

TUSSEN PREVENTIE EN VEILIGHEID

De Belgische aanpak
in de strijd
tegen radicalisering

ONDERZOEKSRAPPORT

KU LEUVEN

Silke Jaminé

Nadia Fadil

V.U.

Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven
Parkstraat 45
3000 Leuven

ISBN 9789071047190

©2019 Silke Jamine & Nadia Fadil

Voorwoord

Dit rapport maakt deel uit van het onderzoeksproject ‘Folk, Authority and Radicalism’ dat gefinancierd wordt door het Federaal agentschap BELSPO, en een samenwerking is tussen ULB, KU Leuven en NICC-INCC (2017-2021). We bedanken vooreerst alle ambtenaren en beleidsmedewerkers die ons te woord hebben gestaan en voor hun waardevolle inzichten en tijd. Verder bedanken we ook Corinne Torrekens, Jean-Benoit Pilet, Isabelle Detry, Benjamin Mine, Rik Coolsaet, Iman Lechkar, Lore Colaert, Nina Henkens, Anissa Akhandaf, Patrick Liebermann en Maarten De Waele voor hun commentaren op eerdere versies van het rapport. Ook een bijzondere dank aan Lore Janssens voor haar editoriaal werk. Dit rapport is naar het Frans vertaald door Anne Löwenthal met medewerking van Nadia Fadil en Maryam Kolly.

Leuven, Augustus 2019

Inhoud

Inleiding 7

Verloop van het onderzoek 9

Structuur van het rapport 11

De oorsprong van het Belgisch deradicaliseringsbeleid 12

Internationale context: 'War on Terror' en radicalisering 14

Nederland: radicalisering en het 'integratieprobleem' 16

Radicalisering: de Belgische benadering 17

De Belgische integrale aanpak 23

Federaal: het belang van informatie-uitwisseling 26

Gemeenschappen en Gewesten: blijvende aandacht voor preventie 27

Overleg en informatie-uitwisseling tussen de verschillende beleidsniveaus 30

Federaal overleg: het OCAD en het Mobile Team 31

Vlaams overleg: het Platform Radicalisering en de VVSG 32

Franstalige samenwerking in een protocol 32

Brussels overleg 33

Het belang van overleg voor lokale besturen 34

Subsidies en aansturing 35

De federale middelen 36

Gemeenschappen en gewesten 38

Europese financiering en private fondsen 41

Lokale Acties 42

De deradicaliseringsambtenaren 46

Bezorgdheden en onrust 51

De Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC-R): Lokaal overleg 52

Hoeveel LIVC-R's zijn er? 53

Motivaties voor het oprichten van een LIVC-R 54

De verschillende 'tafels' van een LIVC-R 57

Bezorgdheden en onrust 59

Vorming 59

Organisatie en structuur 64

Doelpubliek 65

Kritische bedenkingen bij het ontstaan van een 'deradicaliseringsindustrie' 67

Conclusie en vijf aanbevelingen 69

Bijlagen 79

Annex I: Lijst met interviews 80

Annex II: Strategisch overzicht 81

Annex III: Overzicht subsidies per gemeenten 82

Referenties 83

Academische werken 84

Onderzoeks- en overheidsrapporten 87

Wetgeving en overheidsdocumenten 88

Beleids- en actieplannen 89

Overheidswebsites 91

Nieuwsberichten 93

Inleiding

Deze publicatie werpt een blik op de aanpak van radicalisering in België. Enerzijds gaat het rapport daarmee in op een actueel en veelbesproken thema. Sinds het vertrek van de zogenoemde Syriëstrijders eind 2012 is het probleem van radicalisering niet meer weg te denken uit de media en publieke debatten. Na de aanslagen in Europa en binnenlandse incidenten zoals de aanslagen in Brussel en Zaventem kenden die debatten een heropleving en werden door de overheid nieuwe maatregelen genomen, zoals het opstellen van een nieuw veiligheidsplan (het canvasnoodplan) voor scholen in het geval van een aanslag. Anderzijds geeft dit rapport een inzicht in de vaak ondoorgrondelijke politieke structuren die de aanpak van radicalisering in België reguleren. Het Belgisch deradicaliseringsbeleid is geïntegreerd in een federale staatsstructuur. Dat leidt tot de decentralisering van bevoegdheden tussen de verschillende beleidsniveaus en brengt de noodzaak aan onderhandeling en samenwerking met zich mee. Op het terrein zorgt deze gedecentraliseerde aanpak vaak ook voor de nodige bezorgdheden die aan bod komen in dit rapport.

Dit rapport behandelt de manier waarop de preventieve maatregelen om radicalisme tegen te gaan ingang vinden in de Belgische politieke structuren. Enerzijds wordt het beleid rond radicalisering in een bredere historische context geplaatst, die ook aandacht heeft voor de Belgische politieke en publieke debatten. Anderzijds biedt het rapport een overzicht van de verschillende beleidsinitiatieven binnen de Belgische structuren. Het rapport gaat daarmee in op de volgende onderzoeksvragen:

1. **Wat is de geschiedenis en omvang van het beleid rond radicalisering in België?**
2. **Is er sprake van een Belgisch deradicaliseringsbeleid?**
3. **Hoe kijken beleidsactoren aan tegen de ontwikkeling van dat beleid?**

Het overzicht van maatregelen rondom radicalisering die in dit rapport zijn opgenomen, is niet exhaustief. Het rapport focust op maatregelen (instituten, subsidies en activiteiten) die gericht zijn op de ondersteuning van lokale overheden. Doorheen de verschillende beleidsplannen verschijnt het gemeentelijke of stedelijke niveau immers steeds weer als het cruciale niveau voor de aanpak van radicalisering. De juridische opvolging en uitwisseling van individuele dossiers blijft daarom wellicht onderbelicht in dit rapport, maar is niet afwezig. Deze opvolging is immers veelal in handen van (federale) politionele en juridische diensten die minder in contact staan met gemeentebesturen en lokale organisaties. Dus de gekozen focus zorgt, samen met de gedecentraliseerde federale staatstructuur, ervoor dat een compleet overzicht van een beleid, dat nog steeds erg veranderlijk is, niet haalbaar blijkt. Wel biedt dit rapport een kapstok waarmee het mogelijk is de huidige Belgische aanpak inzake radicalisering te begrijpen.

Om het inzicht in deze Belgische aanpak te verdiepen, is er nood aan verder onderzoek. Ten eerste blijkt het beleid rond radicalisering in volle ontwikkeling. Een langdurig onderzoek is nodig om meer dan een momentopname te geven en om de onderhandelingen die aan deze ontwikkeling voorafgaan te bevatten. Ten tweede geven de interviews die aan de basis liggen van dit rapport slechts een eerste inzicht in de manier waarop de Belgische aanpak van radicalisering zich op het lokale niveau ontplooit. Zo kunnen de verschillende posities van sociale werkers, politiemedewerkers en ambtenaren in het lokaal overleg rond radicalisering (de LIVC-R's – Lokale Integrale Veiligheids-cellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme), of de onderwerpen die zij daarin bespreken, slechts beperkt worden begrepen door diepte-interviews. Ten derde blijven de bezorgdheden die lokale ambtenaren uiten over hun rol in de aanpak van radicalisering en de verhouding met lokale partners en kwetsbare doelgroepen een constante aanleiding voor discussie en debat. Om een beter inzicht te verkrijgen in de manier waarop ambtenaren, maar ook lokale partners (onder andere scholen, OCMW, jeugdwerk, buurtwerkers, integratiedienst), omgaan met deze bezorgdheden, is een vervolgonderzoek nodig. De onderzoekers zullen op het terrein bestuderen hoe een lokaal beleid inzake radicalisering concreet vorm krijgt: onder meer welke partners rond de tafel zitten bij een LIVC-R; welke onderwerpen worden aangebracht; en welke maatregelen als nuttig worden ervaren. Dit zal gebeuren door middel van participerende observatie in een Franstalige en Nederlandstalige gemeente in de Brusselse rand, en maakt deel uit van het tweede en lopend luik van dit onderzoek.

Dit rapport maakt deel uit van het *Folk-Authority-Radicalism* (FAR) onderzoeksproject¹ dat door het federaal agentschap BELSPO wordt gefinancierd. FAR is een consortium van antropologen, criminologen, politieke en sociale wetenschappers uit twee Belgische universiteiten (ULB en KU Leuven) en een federale onderzoeksinstelling (Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie of NICC). De betrokken actoren verrichten onderzoek naar de verschillende facetten en de impact van het Belgische deradicaliseringsbeleid en hebben daarbij aandacht voor processen van radicalisering binnen de bredere Belgische bevolking. De wetenschappelijke inzichten die worden verzameld in het kader van dit onderzoek worden verrijkt met inzichten en feedback van een adviescommissie met praktijkwerkers.

1 Het onderzoeksproject bestaat uit drie centrale onderdelen. Dit rapport kadert in het tweede luik.

1) Een nationale enquête naar de impact van radicaliserings- en polariseringsprocessen op de gehele bevolking;

2) Een overzicht van de politieke maatregelen ter bestrijding van radicalisme en hun lokale effecten;

3) Een analyse van de individuele persoonlijke en/of strafrechtelijke voortrajecten van personen die als geradicaliseerd worden opgevolgd.

Verloop van het onderzoek

Dit onderzoek baseert zich op de analyse van publieke documenten en interviews. We raadpleegden beleidsplannen², overheidswebsites³ en bestaand onderzoek⁴ om inzicht te krijgen in de federale, gewestelijke en gemeenschapsactoren die lokale besturen ondersteunen. Die inzichten werden aangevuld met informatie uit elf interviews met medewerkers van overheidsinstellingen op het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau.⁵ Deze open interviews focusten op de positie van de betrokken diensten in de Belgische aanpak van radicalisering en dus niet op de rol van de individuele ambtenaren. Om de anonimiteit van deze respondenten te garanderen, gebruiken we geen letterlijke citaten of namen.

We namen in totaal zestien interviews af met lokale ambtenaren. Voor de selectie van deze gemeenten hanteerden we drie criteria. Ten eerste ontvingen al deze gemeenten ondersteuning via subsidies, deelname aan werkgroepen of advies op maat. We selecteerden hierbij casussen in functie van een variatie in de soorten subsidies. Ten tweede streefden we naar een diverse weergave in lokale acties. Ten slotte was de geografische ligging ook een criteria. Zo bezochten we gemeenten in de drie regio's en selecteerden we zowel steden als gemeenten.

We contacteerden de ondervraagde ambtenaren op twee manieren. Een beperkt aantal werd rechtstreeks aangeschreven op basis van de contactgegevens die we konden verkrijgen via het internet of collega's. Verder hanteerden we de methode van de sneeuwbalsteekproef, zo werden

- 2 Federale overheid: Van Tichelt, P. (2016). *Het Plan R - Het Actieplan Radicalisme*. Geraadpleegd via http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/planr_en.pdf; Brussel Hoofdstedelijk Gewest: Araoud, J. (2017). *Globaal Veiligheids- en Preventieplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, pp. 17-21. Geraadpleegd via <http://www.veiligheid-securite.brussels/sites/default/files/Plan%20GVPP%20Nederlands.pdf>; Het Waals Gewest: Brogniet, P. (2017). *Plan wallon de prévention du radicalisme violent*. Brussel: Wallonie; Service Publique Wallonie. (2019). *Plan régional de lutte contre le radicalisme violent*. Brussel: Wallonie ; Furlan, P. (2016, september 11). *Circulaire relative à la lutte contre le radicalisme et la radicalisation violente - Vade Mecum à l'attention des villes et communes*. Geraadpleegd via <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/lutteradicalisme/Circulaire%20relative%20a%20la%20lutte%20contre%20le%20radicalisme%20et%20la%20radicalisation%20violente%20-%20Vade%20Mecum.pdf>; Franstalige Gemeenschap: Gouvernement Fédération Wallonie-Bruxelles. (2015). *Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble*. Geraadpleegd via <https://gouvernement.cfwb.be/files/Documents/7066-pptpreventionradicalisme.pdf>; Duitstalige Gemeenschap: Paash, O. (2016). *Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamem Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens 2016-2020*. Geraadpleegd via <http://oliver-paasch.eu/wp-content/uploads/2017/01/Strategie-zur-Vorbeugung-von-gewaltsamem-Radikalismus-DE-PUBLIC.pdf>; Vlaanderen: Vlaamse Regering. (2015). *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering Overzicht acties en maatregelen*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/en/nbwa-news-message-document/document/09013557801df581>.
- 3 Fédération Wallonie-Bruxelles. (z.d.). *Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents*. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be>; Wallonie Social SPW Intérieur et Action sociale. (z.d.). *Plans d'actions transversaux*. Geraadpleegd via <http://cohesion sociale.wallonie.be/actions/am%C3%A9lioration-du-vivre-ensemble-et-pr%C3%A9vention-du-radicalisme-violent>; Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten. (z.d.). *Radicalisering*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/veiligheid/radicalisering>; Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). *Vlaamse beleid en initiatieven om radicalisering en polarisering te voorkomen*. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be>.
- 4 Deze werken zijn Colaert, 2017; De Waele, Moors, Garssen, & Noppe, 2017; Noppe & Hellinck, 2011; Ponsaers et al., 2010; Roex & Vermeulen, 2019; Vermeulen & Bovenkerk, 2012.
- 5 Federaal: FOD Binnenlandse Zaken, OCAD/OCAM; Vlaanderen: VVSG, Agentschap Binnenlands Bestuur, Onderwijs Vlaanderen; Franstalige Gemeenschap: Equipes Mobiles, CAPREV, CREA; Waalse Gewest: Service public de Wallonie - Pouvoirs locaux Action sociale; Brussel Hoofdstedelijk Gewest: Brussel Preventie en Veiligheid; Duitstalige Gemeenschap: Kaleido Ostbelgien.

de ondervraagde ambtenaren van lokale en hogere bestuursniveaus gevraagd relevante partners te suggereren. Dit liet ons toe inzicht te krijgen in de bestaande netwerken tussen de gemeenten die rond radicalisering samenwerken. Na deze selectie vonden zestien interviews plaats in zeven Vlaamse gemeenten (C., D., E., F., H., L. en M.), één Vlaamse politiezone (B.), vijf Waalse gemeenten (A., G., I., J. en K.) en drie Brusselse gemeenten (N., O. en P.). De lijst in Annex I geeft een overzicht van de afgenomen interviews (datum en functie van de ambtenaar).

De interviews verliepen semigestructureerd: we volgden een topiclijst met richtvragen en onderwerpen, al bepaalde de inbreng van de ambtenaren ook grotendeels het verloop van het gesprek. De eerste vraag richtte zich steeds op de lokale aanpak van radicalisering. De daaropvolgende vragen gingen dieper in op lokale acties. Daarnaast belichtten de ambtenaren hun eigen positie en takenpakket binnen hun administratieve dienst. Het laatste deel van het interview handelde over de lokale, bovenlokale en intercommunale samenwerkingen.

Dit rapport is dus een weergave van de belangrijkste resultaten van ons onderzoek. De bijlagen bij dit rapport bieden een meer systematisch overzicht van de instituten, subsidies en beleidsdocumenten wat betreft de lokale aanpak van radicalisering (Annex II), en een visueel overzicht van de belangrijkste subsidies die werden toegekend aan gemeentebesturen en lokale organisaties via een online kaart (Annex III).⁶ Dat laatste overzicht is niet exhaustief, maar wordt wel regelmatig door de onderzoeker geactualiseerd.

⁶ Zie voor een overzicht van de subsidies per gemeenten: Jaminé, S. (2019) *Subsidie gemeente* [Google Maps]. Geraadpleegd via <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1NmDd1MufQhxVVOc8M8X71zklAsDPV6lJ&usp=sharing>.

Structuur van het rapport

Dit rapport volgt in grote lijnen het beschreven verloop van het onderzoek en is opgedeeld in drie inhoudelijke delen.

Het eerste hoofdstuk is gebaseerd op bestaand onderzoek en kadert de Belgische aanpak van radicalisering in een breder internationaal en historisch perspectief. Twee internationale debatten structureren van bij aanvang het debat rond radicalisme en blijken ook bepalend te zijn voor het opzetten van maatregelen: de link die ontstaat tussen terrorisme en radicalisme enerzijds en het Nederlands integratiedebat anderzijds. Deze internationale debatten zijn bepalend voor de achtergrond waartegen de specifieke Belgische aanpak zich ontwikkelt. Deze eigenheid van het Belgische beleid komt voort vanuit meer lokale ontwikkelingen, met name het vertrek van de zogenaamde Syriëstrijders vanaf 2012. Het laatste deel van het eerste hoofdstuk gaat uitgebreider in op deze gebeurtenissen en toont zo hoe in België zowel preventieve acties als veiligheidsmaatregelen worden ingezet tegen radicalisering.

Het tweede hoofdstuk toont de eigenheid van het Belgische beleid aan door in te zoomen op de ontwikkeling van concrete beleidsmaatregelen. Dit deel valt te lezen als een cartografie van de federale, gewestelijke en gemeenschapsmaatregelen die de lokale aanpak van radicalisering ondersteunen. De eerste twee onderdelen bieden een overzicht van de concrete maatregelen die werden genomen op de federale en regionale beleidsniveaus. Vervolgens beschrijven we hoe de gedecentraliseerde maatregelen met elkaar zijn verbonden door middel van overlegstructuren en onderlinge uitwisseling. Het laatste deel van dit hoofdstuk gaat dieper in op de manier waarop subsidies nieuwe verbanden creëren tussen het federale, regionale en lokale niveau.

Het derde en laatste deel omvat een analyse van drie lokale praktijken die regelmatig terugkeren: het aanstellen van zogenoemde deradicaliseringsambtenaren, het samenbrengen van lokale partners in een LIVC-R, en het organiseren van vormingen. Via de beschrijving van deze maatregelen willen we aantonen dat lokale overheden op een zeer uiteenlopende manier omgaan met de aanvoelde noodzaak om radicalisering aan te pakken. Daarnaast roept iedere lokale praktijk vragen en bezorgdheden op. We lijsten deze bezorgdheden op en tonen aan hoe die aan de basis liggen van een openstaand en lopend debat over het beleid rond radicalisering.

De oorsprong van het Belgisch deradicaliseringsbeleid

Dat radicalisering een maatschappelijk probleem is waaraan de overheid iets kan doen, is een veronderstelling die nog tot weinig discussie leidt. Het zijn schijnbare evidenties in het publieke debat in België. Ook op internationaal vlak wordt de beveiliging tegen gewelddadig extremisme als noodzakelijke ontwikkeling beschouwd sinds het uitbreken van de ‘War on Terror’. Deze groeiende aandacht voor het probleem van radicalisering is echter niet vanzelfsprekend maar heeft een specifieke geschiedenis.

Dit hoofdstuk gaat dieper in op het verschijnen van radicalisering als een lokaal en internationaal vraagstuk. De aanpak van radicalisering in België ontstaat niet vanuit het niets en is sterk verbonden met internationale debatten en de bestaande visie op integratie en inburgering.

Internationale context: 'War on Terror' en radicalisering

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 in de VS lijkt terrorisme een synoniem voor 'Islamitisch terrorisme' te zijn. In de huidige context, en vooral na 9/11, verscheen het 'Islamitisch terrorisme' als nieuwe internationale vijand. Culturele of religieuze opvattingen of ideologieën worden als de basis gezien van radicalisering, en andere verklaringen zijn hieraan onderschikt. Deze visie bouwt voort op een welbepaalde kijk op politiek geweld die het probleem van het terrorisme steeds minder vanuit een contextuele analyse benadert, maar steeds vaker met een reeks ideologieën en psychologische kenmerken verbindt. In haar belangrijk werk *Disciplining terror. How Experts invented 'terrorism'* (2014) beschrijft de Amerikaanse politieke wetenschapper Lisa Stampnitzky hoe het veld van 'terrorisme studies' en expertise rond terrorisme vooral vanaf de jaren zeventig een heropleving kende. Dat gaf aanleiding tot een reeks nieuwe analyses die vooral de ideologische motivaties van het terrorisme trachtten te onderstrepen.

Deze visie heeft tot gevolg dat terroristische aanslagen als 'buitengewone' vormen van politiek geweld werden begrepen, die niet verklaard konden worden met de gebruikelijke kaders, zoals bijvoorbeeld de mate van staatsrepressie, de aanwezigheid van een gewelddadige context en de afwezigheid van politieke mobilisatiekanalen. Zo ontwikkelt zich een kijk waarin terroristische aanslagen worden onderscheiden van andere vormen van politiek geweld, omdat deze aanslagen 'ideologisch' gemotiveerd zijn en de daders niet voor rede vatbaar zijn.⁷

Het concept radicalisering zal voortbouwen op de expertise van 'terrorisme studies', maar voegt hieraan een visie op de oorsprong van terroristisch geweld toe. Daar waar de aanslagen van 11 september 2001 als een aanval van buitenaf werden gezien, wordt radicalisering als een interne maatschappelijke dreiging beschouwd. Radicalisering zou als proces vertrekken vanuit maatschappelijke verontwaardiging en ook het potentiële geweld waartoe radicalisme leidt zou zich op diezelfde maatschappij richten.

De introductie van het begrip radicalisering gebeurt in België en internationaal via de Nederlandse Veiligheidsdienst en meer bepaald in het dreigingsanalyserapport van 2001.⁸ Al is het de definitie van 2004 die de meest gezaghebbende is en die ook in België wordt overgenomen in tal van beleids- en praktijkdocumenten.⁹ Deze definitie luidt als volgt: "De groeiende bereidheid tot het nastreven en/of ondersteunen van diepingrijpende veranderingen in de samenleving die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde en/of waarbij ondemocratische middelen worden ingezet."¹⁰

7 Voor een kritische reflectie op deze 'culturaliserende' en 'psychologiserende' benadering op terrorisme zie Crenshaw, M. (2000). The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century. *Political Psychology*, 21(2), 405-420 en Coolsaet, R. (2005). Het islamitisch terrorisme. Percepties wieden en kweekvijvers drogen. *Justitiële Verkenningen*, 31(2), 9-27.

8 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2001). *Annual report 2001 - National Security Service*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/annual-report/2002/09/06/annual-report-2001>.

9 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2002). *Recruitment for the jihad in the Netherlands from incident to trend*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/publications/2002/12/09/recruitment-for-the-jihad-in-the-netherlands>; Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2004). *Van dawa tot jihad*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/publications/2005/03/30/from-dawa-to-jihad>.

10 AIVD, 2002, p. 15.

De introductie van het begrip radicalisering in de Europese Unie had een enorme impact op de wereldwijde aanname van dit concept (Coolsaet, 2019). Het zorgde ook voor een belangrijke koerswijziging in de breuk die aanvankelijk bestond tussen de Amerikaanse en Europese aanpak inzake terrorisme. Daar waar de Verenigde Staten (VS) eerst een militair antwoord op het terrorisme vooropstonden, verbinden ze vanaf 2005 een meer preventief luik aan hun counterterrorism beleid via de *Countering Violent Extremism* (CVE) initiatieven. Daarbij zijn de VS duidelijk geïnspireerd door het Nederlands en Europees model van radicalisering (Kundnani & Hayes, 2018). De introductie van het thema radicalisering zorgt ook voor nieuwe samenwerkingsverbanden rond veiligheid en preventie, zoals het *Radicalisation Awareness Network* (RAN) dat zich richt op lokale specialisten rond deradicalisering uit de Europese Unie.¹¹ In 2014 institutionaliseerde de Verenigde Naties (VN) als één van de hoogste organen van de internationale wereldorde en recht de term. In *Resolutie 2178*, die een globale aanpak inzake terrorisme voorstelt, worden alle VN nationale lidstaten aangemoedigd om een lokaal beleid tegen radicalisering te ontwikkelen.¹²

Deze brede set aan preventieve acties zet minder in op beveiliging en meer op het verhinderen van de processen die plaatsvinden alvorens er geweld is (Kundnani, 2012; Kundnani & Hayes, 2018). De focus op preventieve acties is inherent aan de manier waarop radicalisering vandaag begrepen wordt. In deze visie is de link tussen radicalisering en terrorisme of gewelddadig extremisme procesmatig (Colaert, 2017, pp. 28–31). Wie radicaliseert zou een aantal fasen of stappen doormaken, die starten bij maatschappelijke verontwaardiging of ongenoegen en uiteindelijk kunnen leiden tot het deelnemen aan of organiseren van gewelddadige acties. De meest gekende rapporten beschrijven radicalisering als een proces dat bestaat uit verschillende fasen die ze voorstellen als een oplopende trap of piramide. Deze modellen veronderstellen dat het proces start bij een groeiend ongenoegen in de maatschappij en vervolgens leidt tot een socialisering in een ideologie die de huidige maatschappij afwijst en tenslotte ook aanvalt (Borum, 2011; Moghaddam, 2006; Moskalenko & McCauley, 2009). Ander onderzoek is minder expliciet lineair, maar beschouwt ideologie wel als één van de factoren of puzzelstukken die bijdragen tot radicalisering (Hafez & Mullins, 2015; Sageman, 2008). **Deze procesvisie is dus cruciaal om te begrijpen waarom op internationaal niveau en in België preventieve programma's ontstaan: wie radicalisering als een proces ziet, gaat er immers van uit dat het mogelijk is om daar vroeg op in te grijpen en het proces zelfs mogelijk terug te draaien.**

Hoewel deze procesvisie een belangrijk verschilpunt vormt met antiterrorisme maatregelen, blijft de inhoudelijke focus op dadergroepen hetzelfde. De focus op moslims als doelgroep kadert in wat de Britse wetenschapper Arun Kundnani (2014) een toenemende *culturalisering* van de oorzaken van terrorisme noemt. Deze focus zorgt ervoor dat ook de islam zélf (en de hiermee verbonden symbolen) synoniem is geworden voor gevaar en dat moslims als 'gevaarlijke' buitenstaanders

11 European Commission. (2015). *Radicalisation Awareness Network (RAN)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en.

12 United Nations Security Council. (2014). *Resolution 2178 (2014) Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014 (S/RES/2178 [2014])*. Geraadpleegd via http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20%282014%29.

worden gezien (Fadil, 2017; Bunzl, 2007; Kundnani, 2014, pp. 41–54). Het leidt tot wat in de literatuur ‘securitization of Islam’ wordt genoemd, een proces waarin de islam en alle (veronderstelde) moslims als een veiligheidsprobleem worden beschouwd (Fadil, de Koning, & Ragazzi, 2019, p. 14; Cesari, 2009; Croft, 2012; De Graaf, 2011; Edmunds, 2012; Fekete, 2004; Mavelli, 2012). Radicalisering als een proces begrijpen dat aan terrorisme voorafgaat, heeft tot gevolg dat moslims, als culturele en religieuze groep, steeds meer in het vizier komen te staan van de veiligheidsdiensten (Fadil et al., 2019, p. 4; Cesari, 2009; Choudhury, 2017; Grillo, 2005; Pantazis & Pemberton, 2009; Peter, 2008; Ragazzi, 2016; Roy, 2006). De securitization van de islam gaat samen met een brede aandacht voor preventie en veiligheid die maatschappelijke ‘problemen’, zoals werkloosheid, hangjongeren en druggebruik, criminaliseert (den Boer, 2011).

Nederland: radicalisering en het ‘integratieprobleem’

De introductie van het concept radicalisering in 2001 betekent enerzijds een toenemende koppeling van de buitenlandse dreiging met interne maatschappelijke processen en anderzijds het samengaan van de binnenlandse en buitenlandse veiligheidsdiensten. Terrorismen wordt internationaal begrepen als een nieuwe dreiging die moeilijk voorspelbaar en erg gevaarlijk is en waarvoor een nieuwe vorm van datavergaring moet worden gezocht.¹³ Daardoor zal de focus niet langer liggen op netwerken van actoren die als potentieel gevaarlijk worden beschouwd, maar wordt de dreigingsanalyse naar een meso- en macroniveau verschoven. Dat betekent dat maatschappelijke processen ook een onderdeel zullen uitmaken van de risicoanalyse, wat de veiligheidsdiensten de ‘brede benadering’ noemen (Abels, 2010; Engelen, 2010).

Voor een goed begrip van de introductie van radicalisering is het belangrijk diens voorgeschiedenis te begrijpen, en meer bepaald hoe deze deel uitmaakt van de toenemende vermaatschappelijking en politisering van het integratiedebat vanaf de tweede helft van de jaren negentig (zie ook Fadil, 2017; Fadil et al., 2019). Deze periode staat immers in het teken van een aantal publieke debatten over de integratie van minderheden en migranten, en meer bepaald moslims. Dit integratievraagstuk wordt verbonden met het debat over de verzuiling en de potentieel nefaste effecten van moslimorganisaties op de integratie van minderheden (Duyvendak & Scholten, 2011; Prins, 2000). In navolging van die discussies over de integratie van minderheden nemen de Nederlandse Binnenlandse Veiligheidsdiensten (BVD) ‘integratie’ ook stelselmatig op in hun werkzaamheden (zie ook Fadil, 2017, p. 19). In het jaarrapport van 1999 wordt dit zelfs expliciet verantwoord: de “multi-etnische samenleving in ons land” wordt als dé nieuwe uitdaging gezien die ook vanuit een veiligheidsperspectief moet worden benaderd.¹⁴ De BVD beschouwen het als hun opdracht om het bestaande integratiebeleid te versterken door zich te richten op “het vroegtijdig signaleren

¹³ Zie voor een diepgaandere bespreking: Bigo, D. (2008). Globalized (in)security: The field and the ban-opticon. In D. Bigo, & A. Tsoukala (red.), *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp. 10–48). Londen: Routledge en Bigo, D., Bonelli, L. & Deltombe, T. (2008). *Au Nom du 11 Septembre... Les Démocraties à l'Épreuve de l'Antiterrorisme*. Parijs: La Découverte.

¹⁴ Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). (2001). *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2000*, p. 3. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2001/05/22/jaarverslag-bvd-2000>.

¹⁵ BVD, 2001, p. 15.

en (helpen) tegengaan van bedreigingen van het integratieproces.”¹⁵ De aandacht gaat uit naar actoren die een integratie-belemmerende impact zouden kunnen hebben. Daartoe rekenen de Nederlandse Inlichtingendiensten de Islamitische organisaties. In het rapport van 2000 wordt de link integratie/veiligheid zelfs expliciet in die termen gesteld: “De grond voor de BVD om aandacht te besteden aan de integratie van minderheden is gelegen in de bescherming van grondrechten en in de zorg om veiligheid.”¹⁶

De vergelijkbare sociale context van Nederland en België zorgt ervoor dat ook andere aspecten van de Nederlandse aanpak een invloed hebben op de Belgische debatten. Deze invloed is explicieter en duidelijker zichtbaar in Vlaanderen omdat er dezelfde taal gesproken wordt. Zo plaatsen beide landen radicalisering binnen een breder en voortdurend debat rond de integratie van migranten en hun nakomelingen (Fadil, 2017; Fadil et al., 2019, pp. 7–11). De debatten richten zich vooral op moslims en specifiek moslims afkomstig uit Marokko of Turkije (in eerste, tweede, derde, enz. generatie); en gaan o.a. over de plaats van islam in het publieke (en ook private) leven, de ‘taalproblemen’ van migranten en de acceptatie van waarden en normen.

Tot op de dag van vandaag nemen de twee landen maatregelen rond integratie of inburgering en verbinden hier formele structuren en vereisten aan. De formaliteiten verschillen per land en gemeenschap en omvatten een verplicht engagement van bepaalde nieuwkomers om de maatschappij te leren kennen.¹⁷ De specifieke invulling van de cursussen staat niet los van de nationale en regionale publieke debatten. Zowel in Vlaanderen, Wallonië als in Nederland ligt de nadruk op het aanleren en overbrengen van vaardigheden, waarden en normen. Daar waar een autochtoniedenken onderliggend is aan het Vlaamse en Nederlandse beleid, waardoor ‘allochtonen’ het voorwerp zijn het integratiebeleid (Geschiere, 2009, pp. 21–26), is in Franstalig België het laïcité-principe (dat een strakke scheiding tussen de staat en religie vooropstelt) een belangrijk kader in de debatten rond integratie en multiculturaliteit (Torrekens & Adam, 2015). De verschillende visies op hoe de staat diversiteit moet reguleren spelen doorheen de integratie- en radicaliseringsdebatten een grote rol.

