

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

Het vertrek sinds 2013 van heel wat jonge Vlamingen naar Syrië en Irak om aan de zijde van extremistische groeperingen te gaan strijden, vormde de concrete aanleiding voor de ontwikkeling van het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering. De conceptnota van de Vlaamse regering uit 2015 over ‘de preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme’ en de daaropvolgende actieplannen uit 2015 en 2017 werden opgesteld op een moment dat de radicaliseringsproblematiek in Vlaanderen erg dichtbij kwam. 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. Op vraag van het Vlaams Vredesinstituut evalueerden criminologen Wim Hardyns, Lieven Pauwels en Janne Thys van de Universiteit Gent de beleidskeuzes, de gehanteerde begrippen en de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering.

Het actieplan als weerspiegeling van een tijdsgewricht

De conceptnota van de Vlaamse regering uit 2015 en de daaropvolgende actieplannen uit 2015 en 2017

ONDERZOEKSOPZET

Twee evaluatiecriteria

Deze factsheet is gebaseerd op een analyse van het actieplan via een algemene programmascan. De onderzoekers peilden naar de **adequaatheid** en **doeltreffendheid** van de beleidskeuzes, -doelstellingen en -lijnen in het Vlaamse actieplan. Ze deden dit door te kijken naar de mate waarin de aangereikte oplossingen en maatregelen van dit plan aansluiten bij de wetenschappelijke kennis over de oorzaken van gewelddadige radicalisering en polarisering, en over het beleid ter preventie ervan.

Dataverzameling

In dit onderzoek werden, naast een analyse van de wetenschappelijke literatuur, ook tien sleutelfiguren bevroegd die geselecteerd werden op basis van hun terreinkennis en hun rol bij de ontwikkeling en/of uitvoering van het Vlaamse actieplan.

zijn een duidelijke weerspiegeling van de context ten tijde van hun formulering. Het actieplan reflecteert in eerste instantie een zekere *sense of urgency*. Ondanks het feit dat gewelddadige radicalisering reeds bij aanvang van de eenentwintigste eeuw terug op de politieke agenda geplaatst werd, werd het Vlaamse actieplan opgesteld op een moment dat de radicaliseringsproblematiek ook in Vlaanderen erg dichtbij kwam. Dat het actieplan een weerspiegeling is van de context waarin het ontstond, wordt ook duidelijk door de focus op de preventie en detectie van jihadistische radicalisering. De conceptnota en de actieplannen beoogden weliswaar een brede benadering, maar de toenmalige context had een belangrijk effect op de (concrete invulling van de) acties. Radicalisering en terreur was voornamelijk ingegeven vanuit jihadistisch geïnspireerde motieven en dit vertaalt zich in concrete maatregelen in het actieplan, bijvoorbeeld initiatieven die zich richten op moslimjongeren, het betrekken en ondersteunen van imams en het betrekken en het versterken van moskeeverenigingen in de preventieve aanpak van radicalisering.

Een zekere evolutie is merkbaar doorheen de uitwerking van de conceptnota en de twee actieplannen. Zo ging de aandacht bijvoorbeeld steeds meer naar groeiende tegenstellingen en spanningen in de samenleving. De problematiek van polarisering kreeg een plaats in het geactualiseerde actieplan van 2017, wat zich ook vertaalde in concrete initiatieven, zoals de projectoproep rond polarisatiemanagement en de ondersteuning van onderzoek naar en vormingen over polarisering. Sinds 2017 is de context echter blijven evolueren. Zowel uit wetenschappelijk onderzoek als uit de interviews in dit onderzoek blijkt dan ook dat er nood is aan een meer flexibel en multi-inzetbaar actieplan om in te spelen op de vele gezichten die gewelddadige radicalisering en polarisering kunnen aannemen.

Visie en beleidsopzet

Een eerste bevinding uit de transversale evaluatie van het actieplan is dat het geen omstandig uitgewerkte **overkoepelende visie** op gewelddadige radicalisering meegeeft. 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.

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.

Daarnaast blijkt ook dat de **doelstellingen** van de vele concrete acties en maatregelen omstandiger en explicieter aangegeven zouden kunnen worden. Het actieplan stelt zich wel een algemene, tweeledige doelstelling: (1) voorkomen dat personen radicaliseren, en (2) signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren. Dit algemene karakter van de doelstellingen is logisch, gegeven de *sense of urgency* die met de opstart van het actieplan gepaard ging, maar maakt een zinvolle evaluatie van de adequaatheid van de maatregelen niet mogelijk. 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).

