondersteunde steden en gemeenten zich versterkt voelen in hun lokale regio. Het lijkt er wel op dat de grotere geografische spreiding van aanhangers van links- en rechts-extremistische bewegingen, in vergelijking met de concentratie van de Syriëstrijdersproblematiek in een aantal steden en gemeenten, een geografische verbreding van de ondersteuning vraagt.

De **ondersteuning van de persoonsgerichte aanpak**, in het bijzonder de *multi-agency* benadering in het kader van de LIVC-R's, wordt in de literatuur over het algemeen een veelbelovende praktijk geacht. In de praktijk vertoont de werking van de LIVC-R's een gemengd beeld. Verschillende sleutelactoren in de onderwijs- en jeugdsector melden dat er in het praktijkveld bezorgdheden leven over hun deelname aan het persoonsgerichte casuoverleg. Een helder wettelijk en decretaal kader blijkt alvast een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde om tot een goede samenwerking binnen de LIVC-R's te komen. Maar meer nog lijkt de doeltreffendheid van de LIVC-R's sterk af te hangen van een gedeelde taal en visie in functie van roluidelijkheid en multidisciplinair werken, een goede vertrouwensband en goede afspraken met betrekking tot de informatie-uitwisseling, en de persoon van de coördinator.

De sterke focus van de Vlaamse overheid op het **versterken van kennis en expertise** heeft vruchten afgeworpen. De meest urgente noden op het vlak van kennis en expertise zijn intussen voldoende ingevuld: vandaag is er, in tegenstelling tot vijf jaar geleden, veel informatie over gewelddadige radicalisering beschikbaar. Dit zou hebben geleid tot minder handelingsverlegenheid en -drang bij eerstelijns werkers. Momenteel blijkt er, in tegendeel, eerder sprake te zijn van een overvloed aan informatie. De doeltreffendheid van kennisverspreiding en expertise-opbouw kan daarom 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 vormingen en opleidingen over gewelddadige radicalisering en polarisering. Op die manier kunnen organisaties geholpen worden om het bos door de bomen te blijven zien in de wildgroei aan opleidingen, vormingen, handboeken,... over radicalisering en polarisering. Naast een blijvende vraag bij eerstelijns werkers naar algemene vormingen rond thema's zoals interculturalisering en dialoogtechnieken, lijkt het ook nodig in te zetten op nieuwe invalshoeken in de kennisverspreiding en expertise-opbouw, bijvoorbeeld inzake de uitingvormen van verschillende vormen van gewelddadige radicalisering en de digitale dimensies van (de preventie van) gewelddadige radicalisering. Tot slot wijst de analyse op een te vage omschrijving in het actieplan van de vijfde beleidslijn gericht op **het mobiliseren van het middenveld**, die uiteenlopende zaken omvat: ze omvat zowel het betrekken van ouders, familie en kennissen, als het ruimte geven aan dialoog, tegengeluiden en identiteitsontwikkeling. Een verder mobilisering van het middenveld wordt ook als belangrijk ervaren voor de preventie en aanpak van diverse vormen van extremisme. Zo kunnen initiatieven rond positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren, waarbij de nadruk momenteel ligt op moslimjongeren, ook een meer algemeen waarde bevatten: identiteitsvraagstukken vormen namelijk een van de kernelementen in het radicaliseringsproces bij verschillende vormen van gewelddadige radicalisering. Tot slot kunnen middenveldorganisaties een belangrijke rol spelen bij de uitwerking van een online preventief beleid, bijvoorbeeld wat betreft het versterken van digitale mediageletterdheid en het aanleren van een online debatcultuur.

## De duurzaamheidsvraag

In de concrete uitwerking van 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. Het **werken vanuit reguliere diensten en structuren** is een adequate keuze omdat zo een beroep wordt gedaan op bestaande expertise en netwerken. De doeltreffendheid van de acties kwam echter in sommige gevallen in gedrang doordat de bijkomende verwachtingen en opdrachten vanuit het actieplan niet werden vergezeld door extra financiële en personeelsmiddelen. Dit zorgde er ook voor dat bestaande leemtes in de hulpverlening nog meer onder druk kwamen te staan, bijvoorbeeld wat betreft de deelname van bepaalde actoren aan de nieuw opgerichte overlegstructuren, zoals de LIVC-R's, wat tijd- en middelenintensief is.