Radicalisering: de Belgische benadering

Het Belgische antiterrorisme- en later deradicaliseringsbeleid loopt grotendeels gelijk met internationale trends. De internationale bezorgdheden over terrorisme resulteren in België in 2002 in de publicatie van het Plan M (Plan Moskeeën/Mosquees). Dat plan is een federaal initiatief en schuift vanuit de bevoegdheden Justitie en Binnenlandse Zaken een repressieve benadering naar voren. Die aanpak richt zich specifiek op de problematiek van radicalisering met bepaalde groepen, zoals *Sharia4Belgium* of de *Groupe Islamique Combattant Marocain* (GICM). In 2005 wordt het plan M omgedoopt tot het Plan R (Plan Radicalisering/Radicalisation) dat in navolging van

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ In Nederlandstalig België organiseert het Agentschap Integratie en Inburgering verplichtte trajectbegeleidingen naar werk of studie, lessen Nederlands en lessen maatschappelijke oriëntatie. In Franstalig België organiseren de *Centres régionaux d'Intégration* een verplichte onthaalmodule met persoonlijke begeleiding en informatie en een niet-verplichte onthaalovereenkomst met lessen Frans en een trajectbegeleiding naar werk of studie.

¹⁸ Van Tichelt, 2016.

het Nederlandse voorbeeld dieper ingaat op de preventieve maatregelen en waarin het OCAD als nieuw instituut dat instaat voor binnenlandse veiligheid wordt geïntroduceerd.¹⁸ Sinds 2002 kent het Plan R zeer regelmatige herzieningen. De combinatie van informatie-uitwisseling, veiligheidsmaatregelen en preventieve acties neemt een blijvende plaats in deze plannen in (Jaminé & Fadil, 2019, p. 174).

Hoewel het Plan R sinds 2005 bestaat, blijven breed georganiseerde preventieve acties, zoals in Nederland, gedurende lange tijd uit. Radicalisering wordt pas vanaf 2012 het voorwerp van een publiek debat. Dat maatschappelijk debat richt zich tot 2012 vooral op 'storende' politieke actiegroepen, zoals de Arabisch Europese Liga in Vlaanderen of de Moslimbroederschappen in Wallonië en Brussel.¹⁹ De debatten rond deze groepen worden gevoerd vanuit een kijk op multiculturaliteit en het allochtone karakter van de leden en vanuit het laïciteitsprincipe of de positie die een (politieke) Islam in de publieke ruimte kan innemen. Het activisme van deze groepen zou de integratie van haar leden – en van allochtonen in het algemeen – in een seculiere maatschappij in de weg staan. De bestuurlijke aanpak van deze groepen focust op een repressieve opvolging. Het vertrek van de zogenaamde Syriëstrijders brengt daarentegen een meer procesmatige visie op radicalisering met zich mee. Door te focussen op het proces van radicalisering wordt het voor o.a. lokale besturen mogelijk om preventief in te grijpen en maatregelen te nemen die een repressieve opvolging voorafgaan. De volgende onderdelen gaan verder in op de manier waarop het publieke en politieke debat zich op deze Syriëstrijders ging richten. Het integratiekader en de context van de 'War on Terror' blijven in deze debatten een rol spelen – onder meer de focus op moslims als doelgroep – maar vanuit de Belgische context ontstaan eigen accenten.

De reuzenstoet

Op 15 september 2012 trekt de reuzenstoet door de Turnhoutsebaan in Borgerhout (Antwerpen). Het oude volksfeest viert en toont de diversiteit van de buurt met nieuwe reuzen die door verschillende wijkverenigingen zijn gebouwd. In een zijstraat omsingelt de politie echter een groep mensen die betoogt naar aanleiding van de verschenen anti-islam film *Innocence of Muslims*. Deze betoging zou via sms zijn georganiseerd door *Sharia4Belgium*. Ook de arrestatie van één van hun leden zou de mede-aanleiding vormen voor het sturen van de sms'en (Jaminé, 2014, p. 32). Hij stond echter geseind voor feiten die los staan van *Sharia4Belgium*.

Meer dan het incident zelf is de manier waarop de stadsdiensten de betoging afhandelen bepalend voor de verdere ontwikkeling van het beleid rond radicalisering en de beeldvorming errond. De politie arresteert die dag 230 betogers. Voor de opvolging van die arrestaties werkt de politie samen met de dienst *Ontmoeten en Samen Leven* van de stad Antwerpen. De stadsdiensten nodigen alle betrokkenen, zowel meerder- als minderjarigen, uit voor een gesprek waarin ze keuze krijgen om een GAS-boete te betalen of een alternatief traject te volgen. Dat laatste bestaat uit een dienstverlening aan het district Borgerhout (drie uur sneeuwruimen voor minderjarigen en negen uur voor meerderjarigen) en een aantal uren vorming. De vorming behandelt de thema's overlast,

¹⁹ Voor een kritische analyse van de controverse rond de Arabisch Europese Liga zie De Witte, L. (2004). *Wie is er bang voor Moslims? Aantekeningen over Abou Jahjah, etnocentrisme en islamofobie*. Leuven: Van Halewyck.

groepsdruk en het evenwicht tussen agressiviteit en assertiviteit. Bij minderjarige betrokkenen ligt de nadruk meer op vorming dan op dienstverlening (Jaminé, 2014, p. 37).

Twee elementen die in de opvolging aanwezig zijn, blijken later kenmerkend te zijn voor de aanpak van radicalisering in België (en in de eerste plaats Vlaanderen). Ten eerste vindt een bottom-up benadering en samenwerking plaats tussen politie, publieke diensten en sociale organisaties. Op lokaal niveau bepalen dezelfde partners (politie, gemeente en sociale organisaties) de aanpak van radicalisering blijvend en komen ze samen in de structuur van de LIVC-R (de Lokale Integrale Veiligheidscel). Ten tweede ligt er in de opvolging een sterke nadruk op preventieve vormingstrajecten die voortkomt uit de visie dat radicalisering een proces is. De meer expliciete nadruk op preventie bij jongeren keert ook terug in de vele lokale initiatieven om radicalisering in samenwerking met scholen of jeugdwerk tegen te gaan. Hoewel de opvolging van de betogers bij de reuzenstoet niet de naam anti- of deradicalisering draagt, blijkt de aanpak die toen werd gehanteerd een belangrijke voorloper te zijn van dat deradicaliseringsbeleid.

Syriëstrijders

De reeks maatregelen die aangenomen werden om de betrokkenen bij de reuzenstoet op te volgen zijn echter om nog een andere reden belangrijk. Bij het voorbereidende gesprek en tijdens de begeleiding blijven namelijk sommige jongeren afwezig. Uit gesprekken met hun omgeving en andere betrokkenen blijkt dat deze jongeren naar Syrië zijn vertrokken om er te strijden tegen het regime van president Bashar al-Assad. Onder meer deze berichten uit Antwerpen zetten de veiligheidsdiensten en het OCAD aan tot een verdere opvolging van de zogeheten Syriëstrijders.

Het fenomeen van de vertrekkers krijgt publieke bekendheid vanaf maart 2013, voornamelijk via de casussen van Jehoen Bontinck en Brian de Mulder.²⁰ Beiden bekeerden zich enkele jaren voor hun vertrek tot de islam en sloten zich later aan bij *Sharia4Belgium*. De twee krijgen veel media-aandacht door de getuigenissen van hun ouders. Zo ontstaat een angstbeeld rond radicalisering dat vanaf dan als een 'virus' (Kundnani, 2012) wordt gezien dat iedereen kan treffen en zich snel onder jongeren kan verspreiden. De rol van de (vrienden)groepen is een grote pull factor die een vertrek mee beïnvloedt. De onderlinge solidariteit binnen vriendengroepen die vertrokken naar Syrië verklaart ook de grote verschillen in het aantal vertrekkers tussen Vlaanderen en Wallonië. In Wallonië vertrok slechts een fractie van het aantal Syriëstrijders dat vanuit Vlaanderen vertrok (Coolsaet, 2015). Die lokale link leidt ertoe dat gemeentebesturen zich genoodzaakt voelen lokale preventieve acties op te zetten.

De burgemeesters van de steden Antwerpen, Maaseik, Mechelen en Vilvoorde nemen het voortouw in de ontwikkeling van een lokaal beleid met de publicatie van de brochure *Beheersen van*

20 RTBF. (2013, maart 9). Les Belges qui font la guerre en Syrie. In *Journal Télévisé* [Televisieprogramma]. Geraadpleegd via https://www.rtbf.be/auvio/detail_les-belges-qui-font-la-guerre-en-syrie?id=1805846; VRT. (2013, maart 22). Jonge Belg aan Syrisch front kan niet terugkeren [Televisieprogramma]. In *Het Journaal* 1; phu. (2013, maart 21). Brian De Mulder te zien in internetfilmje. *De Standaard*, p. 11.

21 Somers, B., De Wever, B., Bonte, H., & Creemers, J. (2013). *Beheersen van moslimradicalisering. Handreiking voor beleid en praktijk*. Geraadpleegd via https://www.kennisplein.be/Documents/handleiding_beheersen_van_moslimradicalisering.pdf.

moslimradicalisering. *Handreiking voor beleid en praktijk*.²¹ Deze brochure richt zich op eerste-lijnswerkers die mogelijk met radicalisering in aanraking komen en bevat tips om de anti-radicaliseringsmaatregelen in de praktijk te brengen. De tekst onderstreept meermaals het belang van het lokale niveau: “Lokale overheden spelen een cruciale rol in de aanpak en preventie van radicalisering. Radicaliseringsprocessen doen zich immers vaak voor in een lokale context. Het is de taak van lokale overheden hierop gepast te reageren.”²²

Vanuit die lokale positie vragen de vier burgemeesters dan ook om de aanpak inzake radicalisering op hun grondgebied te financieren. Dit gebeurt voor tien gemeenten via een uitbreiding van de voormalige veiligheids- en samenlevingscontracten door de FOD Binnenlandse Zaken. Deze subsidie loopt door tot op de dag van vandaag en is daarmee de belangrijkste structurele subsidie in de lokale aanpak rond radicalisering.²³ De voorwaarden voor de subsidie stemmen in grote maten overeen met vragen van Antwerpen, Mechelen en Vilvoorde naar budgetten voor lokale maatregelen met een bovenlokaal ondersteuningskader. Het budget voorziet voornamelijk in de aanstelling van een ‘deradicaliseringsambtenaar’ (*référént.e radicalisme*) die de lokale aanpak coördineert. Daarnaast koppelt de overheid aan deze subsidie een regelmatig contact tussen de tien ‘voorlopers’. De FOD Binnenlandse Zaken coördineert deze overlegmomenten, al gaan die niet heel regelmatig door. Zo geeft een lokale ambtenaar aan: “Er was een platform van het ministerie van Binnenlandse Zaken (...), maar de laatste maanden is dat er niet meer. Misschien is het gedaan, jammer genoeg. Het is ingewikkeld want er zijn daar heel veel veranderingen geweest.”²⁴ Op federaal niveau worden in 2013 aanvullende overlegorganen opgericht die maatregelen van de verschillende beleidsniveaus moeten beoordelen en verbinden zoals de Nationale Task Force (NTF).²⁵

Voor de veiligheidsdiensten in België mag radicalisering dan geen nieuw fenomeen zijn, voor de publieke debatten is het dat wel. De manier waarop radicalisering in die debatten verschijnt vanaf 2013 tekent de Belgische aanpak blijvend. Ten eerste is het debat gericht op de vertrekkers en wordt het beeld opgehangen van jongeren die zich in een kwetsbare situatie bevinden, zoals de verhalen van Jejoen Bontinck en Brian De Mulder laten uitschijnen. Dit beeld versterkt verder de bestaande interpretatie van radicalisering als een proces dat het gevolg is van een moeilijke jeugd en leidt ertoe dat veel preventieve maatregelen zich op jongeren richten. Hierdoor ontstaat het enigszins vertekend beeld van de Syriëstrijders als minderjarige vertrekkers. Het grote merendeel van de vertrekkers is inderdaad jong in vergelijking met eerdere vertrekkers die naar de Balkan, Tsjetsjenië of Afghanistan trokken, al gaat het veelal om twintigers dan tieners.²⁶

²² Somers et al., 2013, p. 15.

²³ Zie verder: ‘Subsidies en aansturing’ op p.35.

²⁴ Waalse gemeente J., interview, januari 31, 2018. De citaten zijn gebaseerd op transcripties van audio-opnames van de afgenomen interviews. Waar nodig voor de leesbaarheid zijn deze citaten aangepast en vertaald uit het Frans.

²⁵ Kld. (2013, maart 23). Miquet richt taskforce op voor strijders Syrië. *De Standaard*. Geraadpleegd op 30 mei 2018 via http://www.standaard.be/cnt/dmf20130323_029.

²⁶ Van Ostaeyen, P. (2016, september 9). *New Official Numbers: Belgian Foreign Fighters in Syria and Iraq*. Geraadpleegd op 12 december 2017 via pietervanostaeyen website: <https://pietervanostaeyen.com/2016/09/10/new-official-numbers-belgian-foreign-fighters-in-syria-and-iraq>.

²⁷ El Mabrouk, F. (2014, januari 31). Milquet bakt niets van strijd tegen radicalisme. *Het Nieuwsblad*, p. 13.

Ten tweede verschijnt het lokale niveau als het belangrijkste en meest zichtbare niveau wat betreft het radicaliseringsbeleid. De burgemeesters richten zich met de publicatie in de eerste plaats tot preventieve partners, maar van bij aanvang vragen de ook burgemeesters om toegang tot de gegevens van vertrokken Syriëstrijders uit hun gemeente.²⁷ Hiermee roepen ze op tot een samenwerking en uitwisseling met politie en veiligheidsdiensten. Die vermenging van preventieve en repressieve taken op lokaal niveau blijft zich verder ontwikkelen en blijkt eveneens tekenend voor de Belgische aanpak van radicalisering.

Angst voor terugkeerders

Naarmate het aantal vertrekkers daalt, neemt een nieuwe angst echter toe: die voor de terugkeerders. De vermelding van die laatste groep gebeurt reeds in 2013 in de brochure *Beheersen van moslimradicalisering*: “Mogelijk gaat het in sommige gevallen om personen die een gevaar kunnen betekenen voor hun omgeving.”²⁸ Deze angst krijgt ook werkelijk een gezicht met de opkomst van terreurgroep IS in 2014, de aanslag door Syriëstrijder Mehdi Nemmouche in het Joods Museum in Brussel op 24 mei 2014, en de aanslagen in Parijs in 2015 en Brussel in 2016.

Het fenomeen van de terugkeerders is intussen één van de meest controversiële discussiepunten in het huidige maatschappelijke debat (Coolsaet & Renard, 2018, pp. 19–40). Een groot deel van deze discussie ent zich op het debat over “homegrown terrorists” dat reeds sinds 2004 woedt, maar zal het tevens op een significante wijze veranderen. Het debat rond “homegrown terrorists” laait op wanneer blijkt dat de daders van aanslagen in Europa (o.a. de moord op Theo van Gogh in 2004, de aanslag in Londen in 2005 en de recentere aanslagen in Frankrijk in 2015) opgroeiden in diezelfde landen. Het gevaar voor (islamitisch) terrorisme is niet langer extern, maar intern aan de eigen maatschappij. De vrees voor terugkeerders ondermijnt gedeeltelijk het idee van kwetsbare jongeren dat aanvankelijk centraal stond in de preventieve maatregelen rond radicalisering. De Syriëstrijders verschijnen steeds minder als slachtoffers (van ronselaars en/of hun sociale omstandigheden) en steeds vaker als (potentiële) daders. In het radicaliseringsproces is het vertrek naar Syrië niet langer een eindpunt maar wel een cruciale tussenstap. De vraag rijst of deradicalisering na deelname aan de oorlog in Syrië nog wel mogelijk of zelfs gewenst is, waardoor een groot deel van de huidige politiek en de publieke opinie tegen de terugkeer van Syriëstrijders is gekant.

Het maatschappelijk debat over de terugkeerders is recent (sinds 2017) uitgebreid naar de kinderen van de Syriëstrijders. Er zijn naar schatting 105 Belgische kinderen in Syrië geboren en 32 kinderen met hun ouders naar daar vertrokken (Coolsaet & Renard, 2018, pp. 19–20). Een vijftigtal van die kinderen zijn geïdentificeerd en verblijven, vaak samen met hun moeders, in de Koerdische kampen in Noordoost Syrië. Momenteel woedt een scherp debat over het statuut en het recht op repatriëring van deze kinderen.²⁹ De publieke opinie en politici zijn daarin verdeeld, omdat velen

²⁸ Somers et al., 2013, p. 31.

²⁹ Struys, B. (2019, mei 10). ‘Haal Belgische kinderen nú terug uit Koerdische kampen’: 150 academici schrijven open brief. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/nieuws/haal-belgische-kinderen-nu-terug-uit-koerdische-kampen-150-academici-schrijven-open-brief-be4fd7ce>; 150 academici. (2019, mei 10). Open brief: ‘Pas kinderrechtenverdrag toe, haal Belgische kinderen nu terug’ [open brief]. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/meningen/open-brief-pas-kinderrechtenverdrag-toe-haal-belgische-kinderen-nu-terug-bf1ef8cb>.

vrezen dat de terugkeer van de kinderen ook die van de ouders zal impliceren. Verschillende actiegroepen zoals De Moeders van Europa en kinderrechtenorganisaties zoals UNICEF, Childfocus en het Kinderrechtencommissariaat eisen de terugkeer van de kinderen en de moeders. De Belgische overheid is daarover verdeeld en onduidelijk. Het officieel standpunt luidt dat kinderen onder de tien jaar mogen terugkeren, maar de overheid zal geen actieve stappen ondernemen om hun repatriëring te faciliteren.³⁰ In juni 2019 organiseerde de overheid een repatriëring van zes kinderen waarvan de ouders verdwenen of vermist zijn in Syrië, al zorgde deze actie voor veel weerstand. In de publieke en politieke debatten rondom de Syriëstrijders en terugkeerders klinkt de stem van lokale beleidsmakers (ambtenaren en burgemeesters) luid.³¹ Hun (soms kritische) stem kan sturend zijn voor de maatregelen die de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen nemen.

³⁰ Bervoet, D. (2019, april 24). België biedt geen steun bij reddingsactie IS-kinderen. *De Tijd*. Geraadpleegd via <https://www.tijd.be/nieuws/archief/belgie-biedt-geen-steun-bij-reddingsactie-is-kinderen/10119994.html>.

³¹ Boulafdal, N. (2014, december 7). Hans Bonte deradicaliseert. *MO**. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via <https://www.mo.be/interview/hans-bonte-deradicaliseert-op-maat>; tp. (2018, juni 18). Leren deradicaliseren (2): de praktijklessen van deradicaliseringsambtenaar Jessica Soors en burgemeester Hans Bonte van Vilvoorde. *Humo*. Geraadpleegd via <https://www.humo.be/humo-archief/391361/leren-deradicaliseren-2-de-praktijklessen-van-deradicaliseringsambtenaar-jessika-soors-en-burgemeester-hans-bonte-van-vilvoorde>; Bruggeman, F. (2017, februari 16). Kwestie van tijd voor moeders en kinderen terugkeren uit IS-gebied en er is geen draaiboek. *VRT NWS*. Geraadpleegd op 27 augustus 2018 via https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/02/16/_kwestie_van_tijdvoormoedersenkinderenterugkerenuitis-gebiedener-1-2893759.

De Belgische integrale aanpak

Dit hoofdstuk bespreekt de manier waarop het beleid rond radicalisering vorm krijgt. We willen vooral stilstaan bij de veelheid aan initiatieven die genomen worden rond radicalisering. Omwille van de historiek en ontwikkeling van dit beleid, is het niet mogelijk te spreken van een coherent of gecentraliseerd Belgisch ‘deradicaliseringsbeleid’. Het beleid rond radicalisering wordt veeleer gekenmerkt door een veelheid aan initiatieven die al dan niet samenkomen op het lokale niveau.

We lezen de ontwikkeling van het deradicaliseringsbeleid in het verlengde van het Belgisch ‘compromismodel’ (Hooghe & Huyse, 2009). Het compromismodel zorgt voor een staatstructuur van ‘multi-level governance’, waarbij beslissingen over beleidsthema’s over meerdere politieke niveaus zijn verdeeld. Hierdoor ontstaat op verschillende politieke niveaus een structurele ruimte voor de inbreng en uitwisseling met lokale besturen (Favell & Martiniello, 2008). Deze realiteit van een beleid dat zich op verschillende politieke niveaus ontwikkelt, toont zich soms als onsamenhangend. Een voortdurende onderhandeling tussen de verschillende politieke niveaus is echter cruciaal om tot een beslissing te komen die het nodige draagvlak geniet van alle betrokken partners. Die onderhandeling is minder zichtbaar voor de buitenwereld, maar heeft wel een grote invloed op de concrete beleidsaanpak.

In dit hoofdstuk bespreken we de manier waarop de verschillende besturen vormgeven aan het beleid rond radicalisering en hoe dit beleid wordt afgestemd door middel van samenwerking. De structurering van deze samenwerking verloopt enerzijds verticaal via informatiedoorstroom van het lokale niveau en de provincies of arrondissementen naar het federale niveau. Anderzijds is de Belgische gekenmerkt door een horizontale samenwerking tussen lokale partners in de gemeentelijke LIVC-R (lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisering) en tussen het federale niveau, de gewesten en gemeenschappen in onderlinge werkgroepen (Jaminé & Fadil, 2019). Naast die institutionele ruimte voor bestuurlijk overleg zijn er op alle niveaus meer informele contacten met andere beleidsniveaus alsook met partners uit het middenveld.

Federaal: het belang van informatie-uitwisseling

Het regeerakkoord van de nieuwe federale regering in 2014 besteedt een bijzondere aandacht aan de aanpak van radicalisering.³² De regering stelt een integrale aanpak van radicalisering voorop waarmee het haar rol en bevoegdheid inzake veiligheid weerom bevestigt. Deze integrale aanpak legt de nadruk op informatie-uitwisseling en samenwerking, en vormt het blauwdruk voor de volgende herzieningen van het Plan R en meer bepaald de Ministeriële Omzendbrief Foreign Terrorist Fighters (FTF) van 21/08/2015.³³ In deze beleidsdocumenten wordt het belang van het lokale niveau om radicalisering aan te pakken telkens opnieuw onderstreept. Naarmate radicalisering vanaf 2015 in publieke debatten steeds meer als een concreet maatschappelijk gevaar verschijnt, voelen meer gemeenten zich aangesproken om hierrond actie te ondernemen. De aanslagen op 7 januari 2015 in de kantoren van het Frans weekblad *Charlie Hebdo* hebben een zeer grote symbolische weerslag op het debat en beleid in België. Doordat deze aanslagen als een aanslag op de vrijheid van meningsuiting werden gezien, zinderden ze ook wekenlang na. De acties tegen het terreurnetwerk in Verviers later die maand brengen de terreurdreiging (nog) dichterbij huis. Bovendien benadrukken die acties het belang van de samenwerking tussen lokale overheden en veiligheidsdiensten en vormen een aanleiding voor de Omzendbrief Foreign Terrorist Fighters (FTF) van 21/08/2015. De betrokkenheid van Belgische daders bij de aanslagen in Parijs van 13 november 2015 zorgt echter voor toenemende kritiek op wat als een falende binnenlandse en internationale informatie-uitwisseling wordt beschouwd. Voor verschillende gemeenten is die (inter)nationale kritiek een reden om de LIVC-R ook daadwerkelijk te implementeren met als doel op veiligheid en informatie-uitwisseling te focussen. Hoewel het geen verplichting is in 2015, stuurt de omzendbrief wel aan op een brede implementatie van de LIVC-R, ook voor gemeenten die geen vertrekkende Syriëstrijders kennen.

De herziening van het Plan R in 2016 organiseert de informatie-uitwisseling en samenwerking inzake veiligheid en radicalisering op het federale niveau in twee grote assen. De **verticale samenwerking** is de structuur van informatie-uitwisseling die onder coördinatie van het OCAD (Orgaan voor de Coördinatie en Analyse van de Dreiging) valt. Daarbij vormt de Nationale Task Force (NTF) het strategische coördinerende overleg tussen de veiligheidsdiensten (politie, militaire inlichtingendiensten en staatsveiligheid), de FOD Binnenlandse Zaken en de gewesten en gemeenschappen.

³² Federale Regering België. (2014). *Regeerakkoord 9 november 2014*, pp. 143-147. Geraadpleegd via https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

³³ Omdat de omzendbrief een intern document betreft, hebben we hier geen directe toegang toe. De informatie over de omzendbrief is gebaseerd op gesprekken met stakeholders en lokale ambtenaren enerzijds en publieke teksten anderzijds; Depla, T. (2017, juni 8). Jambon wil lokale integrale veiligheidscel in elke gemeente verplichten. Geraadpleegd op 31 augustus 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300530894&lang=nl>; Jambon, J. (2015, augustus 27). *12 maatregelen: nieuwe omzendbrief foreign terrorist fighters*. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via <http://jambon.belgium.be/nl/12-maatregelen-nieuwe-omzend-brief-foreign-terrorist-fighters> [bron offline].

De NTF staat in voor de opvolging van het Plan R en gaat hiervoor voort op de informatie van vertegenwoordigers van de inlichtingendiensten die in contact staan met de Lokale Task Force's (LTF). De LTF is een overleg dat georganiseerd is per provincie of gerechtelijk arrondissement en waarin politie- en veiligheidsdiensten oordelen over de opvolging van Foreign en Homegrown Terrorist Fighters. Federale diensten en hun regionale vertegenwoordigers, zoals de procureur of de lokale politie, brengen tijdens deze overlegmomenten de informatie, die onder meer doorstroomt vanuit de LIVC-R, samen over de besproken personen. Dus in deze verticale structuur baseert de NTF zich op de LTF die de informatie uit de LIVC-R's bundelen.

De **horizontale samenwerking** is bepaald door die LIVC-R's en wordt gereguleerd door de Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme van 30 juni 2018³⁴ en de Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten van 22 mei 2018 aan de gemeentebesturen.³⁵ De LIVC-R's hebben als doelstelling bestuurlijke ambtenaren, politiediensten en lokale preventieve partners samen rond tafel te brengen. Hoofdstuk 3.2. gaat uitgebreid in op de werking van de LIVC-R's.

Gemeenschappen en Gewesten: blijvende aandacht voor preventie

In de Belgische gewestelijke en gemeenschapsplannen is radicalisering een prominent thema. Hoewel deze plannen qua vorm en inhoud verschillen, zijn er wel gemeenschappelijke punten te onderscheiden.

Ten eerste is er in elk plan **aandacht voor individuele begeleiding in de preventie**. Een vaak herhaalde kritiek door gezinsleden van Syriëstrijders is het gebrek aan een luisterend oor voor hun problemen bij politie of lokale overheden. Als antwoord daarop worden informatienummers opgericht en verspreid waar vooral ongeruste ouders of eerstelijns werkers terecht kunnen, met name in Vlaanderen via de Opvoedingslijn³⁶ en in Franstalig België via CAPREV (*Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents*).³⁷ Bovendien wordt de samenwerking met bestaande adviescentra voor ouders verder uitgediept, respectievelijk in Vlaanderen via de Huizen van het Kind³⁸ en in Duitstalig België via de Kaleido centra.³⁹

³⁴ Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *Belgische Staatsblad*, 14 september 2018 (numac: 2018031809).

³⁵ Minister van veiligheid en Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie. (2018, mei 22). *Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten. Lokale integrale veiligheidscel (gelinkt aan radicalisme, extremisme en terrorisme)*. Geraadpleegd via https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/leidraad_livc.pdf.

³⁶ Kind en Gezin (2016, februari 15). *Radicaliseert mijn kind? De Opvoedingslijn luister*. Geraadpleegd via <https://www.kindengezin.be/nieuws-en-actualiteit/2016/20160215-Radicaliseert-mijn-kind-De-Opvoedingslijn-luistert.jsp>.

³⁷ Maison de Justice. (z.d.). *Le Caprev*. Geraadpleegd via <http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=contacterlecaprev>.

³⁸ Het Huis van het Kind. (z.d.). *Huis van het Kind*. Geraadpleegd via <http://www.huizenvanhetkind.be/hk>.

³⁹ Kaleido Ostbelgien. (2019). *Kaleido*. Geraadpleegd via <http://www.kaleido-ostbelgien.be>.

Verspreiding van het infonummer van CAPREV dat zich via eerstelijnswerkers richt op particulieren

Une personne de votre entourage est engagée dans un processus de radicalisation ou d'extrémisme violent? Vous cherchez de l'aide ou une prise en charge individuelle pour l'un de vos proches? Vous avez été directement ou indirectement touché par un acte de radicalisme ou d'extrémisme violent? Notre dispositif vous permet de bénéficier d'une écoute ainsi que d'un soutien professionnel. Quelle que soit la manière dont la problématique vous touche, nous sommes là pour vous accompagner et trouver des solutions ensemble.⁴⁰

[Bent u bezorgd om een radicaliseringsproces of gewelddadig extremisme bij iemand uit uw omgeving? Bent u op zoek naar hulp of individuele ondersteuning van een naaste? Bent u direct of indirect getroffen door radicalisme of gewelddadig extremisme? Wij zijn bereikbaar voor een luisterend oor en professionele ondersteuning. Wij zijn er om u te begeleiden en zoeken samen naar oplossingen, hoe deze problematiek u ook raakt.]

Ten tweede worden **brede preventieve acties opgezet om radicalisering, dat als een maatschappelijk proces wordt begrepen, tegen te gaan**. Dit gebeurt door een cultureel en pedagogische aanbod rond weerbaarheid en kritische denken op te zetten en te verspreiden. Dit aanbod behelst onder meer debatten, theaterstukken, cursussen voor leerkrachten of leerlingen en weerbaarheidstrainingen. Zowel Vlaanderen⁴¹ als de Franstalige Gemeenschap⁴² plaatsen brede open oproepen voor projecten die inzetten op samenleven in diversiteit, het tegengaan van polarisatie en een positieve identiteitsontwikkeling bij jongeren. Deze projecten hebben radicalisering niet noodzakelijk als hoofdfocus, maar worden wel genoemd in de beleidsplannen als actie tegen radicalisering.

Projectoproep van het Vlaamse ministerie van Binnenlands Bestuur voor het brengen van maatschappelijke tegengeluiden in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering

Deze oproep focust op (...) 'counter narratives' of 'tegengeluiden'. Specifiek wordt gezocht naar boodschappen en verhalen die de propaganda die wordt verspreid door IS (en soortgelijke stemmen) uitdagen en die informatie en argumenten aanreiken waarmee ze hun extremistische discours weerleggen en ongeldig maken. Hierbij zijn verschillende insteken mogelijk, zoals emotie, theologie, humor of het aantonen van hypocrisie of onwaarheden. Het kan hierbij zowel gaan over kleinschalige lokale projecten (bv. via bijeenkomsten, voorlichtingen,...), als over initiatieven op het internet of via sociale media. Het is belangrijk dat hierbij zo een breed mogelijke betrokkenheid is van organisaties die kunnen bijdragen aan het construeren en/of uitdragen van deze maatschappelijke tegengeluiden.⁴³

40 Fédération Wallonie-Bruxelles. (2017). Le CAPREV - Besoin d'aide? Geraadpleegd op 31 augustus 2018 via <https://extremismes-violents.cfwb.be/index.php?id=besoin-aide>.

41 Agentschap Binnenlands Bestuur, z.d., *Vlaamse beleid en initiatieven om radicalisering en polarisering te voorkomen*.

42 Fédération Wallonie-Bruxelles. (z.d.). *Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité*. Geraadpleegd via <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=247>.

43 Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). Maatschappelijke tegengeluiden. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/project/maatschappelijke-tegengeluiden>; Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidies voor het brengen van maatschappelijke tegengeluiden in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering. Geraadpleegd via https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/toelichtingsbrochure_maatschappelijke_tegengeluiden.pdf.

