



Tussen preventie en veiligheid

De Belgische aanpak in de
strijd tegen radicalisering

Image by Gerd Altmann from Pixabay



Silke Jaminé
en Nadia Fadil

Het thema radicalisering lijkt vandaag niet meer weg te denken uit de publieke en politieke debatten. Nochtans is de ontwikkeling van het thema en het beleid behoorlijk recent in de Belgische context. In het eerste rapport van het FAR-project (FAR staat voor 'Folk Authority and Radicalism'), 'Tussen Preventie en Veiligheid. De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering', gaan we dieper in op de verschillende beleidsmaatregelen en staan we stil bij het spanningsveld tussen preventie en veiligheid dat centraal staat in dit beleid. Dit artikel licht kort de voorgeschiedenis en verdere ontwikkeling van dit beleid in de Belgische politiek toe.

De introductie van het thema radicalisering

De introductie van het begrip radicalisering gebeurt in België en internationaal via de Nederlandse Binnelandse Veiligheidsdiensten (BVD, later hernoemd naar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) in de dreigingsanalyserapporten van 2001 en 2004. In de eerste definitie van de term zal radicalisering vooral slaan op wat begrepen wordt als een 'groeiende bereidheid tot het nastreven en/of ondersteunen van diep-ingrijpende veranderingen in de samenleving die op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde en/of waarbij ondemocratische middelen worden ingezet.'⁽¹⁾

De ontwikkeling van de strijd tegen radicalisering in Nederland is nauw verbonden met het integratiedebat dat vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw zal plaatsvinden, en zich vooral zal richten op de zogeheten 'mislukte' integratie van etnisch-culturele minderheden van voornamelijk Marokkaanse en Turkse afkomst. Onder impuls van dit maatschappelijk debat zal er in de tweede helft van de jaren '90 een belangrijke koerswijziging plaatsvinden in de werking van de Nederlandse veiligheidsdiensten: de problematiek van integratie zal gradueel deel gaan uitmaken van haar aandachtspunten. Al sinds de tweede helft van de jaren '90 richt de BVD zich op 'het vroegtijdig signaleren en (helpen) tegengaan van bedreigingen van het integratieproces' en wordt 'integratie' stelselmatig opgenomen in diens werkzaamheden⁽²⁾. In het rapport van 2000 wordt de link tussen integratie en 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.' Radicalisering maakt deze link tussen integratiedebatten en een veiligheidsperspectief vol-

ledig omdat het begrip zowel op een veiligheidsrisico als op maatschappelijke problemen duidt.

De ontwikkeling van het deradicaliseringsbeleid kadert internationaal ook in een belangrijke koerswijziging inzake de breuk die aanvankelijk bestond tussen de Amerikaanse en Europese aanpak rond terrorisme. Daar waar de Verenigde Staten (VS) eerst een militair antwoord op het terrorisme vooropstonden, wordt vanaf 2005 een meer preventief luik aan dit beleid toegevoegd via de CVE-initiatieven (Countering Violent Extremism).

Deze brede set aan preventieve acties zullen minder inzetten op veiligheid en surveillantie, maar meer op het verhinderen van de processen die plaatsvinden alvorens er geweld ontstaat⁽³⁾. Deze focus op preventie zal een centraal onderdeel uitmaken van het deradicaliseringsbeleid⁽⁴⁾. Radicalisering wordt, vanuit deze optiek, begrepen als een trapsgewijze ontwikkeling, waarbij maatschappelijke verontwaardiging of ongenoegen uiteindelijk kan leiden tot het deelnemen aan of organiseren van gewelddadige acties. Deze procesmatige visie op geweld is dan ook één van de onderliggende uitgangspunten voor alle deradicaliseringsmaatregelen in België en daarbuiten: hierdoor gaat men ervan uit dat het mogelijk is om vroegtijdig in te grijpen, nog voor er tekenen zijn van geweld, en het ook mogelijk is het proces terug te draaien. Deze procesmatige visie is echter het voorwerp van uitvoerige wetenschappelijke kritieken. Verschillende onderzoekers laken de vaagheid van dit begrip, en wijzen er ook op dat het herkennen van 'signalen' van radicalisering arbitrair en abstract blijft (Kundnani 2012, Sedgwick 2012, Fadil *et al* 2019).

