



OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET OVER  
HET VLAAMSE BELEID VOOR DE PREVENTIE VAN  
GEWELDDADIGE RADICALISERING, EXTREMISME,  
TERRORISME EN NEGATIEVE POLARISATIE

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W [www.vlaamseraadwvg.be](http://www.vlaamseraadwvg.be) – T +32 2 209 01 11 – E [info@vlaamseraadwvg.be](mailto:info@vlaamseraadwvg.be)

Adviesvraag                      Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het  
beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Adviesvrager                      Bart Somers - Vlaams minister van Binnenlands Bestuur,  
Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Ontvangst adviesvraag              13 juli 2023

Decretale opdracht                  adviesfunctie

Goedkeuring                      Intersectorale kamer op 11 september 2023 (bij consensus)

Contactpersoon                      Annemie Nys                              anys@serv.be

# Advies

Op 13 juli 2023 ontving de Vlaamse Raad WVG (hierna: de raad) een adviesvraag over het voorontwerp van decreet over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. De adviesvraag is binnen de raad behandeld door de Intersectorale kamer en werd bij consensus goedgekeurd op 11 september 2023.

## Situering

In reactie op de opkomst van het jihadisme en de uitreizende Syriëstrijders in 2015, initieerde minister van Binnenlandse Zaken Jan Jambon een omzendbrief gericht aan alle lokale besturen over de aanpak van foreign terrorist fighters. In deze communicatie werden steden en gemeenten aangemoedigd om lokale integrale veiligheidscellen (LIVC-R's) op te richten. Binnen deze LIVC-R's kunnen verschillende instanties zoals de politie, hulpverlening en onderwijs samenwerken om informatie uit te wisselen over potentieel risicovolle situaties en/of individuen. Deze inspanningen werden verder versterkt door opeenvolgende actieplannen, waarvan het huidige 'actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie' loopt tot en met 2024.

Om deze inspanningen een duurzame basis te geven, richt de Vlaamse Regering zich met het ontwerpdecreet op de wettelijke fundering van dergelijke actieplannen. Dit voorontwerp voorziet in een structureel kader voor de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid. De reikwijdte en doelstellingen van dit beleid, de essentiële randvoorwaarden voor effectiviteit, evenals de organisatorische en ondersteunende structuren worden in dit voorontwerp besproken. De beoogde ingangsdatum voor het voorontwerp van decreet is 1 september 2024.

## 1. Algemene appreciatie

Het initiatief om via dit decreet te streven naar een structurele aanpak van gewelddadige radicalisering en polarisatie is een positieve ontwikkeling. Het is duidelijk dat er een behoefte is aan een stevige verankering van deze aanpak, aangezien deze verschijnselen helaas inherent zijn aan onze hedendaagse samenleving. In dit kader is het bijzonder waardevol dat elke nieuwe Vlaamse regering verplicht is om binnen een jaar na haar aantreden een geïntegreerd actieplan voor de komende vijf jaar op te stellen, gebaseerd op een actuele beleidsanalyse.

Ook stelt de raad tevreden vast dat de krijtlijnen een niet-repressieve aard hebben en gericht zijn op het centrale uitgangspunt van preventie. Dit strategische kader erkent dat repressie niet universeel toepasbaar is als oplossing, en benadrukt daarmee het belang van een gebalanceerde samenwerking tussen preventief en repressief beleid, alsook tussen het Vlaams en federaal

niveau. Het is van cruciaal belang dat Vlaanderen zich blijft richten op de sterke punten van haar bestaande preventieve beleid en dit verder stimuleert en ontwikkelt.

De totstandkoming van dit decreet is dan ook een belangrijke stap. De uitvoering ervan zal ongetwijfeld een complexe uitdaging vormen, en daarom is het van belang om met dit voorontwerp te streven naar maximale duidelijkheid. De raad formuleert in de volgende passages daarom enkele punctuele, artikelsgewijze opmerkingen, vragen en suggesties die hieraan bijdragen .

## 2. Artikelsgewijze opmerkingen

### Artikel 2: Definities

Het vermijden van discriminerende terminologie staat centraal voor de raad, en hij waardeert het dat het ontwerpdecreet polarisatie op een ruime manier behandelt. Hierdoor wordt de diversiteit ervan erkend en worden stereotypen op basis van terminologie vermeden. Het onderscheid tussen diverse vormen van polarisatie en het idee dat ideologische polarisatie inherent is aan een gezonde democratie, waarbij het vinden van een balans tussen vrijheid van meningsuiting en andere rechten cruciaal is, wordt door de raad sterk onderschreven.