Naast dat cultureel en pedagogisch aanbod, **focussen andere projecten op het onderwijs** als cruciale partner in de aanpak van radicalisering. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat vooral jongeren kwetsbaar zijn voor radicalisering. De Vlaamse overheid verspreidt via het platform *Klasse*⁴⁴ pedagogisch materiaal rond het thema radicalisering en heeft met het Netwerk Islamexperten ook een aanbod op maat en op vraag van scholen.⁴⁵ De Fédération Wallonie-Bruxelles (de Franstalige Gemeenschap) maakt in de globale preventieve aanpak voornamelijk gebruik van bestaande diensten, zoals de justitiehuisen of Equipes Mobiles, die ze versterken met expertise rond radicalisering. Deze Equipes Mobiles grijpen o.a. in bij een zelfmoord op een school of zware gevallen van pestgedrag en ondersteunen ook scholen met vragen over radicalisering.⁴⁶

Ten slotte **krijgen lokale besturen vanuit de gemeenschappen en gewesten opdrachten en middelen voor de aanpak van radicalisering**. Dit gebeurt enerzijds door specifieke steden en gemeente een subsidie toe te kennen via bijvoorbeeld het Grootstedenbeleid en anderzijds via projectoproepen. In die projectoproepen valt op dat gemeenten een grote vrijheid krijgen. Ze kunnen namelijk zelf aangeven waar er volgens hen problemen zijn met radicalisering en hoe ze daarop kunnen ingrijpen. Het rechtstreeks subsidiëren van gemeenten komt aan bod in onderdeel 2.4. van dit rapport. Door de verdeeldheid van bevoegdheden subsidieert Vlaanderen zowel eigen preventieve projecten (zoals het Netwerk Islamexperten voor onderwijs) als de gemeenten om een eigen programma op te zetten. De Fédération Wallonie-Bruxelles zet eigen projecten uit via het CREA (*Centre de Ressources et d'appui*) zoals de Equipes Mobiles, maar de subsidiëring van gemeenten valt onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest. De Waalse regio geeft wel middelen aan lokale besturen via het Grootstedenbeleid en een projectoproep. In Brussel ontvangen gemeenten rechtstreekse middelen van het Brussels Gewest en krijgen daarnaast ook middelen van de gemeenschappen. In Duitstalig België zet ten slotte de gemeenschap eigen projecten uit, maar zijn die door de kleinschaligheid van het gebied wel meteen lokaal verankerd. Hier lijkt de rol van de lokale besturen minder groot of valt die gedeeltelijk samen met de bovenlokale overheid.

Het brede preventieve aanbod lokt echter ook kritiek uit, omdat sommigen van mening zijn dat het om een industrie gaat waarin weinig kwaliteitscontrole gebeurt.⁴⁷ Vaak gebruiken de gemeenten de projectsubsidies om een eigen radicaliseringsbeleid op te zetten wanneer ze geen of onvoldoende middelen hebben. Er is ook kritiek op feit dat projectoproepen niet aansluiten op het gevoerde beleid van de gemeente en organisaties middelen krijgen zonder inspraak van het lokale bestuur. Recente projectoproepen sturen daarom aan op samenwerking tussen middenveldorganisaties en de gemeenten, maar desondanks kunnen middenveldorganisaties ook over middelen beschikken via een rechtstreekse subsidie van het federale, gewestelijke of gemeenschapsniveau. De ambtenaar van de Waalse gemeente J. geeft, bijvoorbeeld, aan dat een vzw die overheidsmiddelen kreeg

⁴⁴ Klasse. (z.d.). *Radicalisering*. Geraadpleegd via <https://www.klasse.be/radicalisering>.

⁴⁵ Het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (z.d.). *Deradicalisering*. Geraadpleegd via <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/deradicalisering>.

⁴⁶ Fédération Wallonie-Bruxelles. (z.d.). *Le Service des équipes mobiles de l'Enseignement obligatoire*. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/service-des-equipes-mobiles>.

⁴⁷ Vlaams Parlement, Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid. (2017). *Woordelijk Verslag: Commissievergadering van 21 november 2017*, C61, 2017-2018. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1344949>; Eeckhout, M. & Justaert, M. (2017, november 6). Een deradicaliseringscursus volgen in de Grote Moskee, dat gaat natuurlijk niet. *De Standaard*, p. 10.

om rond radicalisering te werken niet over de juiste achtergrond beschikt. Het betreft namelijk een organisatie die zich bezighoudt met aidspreventie. Hij kaart het gebrek van uitwisseling aan tussen de federale, gewestelijke of gemeenschapsdiensten die deze vzw subsidiëren en de lokale overheid:

Het probleem is dat er ook charlatans zijn, organisaties of personen, die hun eigen activiteiten en vormingen opzetten. Daarbovenop zijn er dus nationale organismes die links en rechts geld rondstrooien. Zo zijn er in Brussel problemen geweest. Hier in J. hadden we een organisatie die eigenlijk rond aidspreventie werkt, maar dus een dossier rond radicalisering had ingediend. Die hebben middelen gekregen die zonder meer worden uitgedeeld, zonder controle of samenwerking.⁴⁸

Overleg en informatie-uitwisseling tussen de verschillende beleidsniveaus

We behandelden tot dusver de beleidsinitiatieven die door de verschillende gemeenschappen en gewesten afzonderlijk worden genomen. Hierdoor ontstaat een wirwar aan beleidsinitiatieven die los van elkaar worden genomen. De federale horizontale en verticale samenwerkingen die vanuit de federale overheid worden geïnitieerd, tonen echter ook dat er uitwisseling is tussen de beleidsniveaus. Dit onderdeel beschrijft de **veelheid aan overlegmomenten op de verschillende politieke niveaus**. We richten ons voornamelijk op de **formele overlegstructuren die door de verschillende overheden zijn opgericht** en vullen die aan met informatie over informele contacten (in zoverre we hierover beschikken).

Het **belang van informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheden** wordt meermaals onderstreept in de verschillende beleidsteksten en is zelfs een van de eerste prioritaire aanbevelingen van de federale onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen:

De verschillende overheids- en veiligheidsdiensten werkten nog te veel naast elkaar. Ze moeten samen een geoliede veiligheidsmachine worden waarin elk onderdeel een duidelijk gedefinieerde functie heeft. Relevante informatie moet vlot doorstromen van het ene beleidsniveau naar het andere, van de ene overheidsdienst naar de andere. Die vlotte informatiedoorstroming moet er ook zijn tussen de internationale tegenhangers van onze diensten en de Belgische diensten. Op die manier moeten de veiligheidsdiensten potentiële terroristen vroeg op het spoor komen, snel kunnen overleggen en flexibel prioriteiten kunnen afbakenen.⁴⁹

Tegelijk zien we dat deze **nood aan overleg en samenwerking ook vaak botst met het belang van de zelfstandigheid van de gewesten en gemeenschappen**, waardoor er op een ambivalente wijze omgesprongen wordt met deze nood. In de Vlaamse commissie voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering onderkent Liesbeth Homans⁵⁰, bijvoorbeeld, het essentiële belang van een overlegcultuur, maar laat zich tegelijkertijd uit over het belang van de zelfstandigheid van de gewesten en gemeenschappen. Minister Homans verklaart zo:

⁴⁸ Waalse gemeente J., interview, Januari 31, 2018.

⁴⁹ Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (2018). *Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen 22 maart 2016. Beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*, p.38. Geraadpleegd via https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terreuraanslagen.pdf.

⁵⁰ In 2017 was Liesbeth Homans Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.

Mijn mening hierover is heel duidelijk. Als er sprake is van tussen de overheden verdeelde bevoegdheden, zoals dat het geval is voor de aanpak in de gevangenissen, kan een samenwerkingsakkoord zeer nuttig zijn. Soms is het wel nodig. Maar nogmaals: mijn collega zal hierover uitspraken doen. Als het echter gaat over bevoegdheden die exclusief behoren tot de gewesten en de gemeenschappen, zoals Onderwijs, Integratie, Jeugd, Cultuur en Welzijn, dan moet dit niet vanzelfsprekend in een samenwerkingsakkoord geregeld worden. Dat neemt niet weg dat er overleg kan zijn. Maar u gaat mij niet horen pleiten voor een herfederalisering van bevoegdheden. Vlaanderen is exclusief bevoegd voor die thema's, dus dat gaan we niet doen.⁵¹

Afhankelijk van het thema worden aldus overlegstructuren opgericht tussen verschillende politieke actoren. Wat opvalt, is dat het initiatief voor deze bijeenkomsten telkens van andere politieke actoren komt. De onderstaande alinea's geven een overzicht van deze overlegstructuren. In deze bespreking zijn niet alle acties die verschillende beleidsniveaus nemen opgenomen, maar slechts diegene die relevant zijn in de ontwikkeling van een lokale aanpak inzake radicalisering.

Federaal overleg: het OCAD en het Mobile Team

De federale overheid richt zich op twee manieren op de andere beleidsniveaus: via het Plan R van het OCAD en via de FOD Binnenlandse Zaken. Het OCAD richt zich in principe meer op veiligheid dan de FOD Binnenlandse Zaken. Het team R (team radicalisering) dat tot 2017 deel uitmaakte van de FOD Binnenlandse Zaken verschoof naar de dienst CVE (*Countering Violent Extremism*) binnen het OCAD. De dienst CVE organiseert de werkgroepen waarin de federale overheid, gewesten en gemeenschappen de verschillende bevoegdheden van het Plan R opvolgen (zie verder), maar richt zich minder op lokale besturen. De dienst CVE organiseert bijvoorbeeld niet langer het overleg dat bestond tussen de verschillende steden die een voorlopersrol opnemen in de aanpak van radicalisering. Hierdoor verdwijnt een direct contact tussen lokale actoren dat de taalgrens overschrijdt.⁵²

Ten eerste staat het **OCAD** in voor de **coördinatie van het Plan R**. Een eerste luik omvat de uitwisseling van informatie tussen de gewesten en gemeenschappen in de *Nationale Task Force* (NTF). Daarnaast roept het OCAD ad-hoc werkgroepen samen om preventieve acties op elkaar af te stemmen in het kader van het Plan R. Het voorzitterschap van deze werkgroepen is afwisselend in handen van de verschillende deelstaten. Uit interviews met ambtenaren van de gemeenschappen en gewesten blijken deze ontmoetingen erg belangrijk te zijn om regionale en nationale netwerken te verstrekken. Er ontstaan immers informele contacten die deze ambtenaren als zeer waardevol beschouwen. De verantwoordelijke ambtenaar van de Duitstalige Gemeenschap geeft, bijvoorbeeld, aan dat hij zijn netwerk rond dit thema vooral dankzij de contacten op federaal niveau kon uitbouwen.⁵³

Ten tweede richt de **FOD Binnenlandse Zaken** zich met hun **Mobile Teams rechtstreeks tot de lokale besturen**. Het Mobile Team handelt op vraag van lokale besturen en kan zo een gemeente ondersteunen om een LIVC-R op te richten, een lokaal beleid rond radicalisering te ontwikkelen of

⁵¹ Vlaams Parlement, Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, 2017.

⁵² Waalse gemeente J., 2018.

⁵³ Ambtenaar Duitstalige Gemeenschap, interview, februari 21, 2018.

breder achtergrondinformatie over het thema radicalisering aan te bieden. De medewerkers van de FOD Binnenlandse Zaken geven aan dat ze minder vragen krijgen vanuit Vlaanderen, omdat de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) deels aan deze nood beantwoordt.⁵⁴

Vlaams overleg: het Platform Radicalisering en de VVSG

Het Vlaamse actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering⁵⁵ bevat een overzicht van alle maatregelen die de Vlaamse overheid ondersteunt. Het is een bestuurlijk plan waarvan de maatregelen zijn verspreid over de bevoegdheden van verschillende ministers.⁵⁶ Als 'externe' dienst is de VVSG aangesteld als coördinator voor het Vlaamse actieplan op lokaal niveau en fungeert het als een belangrijke tussen de gemeentebesturen en de Vlaamse overheid.

Om de maatregelen en de bevoegdheden van de verschillende ministers op elkaar af te stemmen, zitten de administraties van deze ministers samen in het **Platform Radicalisering** (maatregel 1 in het Vlaamse actieplan). De Vlaamse Gemeenschapscommissie en federale partners (FOD Justitie, OCAD) nemen ook deel aan het platform. Daarin bespreken de betrokken partners de projecten en doelstellingen die zijn opgenomen in het actieplan en sturen die eventueel bij aan de hand van nieuwe signalen 'uit het veld'.⁵⁷

In het doorgeven van die signalen speelt de **VVSG** een belangrijke rol, aangezien zij het vaakst in **direct contact staat met lokale besturen**. Net als het federale Mobile Team zal de VVSG op vraag van gemeentebesturen advies of vorming geven rondom een lokale aanpak van radicalisering. Voor een sterk geïndividualiseerde opvolging van een LVC-R zal de VVSG na een algemene vorming en een gesprek vaak doorverwijzen naar het Mobile Team. Daarnaast brengt de VVSG proactief gemeenten samen in twee werkgroepen. In de eerste werkgroep zitten de verantwoordelijke ambtenaren van enerzijds de centrumsteden en anderzijds van de steden en gemeenten die rechtstreekse subsidies ontvangen van de Vlaamse overheid. Deze werkgroep brengt lokale projecten samen en informeert de ambtenaren over nieuwe beleidsinitiatieven, zoals o.a. wijzigingen in het Vlaamse actieplan, resultaten van beleidsonderzoek en informatie over studiedagen. In een tweede werkgroep komen de casemanagers die in een aantal gemeenten zijn aangesteld om individuele casussen op te volgen samen. Hier kunnen de casemanagers geanonimiseerd ervaringen delen en vragen stellen over de opvolging van bepaalde individuen.⁵⁸

Franstalige samenwerking in een protocol

In Franstalig België lopen de zaken enigszins anders, aangezien de bevoegdheden van het **Waalse Gewest (Région Wallonne)** en de **Franstalige Gemeenschap (Fédération Wallonie-Bruxelles)** niet samenvallen. Hierdoor zijn de bevoegdheden in de aanpak van radicalisering verdeeld. De verdeling van de meer preventieve domeinen (zoals welzijn, jeugdzorg en onderwijs) onder de bevoegdheid

⁵⁴ Federaal ambtenaar FOD Binnenlandse Zaken, interview, oktober 25, 2017.

⁵⁵ Vlaamse Regering, 2015.

⁵⁶ Het betreft de Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Integratie en Inburgering, de Minister van Onderwijs, de Minister van Welzijn, de Minister van Jeugd en Media en de Minister van Werk.

⁵⁷ Ambtenaar Vlaams Agentschap Binnenlands Bestuur, interview, februari 14, 2018.

⁵⁸ Medewerker VVSG, interview, 27 september, 2017.

van de Franstalige Gemeenschap en domeinen waarin meer repressieve maatregelen aan bod komen (zoals de samenwerking tussen gemeenten en lokale politie) onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest zorgen ervoor dat gemeenschappelijke maatregelen moeilijker van de grond komen. Bovendien versterkt de onevenwichtige samenstelling van een centrumrechtse regering van het Waalse Gewest en een centrumlinkse regering in de Franstalige Gemeenschap deze versplintering verder.⁵⁹

In het voorjaar van 2018 beslisten de Fédération Wallonie-Bruxelles, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten Anderlecht, Charleroi, Luik, Namen, Sint-Jans-Molenbeek, Stad Brussel en Verviers om hun **preventieve maatregelen te bundelen in een protocol**.⁶⁰ De eerste minister van de Fédération Wallonie-Bruxelles Rudy Demotte benadrukte het belang van een coherente aanpak: “de ondertekenaars van deze samenwerking hebben allen tot doel om een coherentie te garanderen in het beleid, en dit met alle respect voor de autonomie van eenieder maar ook met de gedeelde sterke overtuiging dat samenwerken en dialoog de sleutel zijn voor een vruchtbare samenwerking.”⁶¹ Het initiatief voor het protocol werd genomen door de Fédération Wallonie-Bruxelles en schept vooral een kader voor het uitwisselen van goede praktijken tussen de gemeenten en het versterken van onderlinge contacten tussen de betrokken actoren.

Het protocol werd niet door het Waals Gewest ondertekend. De centrumrechtse politieke oriëntatie en het grote aantal personeelsswissel in de administratie van de Waalse overheid leidden ertoe dat er geen eenduidige vertegenwoordiger was bij het samenstellen van het protocol. De Waalse overheid werkt echter wel aan een nieuw plan voor de aanpak van radicalisering.⁶² Daarin wordt het delen van expertise als een belangrijke nieuwe maatregel naar voor geschoven, maar wordt geen melding gemaakt van het protocol van de Franstalige Gemeenschap.

Brussels overleg

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zet, ten slotte, in op een rechtstreeks contact met lokale besturen via de dienst **Brussel Preventie en Veiligheid (BPV)**.⁶³ In een maandelijks platform verenigt de BPV gemeentelijke verantwoordelijken en aanpreekpunten radicalisme van de lokale politie om hen te informeren over nieuwe projecten, onderzoeken en beleidsinitiatieven. In een tweede platform komen lokale verenigingen en ook de CREA en CAPREV van de Franse Gemeenschap

⁵⁹ Na het onthullen van de betrokkenheid van enkele PS mandatarissen bij corruptieschandalen in de zomer van 2017 kondigt de CDH aan niet verder te zullen regeren met de PS (Baert, D., 2017, juni 19. CDH wil niet langer regeren met PS. VRT NWS. Geraadpleegd op 4 september 2018 via https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/06/19/cdh_wil_niet_langer_regeren_met_ps-1-3005650). Ze slagen er uiteindelijk enkel in het Waalse gewest in om een nieuwe regering te vormen met de MR (Vanschoubroek, C., 2017, september 5. Coup Lutgen strandt in Brussel. *De Standaard*. Geraadpleegd op 4 september 2018 via http://www.standaard.be/cnt/dmf20170905_03054843).

⁶⁰ Guide Social (2018, maart 6). *La Belgique francophone s'unit contre la radicalisation*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via <https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/la-belgique-francophone-s-unit-contre-la-radicalisation.html>; Ponciau, L. (2018, maart 2). Radicalisation: la Wallonie fait cavalier seul. *Le Soir Plus*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via plus.lesoir.be/143268/article/2018-03-02/radicalisation-la-wallonie-fait-cavalier-seul.

⁶¹ Vertaling uit Guide Social, 2018. “Les signataires de ce partenariat ont tous pour finalité de garantir la cohérence de l'action publique, dans le respect de l'autonomie de chacun mais avec la conviction commune, et farouche, que le partage et le dialogue sont la clé d'une stratégie fructueuse.”

⁶² Service Publique Wallonie, 2019.

⁶³ Ambtenaar Brussels Hoofdstedelijk Gewest Dienst Preventie en Veiligheid, interview, december 18, 2017.

samen. Deze platformen zijn niet zozeer gericht op de concrete uitwisseling van individuele casussen maar wel op vorming.

Bovendien beschikken de negentien **Brusselse gemeenten** over een sterke stem en autonomie in de uitbouw van het beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gemeenten ontvangen een enveloppesubsidie van het gewest om een ambtenaar rond het thema radicalisering aan te stellen en de LIVC-R te organiseren. De gemeenten Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek en Stad Brussel maken voorts deel uit van het protocol (zie hierboven) in de Franstalige Gemeenschap. Het onderstaand voorbeeld toont aan hoe de gemeenten hun rol in de aanpak van radicalisering (soms erg verschillend) invullen.

Informeel overleg tussen Brusselse gemeenten

De Brusselse gemeenten N. en O. hebben allebei een ambtenaar die exclusief op het thema radicalisering werkt.⁶⁴ Beide ambtenaren nemen deel aan het overleg en de vormingen van Brussel Preventie en Veiligheid die ze erg nuttig vinden. Ze geven aan dat ze het platform niet gebruiken om informatie uit te wisselen over individuele casussen of een gecoördineerde aanpak in het Brusselse Gewest. Gevraagd naar de kanalen die ze wel gebruiken om in contact te blijven met andere Brusselse gemeenten om hun aanpak van radicalisering op elkaar af te stemmen, blijken N. en O. een erg uiteenlopende praktijk te hanteren.

Voor O. gaat het hier vooral om de contacten over projecten of strategische plannen, terwijl N. overlegmomenten rond individuele casussen aanhaalt (bijvoorbeeld wanneer iemand van school verandert of verhuist). Bovendien vertelt N. dat contacten met het OCAD over casussen de basis vormen voor hun aanpak van radicalisering. O. daarentegen zegt geen contacten te hebben met het OCAD en weigert ook met andere gemeenten informatie te delen over individuele dossiers.

Deze twee vertegenwoordigers van Brusselse gemeenten nemen deel aan eenzelfde overkoepelend overleg waarop ze praktijken delen, maar zullen de aanpak van radicalisering lokaal compleet anders invullen.

Het belang van overleg voor lokale besturen

De bestaande overlegmomenten zijn dus niet alleen van belang voor de informatiedoorstroming tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, maar ook voor lokale actoren. Lokale ambtenaren grijpen zulke overlegmomenten aan als een gelegenheid om expertise op te bouwen, goede praktijken uit te wisselen en hun taakopdracht concreter gestalte te geven. Dankzij deze uitwisselingen kunnen de ambtenaren, samen met collega's, een concrete invulling geven aan wat (de)radicalisering in hun gemeente kan betekenen. Zo geven de ambtenaren uit de Vlaamse gemeente H. aan:

Respondent H1: Dat provinciaal overleg is echt wel interessant. Daar zitten mensen van de politie rond tafel, van het OCMW, het CAW. Meestal de hogere functies. Een hele waaier van mensen die

⁶⁴ Brusselse gemeente N., interview, april 3 2018; Brusselse gemeente O., interview, mei 3, 2018. Beide ambtenaren gaven geen toestemming voor citaten.

rond de thematiek werken, maar ook mensen uit het werkveld. En dan hoor je evoluties die in de gemeenten, in de regio aan de gang zijn. Zeer, zeer waardevol.

Respondent H2: De mensen en de presentaties die ze daarop op uitnodigen zijn vaak ook wel mensen waar wij iets aan hebben. Zoals die Radix-tool die nu wordt toegelicht, dat wordt ook door de VVSG verspreid. Zo'n zaken zijn wel heel interessant.⁶⁵

Deze overlegmomenten zijn ook voor de verschillende federale diensten, de gewesten en gemeenschappen een manier om hun bestaande plannen op elkaar af te stemmen en te coördineren, daar waar maatregelen de bevoegdheden van één bestuur overstijgen.

Subsidies en aansturing

Naast de besproken overlegstructuren vormen **subsidies de tweede belangrijke pijler om het beleid rond radicalisering in de steden en gemeenten meer direct aan te sturen**. Anders dan bij een omzendbrief of een nieuwe wet kan een subsidie directe maatregelen toespitsen op een specifiek grondgebied en linken aan concrete acties. In dit onderdeel gaan we na hoe de subsidies van de verschillende beleidsniveaus lokale praktijken aansturen. Het addendum van dit rapport bevat een overzicht van alle subsidies die binnen het thema radicalisering worden toegekend aan de lokale besturen (zie Annex III: Overzicht subsidies per gemeenten⁶⁶).

In de toegekende subsidies kunnen we een onderscheid maken tussen **structurele- en project-middelen**. Voor gemeenten staan subsidies meestal gelijk aan personeelsmiddelen om gecoördineerde acties rondom het thema radicalisering te kunnen opzetten. Structurele middelen, die over een langere periode lopen, worden slechts uitzonderlijk en aan zeer beperkt aantal gemeenten uitgereikt. De meeste gemeenten beschikken daarentegen over een kortlopende subsidiëring, waardoor de ontwikkeling van het lokaal beleid aan onzekerheid wordt onderworpen.

Gemeenten zonder structurele subsidie maken meestal gebruik van bestaande voorzieningen die ze mogelijk aanvullen met projectsubsidies. Hierdoor worden instrumenten die aanvankelijk een ander doel dienden ook ingezet voor het thema radicalisering. Jeugd- en buurtwerk of het lopend overleg met sociale partners worden bijvoorbeeld steeds vaker als mogelijke instrumenten gezien voor de strijd tegen radicalisering. Dit heeft als effect dat thema's, zoals hangjongeren, die tot dan toe niet direct verbonden worden met terrorisme en veiligheid ook vanuit een veiligheidslens bekeken worden door de associatie met het thema radicalisering, iets wat in de wetenschappelijke literatuur 'securitization' wordt genoemd (Ragazzi, 2017).

Enveloppesubsidies zijn een ander financiële hefboom waarlangs radicalisering in het bestaande lokale beleid wordt geïntegreerd. Radicalisering wordt dan als een extra aandachtspunt toegevoegd aan de bestaande middelen voor het veiligheidsbeleid of de aanpak van 'stedelijke uitdagingen'. De toevoeging van het thema radicalisering aan een subsidie-enveloppe kan structureel gebeuren door de overheid. Daarbij wordt, bijvoorbeeld, van ieder grootstedelijk gebied dat deze subsidie

⁶⁵ Vlaamse gemeente H, interview, januari 25, 2018.

⁶⁶ Zie Jaminé, 2019, <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1NmDd1MufQhxVVOc8M8X7lzkIA5DPV61J&usp=sharing>.

ontvangt, verwacht dat ze op radicalisering inzetten. In een andere situatie zijn de gemeentebesturen vrij om radicalisering zelf als thema aan hun enveloppe toe te voegen. Opnieuw heeft dit een effect van securitization en worden thema's, zoals spijbelen en sport en vrije tijd, die tot dan weinig met radicalisering te maken hebben vanuit eenzelfde veiligheidsoptiek benaderd.

De federale middelen

De federale overheid kent op verschillende manieren middelen toe aan gemeenten om hun lokaal beleid te ondersteunen. Deze middelen vallen onder de Federale Overheidsdiensten Binnenlandse Zaken (IBZ), maar variëren in duur. Ze kunnen dus gaan van een éénmalige kortlopende projectsubsidies, tot langdurige subsidies die al dan niet exclusief worden ingezet om rond radicalisering te werken.

Het eerste belangrijk subsidiekanaal is de **federale Impulssubsidie** die in 2016 werd toegekend aan de volgende gemeenten: Anderlecht, Antwerpen, Charleroi, Genk, Kortrijk, Luik, Maaseik, Mechelen, Menen, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Jans-Molenbeek, Stad Brussel, Verviers en Vilvoorde.⁶⁷ Dit was een eenmalige incentive voor gemeenten om radicalisering aan te pakken, maar gold ook als beloning voor steden die al voor 2016 pionierswerk verrichtten. Die laatste groep gebruikte de Impulssubsidie om projecten op te zetten die kortlopend waren of eenmalig middelen verkregen. Andere gemeenten maakten gebruik van deze impulssubsidie om een ambtenaar te betalen en dus een opstart te maken voor een beleid rond radicalisering. Dit laatste sluit dus meer aan bij de initiatieven die voortkomen uit de hierboven genoemde structurele subsidies. De subsidie stelde weinig specifieke vereisten, al organiseerde de FOD Binnenlandse Zaken wel uitwisselingen voor de steden die een subsidie ontvingen die aansloten op het bestaande overleg van de 'voorlopers'.⁶⁸

Daarnaast worden middelen ter preventie van gewelddadige radicalisering toegekend via de federale **Veiligheids- en samenlevingscontracten**.⁶⁹ Het gaat hier om een financiële hefboom die aan 29 gemeenten wordt toegekend die in het verleden, in het kader van het lokale beleid voor veiligheids- en criminaliteitspreventie, over zo'n contract beschikten en heeft tot doel de versterking van het lokale veiligheidsbeleid.⁷⁰

Daarnaast krijgen sinds 2013 vijf van de 29 gemeenten met een Veiligheids- en samenlevingscontract extra middelen om radicalisering aan te pakken (met name Antwerpen, Luik, Mechelen, Stad Brussel en Vilvoorde).⁷¹ In 2014 breidde deze subsidie zich uit naar tien gemeenten met een verhoogd risico op radicalisering, met name Anderlecht, Antwerpen, Luik, Maaseik, Mechelen, Schaar-

⁶⁷ FOD Binnenlandse Zaken. (2015, november 9). Koninklijk Besluit van 09/11/2015 betreffende het voeren van een eenmalig impulsbeleid rond pilootprojecten voor beheersing van gewelddadige radicalisering en de strijd tegen het radicalisme, *Belgisch Staatsblad*, 23 november 2015 (numac: 2015000693).

⁶⁸ Federale ambtenaren FOD Binnenlandse Zaken, interviews, oktober 12 & 25, 2017.

⁶⁹ FOD Binnenlandse Zaken. (2013, september 4). Koninklijk besluit betreffende de toekenning van een toelage voor een veiligheids- en samenlevingscontract voor gemeenten die vroeger een veiligheids- en samenlevingscontract hadden in het kader van de implementatie van een lokaal beleid voor veiligheid en preventie voor het jaar 2013, *Belgisch Staatsblad*, 16 september 2013 (numac: 2013000605).

⁷⁰ Lemmens, L., (2017, 20 Juli). Federale toelage veiligheids- en samenlevingscontracten voortgezet in 2017 mét extra-tje voor preventie gewelddadige radicalisering in 10 risicogemeenten. Geraadpleegd op 17 april 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300544631&lang=nl>

⁷¹ FOD Binnenlandse Zaken, 2013

beek, Sint-Jans-Molenbeek, Stad Brussel, Verviers en Vilvoorde.⁷² Deze tien gemeenten zijn de enige met een structurele subsidie die expliciet en exclusief gericht is op de aanpak van radicalisering. Met deze subsidie kunnen deze steden en gemeenten een deradicaliseringsambtenaar (*référant.e radicalisme*) aanstellen die de lokale aanpak coördineert.

Ten slotte zijn de gemeentelijke **Strategisch veiligheids- en preventieplannen (SVPP)** een laatste financiële hefboom waarlangs het thema radicalisering op gemeentelijk niveau, met federale middelen, gefinancierd wordt. De SVPP bestaan al ruim 25 jaar en bestaan uit een doorlopende subsidie die aan 109 gemeenten wordt toegekend, met als doel het lokaal veiligheids- en preventiebeleid van de lokale gemeenten te versterken.⁷³ Deze financieringsbron staat los van het thema radicalisering, en de gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze hun gemeentelijk veiligheid- en preventieplan willen invullen. Sinds kort kiezen sommige gemeentes er echter voor om het thema radicalisering prioritair te maken in het kader van dit plan: van de 109 gemeenten met een SVPP kozen 23 ervoor om radicalisering op te nemen.⁷⁴ Deze middelen worden vaak gebruikt om een preventieambtenaar te financieren die zich zal kunnen bezighouden met het samenbrengen van de LIVC-R of een gelijkaardig platform. Specifieke voorwaarden, zoals het oprichten van een LIVC-R, zijn niet verbonden aan deze subsidie.

De structurele ruimte die de federale subsidie deze steden biedt, laat deze steden en gemeenten toe een sterke stem te hebben in de verdere uitbouw van een nationaal beleid rond radicalisering. Hoewel het regelmatige contact van de beginjaren van het beleid tussen deze tien ‘voorlopers’ en de FOD Binnenlandse Zaken intussen wat verwaterd is,⁷⁵ gelden deze steden en gemeenten nog steeds als belangrijkste lokale partners in, onder meer, de werkgroepen van het OCAD.⁷⁶ In Vlaanderen maken deze steden of gemeenten deel uit van de werkgroepen van lokale besturen van de VVSG, en nemen zij ook daarin een voorbeeldfunctie op. Een voorbeeld is de verspreiding van de Radix-tool die de stad Antwerpen ontwikkelde voor andere gemeenten.⁷⁷ In Franstalig België wordt de samenwerking tussen de gemeenten gefaciliteerd door het eerder vernoemde protocol van de Fédération Wallonie-Bruxelles.

De ‘voorlopers’ hebben niet alleen meer inspraak in het bovenlokale niveau, maar fungeren ook als aanspreekpunten voor andere gemeenten in het opzetten van een lokaal beleid. Die rol kan gericht zijn op het delen van ervaringen met naburige gemeenten en het actief deelnemen aan studiedagen of internationale fora zoals het *Europese Radicalisation Awareness Network*. Bovendien

⁷² FOD Binnenlandse Zaken. (2014, maart 11). Koninklijk besluit betreffende de toekenning van een toelage voor een veiligheids- en samenlevingscontract voor gemeenten die vroeger een veiligheids- en samenlevingscontract hadden in het kader van de implementatie van een lokaal beleid voor veiligheid en preventie voor het jaar 2014, *Belgisch Staatsblad*, 9 april 2014 (numac: 2014000272).

⁷³ FOD Binnenlandse Zaken. (z.d.). *Strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP)*. Geraadpleegd via <https://www.besafe.be/nl/strategische-veiligheids-en-preventieplannen>.

⁷⁴ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2017). *Derde tussentijds verslag over het onderdeel “veiligheidsarchitectuur”*, 54, 1752, p. 91 Geraadpleegd via <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752008.pdf>.

⁷⁵ Waalse gemeente J., 2018.

⁷⁶ Medewerker OCAD/OCAM, interview, maart 29, 2018.