**Projectfinanciering**, daarentegen, is dan weer een geschikte manier om snel en flexibel te reageren op fenomenen waarover de overheid zelf nog niet veel expertise in huis heeft, en biedt ook ruimte voor experimenteren. Vanuit het actieplan zijn meerdere projectoproepen gelanceerd, zoals de projectfinanciering aan de negen gemeenten, de projectoproepen rond polarisatiemanagement, rond de ondersteuning van kansengroepen in het onderwijs of de projecten positieve identiteitsontwikkeling. Maar, kortlopende projecten waarbij tal van actoren tijdelijk betrokken worden, dreigen minder duurzaam te zijn. Hoewel de duurzaamheidsvraag zich ook stelde bij acties opgenomen in de reguliere werking - bezorgdheid over het mogelijk verloren gaan van opgebouwde en kostbare

ervaring en expertise wordt door respondenten bijvoorbeeld geuit met betrekking tot de pedagogische begeleidingsdiensten van de onderwijsverstrekkers – stelt de duurzaamheidsvraag zich uiteraard het meest pertinent bij de subsidiëring van kortlopende projecten. Zo blijkt het in de praktijk vaak niet makkelijk om de resultaten en expertise-opbouw van kwaliteitsvolle praktijken uit projecten duurzaam te borgen.

Mogelijke opties om een werkelijke overdraagbaarheid van de bereikte resultaten te realiseren, 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. Daarnaast kan men ook 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.

## **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 gewelddadige radicaliseringsprocessen hebben helpen voorkomen. Het is om verschillende redenen bijzonder moeilijk om op deze vraag een eenduidig antwoord te geven. Zo wordt gewelddadige radicalisering bijvoorbeeld beïnvloed door een hele reeks factoren waar het actieplan geen impact op heeft. Een wetenschappelijke impactevaluatie van het Vlaamse P/CVE-beleid is ook niet mogelijk omdat er in het actieplan een degelijk en structureel evaluatiekader ontbreekt, wat begrijpelijk is gezien de maatschappelijke en politieke urgentie waarmee het Vlaamse actieplan in 2015 tot stand kwam. Toch blijft het zinvol om dat soort structurele evaluatiereflex in te bouwen in het beleid, om de adequaatheid en doeltreffendheid van het actieplan in zijn geheel en van concrete acties in het bijzonder de komende jaren te vergroten. Er deden zich namelijk in de evaluatiepraktijken van projecten belangrijke verschillen voor. Terwijl sommige projecten een systematische evaluatie inbouwden in de ontwikkelings- en implementatiefase, besteedden andere projecten daar veel minder tot geen aandacht aan. Vooral lokale en eerstelijnsorganisaties beschikken niet altijd over voldoende interne capaciteiten om hun projectwerking op te volgen en op een adequate manier evalueren. Het is daarom belangrijk dat de overheid niet alleen zelf voldoende aandacht besteedt aan beleids- en projectevaluatie, maar dat ze ook de door hen ondersteunde organisaties bijstaat in het opvolgen en evalueren van hun projectwerking. Een goed uitgebouwde evaluatieve reflex kan beleid en projectwerking alleen maar versterken.

---

**MEER WETEN?**

Deze factsheet is gebaseerd op de publicatie ‘Gewelddadige radicalisering en polarisering: beleid en preventie in Vlaanderen. Evaluatie en uitdagingen’. Dit boek is te downloaden op de website van het Vlaams Vredesinstituut - [www.vlaamsvredesinstituut.eu/thema/radicalisering/](http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/thema/radicalisering/) . Liever een papieren versie? Klik door op bovenstaande publicatie en geef uw gegevens in. Verder kan u er alle factsheets - over de Centrale Doelstellingen en Beleidskeuzes, over de Lokale Aanpak, over Onderwijs, over Jeugd(welzijns-)werk en over Actuele Uitdagingen & Noden - en ons Advies terzake downloaden.

*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.*

---