Vijf speerpunten

De operationalisering en opbouw van het Vlaamse actieplan in **vijf beleidslijnen** 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 middenveld worden in de literatuur als belangrijke elementen van een adequaat en doeltreffend P/CVE-beleid gezien. Wat de eerste beleidslijn betreft - **coördinatie en samenwerking** - blijkt dat de coördinatie op Vlaams niveau, en dan met name de werking van het Vlaams Platform Radicalisering, 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 waardierend 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. Het loont dus de moeite dit platform verder uit te bouwen, waarbij de focus wordt gelegd op ieders rol. Uit dit onderzoek blijkt daarnaast ook dat verder werk gemaakt kan worden van een gedragen en gedeelde visie en doelstellingskader zowel binnen als tussen overheden.

De aandacht voor het **ondersteunen van een lokale aanpak** is op zich een logische beleidskeuze, gezien gewelddadige radicalisering zich in eerste instantie afspeelt in de lokale context. Het lokale beleidsniveau staat ook het dichtst bij de burger en is op die manier het meest geschikt om signalen te detecteren en hulpverlening op maat aan te bieden. De Vlaamse overheid ziet het dan ook als haar taak om de lokale besturen handvatten aan te bieden in de uitwerking van de lokale aanpak en ze te ondersteunen in deze verantwoordelijkheid. Geïnterviewde sleutelfiguren formuleerden echter ook enkele bedenkingen bij deze beleidslijn. Zo dienden lokale hulpverleningsorganisaties de aanpak

voor de preventie van gewelddadige radicalisering te organiseren binnen hun reguliere middelen. 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. Tot slot worden verbeterpunten aangehaald met betrekking tot de financiële ondersteuning van de lokale besturen. In 2015 heeft men, in navolging van een projectoproep, de beslissing gemaakt om negen steden en gemeenten te financieren met een hoog risico op radicalisering of een hoge incidentie. Deze beslissing is over een periode van vijf jaar niet gewijzigd waardoor geen andere steden en gemeenten op deze projectoproep konden intekenen.

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. 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. Disengagementtrajecten, ook wel exitstrategieën genoemd, hebben dan weer tot doel de deelname van geradicaliseerde individuen aan extremistische en/of terroristische organisaties te stoppen.

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. Wat ook opvalt, is dat de maatschappelijke invloeden onderbelicht blijven in het actieplan en ook niet worden aangehaald door de sleutelfiguren. Dit hoewel uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat gemeenschappen en de bredere samenleving onderhevig zijn aan factoren, zoals globalisering en bedreigingen door politieke of economische veranderingen, die een invloed kunnen hebben op het individuele radicaliseringsproces. Waar veerkrachtigheid meermaals wordt aangekaart als een belangrijke individuele beschermingsfactor, is dit ook van toepassing op de bredere samenleving.

Het Vlaamse actieplan legt een belangrijke klemtoon op het **versterken van de kennis en expertise** over gewelddadige radicalisering en polarisering. Zo wijst onze analyse uit dat 36% van de acties in het geactualiseerde plan van 2017 onder deze beleidslijn vallen. Uit de bevragingen blijkt dat de meest urgente noden op het vlak van kennis en expertise intussen voldoende ingevuld zijn: vandaag is er, in tegenstelling tot vijf jaar geleden, veel informatie over gewelddadige radicalisering beschikbaar. Er blijkt nu eerder sprake te zijn van een overvloed aan informatie, waardoor het belangrijk is om de relevantie ervan te evalueren en de bestaande kennis zo toegankelijk mogelijk aan te bieden. Tegelijk is er nood aan evaluatieonderzoek van de diverse lopende acties en projecten.

Het **mobiliseren van het middenveld**, de laatste beleidslijn in het actieplan, wordt als belangrijk ervaren. Deze beleidslijn wordt echter vrij vaag beschreven en heeft een zeer uiteenlopende focus: ze omvat zowel het betrekken van ouders, familie en kennissen, als het ruimte geven aan dialoog, tegengeluiden en identiteitsontwikkeling. Hierbij wordt voornamelijk gericht op jongeren, wat een legitieme focus is: 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 gelooft. 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 behoren. Beleidsmakers zetten daarom vaak in op de versterking van de identiteitsontwikkeling en veerkracht (*'resilience'*) bij jongeren. Eenduidigheid over de effectiviteit van deze projecten kan in de literatuur echter niet teruggevonden worden.