⁷⁷ Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). *Radix-tool Antwerpen (RTA)*. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/radix-tool-antwerpen-rt-a>.

zetelen de burgemeesters van deze steden of gemeenten vaker in het federale of regionale parlement, waardoor hun lokale ervaringen sneller een stem krijgen in het brede politieke debat.

In hun zoektocht naar goede praktijken komen 'kleinere' gemeenten dan ook vaak terecht bij deze 'bekende' gezichten van het beleid. De voorbeelden van de 'voorlopers' worden echter niet zomaar klakkeloos overgenomen en toegepast, aangezien de beschikbare tijd en middelen schaarser zijn en de lokale context vaak sterk verschilt (o.a. de grootte van de stad en het aantal individuele dossiers). Hierdoor gaan 'kleinere' besturen eerder op zoek naar alternatieve subsidiekanalen en passen ze de structuren van de 'voorlopers' aan hun lokale context aan. Zo nodigen deze gemeenten bijvoorbeeld minder partners uit op hun LIVC-R en voeren ze projecten zelf uit in plaats van dat aan sociale organisaties over te laten.

Gemeenschappen en gewesten

Na de stijgende aandacht voor radicalisering in de publieke debatten naar aanleiding van de aanslagen in Frankrijk en de arrestaties in Verviers voelden zowat alle overheden in België de noodzaak om op dit thema in te zetten. De veelvuldige beleidsplannen zijn daarvan een eerste belangrijk resultaat. Via kortlopende projectsubsidies waarop lokale overheden kunnen intekenen, werden lokale overheden gestimuleerd om radicalisering meer aandacht te geven.

Vlaanderen

In het Vlaamse actieplan worden de subsidies van de Vlaamse overheid aan lokale besturen omschreven als een ondersteuning van de **regierol van gemeentebesturen** in de aanpak van radicalisering.⁷⁸ Negen Vlaamse gemeenten (Aalst, Antwerpen, Gent, Maaseik, Mechelen, Menen, Oostende, Vilvoorde en Zele) kregen deze middelen om de aanpak van radicalisering in hun eigen gemeente en regio te coördineren. De gemeenten konden zelf een aanvraag indienen en daarbij aangeven waarom hun gemeente een 'risicogemeente' voor radicalisering is. Deze open projectoproep kreeg vervolgens echter kritiek omdat ook kleinere gemeenten zoals Menen en Zele, waar weinig problemen rond radicalisering bestaan, middelen verwierven.⁷⁹ De nadruk op die regierol leidde ertoe dat zowat alle steden en gemeenten deze middelen gebruikten om een coördinerend ambtenaar aan te werven of het bestaande team uit te breiden. Deze middelen waren echter beperkt in tijd en werden slechts voor een periode van drie jaar toegekend (2016-2018), waardoor de gemeenten vanaf 2019 op zoek moeten naar nieuwe middelen. Het voortbestaan van een coördinerende functie rond radicalisering (een zogeheten deradicaliseringsambtenaar) blijkt daarom in vele gemeenten onzeker.

De tweede Vlaamse subsidie aan lokale besturen richt zich op **verstedelijkte kernen in het arrondissement Halle-Vilvoorde** (Dilbeek, Halle en Vilvoorde) en beschouwt radicalisering als een

⁷⁸ Vlaamse Regering, 2015.

⁷⁹ Belga. (2018, februari 7). Geen radicalisering in Zele, wel 56.775 euro. *VTM Nieuws*. Geraadpleegd op 6 september 2018 via <https://nieuws.vtm.be/binnenland/geen-radicalisering-zele-wel-56775-euro>; De Coninck, D. (2016, januari 23). Het is weggegooid geld. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/nieuws/deradicalisering-het-is-weggegooid-geld-b1d2efc7>; Overstraeten, S. V. (2018, februari 7). 'Risicogemeente' heeft wel deradicaliseringsambtenaar maar geen geradicaliseerden. *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180207_03345180; Vergauwen, E., & Dhondt, R. (2016, mei). Elke gemeente haar eigen (non-) beleid tegen Syriëstrijders. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20160518_02295816.

bredered stedelijke problematiek. Dit is een subsidie voor drie jaar (2017-2019) die een bredere toepassing kent in het sociale beleid van de gemeenten. Het oprichten van een LIVC-R is evenwel een expliciete opdracht binnen deze subsidie.

Waalse gewest

Het Waalse Gewest maakt net als Vlaanderen een link tussen radicalisering en stedelijke fenomenen door een toevoeging te voorzien op de reeds bestaande middelen van het **grootstedenbeleid** voor zeven steden, respectievelijk Bergen, Charleroi, La Louvière, Luik, Moeskroen, Seraing en Verviers.⁸⁰ Hoewel deze middelen toegevoegd worden aan een breed budget, zijn ze wel specifiek bedoeld voor de aanpak van radicalisering in deze steden en zelfs bepaalde wijken. Ook hier gebruiken de gemeenten deze middelen voornamelijk om een ambtenaar aan te stellen.

Naast de meer brede subsidie enveloppe voor grootstedenbeleid kent het Waalse gewest sinds 2017 ook directe middelen voor de aanpak van radicalisering toe aan gemeenten via een open projectoproep. Het eerste jaar werd de projectoproep omschreven als **amélioration du vivre ensemble et prévention du radicalisme**. In de zomer van 2017 veranderde de samenstelling van de gewestregering en vormden CDH en MR een nieuwe coalitie.⁸¹ De projectoproep werd voortgezet in de nieuwe legislatuur, maar de effectieve toekenning van de middelen komt er pas in maart 2018 waardoor enkele projecten hun werking tussen december en maart moeten stopzetten.⁸² De nieuwe projectoproep legt niet langer de link met het 'vivre ensemble' waardoor gemeenten minder breed maatschappelijke projecten (zoals bv. huiswerkklassen) konden indienen. Dit verminderde het aantal toegekende dossiers sterk: van vierentwintig in 2017 naar twaalf gemeenten in 2018 die subsidies ontvangen, met name Aiseau-Presles, Châtelet, Courcelles, Dison, Farciennes, Frameries, Hoei, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Sambreville, Wanze, Waver en Wezet.⁸³ Een belangrijke voorwaarde is dat projecten afgestemd zijn op het lokale *Plan de Cohésion sociale*. Daarnaast dienen lokale besturen aan te tonen of en hoe radicalisering een rol speelt.⁸⁴ Deze subsidie is gericht op concrete projecten, maar laat ook ruimte om een coördinerend ambtenaar aan te stellen. Die ambtenaar zal wel altijd functioneren binnen de dienst die verantwoordelijk is voor het *Plan de Cohésion social*.

⁸⁰ Brogniet, 2017.

⁸¹ Na het onthullen van de betrokkenheid van enkele PS mandatarissen bij corruptieschandalen in de zomer van 2017 kondigt de CDH aan niet verder te zullen regeren met de PS (Baert, 2017). Ze slagen er uiteindelijk enkel in het Waalse gewest in om een nieuwe regering te vormen met de MR (Vanschoubroek, 2017).

⁸² Gemeente A., interview, december 4, 2017; Gemeente I., interview, januari 30, 2018.

⁸³ La Direction de cohésion sociale, Plans d'actions transversaux.

⁸⁴ Zie voor de projectoproep en bijhorende vragenlijst: La Direction de la Cohésion sociale. (z.d.). *2ème appel à projet Prévention du radicalisme violent. Diagnostic (supra)communal a minime*. Geraadpleegd via http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/diagnostic%20radicalisme_O.pdf. Zie ook het deel 2.2.

Projectoproep van het Waalse Gewest *Prévention de la radicalisation violente* gericht op het organiseren van vormingen (januari 2018).

Hieronder is een selectie van de vragen die gemeenten beantwoorden voor het indienen van een project. Indien aan deze voorwaarden niet wordt beantwoord, kan een gemeente geen project indienen.

Existe-t-il une CSIL (Cellule de Sécurité intégrale locale) ou une plateforme de concertation pluridisciplinaire sur le territoire (supra)municipal?

[Bestaat er een LIVC of een multidisciplinair overlegplatform op het (boven)gemeentelijk niveau?]

Son fonctionnement est-il régi par un protocole de collaboration ou une charte de déontologie?

[Is diens functionering bepaald door een duidelijk samenwerkingsprotocol of deontologische code?]

Un diagnostic identifiant un risque de radicalisation violente sur le territoire couvert a-t-il été élaboré dans le cadre de la plateforme ou de la CSIL?

[Is er een diagnose gemaakt van de risico's inzake radicalisering binnen een welbepaald gebied door het overlegplatform of de LIVC?]

Axe prioritaire (obligatoire): formation des membres de la CSIL ou de la plateforme de concertation ET des professionnels de 1ère ligne susceptibles d'être en contact direct avec un public présentant un risque de radicalisation.

[Prioritaire as (verplicht): de training van leden van de LIVC of het overlegplatform EN van de eerstelijns werkers die mogelijk in contact kunnen treden met een publiek dat vatbaar is voor radicalisering.]⁸⁵

Franstalige gemeenschap

De Franstalige gemeenschap (de Fédération Wallonie-Bruxelles) subsidieert geen projecten in lokale gemeenten, maar biedt deze gemeenten wel drie netwerken aan die een lokale aanpak kunnen ondersteunen onder de naam **Le Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents**.⁸⁶ Een eerste netwerk is CREA dat expertise bundelt uit Franstalig België en vormingen geeft aan gemeenten en de eigen diensten.⁸⁷ Een tweede dienst CAPREV werkt binnen de justitiehuizen waarbinnen het begeleidingen opneemt, en organiseert daarenboven een openbaar telefoonnummer voor bezorgde ouders of eerstelijns werkers.⁸⁸ Ten slotte bieden de Equipes Mobiles steun aan scholen via algemene vormingen en vooral door begeleiding bij individuele vragen.⁸⁹

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent subsidies toe aan de Brusselse gemeenten via de **Brusselse Preventie- en Buurtplannen** (*Plan bruxellois de Prévention et de Proximité*).⁹⁰ Aan iedere Brusselse gemeente wordt een budget voor een periode van vier jaar (2016-2019) toegekend om een lokaal veiligheidsplan uit te werken. Het globale preventie- en veiligheidsplan van het Brussels

⁸⁵ La Direction de la Cohésion sociale. (z.d.). *Prévention du radicalisme violent*. Geraadpleegd via <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/radicalisme-violent>.

⁸⁶ Fédération Wallonie-Bruxelles, z.d., *Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents*.

⁸⁷ Franstalige ambtenaar CREA, interview, januari 8, 2018.

⁸⁸ Franstalig ambtenarenteam CAPREV, interview, november 29, 2017.

⁸⁹ Franstalige ambtenaar Equipes Mobiles, interview, januari 17, 2018.

⁹⁰ Brulocalis. (2017, september 28). Subsidies en toelagen ten gunste van de Brusselse lokale besturen. Geraadpleegd op 6 september 2018 via http://www.avcb-vsgeb.be/nl/subsidies.html?sub_id=10.

Hoofdstedelijk Gewest, dat de thema's voor de lokale Preventie- en Buurtplannen kadert, neemt radicalisering als prioritair thema op.⁹¹ Bijgevolg komt "de preventie en de polarisatie alsook de preventie en de strijd tegen de radicalisering" in de lokale plannen aan bod.⁹² Uit het algemene overzicht van de beschikbare budgetten per gemeente is het moeilijk af te leiden hoeveel middelen er specifiek voor radicalisering worden aangewend. In alle Brusselse gemeenten is een ambtenaar bevoegd voor het thema, maar zij werken niet altijd voltijds. Daarnaast beschikt iedere Brusselse gemeente wel over een LIVC-R.

Europese financiering en private fondsen

Naast de federale en regionale overheden, vormen private fondsen en Europese financieringskanalen een laatste en vaak voorkomende bron van financiering.

Een eerste voorbeeld is de **Koning Boudewijn Stichting** die organisaties die families van Syriëstrijders begeleiden financieel ondersteunt.⁹³ Daarnaast zijn er Europese projecten zoals het BOUNCE-project dat een samenwerking is tussen de FOD Binnenlandse Zaken en Arktos vzw.

Deze twee voorbeelden tonen aan dat private of semi-private actoren zoals fondsen en vzw's ook een leidende rol kunnen spelen in de uitwerking van bepaalde facetten van het deradicaliseringsbeleid.

Het Europees gefinancierde BOUNCE-project is een samenwerking tussen de FOD Binnenlandse Zaken en Arktos vzw als praktische uitvoerder

BOUNCE^{young} is een trainingsprogramma in veerkracht voor jongeren. Een gezonde en sterke veerkracht is een bewezen beschermende factor bij de preventie van gewelddadige radicalisering. In tien (inter)actieve groepstrainingen oefenen en versterken de jongeren verschillende aspecten van hun veerkracht. Via een mix van actie en nadenken wordt een ruim gamma aan vaardigheden en competenties versterkt, ingeoefend en aan hun persoonlijke ervaringen gekoppeld. Jongeren leren om zich te herstellen (bounce back) en op te veren (bounce up) wanneer ze met uitdagingen geconfronteerd worden. Tijdens de training leggen jongeren het verband tussen de werkvormen en hun persoonlijke ervaringen.

Een BOUNCE^{young}-training wordt steeds gebruikt in combinatie met de bewustmakingsacties van BOUNCE^{along} voor ouders en eerstelijns werkers.⁹⁴

91 Araoud, 2017.

92 Araoud, J., & Vervoort, R. (2016). *Brussels preventie- en buurtplan 2016-2019*. Geraadpleegd via http://www.avcb-vs-gb.be/nl/subsidies.html?sub_id=10.

93 Teller, M. (2016). *Omgaan met gewelddadige radicalisering: steun aan de families* Verslag van de seminariereeks. Brussel: Koning Boudewijn Stichting. Geraadpleegd via <https://www.kbs-frb.be/nl/Virtual-Library/2016/20160413AD>.

94 FOD Binnenlandse Zaken. (2019). *BOUNCE young*. Geraadpleegd via <https://www.bounce-resilience-tools.eu/nl/bounce-young>.

Lokale Acties

Dit laatste hoofdstuk bespreekt de lokale acties die worden genomen in het kader van de strijd tegen radicalisering. Terwijl het vorige hoofdstuk veeleer aandacht had voor het beleidskader en de manier waarop dat geïmplementeerd werd via subsidies, gaat dit hoofdstuk in op het soort van acties die op lokaal niveau worden genomen.

Sinds 2013 speelt het lokale niveau een centrale rol in de ontwikkeling van een beleid rond radicalisering. De gemeentebesturen zijn belangrijke aanspreekpunten, en dat kan gaan van de burgemeester of schepen tot de lokale partners. De brochure *Beheersen van moslimradicalisering* die in 2013 verscheen, richt zich bijvoorbeeld expliciet op eerstelijnspartners van het lokale niveau:

*We hopen dat schooldirecteurs, leerkrachten, politiediensten, middenveldorganisaties, arbeidsbemiddelaars, sportclubs en jeugdverenigingen,... met deze handreiking aan de slag kunnen. Want de radicalisering binnen de moslimgemeenschap zullen we natuurlijk niet stoppen vanuit het stadhuis, maar wel op het terrein.*⁹⁵

95 Somers et al., 2013, p.5.

Deze uiteenlopende lokale actoren worden aangesproken als cruciale partners om radicalisering te voorkomen of om in een vroegtijdige fase van dat proces in te grijpen. Het gaat dan om organisaties die radicalisering niet als hun exclusieve of expliciete doelstelling identificeren, maar dit thema wel opnemen in een bredere focus gericht op de versterking van sociale cohesie en de preventie van allerlei maatschappelijke problemen, zoals drugsgebruik, schoolmoeheid en jeugddelinquentie. Op lokaal niveau worden vooral organisaties aangesproken die niet ongekend zijn bij de gemeenten.

Het is onmogelijk om een exhaustief overzicht te bieden van alle maatregelen die worden genomen in de lokale gemeenten: de aantallen zijn daarvoor te omvangrijk en te gefragmenteerd.⁹⁶ Deze gaan van een huiswerkklas en voetbaltoernooi in het plaatselijke jeugdhuis tot een wekelijks overleg tussen een deradicaliseringsambtenaar en politiediensten. Enerzijds zorgt het uiteenlopende geheel van gedecentraliseerde maatregelen ervoor dat er ook ‘van hogerhand’ geen eenduidige lijn is in de aanpak van radicalisering. Anderzijds is de vrijheid van gemeenten in België erg groot om hun eigen beleid vorm te geven.

⁹⁶ In opdracht van de federale overheid publiceerde het Mobile Team van de FOD Binnenlandse Zaken een gids van goede praktijken: FOD Binnenlandse Zaken, Directie Lokale Integratie Veiligheid. (2018). *Preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot geweld: Gids van lokale initiatieven en tools bestemd voor de actoren op het terrein*. Geraadpleegd via https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-10/gids_radix_be.pdf. In opdracht van de Vlaamse Regering zal daarnaast het Vlaams Vredesinstituut in 2019 een evaluatief rapport uitbrengen over de aanpak van radicalisering in negen projectmatig gesubsidieerde gemeenten (nog niet verschenen).

We kiezen er daarom voor om **drie lokale acties** te beschrijven die in meerdere gemeenten terugkeren en bepalend blijken te zijn voor de concrete invulling van een lokaal beleid rond radicalisering. Een eerste lokale actie of praktijk die we in overschouw nemen, zijn de zogeheten **deradicaliseringsambtenaren**. De keuze om al dan niet een deradicaliseringsambtenaar aan te stellen zal bijvoorbeeld bepalen of een gemeente individuele casussen zelf opvolgt of dat overlaat aan partners. Een tweede lokale actie, die gestuurd wordt door een federale wet, is de **Lokale Integrale Veiligheidscel – Radicalisering** (LIVC-R). Een LIVC-R is rechtstreeks ingegeven door het federale beleidsniveau, maar kent talloze lokale vertalingen. We staan hier kort bij stil, evenals bij de bezorgdheden die er bestaan op het terrein. Een laatste lokale actie die we bespreken, zijn lokale (en regionale) **vormingen** over beleidsstructuren en methodieken om radicalisering aan te pakken. De vormingen die gemeenten organiseren of waaraan hun ambtenaren deelnemen, zijn bepalend voor hoe een lokaal begrip van radicalisme ontstaat. Hoewel deze vormingen vaak worden georganiseerd door de gemeenschappen of partnerorganisaties (CREA in Franstalig België en de VVSG in Vlaanderen) kiezen lokale besturen vaak voor eigen vormingen of om niet in te gaan op het bestaande aanbod.

De deradicaliseringsambtenaren

Uit het voorgaande overzicht van subsidies aan lokale besturen blijkt dat veel middelen worden aangewend voor de aanwerving van personeel. De vraag naar middelen voor een bevoegde ambtenaar keert sinds 2013 steeds terug en kwam reeds aan bod in de eerste brochure *Beheersen van moslimradicalisering* van 2013. Aanvankelijk golden de federale veiligheids- en samenlevingscontracten als financieringsbron voor deze functies in de vijf gesubsidieerde steden. Later wendden anderen gemeenten ook andere middelen hiervoor aan, soms ook (deels) uit de eigen budgetten.

De ambtenaren hebben als voornaamste opdracht een aanspreekpunt te zijn voor lokale partners en deel te nemen aan overlegmomenten omtrent radicalisering die georganiseerd worden door hogere overheden. Deze functies vervullen daarmee een sleutelrol in de uitwerking van het lokaal beleid: hun concrete invulling is namelijk richtinggevend voor de lokale aanpak van radicalisering.

De aangestelde ambtenaren worden meestal in één van de volgende twee diensten ondergebracht. Een eerste dienst is de preventiedienst (soms 'dienst veiligheid en samenleving' genoemd).⁹⁷ Deze institutionele inbedding impliceert dan ook meteen een kijk op radicalisering vanuit een veiligheidsoptiek. Een van de ondervraagde Vlaamse preventieambtenaren geeft aan hoe de problematiek van radicalisering een onderdeel is van een bredere benadering rond veiligheid en preventie, gaande van overlast, drugspreventie tot spijbelen:

Ik ben diensthoofd integrale veiligheid en in het kader van radicalisering ben ik afgevaardigde voor de LIVC [deze is voor F. en twee omliggende gemeenten op het niveau van de politiezone georganiseerd] en trekker van de lokale preventieve projectgroep, maar integrale veiligheid is inderdaad veel ruimer dan radicalisering. We werken heel veel rond overlast – maar in ruime zin – rond evenementen, cameratoezicht, algemene politieverordeningen, GAS-reglementering. We werken heel veel rond preventie – alcoholpreventie, drugpreventie, inbraakpreventie, alternatieve gerechtelijke maatregelen, gemeenschapswachten. Alle relevante preventie in het kader van veiligheid eigenlijk.⁹⁸

Een tweede mogelijkheid is dat de ambtenaar wordt ondergebracht in de sociale diensten van de gemeente (integratie, samenleving, dienstverlening, cohésion sociale). Op deze manier wordt radicalisering als een samenlevingsprobleem benaderd.⁹⁹

Ik werk al bijna 40 jaar voor de stad. Eerst in het jeugdhuis, daarna op het sociale plan van het gewest in het kader van de strijd tegen sociale uitsluiting, dan op de federale maatregelen tegen jeugddelinquentie en nu onder het gewestelijk plan sociale cohesie. Daarmee hebben we in 2017 ingetekend op de projectoproep 'vivre ensemble et lutte contre le radicalisme'. Dat komt echt vanuit het idee van emancipatie en het sociale luik van onze stad.¹⁰⁰

Hoewel deze opdeling een duidelijk verschil in aanpak suggereert, **bestaat er in de praktijk weinig verschil in het verrichte werk**. De organisatie van een toneelvoorstelling en een aansluitend debat voor een breed publiek met als doel het bewustzijn over het thema radicalisering te verhogen, vinden we bijvoorbeeld ook terug bij gemeenten waar de gemeentelijke ambtenaar bij de dienst

⁹⁷ Gemeenten A, D, E, F, G, J, K, L en N.

⁹⁸ Vlaamse Gemeente F, interview, januari 16, 2018.

⁹⁹ Gemeenten C, H, I, M, en O.

¹⁰⁰ Waalse gemeente I, 2018.

preventie en veiligheid is aangesteld.¹⁰¹ Net zo goed werkt de dienst integratie en diversiteit van de Vlaamse gemeente C. nauw samen met de politie.

Het zijn dus de interne organisatie van de gemeentediensten of de subsidiekanalen van de federale overheid, gemeenschappen en gewesten die bepalen of radicalisering binnen de dienst interne veiligheid of samenleving valt. Het bovenstaande citaat uit de gemeente I. toont hoe ook de expertise die aanwezig is binnen een gemeente bepalend kan zijn. Beleidsstructuren bepalen zo, meer dan een inhoudelijke keuze, de lokale aanpak van radicalisering te institutionaliseren. Hierdoor komt deze keuze voor veel ambtenaren als arbitrair over. Ze linken dit vooral met de aanwezigheid van middelen in bepaalde departementen en de aanwezigheid van subsidies. Zo vertelt de ambtenaar van de Waalse gemeente J.:

Interviewer: Waarom de keuze voor de preventiedienst en niet voor sociale cohesie?

Respondent J.: De eerste nationale maatregelen plaatsen de deradicaliseringsambtenaren overal binnen de preventiediensten. De Waalse Gemeenschap heeft in hun 'plan radicalisme' middelen voorzien voor gemeenten via sociale cohesie en ook voor steden zoals J. via het grootstedenbeleid. Daarom konden wij geen project indienen op het thema sociale cohesie. Veel van de gemeenten die dat wel konden, hebben ook geen preventieplan, die zitten meer in het interculturele, de aanpak van polarisering enz. Maar ze werken minder proactief naar radicale jongeren toe. Eigenlijk was dat geen keuze. Er was een institutionele vraag om daarop in te zetten en die zien gewelddadig radicalisme als een probleem voor stedelijke veiligheid. En daarom zit dat dan ook op het niveau van de preventiedienst.¹⁰²

De beschikbare financiële ruimte, de grootte van de gemeente en de dienst waarbinnen een ambtenaar functioneert, zijn dus bepalend voor de manier waarop een deradicaliseringsambtenaar zijn of haar opdracht concreet invult. De Waalse gemeente H. vat dat takenpakket samen als het ABC van hun deradicaliseringsbeleid:

De A van Aanspreekpunt voor de verschillende vragen. De B van Bruggenbouwers, dat zijn eigenlijk alle relaties met verschillende partners, ook met gemeenschappen in H., met sport, het interim circuit dat gaat ook nu een focus worden. En daarnaast ook C van Coördinatie, dus die regierol is dan voor mij om die partnertafels te organiseren, om het LIVC te organiseren.¹⁰³

¹⁰¹ Gemeenten G. en J.

¹⁰² Waalse gemeente J., 2018.

¹⁰³ Vlaamse gemeente H., 2018.

In de volgende kaders werken we deze drie functies, die ook bij ambtenaren in andere bevraagde gemeenten terugkeren, verder uit.

1

AANSPREEKPUNT:

Deze functie benadrukt de rol van de deradicaliseringsambtenaar als het lokale aanspreekpunt voor vragen of signalen rond radicalisme. Weinig ambtenaren beschouwen zichzelf als het belangrijkste publieke aanspreekpunt voor individuele burgers, omdat er ‘groene lijnen’ of publieke nummers en websites bestaan (de Vlaamse opvoedingslijn en het groen nummer van de CAPREV). Toch krijgen de ambtenaren via veel verschillende wegen individuele getuigenissen en bezorgdheden, omdat ze als brugfiguur worden gezien door burgers, de burgemeester¹⁰⁴ of de politie.¹⁰⁵

De opvolging van deze meldingen hangt sterk af van de bestaande lokale structuren en diensten en de manier waarop de LIVC-R is georganiseerd. De preventieambtenaar van de Vlaamse gemeente D. haalt aan alle meldingen “intern te kunnen oplossen” via het gemeentelijk begeleidingsproject, een project dat is gericht op de intensieve begeleiding van jongeren die in contact komen met de politie. Wanneer zo’n begeleidingsproject niet bestaat, is de opvolging van binnenkomende meldingen minder vanzelfsprekend. Ambtenaren beschikken immers meestal noch over de ruimte, noch over de middelen. Ze plaatsen daarom de eindverantwoordelijkheid voor de opvolging van een casus bij lokale socio-preventieve partners.

De ambtenaar van Vlaamse gemeente C. geeft aan hoe signalen rechtstreeks tot bij haar komen door burgers die de gemeentedienst mailen of via signalen van het CLB, het OCMW en het CAW. Deze ambtenaar wijst echter ook op de onduidelijkheid rond de opvolging van en de eindverantwoordelijkheid over binnenkomende meldingen:

Interviewer: Hoe gebeurt de aanmelding van individuele cases?

Respondent C.: Heel divers. Het is maar net wie een signaal heeft, wie twijfelt, wie wantrouwen heeft, wie zich zorgen maakt. Dat kan een ouder zijn, een ouder kan tot bij mij komen. Dat kan vanuit de gemeenschappen zijn, maar dat kan ook vanuit school, politie, staatsveiligheid, dat maakt eigenlijk niet uit.

Interviewer: Dus je bent ook een individueel aanspreekpunt?

Respondent C.: Ja. Dus ze kunnen bij mij eigenlijk voor alles terecht. Alleen het is de bedoeling dat de professionals zelf casemanager blijven. Dus ze blijven verantwoordelijk voor de persoon die ze zelf eventueel aanmelden. En pas na casusoverleg, dus na zo’n partnertafel, wordt er met partners besloten wat er met die informatie gaat gebeuren, wie welke taak op zich neemt en of dat het iets is wat repressief ook opgevolgd gaat moeten worden. En dan wordt daar dus ook afgestemd of die link naar het LIVC gelegd wordt of niet.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Vlaamse gemeente D., interview, december 12, 2017.

¹⁰⁵ Vlaamse gemeente F., 2018.

¹⁰⁶ Vlaamse gemeente C., interview, december 7, 2017.

BRUGFIGUUR:

Als brugfiguur staan ambtenaren het dichtst bij de ‘doelgroep’ van het deradicaliseringsbeleid. Ze nemen namelijk zelf, of in team, de rol op van jeugd- of buurtwerker en zetten zo preventieve projecten op. De Vlaamse gemeente C. stelt bijvoorbeeld met projectsubsidies een jeugdwerker aan die laagdrempelige activiteiten opzet om het vertrouwen van (specifiek moslim) jongeren in de gemeente te winnen.¹⁰⁷ In andere gemeenten, zoals de Vlaamse gemeente L., bestaan er reeds projecten die inzetten op jongeren (de aanwezigheid van een straathoekwerker op sport- en speelpleintjes) of culturele uitwisseling (een jaarlijkse interreligieuze dag waarbij o.a. een moskee en een tempel de deuren open zetten). Die bestaande projecten dragen volgens de preventieambtenaar bij aan de aanpak van radicalisering.

De functie van brugfiguur plaatst lokale ambtenaren echter ook in een lastig parket. De dubbele rol om vertrouwensfiguur te zijn en tegelijkertijd informatie door te spelen naar relevante kanalen (zoals de politie) wordt vaak als een bron van conflict en tegenstrijdigheden ervaren. Het plaats de ambtenaren als brugfiguur immers in een lastig parket wat betreft het contact met hun doelgroep. Vragen die sociaal werkers zich stellen rond beroepsgeheim en het opbouwen van vertrouwen spelen hier ook mee.¹⁰⁸ De preventieambtenaar van de Vlaamse gemeente L. geeft aan hoe één van haar collega's die ook rond het thema radicalisering werkt, om die reden op een andere locatie werkt:

*De straathoekwerker [collega van de ambtenaar] maakt deel uit van het team van de preventiedienst, maar zijn bureau is fysiek niet bij ons. We hebben een nauwe samenwerking met de politie, die heel goed loopt, ook qua beroepsgeheim, we kunnen veel delen, ook al gaat dat misschien eigenlijk ons boekje te buiten, zonder dat dat slecht loopt. Voor de straathoekwerker is dat goed om te weten, maar hij gebruikt die functie minder, hij distantieert zich daar wat van. Hij zit daarom niet mee in het preventiehuis, dat zou een fout contact zijn.*¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vlaamse gemeente C., 2017.

¹⁰⁸ Peeters, J. (2016, september 22). Beroepsgeheim in tijden van terreur. *Sociaal.net*. Geraadpleegd op 20 november 2017 via <https://sociaal.net/ opinie/ beroepsgeheim- tijden- terreur>; Vandemeulebroucke, M. (2016, november 30). Le- vée du secret professionnel: vers un “flicage généralisé”? *Alter Echos*. Geraadpleegd op 9 januari 2018 via <https://www. alterechos.be/ levee- du- secret- professionnel- vers- un- flicage- generalise>; Vanden Bussche, S. (2018, juli 18). Jeugd- werk vreest nieuwe antiradicaliseringscellen. *Apache*. Geraadpleegd op 7 september 2018 via <https://www.apache. be/ 2018/ 07/ 18/ livc/ ?sh=9aa418f91d8e22d5f12cf-997090934>; Vankersschaever, S. (2017, november 14). Zwijgen en praten, in eer en geweten. *De Standaard*. Geraadpleegd op 7 september 2018 via http://www.standaard.be/cnt/ dmf20171114_03185684.

¹⁰⁹ Vlaamse gemeente L., interview, februari 27, 2018.

