

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

Samenvatting

De Vlaamse overheid voert sinds 2015, naar aanleiding van vertrekkende Syriëstrijders en jihadisme, een ad hoc beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, terrorisme en extremisme. Daarvoor werden opeenvolgende actieplannen goedgekeurd waarvan het huidige 'actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie' nog loopt tot en met 2024.

Tot nog toe werd slechts 1 belangrijk beleidsonderdeel, nl. de werking van de Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC R), wettelijk geregeld. Gezien het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie blijvende aandacht vergt, wordt via voorliggend voorontwerp van decreet nu ook voor de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid een structurele basis voorzien.

In het voorontwerp van decreet worden achtereenvolgens de doeleinden en de scope van het Vlaamse beleid, de noodzakelijke (rand)voorwaarden voor een effectief beleid, en de organisatiestructuur vastgelegd. Daarnaast bepaalt het decreet de ondersteuningsstructuur specifiek voor lokale besturen..

De inwerkingtreding van het voorontwerp van decreet wordt beoogd op 1 september 2024.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie ontstond in 2015 naar aanleiding van jihadisme en vertrekkende Syriëstrijders (Foreign Terrorist Fighters of FTF). De gruwel van de terreurbewegingen Islamitische Staat en Al Qaeda was niet meer alleen iets uit het buitenland, maar nestelde zich ook in onze steden en gemeenten. Dit resulteerde in verschillende opeenvolgende aanslagen in het Westen, waaronder ook in ons land in 2016. Het feit dat bepaalde personen, voornamelijk jonge mannen, maar ook vrouwen en minderjarigen, binnen onze samenleving aangetrokken werden tot verschillende religieus-extremistische visies en daarin zelfs ook actie ondernamen, maakte een passende aanpak noodzakelijk.

Hoewel er een specifieke aanleiding was om een aanpak uit te werken, werd van bij de aanvang vertrokken van een globale benadering van de problematiek, waarbij alle vormen van extremisme in de scope werden opgenomen. Het beleid werd m.a.w. uitgebouwd om een antwoord te bieden op alle vormen van gewelddadige radicalisering en extremisme.

Een eerste conceptnota werd op 16 januari 2015 gelanceerd. Daarna volgden meerdere actieplannen¹ die het beleid vormgaven. Het huidige actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie loopt nog tot eind 2024 en bevat acties uit verschillende beleidsdomeinen. Het integrale actieplan, alsook de eerste voortgangsrapportage kan worden geraadpleegd op <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/60A79830364ED900080004BA> en <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/63C96ADD17E4B551F4BD0B29>.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Sinds het prille begin in 2015 werd voluntaristisch gewerkt aan het opbouwen van een beleid. Tot nog toe werd slechts 1 belangrijk beleidsonderdeel, nl. de werking van de Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC R) wettelijk geregeld: op 12 mei 2021 keurde het Vlaams Parlement het decreet goed dat de leden van een aantal Vlaamse diensten en voorzieningen machtigt om deel te nemen aan het casusoverleg binnen een LIVC R. Het decreet bepaalt tevens een aantal modaliteiten van deelname van deze diensten en voorzieningen.²

Gewelddadig extremisme vraagt blijvende aandacht en kan verschillende gezichten hebben die in de tijd variëren. In haar recentste jaarrapport³ spreekt veiligheid van de staat (VSSE) over blijvende latente terroristische dreiging met o.m. lone actors⁴, aanhoudende activiteit van jihadisten in Syrië en mogelijk nieuwe strijdgebieden en een zorgwekkende radicalisering van steeds jongere mensen en een aversie van de overheid en het establishment.

¹ Eerste actieplan werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 3 april 2015, een geactualiseerd actieplan volgde op 2 juni 2017, het huidige actieplan werd goedgekeurd op 20 januari 2023.

² Decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme.

³ Intelligence Report 2021-2022, VVSE, <https://vsse.be/sites/default/files/ra-vsse-2022-nl-web-r2.pdf>.