Ook het gebruik van de term "gewelddadige radicalisering" is voor de raad zeer passend, gezien het beleid en het huidige actieplan deze term gebruiken. Hiermee wordt benadrukt dat de focus niet ligt op "radicalisering" op zich, maar op de houding tegenover geweld als middel om doelen te bereiken. Dit adjectief is relevant omdat radicale denkbeelden op zich niet strafbaar zijn.

Opvallend is echter dat het adjectief "negatieve" aan "polarisatie" wordt toegevoegd in het voorontwerp. Dit adjectief ontbreekt in het huidige actieplan en in de wetenschappelijke literatuur. Het is bovendien subjectief (wat voor de ene "negatieve" polarisatie is, geldt niet voor een ander). In het rapport "*Polarisatie, conflict en vrede - Gewelddoos omgaan met tegenstellingen en spanningen*" (2021) noemt het Vlaams Vredesinstituut dit "schadelijke" of "bedreigende" polarisatie om te benadrukken dat toenemende tegenstellingen niet per se ideologisch zijn, maar destructief en niet meer vreedzaam te hanteren. De raad meent dat een passender adjectief ("schadelijk" of "bedreigend") om polarisatie te beschrijven dan ook is aangewezen in dit voorontwerp.

---

*De raad is tevreden met de ruime terminologie die in het decreet wordt gehanteerd, en het onderscheid dat wordt gemaakt tussen verschillende vormen van polarisatie. De raad is echter bezorgd over het gebruik van het adjectief "negatieve" in de definitie van polarisatie. Dit adjectief is subjectief en ontbreekt in het huidige actieplan en in de wetenschappelijke literatuur. De raad meent dat een passender adjectief ("schadelijk" of "bedreigend") zou moeten worden gebruikt<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> In het verdere advies zal de raad de term 'schadelijke' of 'bedreigende' polarisatie gebruiken wanneer er wordt verwezen naar het inhoudelijke aspect. De oorspronkelijke terminologie wordt behouden wanneer er wordt verwezen naar de titel of artikels van het voorontwerpdecreet.

## Artikel 3: Doel, uitgangspunten en opdrachten van het beleid

**Artikel 3** omschrijft het doel, de scope en de randvoorwaarden van het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

- Zoals vermeld in de algemene appreciatie is de raad tevreden dat de opgestelde richtlijnen een preventieve insteek hebben en de nadruk leggen op het voorkomen van problemen in plaats van op repressie. Preventie is immers de kern van de aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie.
- In het tweede lid, punt 2, wordt disengagement omschreven als *"het terugdringen en neutraliseren van de handelingen van gewelddadig geradicaliseerde personen, en dan voornamelijk de bereidheid om geweld te gebruiken en het gebruik van geweld. Het doel is te komen tot een individuele afkeuring van het gewelddadig gedrag van de groep waarmee men zich heeft geassocieerd."* Gewoonlijk heeft 'disengagement' betrekking op observeerbaar gedrag, eerder dan op innerlijke gedachten. De gehanteerde definitie lijkt echter te suggereren dat er controle is over gedachtegangen (i.e. men wil komen tot een individuele afkeuring [...]). Deze formulering is vaag en moeilijk te operationaliseren: hoe kan men beoordelen of iemands denkwijze daadwerkelijk is veranderd? De raad vraagt hier verduidelijking over.
- De raad uit tevens zijn bezorgdheid over het draagvlak van dit decreet, dat uitsluitend gebaseerd lijkt te zijn op de bevoegdheid van de Minister van Binnenlands Bestuur. Hier lijkt een gemiste kans te liggen om een breed en interdisciplinair draagvlak te creëren voor een geïntegreerd beleid. De memorie (artikel 3, tweede lid) geeft aan dat *"wat betreft de bevoegdheid Binnenlands Bestuur het specifiek gaat om de ondersteuning van lokale besturen."* Is het niet wenselijker om een Vlaams beleid te ontwikkelen dat wordt gesteund door diverse beleidsdomeinen (zoals o.a. de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM), Werk en Sociale Economie (WSE), Onderwijs en Vorming (OV), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), ...), in plaats van alleen te vertrekken vanuit Binnenlands Bestuur, en om een sterke stimulans te bieden voor intersectorale samenwerking?