COÖRDINATIE:

De coördinatiefunctie is essentieel voor het uitzetten van een lokale aanpak rond radicalisering. De bevoegde ambtenaar moet lokale partners, zoals het OCMW, het CLB en jeugdwerkers, betrekken om de aanpak van radicalisering lokaal te verankeren. Dit doen de ambtenaren o.a. door deze organisaties te laten participeren aan het LIVC. Deze coördinatiefunctie is essentieel voor zowel steden met een voltijdse deradicaliseringsambtenaar (of zelfs een team van ambtenaren) als kleinere gemeenten waar radicalisering deel uitmaakt van een breder takenpakket. Vanuit deze functie kunnen ambtenaren immers lokale partners aanspreken en aansturen. Omwille van de beperkte financiële ruimte, maar ook omdat deze organisaties reeds gekende en dus vertrouwde partners zijn van het lokale beleid, verkiezen gemeentebesturen het versterken van een bestaand middenveld boven het aantrekken van nieuwe partners. Zo vertelt de ambtenaar van de Vlaamse gemeente H.: “Nu er is een sterke eerste lijn, dat is ons uitgangspunt. Dus in plaats van opnieuw een eerste lijn te gaan creëren is het sterker om bestaande partners daarin op te leiden, te betrekken en met hen af te spreken – in vertrouwen, want dat is daarin zéér, zéér belangrijk.”¹¹⁰

Zoals de ambtenaar van de Vlaamse gemeente H. aangeeft, is het element vertrouwen een erg belangrijk bindmiddel tussen de gemeentelijke ambtenaren en lokale organisaties onderling en hun doelgroepen. Ook hier geldt dus dat een te nauwe associatie met een repressieve aanpak hun professionele relatie met doelgroepen schaadt. De ambtenaar van de Waalse gemeente G., die als jeugdwerker werkt, benadrukt dat hij zich in de juiste positie bevindt om een samenwerking tussen lokale partners te bevorderen. Indien het initiatief voor een overlegplatform of een LIVC-R van de politie zou komen, zouden lokale partners veel minder snel toehappen. Zo geeft hij aan:

*De federale overheid verwacht dat de politie in een LIVC-R samenwerkt met preventieve partners, maar voor de politie zou het zeer moeilijk zijn om zoiets op te zetten en die partners te contacteren. In zoverre zelfs dat die organisaties, als je hen zegt, ‘jullie moeten samenwerken bij de LIVC-R’, zullen ze dat niet doen. Maar in onze regio hebben wij het werk eigenlijk voor de politie gedaan en al een platform gevormd.*¹¹¹

¹¹⁰ Vlaamse gemeente H., 2018.

¹¹¹ Waalse gemeente G., interview, januari 23, 2018.

Bezorgdheden en onrust

In de media en publieke debatten worden deze ambtenaren ‘deradicaliseringsambtenaren’ genoemd. Zelf gebruiken de ambtenaren deze term niet (altijd). De ambtenaar van de Vlaamse gemeente C. legt uit dat de titel van deradicaliseringsambtenaar voor onduidelijkheid zorgt:

Ik zit puur en alleen op dit preventieproject (...), maar dat wordt nog niet echt ingezien door de korpschef (...). Op dit moment loopt dat echt niet goed, ook niet met de burgemeester omdat zij vinden dat ik casussen had moeten opvolgen, terwijl ik geen casemanager ben en ook geen deradicaliseringsambtenaar, maar een projectmedewerker preventie. Dus dat is een, naar mijn idee, ander luik...¹¹²

Ten eerste zorgt de term voor onduidelijkheid omdat de focus van het takenpakket – zoals bijvoorbeeld partners begeleiden en individuele casussen opvolgen – niet duidelijk is afgebakend. Het feit dat de burgemeester en korpschef van een deradicaliseringsambtenaar verwachten dat die individuele casussen begeleidt, zorgt in gemeente C. voor wrijving. Deze bezorgdheid geldt ook voor de Franstalige ambtenaren die vaak als *référant.e radicalisme* worden aangesproken. Als *référant.e* worden zij als een duidelijk aanspreekpunt benaderd, maar het is niet in alle gemeenten duidelijk uitgemaakt of dit ook bijvoorbeeld individuele opvolgingen inhoudt.

Ten tweede ligt de term ‘deradicalisering’ onder vuur en is vaak het voorwerp van kritische reflecties (Fadil, 2017; De Backer et al., 2018). Niet alleen lokale maar ook bovenlokale stemmen vermijden de titel daarom liever. Tijdens de Commissievergadering van het Vlaams Parlement op 20 juni 2018 die handelde over het Vlaamse actieplan radicalisering gebruikte Liesbeth Homans¹¹³ dan ook de term ‘disengagement’ als alternatief.¹¹⁴ Internationaal geldt de term deradicalisering vooral voor die praktijken die inzetten op de terugkeerders en het omkeren van hun radicale gedachten. Ambtenaren die met een veel bredere set van praktijken werken, voelen zich daarom wellicht ongemakkelijk bij het gebruik van deze term.

Ten derde waarschuwen verschillende ambtenaren voor de averechtse effecten van deze titel op hun dagdagelijkse werking en hun vertrouwensrelatie met mensen op het terrein. De bezorgdheden en onrusten die in de volgende onderdelen aan bod komen, tonen hoe de verbinding met het thema radicalisering erg gevoelig is voor sociaal preventieve organisaties, zeker wanneer zij dicht bij kwetsbare doelgroepen staan. Voor ambtenaren die vanuit hun naam en functie verbonden zijn met dit thema betekent dit dat zowel hun vertrouwensrelatie met deze sociale partners als de rechtstreekse relatie met doelgroepen precair is. De titels die ambtenaren wel gebruiken hangen vaak af van hun positie in de bestuurlijke structuur, zoals bijvoorbeeld diensthoofd preventie en projectmedewerker samenleven thema radicalisering.¹¹⁵

¹¹² Vlaamse gemeente C., 2017

¹¹³ In 2018 Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

¹¹⁴ Vlaams Parlement, Commissie van de bestrijding van gewelddadige radicalisering (2018, juni 20). *Verslag van de gedachtewisseling over de tweede voortgangsrapportage van het geactualiseerde actieplan van de Vlaamse Regering ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering*, 1668, 1. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1263810>.

¹¹⁵ Zie interviewlijst Annex I.

De Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC-R): Lokaal overleg

De Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC-R) zijn een lokaal (per gemeente of politiezone) georganiseerd overlegmoment en hebben tot doel om informatie uit te wisselen over de personen die op de lijst Foreign Terrorist Fighters¹¹⁶ staan. In 2015 werden de gemeentebesturen in de Ministeriële omzendbrief aan de gemeenten met betrekking tot de aanpak van de Foreign Terrorist Fighters van 21 augustus 2015 (hierna: Omzendbrief 21/08/2015)¹¹⁷ al aangeraden een LIVC op te richten, zonder dat dit evenwel een verplichting was. De specificering Radicalisme werd toen nog niet toegevoegd. Deze verdere specificatie komt er wel met de Wet van 30 juli 2018 betreffende de oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme¹¹⁸ en de Ministeriële Omzendbrief aan de gemeentebesturen van 22 mei 2018 betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten¹¹⁹ (hierna: Wet van 30/07/2018 en Omzendbrief van 22/05/2018).

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van een LIVC-R ligt bij de gemeentelijke overheid en specifiek bij de burgemeester. Naast de burgemeester is er ook steeds een bevoegd ambtenaar van de gemeente aanwezig. Die zal meestal de facto de LIVC-R organiseren (zie hierboven de coördinatiefunctie). De aanspreekfunctie en brugfunctie stellen deze ambtenaren in de mogelijkheid informatie over projecten en dossiers aan te dragen vanuit contacten met individuele burgers of via sociale organisaties. Daarnaast omvat de oprichting van dit overleg de duidelijke opdracht om samen te werken met de lokale politie. Omdat iedere politiezone sinds de Omzendbrief van 21/08/2015 over een *information officer* radicalisering beschikt, wordt deze persoon vaak vanuit de lokale politie aangeduid als partner voor een LIVC-R. Deze *information officer* vormt de verbinding tussen de LIVC-R en het LTF. De politie kan dus informatie aanbrengen die in het LTF met hen gedeeld werd door de veiligheidsdiensten en vanuit rechtstreekse signalen van burgers of eigen onderzoek. Ten slotte kan de federale regelgeving volgens hun bevoegdheid de deelname van sociale actoren niet verplichten, maar ze vragen gemeenten wel met hen samen te werken. De Omzendbrief van 22/05/2018 beschrijft de bijdrage van deze partners als volgt:

Actoren die vanuit hun functie een bijdrage kunnen leveren aan een geïndividualiseerde casusgerichte opvolging op lokaal niveau van personen in een radicaliseringsproces. (schoolgemeenschappen, CLB's, sociale dienst van de OCMW's, ziekenhuizen, bemiddelingsdiensten, begeleidingsdiensten voor minderjarigen, VDAB en werkwinkels, CAW's, ...).¹²⁰

¹¹⁶ FOD Binnenlandse Zaken en FOD Justitie (2018, april 23). Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, *Belgisch Staatsblad*, 20 mei 2018 (numac: 2018012192). Geraadpleegd via <http://www.etaamb.be/nl/2018012192.html>. Deze lijst bestaat in de vorm van een databank die een samenwerking is tussen de FOD Justitie, de federale politie en het OCAD. Zij voegen personen toe op deze lijst en graderen hen in vijf mogelijke categorieën. De informatie over deze personen komt op de arrondissementeel georganiseerde Lokale Task Force vanuit deze federale diensten en wordt aangevuld met informatie vanuit de Lokale Integrale Veiligheidscellen.

¹¹⁷ Omdat de omzendbrief een intern document betreft, hebben we hier geen directe toegang toe. De informatie over de omzendbrief is gebaseerd op gesprekken met stakeholders en lokale ambtenaren enerzijds en publieke teksten anderzijds (Depla, 2017; Jambon, 2015).

¹¹⁸ Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *Belgisch Staatsblad*, 14 september 2018 (numac: 2018031809).

¹¹⁹ Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie, 2018.

¹²⁰ Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie, 2018, p. 6.

Hoeveel LIVC-R's zijn er?

Hoewel de initiële Omzendbrief 21/08/2015 de oprichting van een LIVC niet als dwingend stelde, volgden heel wat gemeenten dit advies. Er zijn echter grote regionale verschillen. In Vlaanderen richtte een grote meerderheid van de gemeenten een LIVC-R op (254 van de 285), terwijl veel minder Waalse gemeenten dat deden (74 op 181).¹²¹ De gelijklopende CD&V-NV-A-Open-Vld aanwezigheid in de Vlaamse- en federale regering verklaart deels de verhoogde regionale druk om in Vlaanderen een LIVC-R op te richten. In Wallonië verklaart o.a. de onevenwichtige samenstelling van de verschillende regeringen (PS en CDH zitten niet in de federale regering) dan weer dat de federale omzendbrief niet naadloos werd opgevolgd. Daarnaast zorgt de splitsing tussen het gewest en de gemeenschap in Franstalig België voor een meerduidige aansturing van de lokale besturen (bevoegdheid van het Waalse Gewest) en de sociale partners (bevoegdheid van de Franstalige Gemeenschap). De opdeling van deze bevoegdheden tussen verschillende beleidsniveaus leidt er bovendien toe dat het vertrouwen tussen politie en sociale partners minder groot is.¹²² In Brussel maakten de gemeentelijke Preventie- en Buurtplannen en de bijhorende subsidie de oprichting van een LIVC-R afdwingbaar, waardoor alle gemeenten over een LIVC-R beschikken. Tot slot zijn er in de Duitstalige Gemeenschap twee gemeenschappelijke LIVC-R's die rechtstreeks worden begeleid door een ambtenaar van de gemeenschap.¹²³

Het aantal operationele LIVC-R's in België is moeilijk in te schatten. De FOD Binnenlandse Zaken, die het aantal opgerichte LIVC-R's bijhoudt,¹²⁴ waarschuwt dat deze gegevens niet altijd accuraat zijn.¹²⁵ **Uit ons onderzoek blijkt dat er een zeer grote verscheidenheid bestaat in de manier waarop lokale besturen de oproep tot het oprichten van een LIVC-R interpreteren.** We beschikken echter niet over de juiste gegevens van het totale aantal LIVC-R's of hoe verspreid en vaak voorkomend die zijn. De onderstaande voorbeelden vormen daarom noch een exhaustieve lijst, noch een representatieve selectie. Ze geven wel bestaande praktijken weer.

Ten eerste zijn er gemeenten die bijvoorbeeld formeel een LIVC-R hebben, maar die niet meer laten samenkomen.¹²⁶ Ten tweede zijn er situaties waarin partners wel samenkomen, maar niet onder de structuur van een LIVC-R.¹²⁷ Ten slotte zijn er gemeenten die over een LIVC-R beschikken, maar dat (nog) niet hebben doorgegeven aan de FOD Binnenlandse Zaken.¹²⁸ Bovendien kiezen verschillende gemeenten er voor geen LIVC-R op te richten, omdat ze niet geloven dat er voldoende vertrouwen kan worden opgebouwd tussen de politie en sociale partners¹²⁹ of er te weinig

¹²¹ FOD Binnenlandse Zaken. (z.d.). *Overzicht LIVC-R - Aperçu des CSIL-R* [Google Maps]. Geraadpleegd op 7 maart 2019 via <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1532paTDsOu9XiYWJ9kDxZr53PS8>.

¹²² Federale ambtenaar FOD Binnenlandse Zaken, 2017; Franstalige ambtenaren team CAPREV, 2017; Waalse gemeente G., 2017.

¹²³ Ambtenaar Duitstalige Gemeenschap, 2018.

¹²⁴ FOD Binnenlandse Zaken, z.d.

¹²⁵ Federale ambtenaren FOD Binnenlandse Zaken Interviews, oktober 12 en 25, 2017.

¹²⁶ Waalse gemeente I., 2018.

¹²⁷ Waalse gemeente G., 2018.

¹²⁸ Vlaamse gemeente L., 2018.

¹²⁹ Waalse gemeente G., 2018.

concrete casussen zijn om op te volgen.¹³⁰ Volgens het nieuwe wettelijke kader van 2018 is de oprichting van een LIVC-R verplicht. In de praktijk kunnen gemeenten, zoals de Waalse gemeente I., die over onvoldoende casussen beschikken, de LIVC-R echter nog steeds in 'slaapstand' brengen waardoor er de facto geen LIVC-R bestaat.

Motivaties voor het oprichten van een LIVC-R

Niet alleen de invulling maar ook de redenen om een LIVC-R op te richten kunnen van gemeente tot gemeente verschillen. De combinatie van bovenlokale incentives, individuele casussen, het maatschappelijk debat en lokale bezorgdheden zijn daarbij vaak doorslaggevend. Het volgend onderdeel gaat dieper in op deze lokale motivaties en toont hoe deze de keuze om bepaalde lokale organisaties al dan niet te betrekken, zullen beïnvloeden. De interviews waarop we deze analyse baseren en de informatie over de samenstelling van de LIVC-R, dateren van voor de vernieuwde wet en omzendbrief van 2018.

Een eerste reden om een LIVC-R te organiseren heeft te maken met de **ervaren noodzaak aan samenwerking rond concrete individuele cases**. De 'voorlopers' die al federale subsidies ontvingen voor 2015, evenals een aantal kleinere steden of gemeenten, zagen in het vertrek van Syriëstrijders een concrete aanleiding om ad-hoc overlegmomenten te organiseren, nog voor het bestaan van de LIVC's.

Hierbij volgt een LIVC-R het voorbeeld van gelijkaardige overlegmomenten of 'partnertafels' die bestaan rond andere casussen zoals spijbelen en drugsgebruik. In deze ad-hoc overlegmomenten worden partners samengebracht in functie van een welbepaalde individuele casus, zoals o.a. de school en het CLB bij een minderjarige, de VDAB bij een werkzoekende en het OCMW wanneer de betrokkene daar cliënt is. Het aantal partners wordt dus bepaald door de individuele casus en breidt zelden uit naar bijvoorbeeld alle scholen in een gemeente. De politie is hierbij niet noodzakelijk een partner, tenzij er sprake is van criminele feiten.

In sommige gemeenten blijven deze geïndividualiseerde partnertafels bestaan om (bepaalde) individuele dossiers op te volgen, naast een algemeen LIVC-R waaraan een bredere groep sociale organisaties deelneemt. Hierop zullen algemene projecten besproken worden of wordt er beperkte informatie gedeeld over de lopende casussen. In dit geval bestaan er meerdere overlegstructuren naast elkaar.

Een voorbeeld van zo'n parallelle en veelzijdige aanpak vinden we in de Vlaamse gemeente C. Hier worden individuele casussen – die rechtstreeks bij de ambtenaar of via sociale partners worden aangemeld – eerst besproken op een partnertafel. Zo wordt met de aanmelder(s) gekeken naar de relevante partners om deze casus preventief op te volgen. Bovendien beslist de partnertafel of deze casus ook moet worden voorgelegd aan de LIVC-R. Een doorverwijzing naar de LIVC-R betekent immers een keuze voor een meer repressieve aanpak, aangezien deze bestaat uit de deradicaliseringsambtenaar, de burgemeester en de korpschef. Naast dit partneroverleg en de LIVC-R voelt de deradicaliseringsambtenaar de nood voor een breder preventief overleg dat geen

¹³⁰ Waalse gemeente I., 2018.

individuele casussen bespreekt, maar wel wordt gekeken naar o.a. jeugdwerkprojecten of vormen die het thema radicalisering breder kunnen benaderen. Alle scholen, de VDAB, het CAW, het OCMW, de jeugddienst, de sportdienst, de lokale politie, de wijkwerking en ook de burgemeester en schepenen van C. zijn op dit brede platform vertegenwoordigd. Dit laatste overleg gaat dus veel breder dan de partnertafels (waarop enkel direct betrokken actoren aanwezig zijn) en de formele LIVC-R (waarop geen preventieve partners aanwezig zijn). Zo geeft de ambtenaar aan:

Ik ga dan met partners, waarvan ik weet dat die betrokken zijn, rond de tafel zitten en we kijken welke partners nog meer benaderd zouden moeten worden, die we nog moeten leren kennen. Dan wordt er een tweede partnertafel georganiseerd en dan gaan we kijken oké wat kunnen we voor die jongere of zijn situatie of zijn gezin betekenen. Dus wij hebben een lokaal platform dat meer informatief is op dit moment, het globale. We hebben het LIVC wat vooral namelijk repressief is. En we hebben de partnertafels die ad-hoc georganiseerd worden bij casusoverleg.¹³¹

Een LIVC-R kan verder opgericht worden vanuit een **breder bezorgdheid rond het thema radicalisering** die voortkomt uit brede bezorgdheden over aanwezige doelgroepen in de gemeente (bijvoorbeeld signalen uit het jeugdwerk over een toegenomen religiositeit bij jongeren) of een reactie is op de publieke debatten – en de sterke invloed van de aanslagen op Charlie Hebdo en in Parijs. Zulke overlegmomenten zijn meestal duurzamer, omdat ze zich niet beperken tot een individuele casus. In Waalse gemeente J. zetten de bezorgdheden van de jeugd- en buurtwerkers over een toenemende religiositeit en polarisatie de ambtenaar aan om partners samen te brengen. Terwijl in de Vlaamse gemeente C. het overleg rond individuele casussen op partnertafels de noodzaak voor een breder overleg aanstuurt.

Verder zien we dat **reeds bestaande samenwerkingsverbanden of overlegplatforms worden omgedoopt tot een LIVC-R**. Vaak leidt dit ook tot een meer duurzame uitwisseling van gegevens, omdat de LIVC-R een onderdeel is van een reeds langer lopend initiatief, zoals bijvoorbeeld een regelmatig overleg met de zorgsector in de gemeente. De Omzendbrief van 21/08/2015 is vaak een aanleiding om een bestaand platform om te dopen tot een LIVC-R.

De Waalse gemeente G. en de Brusselse gemeente O. hebben beide, bijvoorbeeld, een bestaand breed overleg omgevormd tot LIVC-R. Door de aanwezigheid van de politie in dit overleg willen sociale organisaties hierin echter geen individuele dossiers bespreken. In de Vlaamse gemeente L., daarentegen, worden zowel individuele casussen als bredere bezorgdheden of signalen gedeeld tussen de politie en sociale partners op het zorgoverleg dat ze omvormden tot een LIVC-R:

Het OCMW, hun woonbegeleider, de wijkagent, de huisvestingsambtenaar en wij komen daar samen. Omdat de samenstelling van de groep hetzelfde zou zijn, hebben we dat nu LIVC gedoopt. Om de twee maanden komen we samen om multidisciplinair een aantal problemen te bespreken. Meestal gaat het om individuele casussen. Hoe we mensen kunnen verder helpen. We hebben hier ook een nieuw onderdeel ingebracht voor signalen uit het veld in het kader van radicalisering. (...) Met de scholen hebben we een vergelijkbaar overleg via de politie. Drie keer per jaar komen zij samen, dat kan over verschillende thema's gaan. Dit thema komt ook altijd aan bod, of er signalen

¹³¹ Vlaamse gemeente C., 2017.

*of ongerustheden zijn. Ze moeten natuurlijk niet drie maanden wachten, bij de politie is er iemand die specifiek rond radicalisering bezig is. Die is heel aanspreekbaar voor scholen.*¹³²

Andere bestaande overlegstructuren kunnen ook blijven bestaan zonder dat ze worden omgedoopt tot een LIVC-R, al worden die overlegstructuren eveneens (gedeeltelijk) gebruikt om radicalisering te bespreken. Dat is het geval in meerdere gemeenten¹³³ om zo het aantal partners bij de LIVC-R te beperken omdat dit anders te uitgebreid wordt om individuele casussen te bespreken. Ten slotte is het mogelijk dat de **politie zelf het initiatief neemt om een LIVC-R op te starten** en daarbij lokale partners te betrekken. De Omzendbrief van 22/05/2018 moedigt kleinere gemeenten met een beperkt aantal individuele casussen aan om op het niveau van de politiezone samen te werken. De *information officer* van de Vlaamse politiezone B., waaronder ook de bevroagde Vlaamse gemeente F. valt, beschouwt deze samenwerking als een kans om het preventief aspect van het politiewerk te benadrukken:

*Onze korpschef die eigenlijk vrij sterk op de bal speelt qua gemeenschapsgerichte politiezorg – excellente politiezorg¹³⁴ – heeft samen met mij beslist om een opvolging in gang te zetten en zo snel mogelijk vertrouwensbanden te creëren. Daarvoor ben ik naar de moskee toe gestapt en ik heb daar een ongelooflijk goede band mee gekweekt om daar samen projecten mee te starten. (...) Dus ik weet niet of je het een beetje voelt, maar het project is eigenlijk niet gestart vanuit een bestrijding, maar vanuit voorkomen. (...) Dan krijg je met de fusie [van de politiezone B.] de samenstelling en de oprichten eigenlijk van een voor de tijds zeer revolutionair LIVC. Waarin we een structuur hebben bepaald, met het volgende: dus een LIVC bij ons bestaat uit drie burgemeesters, drie mensen van de administratie van de stad of de gemeente en twee mensen van de politie en één secretaris. Dat is eigenlijk de cel, de strategische cel.*¹³⁵

In de praktijk zal er steeds een **combinatie van motivaties** de aanleiding geven tot het oprichten van een LIVC-R. In één van de ondervraagde Waalse gemeenten J. vormde, ter illustratie, het vertrek van Syriëstrijders en de opdracht van de federale overheid om hierop in te spelen de aanleiding voor de aanstelling van een deradicaliseringsambtenaar. De ambtenaar geeft aan dat het probleem van de Syriëstrijders niet groot is in de stad of in de regio, al vangt hij wel onrustwekkende signalen op van jeugd- en buurtwerkers. Radicalisering onder moslimjongeren en de maatschappelijke polarisatie en uitsluiting van jongeren zorgen voor een lokale dynamiek die het volgens de ambtenaar noodzakelijk maakt om een werking rond radicalisering op te zetten. De signalen van het lokale middenveld zijn dus een directe aanleiding om sociale partners samen te brengen in de gemeente J. Zo verklaart de ambtenaar:

Ik ben hier in oktober 2014 aangesteld. Toen was het idee om een aanprekpunt te hebben over dit thema. (...) Dat was een vraag [van de FOD Binnenlandse Zaken] aan de grotere steden om op radicalisme in te zetten. Toen was er de context van jongeren die naar Syrië vertrokken. Wij werden daar ook met geconfronteerd. (...) Vanuit J. en de provincie zijn er enkele jongeren vertrokken. De

¹³² Vlaamse gemeente L, 2018.

¹³³ Gemeenten A, B, F, C, J, en L.

¹³⁴ Federale Politie. (2019). *Excellente-politiezorg*. Geraadpleegd via <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/geïntegreerde-politie/excellente-politiezorg>.

¹³⁵ Vlaamse politiezone B, interview, december 5, 2017.

situatie is niet te vergelijken met Antwerpen, Vilvoorde of Molenbeek, maar we hebben er toch enkelen in de omgeving gehad. We zijn ermee geconfronteerd, het fenomeen is er, maar niet erg doorgedreven, niet in grote getalen. (...) We hebben een intern onderzoek gedaan naar de parameters van Foreign Terrorist Fighters. Wat we toen hebben gemerkt, is hoe op het terrein in bepaalde wijken de jeugdwerkers werden geconfronteerd met jongeren die een radicale islamitische ideologie hebben en die Daesh verheerlijken. Nu is het altijd moeilijk te zeggen wat overtuiging en wat provocatie is. Maar we zien een ideologie die op verschillende plaatsen terugkeert. We zagen ook dat voor sommige groepen jongeren – het gaat om een minderheid – hun religieuze identiteit erg belangrijk wordt, hun belangrijkste identiteit. Jeugdwerkers vertelden ons dat ze twintig jaar geleden met jongeren werkten en nu met religieuzen. Dat is ook een probleem voor het samenleven, want vanaf dat het religieuze in de wijk een rol gaat spelen vormen er zich problemen. We krijgen ook een parallel probleem van polarisatie, van de opkomst van racisme in bepaalde wijken. Bepaalde mensen – een minderheid – gaan iedere gemeenschap met bepaalde kwetsbare groepen afwijzen. Tegelijkertijd heb je meer confrontaties en dat zal het werk van ronselaars bij jongeren vergemakkelijken. Dat is wat zich voordoet in J. (...) En om daarop in te spelen hebben we eigenlijk heel snel al in oktober 2014 een werkgroep opgestart, het intersectoraal preventief overleg radicalisme. Dit zal belangrijk zijn voor onze aanpak. Daarin zitten personen uit verschillende belangrijke sectoren, jeugdwerk, scholen, interculturele organisaties, integratie en ook de federale en lokale politie. Het doel hiervan is om te overleggen, samen te zitten en informatie uit te wisselen over onze globale situatie, maar ook middelen en expertise samen te leggen.¹³⁶

Het voorbeeld van J. leert hoe federale maatregelen – in dit geval een subsidie en oproep om in te zetten op het thema radicalisering – een belangrijke aanmoediging vormen. Al toont het ook hoe ambtenaren vooral de lokale dynamieken aanhalen als directe aanleiding om lokale partners aan te spreken en in te zetten op radicalisering. Dus dit onderdeel toont aan dat de redenen om in te zetten op radicalisering lokaal erg verschillend zijn en dat die redenen ook een invloed hebben op de samenstelling van de LIVC-R.

De verschillende ‘tafels’ van een LIVC-R

Zoals de vorige paragraaf aantoont is de samenstelling van de LIVC-R erg uiteenlopend. Niet alleen de deelnemende partners variëren, maar ook de agenda van het overleg verschilt van gemeente tot gemeente. Voornamelijk rond het al dan niet bespreken van individuele casussen bestaan er belangrijke lokale verschillen. De nieuwe Omzendbrief van 22/05/2018 laat hiervoor ruimte en onderscheidt daarom een ‘strategische’ en een ‘operationele’ tafel:

Een LIVC-R kan uit 2 overlegplatformen, genaamd tafels, bestaan: een strategische en een operationele tafel. De operationele tafel is de minimumvereiste en tegelijk ook de essentie van het verhaal. De strategische tafel is een optioneel gegeven. Deelnemers kunnen verschillend zijn per stad/gemeente, dit afhankelijk van de lokale noden en behoeften van elke stad/gemeente. Bovendien dient ook de nodige flexibiliteit aan de dag gelegd te worden voor de samenstelling van elke tafel in een stad/gemeente. Zo zal niet elke samenkomst van een bepaalde tafel steeds dezelfde samenstelling vereisen. De strategische tafel stuurt de operationele tafel aan en ziet erop toe dat

¹³⁶ Waalse gemeente J., 2018.

¹³⁷ Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, & Minister van Justitie, 2018, , pp. 3-4.

deze goed functioneert. Dat betekent onder meer de juiste mensen rond de operationele tafel krijgen, met de juiste ingesteldheid. De burgemeester speelt dan ook een belangrijke rol in deze strategische tafel. De operationele tafel staat in voor het feitelijke casemanagement.¹³⁷

Dit onderscheid sluit aan op de bestaande praktijk in sommige gemeenten¹³⁸ die hun LIVC-R opsplitsen in twee overlegmomenten. Op een eerste breed overleg bespreekt een grotere groep lokale partners de algemene aanpak van radicalisering en hebben ze het bijvoorbeeld over lokale projecten. Een tweede overleg in beperktere kring (bv. politie, burgemeester en verantwoordelijke ambtenaar) neemt de individuele casussen door.

De Omzendbrief van 22/05/2018 schuift de **operationele tafel die instaat voor de opvolging van individuele casussen** naar voren als de belangrijkste taak voor een LIVC-R. Wanneer er geen casussen te bespreken zijn, laat deze omzendbrief nu ook de vrijheid om een LIVC-R in 'slaapstand' te brengen. Daarmee maakt deze omzendbrief de bespreking van individuele casussen expliciet tot de voornaamste taak van de LIVC-R. Wanneer deze aanleiding er niet is, is er immers geen noodzaak voor een LIVC-R.

In de manier waarop individuen worden opgevolgd bestaan er grote verschillen, o.a. tussen de juridische casussen (zoals de personen op de lijst Foreign Terrorist Fighters) die onder de verantwoordelijkheid vallen van de politiediensten en de preventieve casussen waar geen juridisch kader voor bestaat. Wanneer er dus geen duidelijke juridische grond is om een persoon op te volgen, blijft deze casus veelal in handen van die diensten die al betrokken waren, zoals het CLB, het OCMW en het CAW. Het is niet zo dat er dan noodzakelijk extra expertise wordt ingezet voor deze casussen. De vraag wat opvolging inhoudt – een deradicaliseringstraject, een begeleiding op school, deze persoon 'in het oog houden' – hangt dus wellicht af van de persoon en van de dienst die hem of haar opvolgt.

In de Waalse gemeente K. zijn er weinig concrete casussen die de LIVC-R bespreekt. Wanneer die er wel zijn, gaat het om mensen die het grondgebied van de gemeente al hebben verlaten, waardoor het voor de gemeente niet meer nodig of mogelijk is hen op te volgen. De ambtenaar geeft niet aan wat er zou gebeuren als deze personen terugkeren. In het doorgeven van signalen vertrouwt de ambtenaar sterk op haar collega's die rechtstreeks in contact staan met de bevolking, o.a. loketbedienden, de dienst wonen en maatschappelijk werkers van het OCMW. Ze geeft bovendien aan dat een LIVC-R niet de enige manier is waarop deze diensten informatie kunnen uitwisselen over individuele casussen, maar dat ook informele contacten hiertoe kunnen bijdragen:

Wij hebben drie formele casussen gehad, maar die bevonden zich al niet meer op ons grondterrein. Die werden door de politie opgevolgd. (...) Onze manier van werken is nu dat als iemand zich zorgen maakt en in zijn werk wordt geconfronteerd met iemand waarover ze zich zorgen maakt dat die zich in een radicaliseringsproces bevindt, geeft die dat door aan hun diensthoofd. Die deelt dat dan op het LIVC als de vraag niet zo dringend is. Is dat wel het geval dan geven ze dat meteen door aan mij of aan de politie. Maar eigenlijk hebben we zo nog maar één interventie gedaan voor het CLB van een school die bezorgd was over het gedrag van een jongere. Een van onze jeugdwerkers kende

¹³⁸ Gemeenten A, B/F. en J.

*deze jongere al en wist dat het ging om iemand die eerder te maken had met vragen rond identiteit, de pubertijd en rebels gedrag. Dat is zelfs niet bij mij gepasseerd. We hebben het er over gehad op het LIVC, maar verder is dat nooit gegaan.*¹³⁹

De Omzendbrief van 22/05/2018 laat de LIVC-R autonoom beslissen of ze naast de opvolging van individuele casussen ook het bredere preventieve beleid lokaal wensen af te toetsen aan een strategische tafel. Hoewel deze strategische invulling niet verplicht is, keert die wel bij alle bevroagde gemeenten terug en vinden gemeenten dit zelf een erg belangrijke functie van de LIVC-R. Soms is het doel van dit overleg de wijze waarop het bestaande beleid functioneert te evalueren en bij te sturen. In andere gevallen zet een strategische tafel nieuwe projecten uit. In principe wordt er geen individuele informatie gedeeld op de strategische tafel. In de praktijk toont bijvoorbeeld de aanpak in de Vlaamse gemeente L. dat op eenzelfde platform individuele dossiers en brede signalen rond radicalisering worden gedeeld. Hierbij is er mogelijk weinig controle over welke partner welke informatie heeft.