ACTIEPLANNEN UIT ANDERE EUROPESE LANDEN

In de preventieliteratuur wordt benadrukt hoe belangrijk het is te leren van goede praktijken. Daarom werd in dit onderzoek dieper ingegaan op de actieplannen van een aantal voortrekkerlanden op het vlak van de preventie van gewelddadige radicalisering, onder andere het Verenigd Koninkrijk (VK), Denemarken en Nederland. Deze analyse wijst op enkele overeenkomsten alsook verschillen met het Vlaamse actieplan.

- Zoals in het Vlaams beleid besteden deze andere landen ook aandacht aan een **brede preventieve benadering**. Preventieve maatregelen richten zich zowel tot bepaalde individuen (secundaire/tertiaire preventie) als tot een gehele groep mensen en de samenleving (primaire preventie). Het Deense actieplan maakt bijvoorbeeld gebruik van de preventiepiramide, waarbij de basis van de piramide bestaat uit algemene preventiemaatregelen en de hogere niveaus uit alsmaar specifiekere maatregelen gericht op radicalisering en extremisme. Ook in het VK wordt, naast acties gericht op radicalisering en extremisme, aandacht besteed aan een bredere aanpak door bijvoorbeeld in te zetten op het versterken van sociale cohesie en inclusie.
- Het **belang van de lokale aanpak** in de preventie van gewelddadige radicalisering komt ook sterk naar voren in deze voortrekkerlanden. De Nederlandse overheid zette al vroeg in op het ondersteunen van de lokale regierol in de preventie van radicalisering. Ook het Deense *Social Local Prevention* zet, zoals de Belgische LIVC-R's, in op de samenwerking tussen verscheidene beleidsdomeinen op het lokale niveau.
- Verder komt de **aandacht voor evaluatie** ook naar voren in de drie bestudeerde actieplannen. Het beleid werd in deze landen telkens herwerkt op basis van een evaluatieve studie. In het VK wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de evaluatie van preventieve maatregelen door lokale actoren alsook een impactevaluatie op het nationale niveau.
- In de *Prevent-strategy* in het VK wordt bijzondere aandacht besteed aan de **rol van het internet**. Het belang van technologie en (sociale) media was reeds een aandachtspunt in het actieplan van 2011 en werd weer naar voren geschoven als prioriteit in het vernieuwde actieplan in 2018.
- In het Deense beleid is een toenemende vervaging waarneembaar tussen de preventie van gewelddadige radicalisering en de **preventie van 'gewone' criminaliteit**. Waar 'ideologie' als factor in het radicaliseringsproces vaak centraal staat in de wetenschappelijke literatuur en in bepaalde beleidsprogramma's, ligt de Deense focus eerder op criminogene factoren die een invloed uitoefenen op het gebruik van geweld.

Toch wijzen enkele onderzoeken uit dat veerkracht bij jongeren een beschermende factor vormt tegen het aannemen van afwijkende en extremistische ideologieën. Er bestaat ook geen eensgezindheid in de wetenschap over de effectiviteit van het gebruik van tegengeluiden in het disengagement- en deradicaliseringsproces. 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 IS. 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. Tot slot werd er door de geïnterviewde sleutelfiguren op gewezen dat de keuze voor deze beleidslijn gemaakt werd om blijvend in te zetten op de noden van specifieke doelgroepen. De invoering van acties in dit verband zorgde soms voor verwarring bij hulpverleningsorganisaties, die al langer inzetten op bereikbaarheid en toegankelijkheid moeilijke doelgroepen, de positieve identiteitsontwikkeling en de ondersteuning van families in opvoedingsproblematieken.

De duurzaamheid en plaats in het reguliere beleid

In het kader van het actieplan wordt vaak met **projectfinanciering** gewerkt. Zo werden 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. Dit was de voorbije jaren het geval in bepaalde aspecten van het radicaliseringsbeleid waarover soms weinig of geen wetenschappelijke inzichten bestonden. Het duurzaam verankeren van de resultaten van projectondersteuning blijft echter een belangrijk aandachtspunt. Sleutelfiguren wijzen ook op het belang te zoeken naar een manier 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.

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/. 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.