Radicalisering als politieke realiteit

De strijd tegen radicalisering trad in België vooral op de voorgrond in het voorjaar van 2013 met het vertrek van jonge mannen en vrouwen naar Syrië. Voordien was het beleid vooral beperkt tot een aantal federale beleidsinitiatieven. In 2002 nam ons land de Nederlandse definitie van 'radicalisering' over in het Plan M (Plan Moskeeën) over. Dit plan wordt in 2005 herdoopt tot het Plan R, en zal vooral gericht zijn op de surveillantie van een aantal militante groepen zoals de Groupe Islamique Combattant Marocain (GICM). Daarnaast wordt in dezelfde periode het Orgaan voor de

de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD) opgericht. Dit instituut zal een centrale rol spelen in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende beleidsniveaus, evenals in de uitwerking van veiligheidsmaatregelen en preventieve acties⁽⁵⁾.

Hoewel het Plan R sinds 2005 bestaat, blijven lokale acties rond radicalisering, zoals in Nederland, gedurende lange tijd uit. Het is pas vanaf 2012 en 2013 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 als leidende steden die een regierol rond de uitwerking van het beleid innemen. 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.

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 LVC's (Lokale Integrale en Veiligheidscellen) of de NTF's (National Task Forces) die beide een informatiedoorstroom tussen de verschillende niveaus en beleidsactoren (veiligheidsdiensten en lokale politie, ambtenaren en middenveldspelers) willen faciliteren.

De gemeenschappen en gewesten roepen, op hun beurt, verschillende beleidsinitiatieven in het leven. Omwille van de verdeling van bevoegdheden zullen deze maatregelen meer nadruk leggen op een sociaal preventieve aanpak van radicalisering. Hoewel er grote verschillen zijn in de acties die de gemeenschappen en gewesten ontwikkelen, zijn er ook belangrijke gemeenschappelijke tendensen. De aangehaalde nadruk op het lokale niveau is hiervan een eerste voorbeeld. Lokale overheden krijgen een 'regierol' toebedeeld in de strijd tegen radicalisering, en worden op een actieve wijze ingeschakeld als gesprekspartners of uitvoerders van het beleid. Daarnaast zetten Vlaanderen en de Franstalige en Duitstalige Gemeenschap in op de ondersteuning van individuen die een risico lopen op radicalisering. Ten slotte ligt het zwaartepunt van de beschreven acties op breed preventieve projecten die zich via jeugdwerk, zelforganisaties of onderwijs toespitsen op specifieke doelgroepen.

Twee visies op radicalisering

In de ontwikkeling en definiëring van de term radicalisering en het beleid daarrond lijken er twee visies op veiligheid en geweld samen te komen. 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 de aandacht vooral uit naar het sociaal ongenoegen dat kan leiden tot het afwijzen of zelfs aanvallen van de huidige maatschappij.

Deze twee visies creëren een spanningsveld, dat ook de verschillende beleidsinitiatieven beïnvloedt. Wanneer het beleid in 2002 op Belgisch federaal niveau zijn intrede vindt, primeert een veiligheidsoptiek die de nadruk legt op surveillantie en controle (zoals de focus op de militante groepen GICM of later, Sharia4Belgium). Het vertrek van een aanzienlijk aantal jongeren naar Syrië in 2013, waarvan velen niet aangesloten waren bij een organisatie, zorgt daarentegen voor de verdere verspreiding van een bredere en meer procesmatige visie op radicalisering bij de lokale besturen. Hierbij zal radicalisering vooral als een fenomeen worden gezien dat vooral kwetsbare en jonge moslims treft, en zal de nadruk vooral worden gelegd op sociaal preventieve maatregelen.

+ Meer

Het volledige onderzoeksrapport is online beschikbaar.

- www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/FAR_FinRep_fr.pdf
- www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/FAR_FinRep_nl.pdf

Dit onderzoek maakt deel uit van het FAR-project (Folks, Authorities and Radicalism: between polarization and social construction) in het Brain.be programma met ondersteuning van Belspo.

Het FAR is een samenwerking tussen de KULeuven, ULB en het NICC.