---

*De raad is tevreden over het doel van het beleid, dat gericht is op preventie. Preventie is immers de kern van de aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie. Hij is echter bezorgd over de definitie van "disengagement". Deze definitie is vaag en moeilijk te operationaliseren. Het is niet duidelijk hoe men kan beoordelen of iemands denkwijze daadwerkelijk is veranderd.*

*De raad stelt ook vragen over het draagvlak van het beleid. Het decreet is gebaseerd op de bevoegdheid van de Minister van Binnenlands Bestuur. Dit lijkt een gemiste kans om een breed en interdisciplinair draagvlak te creëren voor een geïntegreerd beleid.*

---

## Artikel 4: Onderbouwd en kwalitatief beleid

**Artikel 4** legt vast dat de Vlaamse overheid kiest voor een onderbouwd en kwalitatief beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. Daarvoor is nood aan wetenschappelijke inzichten, expertiseopbouw en de ontwikkeling van ondersteuningsaanbod.

Punt 1° bepaalt dat het beleid moeten worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek naar gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering. Gezien één van de doelstellingen ook disengagement omvat is het aan te raden om disengagement (en/of deradicaliseren) ook op te nemen als een expliciete onderzoekslijn. Niet enkel het proces naar radicalisering is belangrijk, maar ook het proces dat gewelddadige acties voorkomt.

Punt 4° bepaalt dat het beleid inzet op expertiseopbouw, -uitwisseling en netwerking rond gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering, online en offline. Ook hier is het aan te raden om disengagement (en/of deradicaliseren) expliciet als één van de thema's te benoemen. Dit geldt eveneens voor de memorie van toelichting.

---

*De raad is tevreden dat het decreet de nood aan wetenschappelijk onderzoek en expertiseopbouw erkent. Dit is essentieel voor een onderbouwd en kwalitatief beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie. De raad is echter bezorgd over het feit dat disengagement (of deradicalisatie) niet expliciet wordt genoemd als een onderzoekslijn of als een thema voor expertiseopbouw, -uitwisseling en netwerking.*

---

## Artikel 5: Organisatie van het beleid

**Artikel 5** stelt dat een nieuwe Vlaamse Regering binnen het jaar een vijfjarig geïntegreerd actieplan goedkeurt. Dit speelt in op de voortdurende evolutie van beleidsuitdagingen rond het thema en biedt de nodige flexibiliteit zodat elke regering haar keuzes kan baseren op een actuele (omgevings)analyse, opgesteld binnen zes maanden na aantreden.

De raad is tevreden dat de actieplannen gestoeld zijn op grondige analyses, maar benadrukt dat eveneens aandacht moet worden besteed aan de opvolging van deze plannen. In dat verband ontbreekt echter een specifiek aspect in het decreet, nl. een bepaling voor beleidsonderzoek- en -evaluatie, met o.a. een wetenschappelijke evaluatie van het actieplan alsook een evaluatie van de rol van lokale overheden als regisseur.

Met betrekking tot de omgevingsanalyse voor de actieplannen geeft de raad ook nog volgende bedenkingen mee:

- De werking in Brussel dient te worden geïntegreerd met andere initiatieven. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteert namelijk eveneens beleidsmaatregelen ter preventie van gewelddadige radicalisering en extremisme. Dit mag de Vlaamse gemeenschap niet weerhouden om eigen acties te ontwikkelen, maar benadrukt wel dat afstemming essentieel is.

- De bestaande teksten schenken geen aandacht aan genderaspecten. Meisjes en vrouwen worden echter om zeer verschillende redenen aangetrokken tot bijvoorbeeld IS dan jongens en mannen, wat bv. aangepaste deradicalisatiebenaderingen vereist. Hoewel het huidige decreet niet specifiek ingaat op de genderdimensie, bieden toekomstige actieplannen ruimte om aandacht te besteden aan genderaspecten binnen preventieve maatregelen tegen radicalisering en extremisme. De raad suggereert daarom om gender op te nemen in de probleemstelling en omgevingsanalyse van het decreet, om zo deze dimensie te kunnen meenemen in latere actieplannen.

Tot slot geeft de raad mee dat de OCAD-analyse van 'lone actors' die vermeld wordt in de probleemstelling en omgevingsanalyse in de Memorie van Toelichting van vorig jaar is, en recente gegevens opnieuw een toename laten zien van religieus (islamitisch) geïnspireerde tendensen (Veiligheid in België 2022, OCAD). De voortdurende maatschappelijke veranderingen blijven onder de aandacht van OCAD, maar het is raadzaam om voor het langetermijnbeleid, dat gebaseerd is op een basisdecreet, niet uitsluitend op deze analyses te vertrouwen.