Er zijn voor gemeenten verschillende redenen om een onderscheid te maken tussen een operationeel en een strategisch LIVC-R. Een eerste reden heeft te maken met de confidentialiteit van individuele dossiers en de ethische bezwaren om een groot aantal partners toegang tot individuele dossiers te verlenen. Daarnaast is het praktischer om een operationele tafel tot een kleine groep te beperken: het laat toe regelmatig te overleggen en dossiers in detail te bespreken. De nieuwe Omzendbrief van 22/05/2018 vermeldt expliciet dat sociale partners betrokken moeten worden en geeft de gemeenschappen of gewesten de mogelijkheid om dat af te dwingen. Het is echter onduidelijk of dit geldt voor de LIVC-R als geheel – dus ook de strategische tafels of preventieve platformen – of enkel voor de operationele tafel. De volgende paragraaf gaat in op de bezorgdheden rond deze laatste richtlijnen.

Bezorgdheden en onrust

De partners die rond de tafel zitten bij de LIVC-R's zijn erg uiteenlopend, al gaat het vooral om organisaties en verenigingen die reeds langer in de gemeente werken. Zowel bij de individuele opvolging van casussen als bij het opzetten van projecten genieten lokale verenigingen vaak het vertrouwen. Daarenboven hebben niet alle gemeenten de middelen om nieuwe organisaties te betrekken bij lokale projecten. Liever zetten ze dan in op de expertiseverruiming van de eigen medewerkers (zie 'Vorming' op p.62). Door uiteenlopende sociale partners zoals OCMW-medewerkers, jeugd- en opbouwwerkers te betrekken bij het LIVC-R hopen gemeenten tot een lokaal verankerde en gedeelde aanpak van radicalisering te komen.

De volgende onderdelen gaan verder in op de lokale samenstelling en op de concrete organisatie van de LIVC-R aangezien daarin grote lokale variaties bestaan. Ambtenaren verklaren over **veel autonomie te beschikken in de organisatie van de LIVC-R**, iets wat in het geval van de ambtenaar van de Vlaamse gemeente H. als positief wordt gezien:

¹³⁹ Waalse gemeente K., interview, februari 7, 2018.

Het is eigenlijk in ons bestuur begonnen met die omzendbrief die wij kregen in augustus 2015 waarbij aan ons werd gevraagd om in samenwerking met de politie een LIVC op te starten. We hebben dat vertaald, dat waren redelijk algemene instructies rond het opzetten en opstarten van een LIVC – dat is achteraf ook een geluk gebleken – en we hebben daar lokaal een zo goed mogelijke aanpak proberen rond uit te werken. (...) Het goede is, we hebben een algemeen kader gekregen met zeer algemene krijtlijnen, maar wij hebben dat hier kunnen ombouwen naar een aanpak op niveau van H. die eigenlijk – hout vasthouden – redelijk goed werkt, want er is vertrouwen tussen al die partners en dat kan je ook niet in te veel structuren gaan gieten.¹⁴⁰

Het is echter belangrijk te onderstrepen dat de interviews, en de **vrijheid die de ambtenaren verklaren te kennen in de organisatie van de LIVC-R, dateren van voor de Omzendbrief van 22/05/2018 en de Wet van 30/07/2018**. Dit nieuw wettelijk kader is deels ook een antwoord op de kritiek dat er een gebrek aan coördinatie en transparantie is in de organisatie van en de informatiedeling binnen de LIVC's. Het maakt de oprichting van een LIVC-R in elke gemeente (of iedere politiezone) verplicht en biedt gemeentebesturen een wettelijk kader om administratieve ambtenaren, politie en sociale partners samen te brengen in een LIVC-R. Hun rollen worden in de Omzendbrief ook beperkt toegelicht.

Verschillende sociale partners wijzen echter op de nefaste aspecten van deze ontwikkelingen.¹⁴¹ Sociale organisaties worden immers gevraagd om radicalisering als thema op te nemen in hun werking, maar ook om samen met politie informatie te delen over leden van hun werking. Een van de bezorgdheden is dat de verstrengeling tussen de preventieve en repressieve aanpak op het lokale niveau ertoe zou leiden dat een veiligheidslens zich zou inschrijven in jeugd- en welzijnstema's. Dit zou tot een verdere verdachtmaking kunnen leiden van kwetsbare groepen op wie jeugd- en buurtwerkers zich richten (Fadil et al., 2019, p. 4).

Een andere bezorgdheid is de nieuwe federale wetgeving die een aanpassing van de wet op het beroepsgeheim omvat, de zogenoemde 'pot-pourri' wet. Hiermee wordt een uitzondering op de schending van het beroepsgeheim voor casusoverleg mogelijk gemaakt.¹⁴² In dat geval is het delen van informatie mogelijk en wordt het beroepsgeheim een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen. Vele praktijkwerkers wijzen echter op de nefaste gevolgen van een open overleg met de politie op de vertrouwensrelatie met doelgroepen of cliënten. Deze bedenkingen kwamen ook aan bod bij de ondervraagde ambtenaren die een LIVC-R leiden. Zij kunnen niet altijd inschatten wat de gevolgen van een vergaande samenwerking met de politie en preventiediensten zullen zijn op hun werking.

In het onderstaand voorbeeld zien we dat de ambtenaar van de Vlaamse gemeente F. over een onderscheid tussen 'need to know' en 'nice to know' spreekt om te bepalen wat lokale partners moeten delen. Enerzijds vindt ze dat het aantal mensen die hun beroepsgeheim moet delen be-

¹⁴⁰ Vlaamse gemeente H., 2018

¹⁴¹ Henkens, N., & Kastit, I. (2017, juli 11). Het is niet de taak van het jeugdwerk om te waken over de veiligheid van de samenleving. *Knack*. Geraadpleegd op 13 september 2018 via <https://www.knack.be/nieuws/belgie/het-is-niet-de-taak-van-het-jeugdwerk-om-te-waken-over-de-veiligheid-van-de-samenleving/article-opinion-864463.html>.

¹⁴² Wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2017 (numac: 2017030652).

perkt wordt. Anderzijds beschouwt ze het als een verantwoordelijkheid van de partner aan tafel om die afweging zelf te maken, hoewel ze onderkent dat die afweging allerm minst evident is:

We hebben ervoor gekozen om het partneroverleg niet te groot te maken omdat er hele concrete personen besproken worden, je zit met het delen van informatie en het beroepsgeheim. Dat is niet zo'n evident gegeven. Hoe groter die groep wordt, hoe moeilijker dat is. (...) We zijn er allemaal van overtuigd dat zonder het delen van informatie het samenkomen geen zin heeft, maar het is altijd balanceren op een slappe koord tussen 'need to know' en 'nice to know'. [Tussen] wat we moeten weten en doorgeven en wat meer 'ter info' is en niet zo relevant is, dat hoeft je niet te weten. Maar het is aan u als persoon in uw werksituatie met uw dossier om te bepalen wat belangrijk is, maar dat weet je niet op voorhand hé. Dus daar is het heel moeilijk om te gaan bepalen van wat ga je delen en wat ga je niet delen, maar ik verplicht niemand om alles te zeggen. Als ze vragen wat ik wil weten, zeg ik: alles wat relevant kan zijn. Maar het is aan de persoon zelf om dat te beoordelen. Je voelt wel dat het moeilijk is om die beoordeling te maken.¹⁴³

De opsplitsing tussen een operationele en strategische tafel komt voor een stuk tegemoet aan de twijfels van ambtenaren en sociale partners waarbij de ambtenaar als een soort tussenfiguur tussen de twee tafels fungeert. Zoals hierboven al werd aangehaald, is het dan wel noodzakelijk dat het duidelijk is welke informatie waar wordt gedeeld. Wanneer de formele opdeling niet bestaat, kunnen ambtenaren in hun rol als brugfiguur er ook voor kiezen sociale partners te beschermen. Hierbij gaan zij, en dus niet de partner zelf, bepalen welke informatie ze zullen delen op een LIVC-R.

Een andere ambtenaar, van de Vlaamse gemeente H., spreekt in dat geval van een **trechterfunctie**. Zij krijgt vragen en meldingen van onder andere maatschappelijk werkers, jeugdwerkers en loketbedienden rechtstreeks binnen. Ze bepaalt zelf in overleg met de betrokkene welke informatie ze deelt op de LIVC-R. Ze benadrukt hoe ook in deze positie een vertrouwensrelatie en ethische afwegingen – openheid t.o.v. partners – cruciaal zijn. Daarom, legt ze uit, zijn enkel de verantwoordelijken en niet de eerstelijns werkers van de diensten betrokken:

We kiezen voor de voorzitter van het OCMW omdat het een sociale partner is en omdat dat interessant is om sociale partners aan de tafel te krijgen, maar ook om de sociaalassistenten te gaan beschermen. Voor hun beroepsgeheim, dat zij niet in het gevaar komen en hun cliëntrelatie, het vertrouwen dat allemaal beschermd wordt. (...) We betrekken heel weinig sociale partners, waarom? Ik heb in het begin, toen ik hier startte, een ronde gedaan en ik merkte dat veel sociale partners niet happig zijn om in een LIVC te zetelen omwille van dat beroepsgeheim. En ik begrijp dat ook. Dus ik heb een beetje een trechterfunctie, de sociale partners kunnen aan mij hun meldingen doorgeven en ik ga het filteren naar het LIVC. Wat is 'need to know' en wat is 'good to know'? Heel belangrijk om een onderscheid te maken tussen zaken die minder relevant zijn voor het LIVC om hen te beschermen. (...) Ik filter en ik zeg dat ook. Als ik ze aan de lijn heb bijvoorbeeld, een van de sociale partners, en ze geven mij een melding ga ik wel zeggen: ik ga wel bepaalde zaken naar het LIVC brengen, is dat oké voor jou? Ik koppel altijd terug. Aan elke partner. Ik vind dat wel belangrijk om een soort van openheid – openheid is een groot woord – je moet een soort van vertrouwen kunnen creëren met je partners dat ze weten hoe het met hun dossier zit.¹⁴⁴

¹⁴³ Vlaamse gemeente F., 2018.

¹⁴⁴ Vlaamse gemeente E., interview, januari 12, 2018.

Met de nieuwe wet zijn de richtlijnen over de samenstelling van een LIVC-R iets duidelijker geworden. Zo moet het overleg beperkt blijven tot het thema radicalisering. Daardoor kunnen gemeenten niet langer bestaande overlegstructuren gebruiken om hun LIVC-R in te implementeren. Ook kunnen de partners aan tafel in principe niet meer in de verleiding komen om ook andere casussen te bespreken, zoals diversiteitsvragen, opstandig gedrag van leerlingen of overlast. Bovendien mag de politie bijvoorbeeld niet handelen op basis van informatie uit de LIVC-R zolang er daarover geen unaniem akkoord is. Hiermee komt de nieuwe wet (gedeeltelijk) tegemoet aan de bezorgdheid van veel sociale partners over het breken van hun discretieplicht of beroepsgeheim en de invloed daarvan op de vertrouwensrelatie met hun cliënten.

Verschillende ambtenaren beschouwen deze beperkingen echter niet als verregaand genoeg. Doordat radicalisering als begrip moeilijk af te bakenen is, wordt het in de praktijk wel moeilijk te beslissen welke casussen al dan niet besproken mogen worden. Een ambtenaar van de Vlaamse gemeente L. merkt verder op dat zelfs het delen van een bureau met politie en straathoekwerkers al een negatief beeld kan hebben voor de doelgroep, zelfs wanneer er geen enkele vorm van informatiedeling zou zijn. Voor de ambtenaar van de Brusselse gemeente P. is niet alleen het delen van informatie het probleem, maar ook het feit dat sociale diensten vanuit een veiligheidsoogpunt worden benaderd. Het feit dat een LIVC-R de politie en sociale organisaties als partners beschouwt, leidt ertoe dat samenlevingsproblemen, die vanuit een sociale invalshoek moeten worden benaderd, al snel vanuit de optiek van veiligheid en preventie worden gezien.

Vorming

Een laatste lokale praktijk, die overal lijkt terug te keren, is het **opzetten van en deelnemen aan vormingen of trainingen**. Voor lokale ambtenaren faciliteren deze vormingen hun andere taken. Zij zien vormingen als een basis voor het delen van ervaringen om een aanbod op maat te kunnen ontwikkelen en een eigen expertise op te bouwen rond het thema radicalisering. Naast de vraag voor meer informatie en achtergrond over het thema radicalisering, **verwachten gemeenten vooral dat de vorming praktisch is ingesteld**. De gemeenten willen niet alleen eigen expertise opbouwen en delen met andere gemeenten, maar ze willen deze vormingen ook organiseren voor hun lokale partners. De ambtenaar van de Waalse gemeente K. legt, bijvoorbeeld, uit dat hun vormingsbeleid drie functies vervult in de ontwikkeling van een lokaal beleid rond radicalisering. Naast de uitbouw van expertise bij de ambtenaren zelf, richten deze opleidingen zich ook op een breed publiek en eerstelijns werkers. De ambtenaar geeft zo aan:

Ons beleid heeft drie hoofddoelen. Ten eerste informeren en sensibiliseren werken naar jongeren en het brede publiek. (...) Ten tweede eerstelijns werkers vormen die geconfronteerd kunnen worden met een vorm van radicalisering, signalen van radicalisering. Zij moeten het over dit probleem kunnen hebben, ook al is dat niet hun eerste taak. Een hogeschool organiseerde die vorming over maatregelen voor medewerkers van de gemeente en lokale partners. (...) Dan willen we ook de uitwisseling tussen partners hier lokaal en tussen de naburige gemeenten formaliseren.

145 Waalse gemeente K., 2018.

Het doel van die vorming is dat de eerstelijns werkers elkaar leren kennen en kunnen samenwerken in een lokaal platform over radicalisering.¹⁴⁵

Vormingen zijn van groot belang bij lokale gemeenten, gemeenschappen en gewesten en hun partnerorganisaties (bv. VVSG). Het aanbod aan lokale en regionale vormingen maakt duidelijk dat de verschillende beleidsniveaus op elkaar ingrijpen en elkaar beïnvloeden: zo gaan verschillende overheden praktijken bij elkaar ontleen, waardoor een gedeelde visie op radicalisering zich geleidelijk verspreidt.

De belangrijkste doelstelling van de vormingen is om mensen te sensibiliseren rond de problematiek van radicalisering. Radicalisering wordt dan als een proces begrepen waartegen de overheid haar burgers kan wapenen door hen te informeren. Er zijn wel regionale specificiteiten. Zo zien we dat het thema polarisering veel vaker in Vlaanderen aan bod komt, terwijl in Wallonië de focus vooral ligt op complottheorieën. Daarnaast richten de vormingen zich expliciet op het **samenbrengen en ondersteunen van lokale ambtenaren**. Hier spelen de gemeenschappen en gewesten een zeer grote rol.

De Franstalige gemeenschap organiseerde met de CREA vier studiedagen over complotdenken: *Répondre au complotisme, journées de réflexion et de rencontre*.¹⁴⁶ Daar maken ambtenaren en eerstelijns werkers niet alleen kennis met de psychologische en sociologische theorieën achter complotdenken, maar ook met o.a. de website BePax waarop ze pakketten vinden die ze zelf in het jeugdwerk kunnen inzetten of verspreiden onder scholen.

Een uittreksel uit de begeleidende fiche van een educatief pakket:

Pourquoi un dossier sur le complotisme?

Un constat est posé suite aux attentats qui ont eu lieu en France ou en Belgique en 2016 : les théories du complot semblent (re)prendre de l'emprise sur les cerveaux. L'alerte est surtout partie des écoles, tant en France qu'en Belgique. Suite à cet épisode de nombreux professeurs se sont retrouvés face à des propos complotistes énoncés par leurs élèves, et s'y retrouvent suite à chaque événement tragique qui a malheureusement marqué cette année 2016 et marquera probablement les suivantes. (...)

C'est de ce constat qu'est née l'idée d'un dossier pédagogique qui puisse aider animateurs et enseignants, ainsi que tout citoyen, à mieux comprendre et approcher les multiples facettes de ce phénomène qu'on appellera "complotisme" ou "conspirationnisme".¹⁴⁷

[Waarom een pakket over complotdenken?

Na de aanslagen in Frankrijk en in België in 2016 hebben we opgemerkt dat complottheorieën (opnieuw) ingang vinden in het denken. Vooral scholen, in Frankrijk en in België, trekken aan de alarmbel. Verschillende leerkrachten werden geconfronteerd met leerlingen die complotten verspreiden. Dit herneemt zich na iedere tragische gebeurtenis die het jaar 2016 tekende en wellicht ook de volgende jaren zal kenmerken. (...)

Vanuit deze bevinding is het idee ontstaan voor een pedagogisch pakket dat leerkrachten en jeugdwerkers, maar eigenlijk iedereen, kan helpen om het fenomeen van "complotten" en "samenzweringen" beter te begrijpen en te benaderen.]

¹⁴⁶ Fédération Wallonie-Bruxelles. (z.d.). Répondre au complotisme. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be/evenements/repondre-au-complotisme>.

¹⁴⁷ BePax. (z.d.). Déconstruire les théories du complot. Geraadpleegd op <http://www.bepax.org/files/files/OUTILS/bepax-deconstruire-les-theories-du-complot-fiches-pedagogiques.pdf>.

De VVSG organiseert samen met de Dossin Kazerne studiedagen rond polarisering aan de hand van de theorie van de Nederlandse filosoof Bart Brandsma.¹⁴⁸

Op de website Klasse legt Bart Brandsma in een interview de basis van zijn theorie uit:

Hoe werkt polarisering?

Wij-zij-denken speelt zich tussen de oren van mensen af. Het is een gedachteconstructie. Het gaat bv. over hoe aso-leerlingen over bso-leerlingen denken, meisjes over jongens, niet-moslims over moslims en omgekeerd. Die polarisering heeft brandstof nodig om te blijven bestaan. Die krijg je door over de identiteiten van de tegenpolen te praten: vluchtelingen zijn gelukszoekers, meisjes zijn goed in multitasken maar ze hebben geen oriëntatiegevoel, Nederlanders zijn brutaler en Vlamingen zijn beleefder... In de meest eenvoudige vorm klinkt dat als: 'Wij zijn goed, zij zijn fout.'¹⁴⁹ [vetgedrukte lay-out overgenomen uit de originele bron.]

Organisatie en structuur

In Vlaanderen is de VVSG de belangrijkste initiatiefnemer van vormingen. Zij brengen gemeenten samen in verschillende werkgroepen, maar bieden ook twee vormingen aan op vraag van gemeenten. Een eerste vorming handelt over het inrichten van een LIVC-R en het opzetten van een lokale aanpak van radicalisering. Een tweede vorming biedt een handleiding aan om met de Radix-tool, die de stad Antwerpen ontwikkelde, aan de slag te gaan om individuele casussen van radicalisering te beoordelen.¹⁵⁰ Bij deze vormingen kiest de VVSG er vaak voor niet alleen de aanvrager maar ook gemeenten uit de omgeving uit te nodigen.

In Brussel organiseert de dienst Preventie en Veiligheid naast uitwisselingen ook vormingen. Hierbij ligt de focus op bestaande Brusselse initiatieven en bezoeken de verschillende ambtenaren bijvoorbeeld samen de werking van D'Broej.¹⁵¹

In Wallonië is, ten slotte, het CREA-netwerk van de Franstalige gemeenschap een belangrijke initiatiefnemer. De vormingen richten zich op lokale ambtenaren en eerstelijns werkers. Deze vormingen zijn minder praktisch, maar bieden wel specifieke werkvormen aan waarmee bijvoorbeeld jeugdwerkers aan de slag kunnen gaan met jongeren rond complottheorieën.¹⁵² Grote steden in Wallonië spelen ook een rol in het vormingsaanbod binnen eigen regio. Luik organiseerde, bijvoorbeeld, samen met de CREA een vorming rond complottheorieën. Deze steden richten zich daarbij niet enkel op de partners in eigen stad, maar betrekken ook andere gemeenten om op die manier de samenwerking voor intercommunale projecten te vergemakkelijken. De Waalse gemeente A. beschouwt, bijvoorbeeld, het vormingsaanbod als een middel om de provinciale samenwerking verder te formaliseren:

¹⁴⁸ Kazerne Dossin. (2019). Vormingen over polarisatie. Geraadpleegd via <https://www.kazernedossin.eu/NL/Onderwijs-vorming/Lokale-besturen/Vormingen-over-polarisatie>.

¹⁴⁹ Van Laere, M., & De Wilde, B. (2017, december 14). Een leraar is de burgemeester van zijn klas. Klasse. Geraadpleegd op 29 mei 2019 via <https://www.klasse.be/124857/polarisering-brandsma-burgemeester-klas>.

¹⁵⁰ Agentschap Binnenlands Bestuur, z.d., Radix-tool Antwerpen.

¹⁵¹ Ambtenaar Brussels Hoofdstedelijk Gewest Dienst Preventie en Veiligheid, interview, 2017.

¹⁵² Fédération Wallonie-Bruxelles (z.d.). Nos événements passés. <https://extremismes-violents.cfwb.be/index.php?id=evenements0>.

Deze ontmoetingen – we noemen die supra-lokaal omdat ze verder gaan dan onze gemeente – zijn voormiddagen waarbij we natuurlijk alle organisaties en verenigingen, politieke en administratieve besturen van A. samenbrengen, maar ook omliggende gemeenten en mensen die professioneel bezig zijn met radicalisme, zoals het Mobiel Team van de FOD Binnenlandse Zaken. (...) Eerst is er een presentatie van iemand die we uitnodigen. De eerste ging over propaganda via sociale netwerken, we hebben het ook over Daesh en hun ontstaan gehad. Daarna zitten we samen in kleinere groepen in ateliers waar we kunnen reageren, maar ook elkaar kunnen leren kennen. Dat vind ik heel belangrijk want daarna is het gemakkelijker om gezamenlijk projecten op te zetten, dat was echt één van de doelen. Daarna nog gaan we weer allemaal samenzitten om alle reflecties te delen en zien wat we kunnen doen. (...)

Dankzij deze voormiddagen heb ik mensen ontmoet van verschillende buurgemeenten en dacht ik bij mezelf dat het echt nuttig is. Ik ga dat dus zeker blijven organiseren, maar daarnaast wil ik voorstellen, maar dat is echt nog maar een idee, om met alle deradicaliseringsambtenaren of preventieambtenaren, ze noemen dat zoals ze willen, samen te komen. We kunnen dat nadien blijven doen, ten minste iedere zes maanden om meer dynamiek te brengen in de provincie. Dat bestaat niet en kan echt bruikbaar zijn, juist om die gemeenten waar er weinig expertise is, maar die wel met problemen geconfronteerd worden, te ondersteunen.¹⁵³

Gemeenten doen verder ook vaak beroep op externe partners voor specifieke onderdelen van deze vormingen. Dat kan gaan van lokale partners en organisaties tot universiteiten of hogescholen in de omgeving van de gemeente. Daarnaast ontstaat ook een nieuwe **categorie van ‘experten’** waarmee projecten worden uitgevoerd. Verschillende respondenten wijzen op het ontstaan van een lokale ‘deradicaliseringsexperten’. De Waalse gemeenten G. liet bijvoorbeeld een medewerker van Unia, die al in de gemeente veldwerk deed, hun platform mee samenstellen en voorzitten:

We hebben een expert geraadpleegd die op de universiteit onderzoek doet en voor Unia werkt. We kennen hem al enkele jaren van andere projecten. Hij werkte al in de regio en onmiddellijk zei hij dat we samen met burgers en met jongeren moesten werken. Het bestuur wilde ook onmiddellijk acties, heel snel en zichtbaar. Die expert was wat we nodig hadden want al tien jaar merkt hij dingen op en zegt hij dat om het samenleven te verbeteren je het terrein op moet. We hebben dan contact opgenomen met andere personen, de regionale humanistische organisatie,... en met hen gaan we rond de tafel zitten en kijken wat we kunnen doen. We hebben daar nog anderen bij betrokken en hebben zo een vormingsplatform opgericht.¹⁵⁴

Doelpubliek

De vormingen die de gemeenschappen, gewesten en grotere steden organiseren, richten zich vaak op **lokale ambtenaren en eerstelijns werkers**. Deze vormingen worden vaak in partnerschap met lokale actoren opgezet en zijn niet beperkt tot de leden van de LIVC-R. Er worden dan meer organisaties uitgenodigd, bijvoorbeeld niet alleen de CLB's, maar ook het personeel van alle lokale scholen. Deze vormingen richten zich dan ook vaker op eerstelijns werkers dan op de verantwoordelijken. Deze vormingen hebben vaak tot doel lokale praktijkwerkers een specifieke blik op radicalisering mee te geven. De Vlaamse gemeente H. organiseerde, ter illustratie, de vormingen over radicali-

¹⁵³ Waalse gemeente A., 2017.

¹⁵⁴ Waalse gemeente G., 2018.

sering tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van het onderwijspersoneel. Naast een inhoudelijke uiteenzetting over het fenomeen, het wettelijk kader en het gemeentelijk beleid, bood deze vorming de leerkrachten de gelegenheid om vragen te stellen en met elkaar in discussie te gaan. Daarover geven de ambtenaren van de Vlaamse gemeente H. aan:

Respondent 1, Gemeente H: We hebben een enorme diversiteit in ons onderwijs, we zitten vlak bij Brussel. De meeste deelnemers zitten met vragen rond opvoeding, rond taal, rond diversiteit en rond radicalisering. Dat wordt allemaal als een onderdeel van hetzelfde probleem gezien. Onze vormingen bestaan uit twee delen. Een eerste luik handelt over opvoedingsondersteuning, en een ander luik over radicalisering. Bij dat laatste draaien de vragen vooral rond hoe men concreet te werk moet gaan. Als er een case is, wat moeten we doen? Hoe werken we samen met de politie? Welke andere partners zitten er nu rond tafel? Wat is de finaliteit? Hoe kan die ondersteunend zijn naar zorg toe?

Respondent 2, Gemeente H: Dus eerst gaan we een plenair gedeelte doen waarbij we echt puur informatief voor de twee luiken de aanpak en theorie toelichten, want niet veel scholen hebben dat al mee gekregen. Nadien is het eigenlijk tijdens de intervisiesessie dat we met een klein groepje rond tafel gaan zitten en effectief gaan kijken: zijn er al cases bij jullie voorgevallen? Hoe wordt dat bij jullie op school beleidsmatig benaderd en dan op die manier gaan kijken wat hun noden zijn en hun vragen.¹⁵⁵

Een belangrijke motivatie voor de organisatie van vormingen is om een ‘juist’ bewustzijn over het begrip radicalisering te creëren. Verschillende ambtenaren wijzen op een **probleem van onder- of overrapportering**. Zo wijst de ambtenaar van Vlaamse gemeente E. erop dat **problemen van racisme of extreemrechts radicalisme minder aan bod komen**, omdat lokale actoren racistische uitspraken vaker tegenkomen en over voldoende zelfvertrouwen beschikken om hiermee om te gaan. Daardoor ontstaat een onderbelichting van dit soort van problemen.¹⁵⁶ Tegelijk zorgt de vaagheid van het begrip radicalisering ervoor dat ambtenaren en de politie **meldingen krijgen die niets te maken hebben met radicalisme, maar ingegeven zijn door een algemene vrees of zelfs afkeer van de islam**. De *information officer* van de politiezone B. haalt bijvoorbeeld aan hoe een klimaat waarin ‘radicalisering’ verdacht is ook kan worden ingezet om burens zwart te maken. Deze commissaris organiseerde daarom een CoPPRA-vorming¹⁵⁷ voor het personeel in de politiezone, opdat zij signalen van radicalisering beter kunnen herkennen en hierin ook een onderscheid kunnen maken tussen radicalisering en valse signalen. Een politieambtenaar van de Vlaamse politiezone B. legt uit waarom dit onderscheid erg belangrijk is:

Is dat een uitspraak van iemand die zijn buurman wil raken? De wijkagent of de mensen van de recherche onderzoeken dat. Dat moet gefundeerd en concreet zijn vooraleer dat op het LIVC besproken wordt. Dus als jij slecht wil maken en zeggen dat ik constant lig te bidden, vrouwen niet meer wil begroeten of tweederangsrollen geef en blablabla, dan wordt dat eerst nagekeken.

¹⁵⁵ Vlaamse gemeente H., 2018.

¹⁵⁶ Vlaamse gemeente E., 2018.

¹⁵⁷ De CoPPRA vormingen, die georganiseerd zijn door de federale politie, zetten in op de kennisvorming van het radicaliseringsproces en het herkennen van signalen van radicalisering (Lemmens, L., 2015, maart 2. Jambon wil dat alle politiemensen CoPPRa-opleiding volgen. Geraadpleegd op 18 september 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300305525&lang=nl>).

*Het kan zijn dat dat niets meer is dan opschuiven naar salafisme of streng gelovigheid. Dat is geen radicalisme.*¹⁵⁸

Ten slotte zetten zeer veel gemeenten projecten en vormingen op die het **brede publiek moeten informeren en sensibiliseren**. Dat gebeurt door breder in te zetten op sociale cohesie dat een minder directe link met radicalisering heeft. De ambtenaar van de Waalse stad J. verwijst naar zogenoemde ‘micro-projecten’ die niet rechtstreeks inzetten op radicalisering maar eerder op het samenleven in de stad. Vanuit een brede aanpak is dit voor hem zeer belangrijk:

*Qua sensibilisering, we hebben het over polarisering gehad en in 2016 na de aanslagen in maart hebben we een kleine actie gedaan. We zijn op straat gegaan om filmpjes te maken met bewoners. We wilden dat geen deradicalisering noemen en hebben dat dus als sociale cohesie gezien. We hebben gevraagd wat het betekent om van J. te zijn, wat de mensen verbindt, het feit dat ze in J. wonen en hier opgroeien. Dat noem ik micro-projecten. Zo werken we, dat vraagt geen enorme budgetten. Ik geloof daar sterk in, want soms kunnen die kleine projecten een veel groter effect hebben. Dat raakt de mensen van dichtbij en nadien willen ze zelf op positieve projecten inzetten.*¹⁵⁹

Andere projecten gaan zich, daarentegen, expliciet richten op het thema radicalisering maar zullen vaak meer creatieve of artistieke vormen aannemen. Een gekend en populair medium zijn **theatervoorstellingen** zoals *Djihad* van Ismaël Saidi (met 70.000 toeschouwers),¹⁶⁰ Een *Jihad van de Liefde* van Mohamed El Bachiri of *Lettres à Nour* van Rachid Benzine die in verschillende Franstalige en Vlaamse culturele centra en theaterhuizen werden geprogrammeerd. Deze voorstellingen gaan vaak gepaard met een nabespreking over het thema radicalisering.

Er zijn ook de vormingen die een **kritisch of verbredend tegenwicht willen bieden aan de publieke debatten over radicalisme**. Interculturele projecten, zoals opendeurdagen bij een moskee, zetten op dat laatste aspect expliciet in. De ambtenaar van gemeente E. vertelt bijvoorbeeld: “We hebben ook lezingen gegeven met de woordvoerder van de moskee. Want we krijgen veel vragen van senioren de laatste tijd van ‘hoe zit dat met de islam, moslims en radicalisering’ dus dat doen wij ook.”¹⁶¹

Verschillende vormingen richten zich, tenslotte, op **(kwetsbare) jongeren**. In partnerschap met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Fédération Wallonie-Bruxelles werd het eerder vernoemde theaterstuk *Djihad* van Ismaël Saidi vertoond voor scholieren en leerkrachten. Daarnaast zijn er trainingen, zoals het federale BOUNCE-project¹⁶², met als doel jongeren weerbaarder te maken tegen het gevaar van radicalisering.

Kritische bedenkingen bij het ontstaan van een ‘deradicaliseringsindustrie’

Hoewel alle ambtenaren de verschillende vormingen als cruciaal zien voor het opbouwen van een lokaal beleid, wordt er ook **kritisch gesproken over het overaanbod van vormingen**. Dat **overaanbod beschrijven sommige ambtenaren als een werkelijke ‘deradicaliseringsindustrie’**: het gaat dan

¹⁵⁸ Vlaamse politiezone B, 2017.

¹⁵⁹ Waalse gemeente J., 2018.

¹⁶⁰ Poncelet, A. (2017, januari 18). *Gehenne, le nouveau spectacle de Ismaël Saidi: “on a minimisé le rôle de la religion dans la radicalisation”*. RTBF. Geraadpleegd via https://www.rtb.be/info/societe/detail_gehenne-le-nouveau-spectacle-d-ismael-saidi-on-a-minimise-le-role-de-la-religion-dans-la-radicalisation?id=9504093.