Deze laatste, 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. Er ontstaat een verstrengeling tussen veiligheidsthema's en sociaal preventieve thema's die, zo waarschuwen een aantal bevroegde ambtenaren, op het terrein een aantal contra-productieve effecten kunnen hebben. Zo wordt bijvoorbeeld steeds vaker van politieagenten verwacht dat ze een sociale rol opnemen als *information officer* voor o.a. scholen en aan *community policing* doen. Aan sociaal werkers kan dan weer gevraagd worden om mee te werken aan de bestrijding van gewelddadige radicalisering door gevoelige informatie te delen die ze tegenkomen in hun alledaagse praktijk. 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.

Vervaging van de grenzen, onduidelijk mandaat

Deze onduidelijkheid en onzekerheden komen het duidelijkste tot uiting in de LIVC-R, Lokale Integrale VeiligheidsCellen, Radicalisering. De LIVC-R werden in 2015 via een Ministeriële omzendbrief ingevoerd, met als doel een institutionele samenwerking tussen politie en sociale actoren (zoals het OCMW, de CLB's en jeugdwerkers) te faciliteren om geradicaliseerde personen op te volgen. Sinds 2018 is de oprichting van een LIVC-R voor elke gemeente bij wet verplicht.

Verschillende bevroegde sociale actoren wijzen op de moeilijkheid van een structurele samenwerking met de politie. Dit zou immers kunnen leiden tot een vertroebeling van de vertrouwensrelatie met de kwetsbare groepen, die ook hun hulpverleningsrelatie in de weg zou staan. Ze vrezen verder ook dat zo'n samenwerking een schending zou kunnen betekenen van hun beroepsgeheim of discretieplicht. Ambtenaren die instaan voor de organisatie van een LIVC-R wijzen, op hun beurt, over de vaagheid van hun rol. Hoewel ze de autonomie die ze ervaren, en die hen toelaat om een adequaat

beleid op maat uit te werken, prijzen, waarschuwen ze voor de onduidelijkheden inzake informatiedeling, en die een mogelijke risico inhouden.

Verschillende actoren op het terrein waarschuwen dan ook voor de toenemende overheersing van een veiligheidslens binnen het sociaal-maatschappelijke veld. Beleidsmakers én sociale actoren wijzen op de noodzaak waakzaam om te springen met deze ontwikkeling, omdat die contraproductieve effecten zou kunnen hebben, en meer wantrouwen zou kunnen genereren. Ze vrezen ook dat sociaal werk en jeugdwerk niet langer voor hun intrinsieke functie van ondersteuning van kwetsbare groepen zal worden erkend, maar vooral vanuit de rol die het kan spelen in het voorkomen van radicalisering. Deze verschillende bezorgdheden wijzen op de moeilijkheid van dit dossier, en vooral op de noodzaak een adequaat en kordaat veiligheidsbeleid duidelijk te onderscheiden van sociaal werk.

Het multidisciplinaire kaderprogramma BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Network) is een netwerk voor onderzoek dat door BELSPO werd opgezet in 2012. Het bestaat uit 6 thematische assen en pioniersprojecten betreffende de levenswetenschappen, de geosystemen (heelal en klimaat), strategisch onderzoek ter ondersteuning van de bevoegdheden van de federale overheid, het culturele, historische en wetenschappelijke erfgoed, en collectiebeheer. Tot op heden werden meer dan 150 onderzoeksprojecten gefinancierd. Lees meer op www.belspo.be/brain-be

- (1) Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004). *Van dawa tot jihad*. Geraadpleegd via <https://english.aivd.nl/publications/publications/2005/03/30/from-dawa-to-jihad>.
- (2) Fadil, N. (2017). *Tegen radicalisering: Pleidooi voor een postkoloniaal Europa*. Brussel: VUBPress. p. 19
- (3) Kundnani, A. (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3–25. doi: <https://doi.org/10.1177/0306396812454984>; Kundnani, A., & Hayes, B. (2018). The globalisation of Countering Violent Extremism policies (nr. 48). Amsterdam: Source.
- (4) Colaert, L. (red.). (2017). 'Deradicalisering'. *Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut. pp. 28–31
- (5) 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. p. 174