---

*De raad is tevreden dat het decreet voorziet in een vijfjarig geïntegreerd actieplan. Dit is een belangrijke stap in de aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie. De raad is echter bezorgd over het gebrek aan een bepaling voor beleidsonderzoek en -evaluatie. Dit is essentieel om de effectiviteit van het beleid te evalueren en te kunnen bijsturen waar nodig.*

*De raad is ook bezorgd over het feit dat de omgevingsanalyse voor de actieplannen geen aandacht besteedt aan genderaspecten en de werking in Brussel. Dit zijn belangrijke factoren die kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie.*

---

## Artikel 9: De rol van de Vlaamse gemeenten in het beleid

Het beleid legt aanzienlijke nadruk op een lokale en gedecentraliseerde aanpak.

**Artikel 9** geeft de Vlaamse Regering dan ook de bevoegdheid om structurele basisfinanciering te voorzien voor een lokale regierol over het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie voor de lokale besturen. In die rol zit o.a. de werking van de LVC R's vervat. Het verdient daarbij nadruk dat de VSG een essentiële rol speelt in het operationele verloop van de LVC R's. Hoewel de raad de financiële ondersteuning voor de lokale besturen een goede zaak vindt (onder meer omdat dit de professionalisering rond dit thema verder zal faciliteren), is het onduidelijk hoe en in welke mate dit invloed zal hebben op de rol van de VSG binnen het functioneren van de LVC R-werking.

Daarnaast uit de raad ook zijn bezorgdheid over de mogelijke fragmentatie van kennisvergaring en -deling. Hij meent dat grotere gemeenten wellicht gezamenlijk een leidende positie kunnen innemen bij het coördineren en delen van kennis, en tevens bij het initiëren en implementeren van projecten voor kleinere gemeenten.

- De raad vindt het bv. erg belangrijk dat het lokaal beleid, in samenspel met Vlaams en federaal niveau, ook mee instaat voor primaire preventie, naast de noodzakelijke verdere stappen van detectie, begeleiding, tot nazorg.
- De wijze waarop lokale overheden bv. de specifieke OCAD-informatie die relevant is voor hun regio zullen hanteren, blijft een onbeantwoorde vraag. Optimaal gezien zou deze informatie moeten worden gedeeld via de LIVC-R's. Echter, deze cellen variëren sterk in structuur en werking, en zijn niet altijd uitsluitend gericht op radicaliseringsinformatie - soms worden ze ook voor andere doeleinden ingezet, zoals informele dialogen. Met de huidige neiging in de samenleving naar meer repressieve reacties op problemen en een grotere betrokkenheid van het parket bij gecoördineerde benaderingen, rijst de vraag welke rol welzijnsorganisaties hierin zullen/moeten vervullen.

---

*De raad is tevreden over het feit dat het decreet de nadruk legt op een lokale en gedecentraliseerde aanpak. Dit is essentieel voor een effectieve aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie. De raad is echter bezorgd over een aantal aspecten van deze aanpak. Zo is het belangrijk om te zorgen voor een goede afstemming tussen de (financiële) ondersteuning voor lokale besturen in het opnemen van hun lokale regierol (o.a. in de LIVC R werking) en de essentiële rol van de VVSG in het operationele verloop van de LIVC R's. Daarnaast is er ook bezorgdheid over de fragmentatie van kennisvergaring en -deling.*

---

## Artikel 10: Experimentele projecten

**Artikel 10** bepaalt dat de Vlaamse Regering, ten belope van maximum 10% van het beschikbare budget, middelen kan toekennen voor experimentele projecten. Daarbij is het van belang dat de kredieten die via dit artikel worden toegekend niet zullen kunnen worden aangewend om de partnerorganisaties bijkomend te financieren.

In artikel 10 wordt vermeld: "Deze projecten kunnen worden uitgevoerd door lokale besturen en door andere actoren, met uitzondering van een erkende partnerorganisatie als vermeld in artikel 8." Het is voor de raad onduidelijk wie het decreet beoogt onder de bovengenoemde "andere actoren". Daarnaast is er ook behoefte aan verduidelijking over de precieze aard van experimentele projecten – wat zijn de criteria waaraan deze moeten voldoen?

Tot slot benadrukt de raad de noodzaak om een kader te ontwikkelen dat duurzame ondersteuning biedt aan succesvolle experimenten op structurele wijze. Experimentele financiering kan innovatieve ideeën stimuleren, maar wanneer deze ideeën vruchtbaar blijken, dient er ook voorzien te worden in de continuïteit van projecten of initiatieven op de lange termijn.

---

*De raad is tevreden over de maatregel om middelen beschikbaar te stellen voor experimentele projecten. Deze maatregel kan innovatieve ideeën stimuleren en bijdragen aan een effectieve aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke/bedreigende polarisatie. De raad heeft echter bedenkingen over de beoogde "andere actoren", alsook over de criteria voor experimentele projecten en de noodzaak van duurzame ondersteuning.*

---