¹⁶¹ Vlaamse gemeente E., 2018.

¹⁶² FOD Binnenlandse Zaken, 2019.

meestal om een veelheid aan vormingen, experts en methodieken die rond dit thema verschijnen en circuleren.¹⁶³ De ambtenaren van de Vlaamse gemeente H. maken, bijvoorbeeld, gebruik van de werkgroepen van de VVSG om expertise te delen en gaan ook vaak naar vormingen over dit thema om hun kennis binnen het team te vergroten. Ze staan echter kritisch tegenover de grote hoeveelheid vormingen die er bestaan. Deze ambtenaren beschouwen het dan ook als hun verantwoordelijkheid om een selectie te maken in het aanbod dat voor hen lokaal relevant kan zijn. Ze verwoorden het als volgt:

Er is een enorm aanbod, een overaanbod, het is een business die radicaliseringsopleidingen. Ik denk dat het inderdaad belangrijk is, als we die partners benaderen, als we een aanbod doen dan moeten we ook overtuigd zijn van die kwaliteit. Dus liever de partners een aantal keer minder benaderen, maar met een goed verhaal. We zijn nog een beetje zoekende naar hoe we dat best gaan doen. (...) Er is zo veel. Enerzijds heel brede informatiesessies die je kan volgen, ik denk wel bijna elke week één. Daarnaast zijn er ook heel veel initiatieven zoals BOUNCE, tools om een positieve identiteit te versterken, Ceapire dat ook werkt met verschillende workshops enzo... Er zijn er zo veel, en dat zal wel nuttig zijn, maar het zijn er zo veel dat ik nu nog aan het uitzoeken ben wat wij nu het meest interessante vinden of wat nuttig is om aan mensen door te spelen hier in H. Ik denk ook dat aan wetenschappelijk onderzoek ook een groot aanbod aan is, wat ook wel goed is, maar soms heb ik zoiets van; welke van het aanbod is nu het meest interessant voor mij, welke opleiding dat ik moet volgen, dus het is wel wat zoeken daarin.¹⁶⁴

¹⁶³ Vlaams Parlement, Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, 2017; Eeckhout, & Justaert, 2017.

¹⁶⁴ Vlaamse gemeente H., 2018.

Conclusie en vijf aanbevelingen

Een oppervlakkige blik op de Belgische aanpak van radicalisering levert een beeld van een versnipperd beleid op. Alle bestuursniveaus van het land lijken op dit thema in te zetten via erg uiteenlopende praktijken. Hierdoor is het aantal beleidsinitiatieven onoverzichtelijk en wordt zelfs de indruk geschept van een chaotische aanpak. De verschillende beleidsplannen kunnen bestaan uit formele documenten of wetteksten, maar ook uit geformaliseerde presentaties of persteksten. Deze plannen zijn dus niet gecentraliseerd en bestaan vaak naast de talloze lokale initiatieven die weinig of niet (publiek) gedocumenteerd zijn. Deze versnippering heeft deels te maken met het gedecentraliseerde Belgisch politieke stelsel. Maar het is ten dele ook het gevolg van de centrale rol die lokale overheden en actoren toebedeeld krijgen in de ontwikkeling en uitwerking van het deradicaliseringsbeleid, en komt ook voort uit de vage definiëring van het concept radicalisering.

De belangrijkste doelstelling van dit rapport is om een overzicht te brengen in dit ogenschijnlijk ‘warrig’ landschap. Aan de hand van deskresearch, documentenanalyse en interviews met lokale en bovenlokale ambtenaren trachten we een zekere lijn in het bestaande beleid te trekken en verschillende tendensen te identificeren en te onderscheiden.

Dit concluderende hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen van dit rapport samen en biedt ook vijf beleidsaanbevelingen.

Context en situering

Hoewel het thema radicalisering vandaag niet meer weg te denken lijkt uit de publieke en politieke debatten, kwam het pas op de voorgrond in België in het voorjaar van 2013 met het vertrek van de Syriëstrijders. De geschiedenis van dit begrip en het beleid daarrond is echter ouder. De eerste definitie van de term radicalisering komt voor in het jaarrapport van 2001 van de Nederlandse Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (AIVD). In België wordt dit begrip in 2002 overgenomen in het Plan M (Plan Moskeeën) dat de voorloper is van het huidige Plan R (Plan Radicalisme) dat in 2004 wordt gelanceerd. Op dat moment blijft het Belgisch beleid rond radicalisering beperkt tot het federale veiligheidsbeleid.

Het is pas vanaf 2012 dat het beleid rond radicalisering een lokale realiteit wordt. Het vertrek van jongeren naar Syrië vormt een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van eerste beleidsinitiatieven die vooral door de lokale overheden worden aangestuurd. Antwerpen, Maaseik, Mechelen en Vilvoorde positioneren zich in 2013 al als leidende steden die een regierol rond de uitwerking van het beleid innemen.

In 2014 neemt de **Federale overheid** een hernieuwd Plan R aan, met als belangrijkste aandachtspunt de coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Het is in de daaropvolgende periode dat nieuwe initiatieven het licht zien zoals de LIVC's (Lokale Integrale en Veiligheidscellen) of de NTF's (National Task Forces) die beide een informatiedoorstroom tussen de verschillende niveaus en beleidsactoren (veiligheid, politie, ambtenaren en middenveld) willen faciliteren.

De **gemeenschappen en gewesten** roepen, op hun beurt, verschillende beleidsinitiatieven in het leven. Volgens de verdeling van bevoegdheden leggen deze maatregelen meer de nadruk op een sociaal preventieve aanpak van radicalisering. **Vlaanderen** bundelt het beleid in een *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering* dat door een parlementaire commissie wordt opgevolgd. Het actieplan valt onder de bevoegdheid van drie ministers¹⁶⁵ en bestrijkt bijgevolg een zeer breed scala aan maatregelen. De nadruk ligt vooral op de ondersteuning van bestaande organisaties en lokale overheden, eventueel via nieuwe projecten. De **Franstalige Gemeenschap** (Fédération Wallonie-Bruxelles) kiest ervoor een nieuw netwerk op te richten (*Le Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents*) waarin het initiatieven bundelt. Deze initiatieven bestaan vooral uit het versterken van bestaande diensten (de justitiehuisen en équipes mobiles die scholen ondersteunen) met extra expertise rond radicalisering. Deze maatregelen focussen op welzijn en onderwijs. Het **Waals Gewest** zal, op haar beurt, instaan voor maatregelen die zich richten op lokale overheden via het *Plan de Cohésion sociale*. Het **Brusselse Hoofdstedelijke Gewest** heeft dezelfde bevoegdheid als het Waalse Gewest, maar plaats de aanpak van radicalisering binnen het preventie- en veiligheidsbeleid van de Brusselse gemeenten. Binnen die algemene beleidskaders krijgen **lokale besturen veel vrijheid om een concrete vertaalslag te geven aan het beleid**. Het is op dit lokale niveau dat nieuwe projecten in het leven worden geroepen. Enkel bij de **Duitstalige Gemeenschap** lijkt de link tussen het bovenlokale en het lokale niveau veel sterker te zijn, en is er een directe aansturing van lokale projecten in bijvoorbeeld scholen door de gemeenschap.

¹⁶⁵ Het betreft de Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Integratie en Inburgering, de Minister van Onderwijs, de Minister van Welzijn, de Minister van Jeugd en Media en de Minister van Werk.

Hoewel er grote verschillen zijn in de acties die de gemeenschappen en gewesten naar voren schuiven, zijn er **belangrijke gemeenschappelijke tendensen**. De aangehaalde **nadruk op het lokale niveau** is hiervan een eerste voorbeeld. Daarnaast zetten Vlaanderen en de Franstalige en Duitstalige Gemeenschap in op **individuele ondersteuning**, zowel preventief als curatief. Ten slotte ligt het zwaartepunt van de beschreven acties op **breed preventieve projecten** die zich via jeugdwerk, zelforganisaties of onderwijs toespitsen op specifieke doelgroepen.

Terwijl het beleid rond radicalisering zich verder ontwikkelt in België, zijn er ook steeds meer **wetenschappelijke kritieken op het concept radicalisering en het beleid daarrond**. Deze kritieken richten zich enerzijds op het begrip radicalisering, dat onduidelijk is en waarvan het eindpunt moeilijk te omschrijven is (Fadil, Ragazzi, & de Koning, 2019; Kundnani, 2012; Kundnani & Hayes, 2018). In 2008 publiceert de Europese Commissie een rapport waarin een groep van experts de wetenschappelijke twijfels die er rijzen over de rol van ideologie bij radicalisering empirisch ondersteunen. Vanuit deze bevinding adviseren zij om af te zien van een eenduidige preventieve aanpak van radicaliseringsprocessen, omdat het de facto onmogelijk is efficiënt in te grijpen op deze onzekere processen (Alonso et al., 2008; Fadil et al., 2019, p. 43). Verschillende studies waarschuwen verder ook voor de **stigmatiserende effecten van het deradicaliseringsbeleid en de toegenomen surveillance van de moslimgemeenschap** (Hillyard, 1993; Jarvis & Lister, 2013; Pantazis & Pemberton, 2009; Ragazzi, 2016). In ons onderzoek maken verschillende ambtenaren gewaag van het feit dat extreemrechtse of racistische uitspraken zelden worden opgemerkt door lokale actoren. Er bestaat daarentegen een **overrapportering van moslim-gerelateerde uitspraken** die deze ambtenaren niet als radicalisering begrijpen maar wel als bijvoorbeeld religieuze orthodoxie, overlast of onverdraagzaamheid. Die **eenzijdige focus draagt bij tot het wantrouwen dat het beleid schept** tussen de lokale ambtenaren, sociale actoren en de geviseerde doelgroep.

AANBEVELING 1

Maak het bestaande beleid overzichtelijk en ook zichtbaar voor wie er als ambtenaar, partner of doelgroep mee in aanraking komt.

Geef bij het maken van dit overzicht ruimte aan een kritische evaluatie die aandacht heeft voor de stigmatiserende effecten van dit beleid op moslimgemeenschappen. Hou ook rekening met de bestaande wetenschappelijke literatuur en nationale en internationale kritieken over de zinvolheid van doorgedreven preventieve maatregelen in de aanpak van radicalisering en de effecten daarvan op de moslimgemeenschappen.

Radicalisering: twee visies op veiligheid en geweld

Het beleid rond radicalisering werd begin 2000 in Nederland ontwikkeld met als doel de gevaren van bepaalde grondhoudingen te voorkomen die kunnen leiden tot daden van terroristisch geweld. Bij de ontwikkeling en definiëring van de term radicalisering en het beleid daarrond waren er van meet af aan **twee visies op veiligheid en geweld die in deze definitie samenkomen**. Een eerste visie linkt **radicalisering met gewelddadige vormen van militantisme en actiegroepen** (zoals het salafisme). Een tweede visie ziet **radicalisering daarentegen als een sociaal proces van vervreemding en achterstelling**. Daarbij gaat vooral de aandacht uit naar het sociaal ongenoegen dat kan leiden tot het afwijzen of zelfs aanvallen van de huidige maatschappij.

Het spanningsveld tussen deze **twee visies kunnen we in de verschillende beleidsinitiatieven terugvinden**. Wanneer het beleid in 2002 op Belgisch federaal niveau haar intrede vindt, primeert een veiligheidsoptiek die uitgaat van surveillance en controle. Dit heeft deels te maken met de bevoegde instanties (Justitie en Binnenlandse Zaken), maar ook met de link die er wordt gemaakt tussen de problematiek van radicalisering en bepaalde groepen, zoals *Sharia4Belgium* of de *GICM*. Het vertrek van jongeren naar Syrië in 2013 zorgt er daarentegen voor dat een bredere en meer procesmatige visie op radicalisering ingang vindt in de lokale besturen. Deze lezing van radicalisering als een fenomeen dat kwetsbare en jonge moslims treft, betekent dat vanaf dan ingezet wordt op sociaal preventieve maatregelen.

De procesmatige visie op radicalisering leidt er evenwel toe dat sociale fenomenen – zoals rondhangen in bepaalde groepen of uitspraken doen over aanslagen op scholen – benaderd worden vanuit een veiligheidsoptiek. Zo wordt bijvoorbeeld steeds vaker van politieagenten verwacht dat ze een sociale rol opnemen als *information officers* voor o.a. scholen en aan *community policing* doen waarbij politieagenten actief deelnemen aan het publieke leven. Aan sociaal werkers wordt dan weer gevraagd om mee te werken aan de bestrijding van gewelddadige radicalisering. Het samenkomen van deze twee logica's houdt ook een risico in, met name dat **sociale projecten hun bestaansrecht niet meer kunnen verantwoorden vanuit een zuivere sociale agenda**, maar dat een veiligheidsagenda (o.a. radicalisering voorkomen) een voorwaarde is geworden om ondersteuning te krijgen.

Naast de inhoudelijke verstrengeling van sociale preventie en veiligheid is er ook een **institutionele samenwerking tussen politie en sociale actoren** in de LIVC-R. Een structurele samenwerking met de politie is voor veel sociale actoren problematisch omwille van de **vertrouwensrelatie met hun doelgroep**. Hierbij speelt de bezorgdheid om al dan niet hun beroepsgeheim of discretieplicht te schenden een rol. Om te vermijden dat persoonlijke gegevens worden gedeeld, beslissen zowel gemeenten als sociale actoren om niet deel te nemen aan overleg of om dit overleg te anonimiseren. Die buffer kan veiligheid bieden, maar zelfs wanneer er geen direct contact is, heeft de (zichtbare) verbinding met politie een weerslag op de informele vertrouwensrelatie die cruciaal is voor het werk dat maatschappelijk assistenten, straathoekwerkers en jeugdwerkers verrichten. **Deze associatie met het thema radicalisering zorgt namelijk bij kwetsbare groepen voor wantrouwen dat hulpverleningsrelatie in de weg staat.**

AANBEVELING 2

Verschillende actoren op het terrein waarschuwen voor de toenemende overheersing van een veiligheidslens binnen het sociaal veld. Beleidsmakers én sociale actoren moeten waakzaam omspringen met deze ontwikkeling, omdat die contraproductieve effecten zou kunnen hebben, en meer bepaald wantrouwen kan genereren. **Sociaal werk en jeugdwerk moeten voor hun intrinsieke functie van ondersteuning van kwetsbare groepen worden erkend, zonder dat die expliciet radicalisering helpt te voorkomen.**

Een volgend risico is **de criminalisering** van actoren en zelforganisaties die zich inzetten voor kwetsbare groepen. Lokale overheden kunnen hierin een rol spelen door ruimte (normatief, ruimtelijk en financieel) te laten aan deze maatschappelijke projecten zonder dat ze hierbij radicalisering expliciet als thema naar voren moeten schuiven.

De centrale rol van het lokaal beleid

Het vertrek van jongeren naar Syrië leidde ertoe dat lokale overheden de eerste belangrijke publieke maatregelen nemen rondom dit fenomeen (Coolsaet, 2015). Verschillende **Belgische steden en gemeenten** nemen een **voortrekkersrol op in de ontwikkeling van het deradicaliseringsbeleid**. In 2013 zijn dat vooral Antwerpen, Maaseik, Mechelen en Vilvoorde, later sluiten ook Charleroi, Luik, Verviers en de Brusselse gemeenten Anderlecht, Schaarbeek, Sint-Jans-Molenbeek en Stad Brussel zich aan. De lokale ontwikkeling van bepaalde praktijken speelt een rol in die voorbeeldfunctie. Maar deze gemeenten kunnen die voorbeeldfunctie ook ontwikkelen door de grote vrijheid die lokale besturen in België kennen en door de traditionele inzet van lokale spelers in het veiligheidsbeleid (zie hierboven). Door de gestage uitbreiding van het beleid rond radicalisering nemen deze gemeenten een duidelijke voorsprong en worden zij **een voorbeeld voor andere gemeenten en zelfs voor bovenlokale besturen**.

Die laatste zullen op hun beurt bepaald beleid belonen en elders aanmoedigen. Naast formele wetteksten en omzendbrieven, maken de verschillende overheden gebruik van subsidies. Gezien de aangevoelde urgentie om op het thema in te grijpen, kiezen veel overheden voor (kortlopende) projectsubsidies die een specifieke aanpak naar voren schuiven. Wanneer er wel structurele middelen worden voorzien, gebeurt dit vaak via thematische ‘enveloppes’ waarin radicalisme een van de thema’s is die met een breder budget dienen te worden aangepakt. Doordat de middelen vanuit verschillende overheden komen, kunnen die lokaal worden gecombineerd.

Verschillende **lokale ambtenaren kaarten de kortstondigheid en onzekerheid van de middelen aan**. Enerzijds voelen zij de urgentie van radicalisering en de noodzaak om daarop in te zetten, anderzijds blijven de budgetten daarvoor onzeker. Daardoor ontbreekt het hen aan ruimte (bud-

gettair, in personeelsmiddelen en qua tijd) om in te zetten op langdurige vertrouwensrelaties. Sociale partners geven aan dat het hierdoor moeilijk is om de meest kwetsbare groepen te bereiken. Wanneer de beperkte middelen bovendien gekoppeld zijn aan veiligheidsmaatregelen voelen deze organisaties een **moeilijkheid om met bv. terugkeerders, ouders van Syriëstrijders of jongeren die door de veiligheidsdiensten gevolgd worden of werden, een duurzaam contact op te bouwen** en aan maatschappelijke betrokkenheid te werken. We nemen ter illustratie de groep Jihad van de Moeders. Het is een groep van moeders wiens jongeren naar Syrië vertrokken of dreigden te vertrekken en waarin de moeders een belangrijke ondersteunende rol voor elkaar vervullen. Jihad van de Moeders werd tijdelijk met private fondsen van de Koning Boudewijn Stichting ondersteund, en geniet sinds kort ook van een bescheiden projectsubsidie in samenwerking met het Huis van het Kind, maar beschikt over geen verregaande structurele ondersteuning die hen toelaat hun werking te professionaliseren.

Daarenboven leidt deze financiële onzekerheid tot een **verlies van expertise** bij de medewerkers die een lokaal beleid uitzetten. Door de onzekerheid van hun functie en kortlopende projecten is het moeilijk duurzame kennis uit te bouwen. Nochtans komt het opbouwen van expertise naar voren als een cruciale factor in de aanpak van radicalisering. Het gaat om kennis van het thema radicalisering zelf, maar ook om kennis en vertrouwen van lokale actoren en doelgroepen. Op bovenlokaal niveau lijkt eenzelfde nood aan expertiseontwikkeling te bestaan en zetten de verschillende beleidsniveaus in op vormingen en netwerkopbouw. Op deze manier zorgt het beleid rond radicalisering voor nieuwe vormen van samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Deze uitwisselingsmomenten vormen vaak een gelegenheid om expertise te delen en ‘goede praktijken’ uit te wisselen. Deze ruimte voor overleg wordt door de lokale actoren doorgaans als positief ervaren, maar wordt ook bekritiseerd als vorm van ‘vergaderlast’ of ‘radicaliseringsindustrie’ wanneer dit overleg niet regelmatig doorgaat en niet inzet op de opvolging van lokaal aanvoelde noden (zie verder).

AANBEVELING 3

Zorg voor een meer structurele ondersteuning van lokale actoren en zelforganisaties die een vertrouwensrelatie hebben met de lokale gemeenschappen en kwetsbare gezinnen ondersteunen. Dit hoeft niet noodzakelijk vanuit de problematiek van radicalisering te gebeuren.

De LIVC-R

Een van de meest veelbesproken maatregelen in het beleid rond radicalisering is de oprichting van de Lokale Integrale en Veiligheidscellen inzake Radicalisering (LIVC-R). De LIVC-R's brengen sinds 2015 bestuurlijke, politionele en socio-preventieve partners samen om strategische

beslissingen over het lokale beleid te bespreken (optioneel) en individuele casussen op te volgen (verplicht). Het wettelijk kader is door verschillende omzendbrieven gereguleerd. Terwijl de eerste Omzendbrief van 21/08/2015 erg veel ruimte overlaat aan de gemeenten om een eigen invulling te geven aan een LIVC-R, wil de nieuwe Omzendbrief van 22/05/2018 meer eenvormigheid en transparantie brengen in de organisatie.

We voerden de meeste gesprekken met lokale ambtenaren voor de ingang van de nieuwe Omzendbrief van 22/05/2018, en uit ons onderzoek blijkt dat **de organisatie van de LIVC-R erg varieert van gemeente tot gemeente, zowel in de samenstelling als in de regelmaat van de bijeenkomsten**. Terwijl sommige gemeenten slechts sporadisch samenkomen, kiezen andere gemeenten ervoor om geen LIVC-R samen te stellen. Sinds 2018 is de organisatie en inrichting van een LIVC-R echter verplicht. Hierdoor moeten alle gemeenten een LIVC-R organiseren en minstens eenmaal per jaar laten samenkomen. Gemeenten kunnen wel beslissen om een LIVC-R op te richten en in slaapstand te houden. Dit zien we vooral gebeuren bij gemeenten die verklaren geen problematische casussen te hebben.

Verschillende lokale ambtenaren geven verder te kennen **dat de 'vage' richtlijnen omtrent de organisatie van een LIVC-R in de beginperiode hen toelieten een aanpak op maat te kunnen ontwikkelen**. Het open karakter van de LIVC-R laat hen toe om aan de vertrouwensrelatie met sociale partners te werken en op zoek te gaan naar een aanpak die werkt. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld zeer bewust een functie binnen de LIVC-R opnemen die het beroepsgeheim (of de discretieplicht) van sociale partners afschermt door informatie te filteren of af te schermen. Andere ambtenaren vinden dan weer dat die **vrijblijvendheid** net een risico inhoudt, omdat het **onduidelijkheid schept inzake informatiedeling**.

Het nieuw wettelijk kader, ook wel gekend als de 'pot-pourri' wet,¹⁶⁶ wil meer duidelijkheid scheppen omtrent de informatiedeling binnen een LIVC-R. Alle informatie wordt onder een **gedeeld beroepsgeheim** geplaatst, waardoor geen enkel lid van de LIVC-R (ook de politie niet) mag handelen zonder consensus van de andere betrokkenen. Deze wet maakt echter ook veel bezorgdheden en onrust bij lokale partners los, omdat het raakt aan het beroepsgeheim van professionals. De leden van een LIVC-R kennen meestal uiteenlopende professionele codes inzake geheimhouding, gaande van deontologische codes, een discretieplicht tot een formeel beroepsgeheim. Dit zorgt ervoor dat de geheimhouding niet altijd op dezelfde manier wordt ingevuld of begrepen. Bovendien maken lokale actoren zich ook vaak zorgen over de vertrouwensrelatie met hun doelgroepen en de mate waarin een deelname aan een LIVC-R die zou kunnen beïnvloeden.

Naast de regulering van het beroepsgeheim proberen de Omzendbrief van 22/05/2018 en de Wet van 30/07/2018 ook eenheid te brengen in de organisatiestructuur van de LIVC-R. Vandaag bestaan de LIVC-R in vele gevallen parallel aan reeds bestaande overlegstructuren, zoals een overlastplatform, veiligheidsoverleg en diversiteitsoverleg. In sommige gemeenten worden die overlegstructuren als basis genomen voor de oprichting van een LIVC-R. Daarnaast zijn de LI-

¹⁶⁶ Wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, - *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2017 (numac: 2017030652).

VC-R's uiteenlopend samengesteld qua aantal partners dat samen zit en qua inhoud van het overleg, gaande van een algemene aanpak rondom radicalisering die gemeentediensten en de politie bespreken tot een partneroverleg waarin de personen die betrokken zijn bij één specifieke casus samenzitten. Om hier meer eenvormigheid in te brengen, introduceert de Wet van 30/07/2018 het format van de LIVC-R dat bestaat uit een (verplichtte) operationele en een (optionele) strategische tafel. Terwijl in de strategische tafel het algemene beleid inzake radicalisering besproken wordt, behandelt de operationele tafel individuele casussen. De Omzendbrief van 22/05/2018 legt de nadruk op de operationele tafel en op individuele informatie-uitwisseling. In de praktijk hechten veel gemeenten echter belang aan het strategisch overleg omdat dit hun beleid kan onderbouwen.

AANBEVELING 4

Zorg voor een duidelijk onderscheid tussen de operationele en strategische tafels. Het strategische overleg is waardevol om een lokaal beleid op maat te kunnen ontwikkelen en daarbij kan de samenwerking tussen preventieve partners en de politie van nut zijn. In de operationele tafels worden, daarentegen, individuele dossiers besproken. Voor de strategische tafels moeten daarom duidelijke deontologische codes tussen de participerende actoren worden afgesproken en afdwingbaar worden gemaakt. Een gedeeld beroepsgeheim volstaat vaak niet om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van lokale actoren die met kwetsbare doelgroepen samenwerken.

Training en vorming

Vormingen en trainingen zijn, ten slotte, een belangrijk onderdeel van het lokaal beleid. Dit kan gaan van expertmeetings, trainingen tot studiedagen. Verschillende regionale spelers, zoals de Dossinkazerne, provinciebesturen en hogescholen, organiseren op regelmatige basis studiedagen voor lokale partners. Die bestaan meestal uit een inhoudelijk luik waarin informatie wordt aangereikt over bepaalde thema's of het wettelijk kader en een praktisch luik waarin lokale actoren ervaringen met elkaar uitwisselen onder de supervisie van experts.

De ondervraagde ambtenaren beschouwen studiedagen en trainingen als **belangrijke opportuniteiten om expertise op te bouwen en goede praktijken uit te wisselen**. Deze ambtenaren zien dan ook vooral de onderdelen waarin concreet wordt ingegaan op hun noden en behoeften als beste praktijken. **Verschillende ambtenaren wijzen echter op een overaanbod**. Er heeft zich een werkelijke 'markt' (of industrie) aan radicaliseringsexperts, consultants en anderen ontwikkeld, waardoor er een wildgroei aan werkmethoden ontstaat waarin ambtenaren en lokale actoren geen weg vinden. Een geïnstitutionaliseerd en gekaderd aanbod dat ook voorziet in lokale opvolging wordt het meest gewaardeerd, omdat er hierbij een kwaliteitstoets is en lokale inkapseling meer wordt gegarandeerd.

Een belangrijke motivatie om vormingen rond radicalisering te organiseren is om een 'juist' bewustzijn over het begrip radicalisering te creëren. Verschillende ambtenaren wijzen echter ook op een probleem van onder- of overraportering. Zo duiden lokale actoren racistische uitspraken zelden als een probleem van radicalisering, terwijl meldingen die niets te maken hebben met radicalisme, maar zijn ingegeven door met een algemene vrees of zelfs afkeer van de islam, vaker voorkomen.

AANBEVELING 5

Trainingen en vormingen worden als een belangrijk ervaren door de ondervraagde ambtenaren. Verschillende ambtenaren wijzen echter op een overaanbod. *Evalueer* daarom het bestaande aanbod aan trainingen en vormingen rond deradicalisering, zowel naar het nut als naar de effecten die ze genereren.

Bijlagen

Annex I: Lijst met interviews

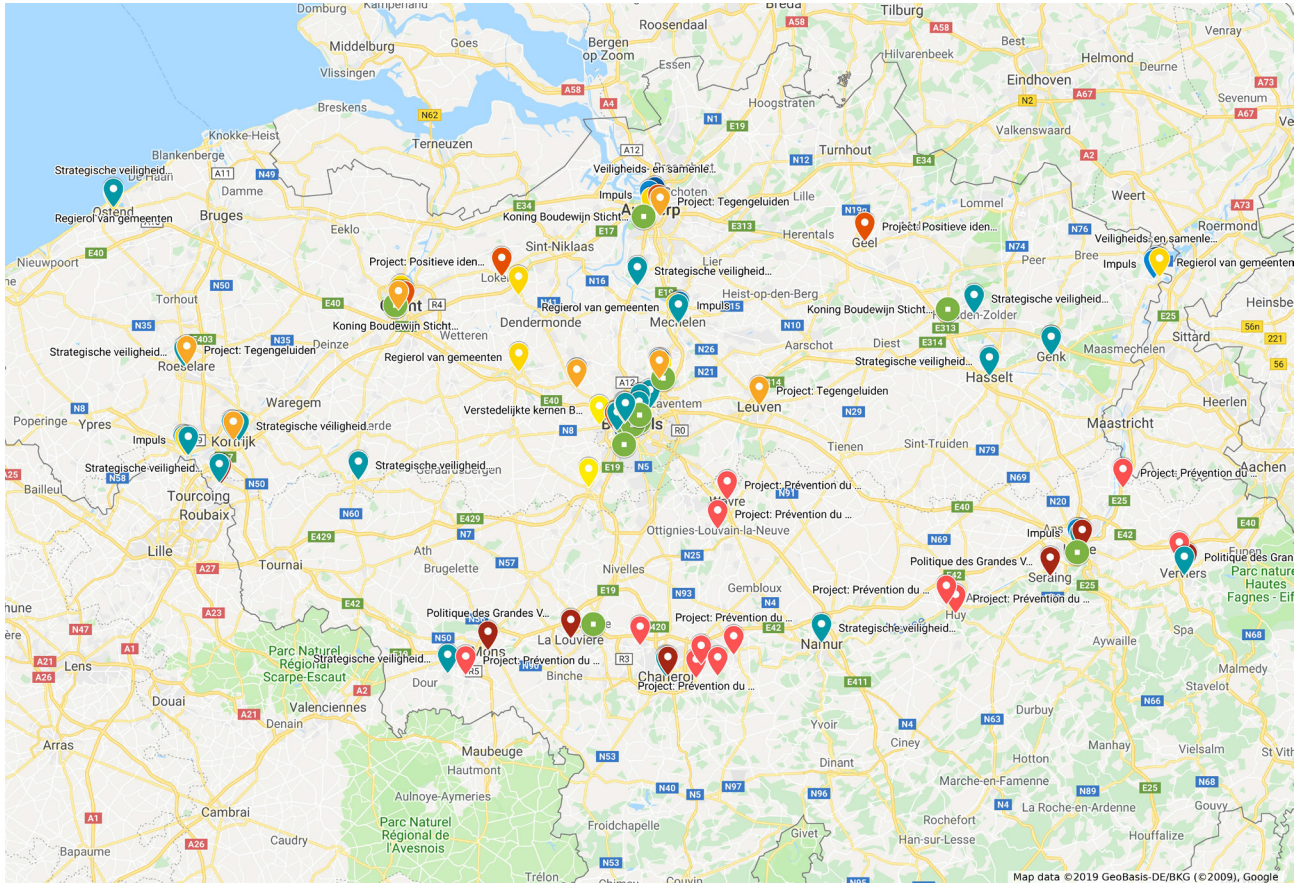
Datum, functie van de respondent, dienst

- A.** 4/12/2017, Référent.e radicalisme, Direction Prévention Sécurité
- B.** 5/12/2017, Commissaris, Diensthoofd Interventie
- C.** 7/12/2017, Projectmedewerker radicalisering, Dienst Maatschappelijke Integratie
- D.** 12/12/2017, Maatschappelijk opbouwwerker, Dienst Integrale Veiligheid
- E.** 12/1/2018, Preventiedeskundige Radicalisering & Polarisering, Dienst Veiligheid en Samenleven
- F.** 16/1/2018, Diensthoofd Integrale veiligheid
- G.** 23/1/2018, Référent.radicalisme, Service prévention EN Animateur, maison de jeunes
- H.** 25/1/2018, Projectcoördinator deradicalisering EN Diensthoofd, Externe dienstverlening
- I.** 30/1/2018, Chargé de projet plan de cohésion sociale, Cellule de développement communautaire
- J.** 31/1/2018, Référent.e radicalisme, Coupole d'Analyse en Sécurité Urbaine
- K.** 7/2/2018, Criminologue.e, Coordinatrice Locale de Sécurité Intégrale
- L.** 27/2/2018, Preventiedienst
- M.** 30/3/2018, Verschillende leden LIVC-R
- N.** 3/4/2018, Chef de Projet Radicalisme, Service de Prévention
- O.** 3/5/2018, Charge.e de projets prévention de la radicalisation violente/
Projectverantwoordelijke preventie van gewelddadige radicalisering, Service d'appui thématique et territorial/Thematische en territoriale ondersteuningsdienst
- P.** 17/4/2019, Dienst Preventie/Service Prévention

Annex II: Strategisch overzicht

	Federale overheid	Vlaamse overheid	Fédération Wallonie- Bruxelles	Wallonie	Brussel Hoofdstedelijk Gewest	Ostbelgien
Beleidsplannen	Plan R	Actieplan ter preventie van geweld- dadige radicalisering en polarisering	Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents	Plan wallon de prévention du radicalisme violent	Globaal Veiligheids- en Preventieplan / Plan Global de Sécurité et de Prévention	Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamem Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Diensten	FOD Binnenlandse Zaken/ SPF Intérieur OCAD / OCAM	Onderwijs Vlaanderen Agentschap Binnenlands Bestuur Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG)	Centre d'Aide et de Prise en charge de toute person- ne concernée par les Ex- trémismes et Radicalismes Violents (CAPREV) Centre de ressources et d'appui du Réseau (CREA) Equipes mobiles	Pouvoirs locaux et Action sociale	Brussel Preventie en Veiligheid / Bruxelles Prévention et Sécurité	Wegweiser in Ostbelgien: Kaleido-Ostbelgien
Subsidies	Veiligheids- en samenlevingscon- tracten / Contrats de sécurité et de société Impuls (2016) Strategische veiligheids- en preventieplannen / Plans stratégiques de sécurité et de prévention	Regierol van gemeenten (2016 – 2018) Project positieve identiteitsontwik- keling bij jongeren (2017) Project Tegengeluiden (2018) Verstedelijkte kernen Brussel-Halle- Vilvoorde	/	Projet Amélioration du "vivre ensemble" et prévention du radicalisme (2017) Projet Prévention du radicalisme violent (2018) La politique des grandes villes Initiatives Locales d'Intégration (ILI) : Axe interculturalité	Brusselse Preventie- en Buurtplannen / Plan bruxellois de Prévention et de Proximité Dispositif d'accrochage scolaire (DAS) Insertion professionnelle de jeunes stagiaires Amélioration du dialogue interculturel, le soutien à la diversité et à la cohésion sociale Egalité des chances et diversité Politique de diversité	/
Vorming en lokale ondersteuning	Mobile teams CoPPRA BOUNCE (Arktos vzw – EU – FOD Binnenlandse Zaken / SPF Intérieur)	Radix tool (VVSG) Lokale aanpak van radicalisering (VVSG) Netwerk Islam Experten (Onderwijs Vlaanderen)	CREA Equipes mobiles	/	/	Kaleido

Annex III: Overzicht subsidies per gemeenten



Jaminé, S. (2019). Subsidie gemeenten [Google Maps].

Volledig overzicht beschikbaar via: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1NmDd1MufQhx-VV0c8M8X7IzklAsDPV6IJ&usp=sharing>.

Referenties

Academische werken

- Abels, P. (2010). Inlichtingen- en veiligheidsdiensten en terrorismebestrijding. In B. de Graaf, E.R. Muller & J.A. van Reijn (red.), *Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (pp 205-224). Brussel: Wolters Kluwer.
- Bigo, D. (2008). Globalized (in)security: The field and the ban-opticon. In D. Bigo, & A. Tsoukala (red.), *Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp. 10-48). Londen: Routledge
- Bigo, D., Bonelli, L. & Deltombe, T. (2008). *Au Nom du 11 Septembre... Les Démocraties à l'Épreuve de l'Antiterrorisme*. Parijs: La Découverte
- Borum, R. (2011). Radicalization into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 37-62. doi: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.4.4.2>.
- Bunzl, M. (2007). *Anti-semitism and Islamophobia: Hatreds old and new in Europe*. Chicago: Prickly Paradigm Press.
- Cesari, J. (2009). *Muslims in the West after 9/11: Religion, politics and law*. Londen: Routledge.
- Choudhury, T. (2017). The radicalisation of citizenship deprivation. *Critical Social Policy*, 37(2), 225-244. doi: <https://doi.org/10.1177/0261018316684507>.
- Colaert, L. (red.). (2017). 'Deradicalisering'. *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- Coolsaet, R. (2005). Het islamitisch terrorisme. Percepties wieden en kweekvijvers drogen. *Justitiële Verkenningen*, 31(2), 9-27.
- . (2019). Radicalization. The origins and limits of a contested concept. In N. Fadil, F. Ragazzi, & M. de Koning (red.), *Radicalization in Belgium and The Netherlands: Critical perspectives on violence and security* (pp. 29-52). Londen: I.B. TAURIS.
- Croft, S. (2012). *Securitizing Islam: Identity and the search for security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Graaf, B. (2011). Religion bites: religieuze orthodoxie op de nationale veiligheidsagenda. *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 2(2), 62-80.
- De Waele, M., Moors, H., Garssen, A., & Noppe, J. (red.). (2017). *Aanpak van gewelddadige radicalisering*. Antwerpen: Maklu.
- den Boer, M. (2011). Preventive empires: Security dynamics at multiple levels of governance. *Amsterdam Law Forum*, 3(3), 102-113.
- Duyvendak, J.W., & Scholten, P.W.A. (2011). Beyond the Dutch "multicultural model". *Journal of International Migration and Integration*, 12(3), 331-348. doi: <https://doi.org/10.1007/s12134-010-0161-5>.
- Edmunds, J. (2012). The 'new' barbarians: governmentality, securitization and Islam in Western Europe. *Contemporary Islam*, 6(1), 67-84. doi: <https://doi.org/10.1007/s11562-011-0159-6>.
- Engelen, D. (2010). Mars door de tijd van een institutie: Een beknopte geschiedenis van de AIVD. In B.

- de Graaf, E.R. Muller, & J.A. Van Reijn (red.), *Inlichtingen & Veiligheidsdiensten* (pp.59-70). Brussel: Wolters Kluwer.
- Fadil, N. (2017). *Tegen radicalisering: Pleidooi voor een postkoloniaal Europa*. Brussel: VUBPress.
- Fadil, N., Ragazzi, F., & de Koning, M. (red.). (2019). *Radicalization in Belgium and The Netherlands: Critical perspectives on violence and security*. Londen: I.B. TAURIS.
- Favell, A., & Martiniello, M. (2008). Multi-national, multi-cultural and multi-levelled Brussels: national and ethnic politics in the "Capital of Europe". In M.L. Fonseca (red.), *Cities in Movement : Migrants and Urban Change* (pp. 137-164). Lissabon: Centro de Estudos Geográficos.
- Fekete, L. (2004). Anti-Muslim racism and the European security state. *Race & Class*, 46(1), 3-29. doi: <https://doi.org/10.1177/0306396804045512>.
- Geschiere, P. (2009). *The perils of belonging: autochthony, citizenship, and exclusion in Africa and Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hafez, M., & Mullins, C. (2015). The Radicalization Puzzle: A theoretical synthesis of empirical approaches to homegrown extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(11), 958-975. doi: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2015.1051375>.
- Hillyard, P. (1993). *Suspect community: people's experience of the prevention of terrorism acts in Britain*. Londen: Pluto Press in association with Liberty.
- Hooghe, M., & Huyse, L. (2009). From Armed Peace to Permanent Crisis. Cracks in the Belgian Consultative Model. *Ons Erfdeel. The Low Countries. Arts and Society in Flanders and The Netherlands*, 17, 227-233.
- Jaminé, S. (2014). *Radicaal anders denken. Antwerpse Deradicalisering: Beleid en praktijk in onderhandeling*. (Ongepubliceerde meesterproef). Leuven: KU Leuven.
- Jaminé, S., & Fadil, N. (2019). (De-)radicalization as a negotiated practice: An ethnographic case study in Flanders. In N. Fadil, F. Ragazzi, & M. de Koning (red.), *Radicalization in Belgium and The Netherlands: critical perspectives on violence and security* (pp. 169-193). Londen: I.B. TAURIS.
- Jarvis, L., & Lister, M. (2013). Disconnected citizenship? The impacts of anti-terrorism policy on citizenship in the UK. *Political Studies*, 61(3), 656-675. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00993>.
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3-25. doi: <https://doi.org/10.1177/0306396812454984>.
- Kundnani, A. (2014). *The Muslims are coming! Islamophobia, extremism, and the domestic war on terror*. Londen: Verso.
- Mavelli, L. (2012). Security and secularization in international relations. *European Journal of International Relations*, 18(1), 177-199. doi: <https://doi.org/10.1177/1354066110396592>.
- Moghaddam, F. M. (2006). *From the terrorists' point of view: what they experience and why they come to destroy*. Westport: Praeger Security International.

- Moskalenko, S., & McCauley, C. (2009). Measuring political mobilization: The distinction between activism and radicalism. *Terrorism and Political Violence*, 21(2), 239–260. doi: <https://doi.org/10.1080/09546550902765508>.
- Noppe, J., & Hellinckx, J. (2011). *Preventie van radicalisering in België*. Antwerpen: Maklu.
- Pantazis, C., & Pemberton, S. (2009). From the 'old' to the 'new' suspect community: examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation. *The British Journal of Criminology*, 49(5), 646–666. doi: <https://doi.org/10.1093/bjc/azp031>.
- Peter, F. (2008). Political rationalities, counter-terrorism and policies on Islam in the United Kingdom and France. In J.M. Eckert (red.), *The social life of anti-terrorism laws: The War on Terror and the classifications of the »dangerous Other«* (pp. 79–108). doi: <https://doi.org/10.14361/9783839409640-004>.
- Prins, B. (2000). *Voorbij de onschuld: het debat over de multiculturele samenleving*. Amsterdam: Van Genneep.
- Ragazzi, F. (2016). Suspect community or suspect category? The impact of counter-terrorism as 'policed multiculturalism'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(5), 724–741. doi: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1121807>.
- Ragazzi, F. (2017). Countering terrorism and radicalisation: Securitising social policy? *Critical Social Policy*, 37(2), 163–179. doi: <https://doi.org/10.1177/0261018316683472>.
- Roex, I., & Vermeulen, F. (2019). Preemptive measures against radicalization and local partnerships in Antwerp. In N. Fadil, F. Ragazzi, & M. de Koning (red.), *Radicalization in Belgium and The Netherlands: critical perspectives on violence and security* (pp. 131–146). Londen: I.B. TAURIS.
- Roy, O. (2006). *Globalised Islam: the search for a new ummah*. Londen: Hurst.
- Sageman, M. (2008). A strategy for fighting international Islamist terrorists. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 618(1), 223–231. doi: <https://doi.org/10.1177/0002716208317051>.
- Stampnitzky, L. (2011). Disciplining an unruly field: Terrorism experts and theories of scientific/intellectual production. *Qualitative Sociology*, 34(1), 1–19. doi: <https://doi.org/10.1007/s11133-010-9187-4>.
- . (2014). *Disciplining terror: how experts invented 'terrorism'*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vermeulen, F., & Bovenkerk, F. (2012). *Engaging with violent Islamic extremism: local policies in Western European cities*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Onderzoeks- en overheidsrapporten

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. (2001). *Annual report 2001 - National Security Service*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/annual-report/2002/09/06/annual-report-2001>.
- . (2002). *Recruitment for the jihad in the Netherlands from incident to trend*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/publications/2002/12/09/recruitment-for-the-jihad-in-the-netherlands>.
- . (2004). *Van dawa tot jihad*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/publications/2005/03/30/from-dawa-to-jihad>.
- Alonso, R., Bjorgo, T., Della Porta, D., Coolsaet, R., Khosrokhavar, F., Lohker, R., Ranstorp, M., et al. (2008). *Radicalisation processes leading to acts of terrorism. A concise report prepared by the European commission's expert group on violent radicalization* (nr. 20).
- Binnenlandse Veiligheidsdienst. (2000). *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2000*. Geraadpleegd via <https://www.aivd.nl/documenten/jaarverslagen/2001/05/22/jaarverslag-bvd-2000>.
- Coolsaet, R. (2015). *What drives Europeans to Syria, and to ISIS?: insights from the Belgian case* (nr. 75). Brussel: Academia Press. Geraadpleegd via <http://aei.pitt.edu/63583/1/75.pdf>.
- Coolsaet, R., & Renard, T. (2018). *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on returning foreign terrorist fighters in Belgium, Germany and the Netherlands* (nr. 101). Brussel: Academia Press. Geraadpleegd via <http://www.egmontinstitute.be/returnees-assessing-policies-on-returning-foreign-terrorist-fighters-in-belgium-germany-and-the-netherlands>.
- Grillo, R. (2005). *Backlash against diversity?: identity and cultural politics in European cities* (nr. 14). Geraadpleegd via https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2005-014-Grillo_Diversity_European_Cities.pdf.
- Kundnani, A., & Hayes, B. (2018). *The globalisation of Countering Violent Extremism policies* (nr. 48). Amsterdam: Source.
- Ponsaers, P., De Ruyver, B., Easton, M., Verhage, A., Noppe, J., Hellinckx, J., & Vandeveld, M. (2010). *Onderzoeksrapport polarisering en radicalisering: een integrale preventieve aanpak*. Geraadpleegd via <https://biblio.ugent.be/publication/3175163/file/3175171>.
- Somers, B., De Wever, B., Bonte, H., & Creemers, J. (2013). *Beheersen van moslimradicalisering. Handreiking voor beleid en praktijk*. Geraadpleegd via https://www.kennisplein.be/Documents/handleiding_beheersen_van_moslimradicalisering.pdf.
- Teller, M. (2016). *Omgaan met gewelddadige radicalisering: steun aan de families Verslag van de seminarierreeks*. Brussel: Koning Boudewijn Stichting. Geraadpleegd via <https://www.kbs-frb.be/nl/Virtual-Library/2016/20160413AD>.
- Torreken, C., & Adam, I. (2015). *Belgo-Marocains, Belgo-Turcs: (auto)portrait de nos concitoyens*. Brussel: Koning Boudewijnstichting. Geraadpleegd via <https://www.kbs-frb.be/fr/Virtual-Library/2015/316644>.

Van Ostaeyen, P. (2016, september 9). *New Official Numbers Belgian Foreign Fighters in Syria and Iraq*. Geraadpleegd op 12 december 2017 via <https://pietervanostaeyen.com/2016/09/10/new-official-numbers-belgian-foreign-fighters-in-syria-and-iraq>.

Wetgeving en overheidsdocumenten

Internationale resoluties

United Nations Security Council. (2014). *Resolution 2178 (2014) Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014 (S/RES/2178 [2014])*. Geraadpleegd via http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20%282014%29.

Wetgeving

Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *Belgische Staatsblad*, 14 september 2018 (numac: 2018031809).

Wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2017 (numac: 2017030652).

Omzendbrieven en koninklijke besluiten

FOD Binnenlandse Zaken. (2013, september 4). Koninklijk besluit betreffende de toekenning van een toelage voor een veiligheids- en samenlevingscontract voor gemeenten die vroeger een veiligheids- en samenlevingscontract hadden in het kader van de implementatie van een lokaal beleid voor veiligheid en preventie voor het jaar 2013, *Belgisch Staatsblad*, 16 september 2013 (numac: 2013000605).

———. (2014, maart 11). Koninklijk besluit betreffende de toekenning van een toelage voor een veiligheids- en samenlevingscontract voor gemeenten die vroeger een veiligheids- en samenlevingscontract hadden in het kader van de implementatie van een lokaal beleid voor veiligheid en preventie voor het jaar 2014, *Belgisch Staatsblad*, 9 april 2014 (numac: 2014000272).

———. (2015, november 9). Koninklijk Besluit van 09/11/2015 betreffende het voeren van een eenmalig impulsbeleid rond pilootprojecten voor beheersing van gewelddadige radicalisering en de strijd tegen het radicalisme, *Belgisch Staatsblad*, 23 november 2015 (numac: 2015000693).

FOD Binnenlandse Zaken en FOD Justitie (2018, april 23). Koninklijk besluit tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis “Het informatiebeheer” van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt en tot omvorming van de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters naar de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters, *Belgisch Staatsblad*, 20 mei 2018 (numac: 2018012192). Geraadpleegd via <http://www.etaamb.be/nl/2018012192.html>.

Minister van veiligheid en Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie. (2018, mei 22). *Omzendbrief betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten. Lokale integrale veiligheidscel (gelinkt aan radicalisme, extremisme en terrorisme)*. Geraadpleegd via https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/leidraad_livc.pdf.

Parlementaire verslagen en commissieverslagen

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2017). *Derde tussentijds verslag over het onderdeel "veiligheidsarchitectuur"*, 54, 1752. Geraadpleegd via <http://www.dekamer.be/FLWB/PD-F/54/1752/54K1752008.pdf>.

———. (2018). *Onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen 22 maart 2016. Beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*. Geraadpleegd via https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terreuraanslagen.pdf.

Vlaams Parlement, Commissie van de bestrijding van gewelddadige radicalisering (2018, juni 20). *Verslag van de gedachtewisseling over de tweede voortgangsrapportage van het geactualiseerde actieplan van de Vlaamse Regering ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering*, 1668, 1. Geraadpleegd via <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1263810>.

Vlaams Parlement, Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid. (2017). *Woordelijk Verslag: Commissievergadering van 21 november 2017*, C61, 2017-2018. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1344949>.

Beleids- en actieplannen

Federaal

Federale Regering België. (2014). *Regeerakkoord 9 november 2014*. Geraadpleegd via https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf.

FOD Binnenlandse Zaken, Directie Lokale Integrale Veiligheid. (2018). *Preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot geweld. Gids van lokale initiatieven en tools bestemd voor de actoren op het terrein*. Geraadpleegd via https://www.besafe.be/sites/default/files/2018-10/gids_radix_be.pdf.

Van Tichelt, P. (2016). *Het Plan R. Het Actieplan Radicalisme*. Geraadpleegd via http://besafe.jdbi.eu/sites/besafe.localhost/files/u3051/planr_en.pdf.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Araoud, J. (2017). *Globaal Veiligheids- en Preventieplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Geraadpleegd via <http://www.veiligheid-securite.brussels/sites/default/files/Plan%20GVPP%20Nederlands.pdf>.

Araoud, J., & Vervoort, R. (2016). *Brussels preventie- en buurtplan 2016-2019*. Geraadpleegd via http://www.avcb-vsgb.be/nl/subsidies.html?sub_id=10.

De Duitstalige Gemeenschap

Paash, O. (2016). *Strategie zur Vorbeugung von gewaltsamem Radikalismus in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens 2016-2020*. Geraadpleegd via <http://oliver-paasch.eu/wp-content/uploads/2017/01/Strategie-zur-Vorbeugung-von-gewaltsamem-Radikalismus-DE-PUBLIC.pdf>.

De Franstalige Gemeenschap

Gouvernement Fédération Wallonie-Bruxelles. (2015). *Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble*. Geraadpleegd via <https://gouvernement.cfwb.be/files/Documents/7066-ppt-preventionradicalisme.pdf>.

Het Waals Gewest

Brognet, P. (2017). *Plan wallon de prévention du radicalisme violent*. Brussel: Wallonie.

Furlan, P. (2016, september 11). *Circulaire relative à la lutte contre le radicalisme et la radicalisation violente - Vade Mecum à l'attention des villes et communes*. Geraadpleegd via <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/lutteradicalisme/Circulaire%20relative%20a%20la%20lutte%20contre%20le%20radicalisme%20et%20la%20radicalisation%20violente%20-%20Vade%20Mecum.pdf>.

La Direction de la Cohésion sociale. (z.d.). *2ème appel à projet Prévention du radicalisme violent. Diagnostic (supra)communal a minime*. Geraadpleegd via http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/diagnostic%20radicalisme_O.pdf.

———. (z.d.). *Prévention du radicalisme violent*. Geraadpleegd via <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/radicalisme-violent>.

Service Publique Wallonie. (2019). *Plan régional de lutte contre le radicalisme violent*. Brussel: Wallonie.

Vlaanderen

Vlaamse Regering. (2015). *Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering. Overzicht acties en maatregelen*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/en/nbwa-news-mesage-document/document/09013557801df581>.

Overheidswebsites

Internationaal

European Commission. (2015). *Radicalisation Awareness Network (RAN)*. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en.

Federaal

Federale Politie. (2019). *Excellente-politiezorg*. Geraadpleegd via <https://www.politie.be/5998/nl/over-ons/geintegreerde-politie/excellente-politiezorg>.

FOD Binnenlandse Zaken. (2019). *BOUNCE young*. Geraadpleegd via <https://www.bounce-resilience-tools.eu/nl/bounce-young>.

———. (z.d.). *Overzicht LIRC-R - Aperçu des CSIL-R* [Google Maps]. Geraadpleegd op 7 maart 2019 via <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1532paTDsOu9XiYWJ9kDxZr53PS8>.

———. (z.d.). *Strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP)*. Geraadpleegd via <https://www.besafe.be/nl/strategische-veiligheids-en-preventieplannen>.

Jambon, J. (2015, augustus 27). *12 maatregelen: nieuwe omzendbrief foreign terrorist fighters*. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via <http://jambon.belgium.be/nl/12-maatregelen-nieuwe-omzend-brief-foreign-terrorist-fighters> [bron offline].

De Duitstalige Gemeenschap

Kaleido Ostbelgien. (2019). *Kaleido*. Geraadpleegd via <http://www.kaleido-ostbelgien.be>.

De Franstalige Gemeenschap

BePax. (z.d.). *Déconstruite les théories du complot*. Geraadpleegd op <http://www.bepax.org/files/files/OUTILS/bepax-deconstruire-les-theories-du-complot-fiches-pedagogiques.pdf>.

Fédération Wallonie-Bruxelles (z.d.). *Nos événements passés*. <https://extremismes-violents.cfwb.be/index.php?id=evenementsO>.

———. (2017). *Le CAPREV - Besoin d'aide?* Geraadpleegd op 31 augustus 2018 via <https://extremismes-violents.cfwb.be/index.php?id=besoin-aide>.

———. (z.d.). *Le Service des équipes mobiles de l'Enseignement obligatoire*. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/service-des-equipes-mobiles>.

———. (z.d.). *Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité*. Geraadpleegd via <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=247>.

———. (z.d.). *Répondre au complotisme*. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be/evenements/repondre-au-complotisme>.

———. (z.d.). *Réseau de prise en charge des extrémismes et des radicalismes violents*. Geraadpleegd via <https://extremismes-violents.cfwb.be>.

Guide Social (2018, maart 6). *La Belgique francophone s'unit contre la radicalisation*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via <https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/la-belgique-francophone-s-unit-contre-la-radicalisation.html>.

Maison de Justice. (z.d.). *Le Caprev*. Geraadpleegd via <http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=contacterlecaprev>.

Het Waals Gewest

Wallonie Social SPW Intérieur et Action sociale. (z.d.). *Plans d'actions transversaux*. Geraadpleegd via <http://cohesion sociale.wallonie.be/actions/am%C3%A9lioration-du-vivre-ensemble-et-pr%C3%A9vention-du-radicalisme-violent>.

Vlaanderen

Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). *Maatschappelijke tegengeluiden*. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/project/maatschappelijke-tegengeluiden>.

———. (z.d.). *Radix-tool Antwerpen (RTA)*. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/radix-tool-antwerpen-rta>.

———. (z.d.). *Toelichting bij de aanvraag van een projectsubsidies voor het brengen van maatschappelijke tegengeluiden in het kader van de preventie van gewelddadige radicalisering*. Geraadpleegd via https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/toelichtingsbrochure_maatschappelijke_tegengeluiden.pdf.

———. (z.d.). *Vlaamse beleid en initiatieven om radicalisering en polarisering te voorkomen*. Geraadpleegd via <https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be>.

Het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (z.d.). *Deradicalisering*. Geraadpleegd via <http://onderwijs.vlaanderen.be/nl/deradicalisering>.

Kazerne Dossin. (2019). *Vormingen over polarisatie*. Geraadpleegd via <https://www.kazernedossin.eu/NL/Onderwijs-vorming/Lokale-besturen/Vormingen-over-polarisatie>.

Kind en Gezin (2016, februari 15). *Radicaliseert mijn kind? De Opvoedingslijn luister*. Geraadpleegd via <https://www.kindengezin.be/nieuws-en-actualiteit/2016/20160215-Radicaliseert-mijn-kind-De-Opvoedingslijn-luistert.jsp>.

Klasse. (z.d.). *Radicalisering*. Geraadpleegd via <https://www.klasse.be/radicalisering>.

Van Laere, M., & De Wilde, B. (2017, december 14). *Een leraar is de burgemeester van zijn klas*. Geraadpleegd op 29 mei 2019 via <https://www.klasse.be/124857/polarisering-brandsma-burgemeester-klas>.

Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten. (z.d.). *Radicalisering*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/veiligheid/radicalisering>.

Nieuwsberichten

- 150 academici. (2019, mei 10). Open brief: 'Pas kinderrechtenverdrag toe, haal Belgische kinderen nu terug' [open brief]. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/meningen/open-brief-pas-kinderrechtenverdrag-toe-haal-belgische-kinderen-nu-terug-bf1ef8cb>.
- Baert, D. (2017, juni 19). CDH wil niet langer regeren met PS. *VRT NWS*. Geraadpleegd op 4 september 2018 via https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/06/19/cdh_wil_niet_langerregerenmet-ps-1-3005650.
- Belga. (2013, september 30). Mechelen en Vilvoorde werven eerste ambtenaren tegen radicalisering aan. *Het Laatste Nieuws*. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/mechelen-en-vilvoorde-werven-eerste-ambtenaren-tegen-radicalisering-aan-a08a0508>.
- . (2018, februari 7). Geen radicalisering in Zele, wel 56.775 euro. *VTM Nieuws*. Geraadpleegd op 6 september 2018 via <https://nieuws.vtm.be/binnenland/geen-radicalisering-zele-wel-56775-euro>.
- Bervoet, D. (2019, april 24). België biedt geen steun bij reddingsactie IS-kinderen. *De Tijd*. Geraadpleegd via <https://www.tijd.be/nieuws/archief/belgie-biedt-geen-steun-bij-reddingsactie-is-kinderen/10119994.html>.
- Boulafdal, N. (2014, december 7). Hans Bonte deradicaliseert. *MO**. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via <https://www.mo.be/interview/hans-bonte-deradicaliseert-op-maat>.
- Bruggeman, F. (2017, februari 16). Kwestie van tijd voor moeders en kinderen terugkeren uit IS-gebied en er is geen draaiboek. *VRT NWS*. Geraadpleegd op 27 augustus 2018 via https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/02/16/_kwestie_van_tijdvoormoedersenkinderenterugkerenuitis-gebiede-ner-1-2893759.
- Brulocalis. (2017, september 28). *Subsidies en toelagen ten gunste van de Brusselse lokale besturen*. Geraadpleegd op 6 september 2018 via http://www.avcb-vsgb.be/nl/subsidies.html?sub_id=10.
- De Backer M., Claes E., Bousetta H., Aertsen I., Van Gorp B., & Zouzoula A. (2018). Waarom we de term 'radicalisering' beter weggooien. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/meningen/waarom-we-de-term-radicalisering-beter-weggoeien-baad843b>.
- De Coninck, D. (2016, januari 23). Het is weggegooid geld. *De Morgen*. Geraadpleegd via <http://www.gopress.be/nl/search-article>.
- Depla, T. (2017, juni 8). *Jambon wil lokale integrale veiligheidscel in elke gemeente verplichten*. Geraadpleegd op 31 augustus 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300530894&lang=nl>.
- Eeckhout, M. & Justaert, M. (2017, november 6). Een deradicaliseringscursus volgen in de Grote Moskee, dat gaat natuurlijk niet. *De Standaard*, p. 10.
- El Mabrouk, F. (2014). Miquet bakt niets van strijd tegen radicalisme, *De Standaard*, p. 13.

- Henkens, N., & Kastit, I. (2017, juli 11). Het is niet de taak van het jeugdwerk om te waken over de veiligheid van de samenleving. *Knack*. Geraadpleegd op 13 september 2018 via <https://www.knack.be/nieuws/belgie/het-is-niet-de-taak-van-het-jeugdwerk-om-te-waken-over-de-veiligheid-van-de-samenleving/article-opinion-864463.html>.
- Kld. (2013, maart 23). Miquet richt taskforce op voor strijders Syrië. *De Standaard*. Geraadpleegd op 30 mei 2018 via http://www.standaard.be/cnt/dmf20130323_029.
- Lemmens, L. (2015, maart 2). *Jambon wil dat alle politiemensen CoPPRa-opleiding volgen*. Geraadpleegd op 18 september 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300305525&lang=nl>.
- . (2017, juli 20). *Federale toelage veiligheids- en samenlevingscontracten voortgezet in 2017 mét extraatje voor preventie gewelddadige radicalisering in 10 risicogemeenten*. Geraadpleegd op 17 april 2018 via <https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300544631&lang=nl>.
- Overstraeten, S. V. (2018, februari 7). ‘Risicogemeente’ heeft wel deradicaliseringsambtenaar maar geen geradicaliseerden. *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd op 31 mei 2018 via https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180207_03345180.
- Peeters, J. (2016, september 22). Beroepsgeheim in tijden van terreur. *Sociaal.net*. Geraadpleegd op 20 november 2017 via <https://sociaal.net/ opinie/beroepsgeheim-tijden-terreur>.
- Phu. (2013, maart 21). Brian De Mulder te zien in internetfilm *pje*. *De Standaard*, p. 11.
- Poncelet, A. (2017, januari 18). Gehenne, le nouveau spectacle de Ismaël Saïdi: “on a minimisé le rôle de la religion dans la radicalisation”. *RTBF*. Geraadpleegd via https://www.rtbf.be/info/societe/detail_gehenne-le-nouveau-spectacle-d-ismael-saidi-on-a-minimise-le-role-de-la-religion-dans-la-radicalisation?id=9504093.
- Ponciau, L. (2018, maart 2). Radicalisation: la Wallonie fait cavalier seul. *Le Soir Plus*. Geraadpleegd op 7 maart 2018 via plus.lesoir.be/143268/article/2018-03-02/radicalisation-la-wallonie-fait-cavalier-seul.
- RTBF. (2013, maart 9). Les Belges qui font la guerre en Syrie. In *Journal Télévisé* [Televisieprogramma]. Geraadpleegd via https://www.rtbf.be/auvio/detail_les-belges-qui-font-la-guerre-en-syrie?id=1805846.
- Struys, B. (2019, mei 10). ‘Haal Belgische kinderen nú terug uit Koerdische kampen’: 150 academici schrijven open brief. *De Morgen*. Geraadpleegd via <https://www.demorgen.be/nieuws/haal-belgische-kinderen-nu-terug-uit-koerdische-kampen-150-academici-schrijven-open-brief-be4fd7ce>.
- tp. (2018, juni 18). Leren deradicaliseren (2): de praktijklessen van deradicaliseringsambtenaar Jessika Soors en burgemeester Hans Bonte van Vilvoorde. *Humo*. Geraadpleegd via <https://www.humo.be/humo-archief/391361/leren-deradicaliseren-2-de-praktijklessen-van-deradicaliseringsambtenaar-jessika-soors-en-burgemeester-hans-bonte-van-vilvoorde>.

- Vandemeulebroucke, M. (2016, november 30). Levée du secret professionnel: vers un «flicage généralisé»? *Alter Echos*. Geraadpleegd op 9 januari 2018 via <https://www.alterechos.be/levee-du-secret-professionnel-vers-un-flicage-generalise>.
- Vanden Bussche, S. (2017, augustus 31). Lokale veiligheidscellen opereren in juridisch vacuüm. *Apache*. Geraadpleegd op 13 februari 2018 via <https://www-apache-be.kuleuven.ezproxy.kuleuven.be/2017/08/31/gezocht-sluitend-wettelijk-kader-voor-lokale-veiligheidscellen/?sh=70b34d-161fec45e3b8bd0-997090934>.
- . (2018, juli 18). Jeugdwerk vreest nieuwe antiradicaliseringscellen. *Apache*. Geraadpleegd op 7 september 2018 via <https://www.apache.be/2018/07/18/livc/?sh=9aa418f91d8e22d5f-12cf-997090934>.
- Vankersschaever, S. (2017, november 14). Zwijgen en praten, in eer en geweten. *De Standaard*. Geraadpleegd op 7 september 2018 via http://www.standaard.be/cnt/dmf20171114_03185684.
- Vanschoubroek, C. (2017, september 5). Coup Lutgen strandt in Brussel. *De Standaard*. Geraadpleegd op 4 september 2018 via http://www.standaard.be/cnt/dmf20170905_03054843.
- Vergauwen, E., & Dhondt, R. (2016, mei). Elke gemeente haar eigen (non-)beleid tegen Syriëstrijders. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20160518_02295816.
- VRT. (2013, maart 22). Jonge Belg aan Syrisch front kan niet terugkeren [Televisieprogramma]. In *Het Journaal* 1.