⁴ Daders die alleen handelen.

In haar jaaroverzicht⁵ 2022 over de dreigingsmelding⁶ stelt het OCAD dat het overgrote deel van de nieuwe meldingen het profiel van 'lone actor' heeft: minder dan 20% van de dreigingsmeldingen heeft betrekking op plannen beraamd door – mogelijk – meerdere individuen. Opvallende trend is een toename van het aantal meldingen waarbij de ideologische strekking niet duidelijk kan worden vastgesteld. In het derde kwartaal van 2022 vertegenwoordigde dat bijna de helft van de meldingen, in het laatste kwartaal ging het om een derde van de meldingen; in een aantal gevallen ontbreken inlichtingen over dit aspect, maar vaak kan aan de dader(s) geen duidelijke ideologische overtuiging worden toegeschreven, of lijken persoonlijke grieven en/of een fragiele psychologische context de belangrijkste drijfveren te zijn. Hoewel de dreigingen gelinkt aan islamitisch terrorisme/extremisme zowel in aantal (een derde van het totaal) als in ernst (dreigingsniveau) de belangrijkste blijven, zien we volgens het OCAD steeds meer dreigingen die niet in de klassieke indelingen passen. Bovendien zijn dreigingen vaak diffuser waarbij elementen uit verschillende ideologieën worden gecombineerd.

We stellen vast dat het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie continue en volgehouden aandacht vergt. Naast het al gerealiseerde regelgevend kader voor de LIVC R-werking, wordt met voorliggend voorontwerp van decreet nu ook voor de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid een structurele basis voorzien.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Voorliggend voorontwerp van decreet legt vast hoe het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie vorm krijgt en wat er mee beoogd wordt:

- het voorontwerp van decreet bepaalt het doel en de scope van het beleid,
- de modaliteiten van dit beleid,
- en de wijze waarop het beleid vorm krijgt, zowel qua organisatiestructuur als qua subsidiëring.

1. Doel en scope van het beleid (artikel 3, tweede lid)

In het Vlaamse Regeerakkoord gaat de Vlaamse regering voor een door iedereen gedeelde samenleving, waarin democratisch burgerschap centraal staat en er plaats is voor verschillende ideologieën, denkbeelden en levensovertuigingen, zolang ze niet oproepen tot haat en geweld. Gewelddadige radicalisering, zowel bij volwassenen als bij minderjarigen, vormt een substantiële bedreiging voor de fundamentele rechten en vrijheden van onze democratische rechtsstaat en moet krachtdadig worden aangepakt.

⁵ Overzicht van de dreigingsmeldingen – jaar 2022.

⁶ Een dreigingsmelding wordt in de gegevensbank van het OCAD gegenereerd zodra uit elementen van informatie en/of inlichtingen blijkt dat er sprake is van een (potentiële) dreiging. Deze kan direct of indirect zijn, kan ook online, per mail of dreigbrief geuit zijn, of vastgesteld worden in de fysieke wereld. Er dient in principe een verband te zijn met extremisme/terrorisme, maar ook als deze band initieel niet expliciet kan worden uitgesloten, worden dreigingsmeldingen in sommige gevallen op 'case by case' basis gegenereerd. Er dient normaliter een band te zijn met ons land, al kan dit verband ook indirect zijn.

De Vlaamse Regering wil met haar beleid in de eerste plaats voorkomen dat personen radicaliseren, en signalen voor gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren. Daarmee is het Vlaamse beleid in de eerste plaats een preventief beleid. Voor de aanpak van de beperkte groep van burgers die tot geweld zijn overgegaan moet er echter een curatief beleid worden gevoerd.

Het woord radicalisering valt in onze huidige samenleving haast niet meer weg te denken. Toch is het belangrijk omzichtig met het woord om te springen. Zonder radicalisme zouden we immers geen vrije pers hebben, geen parlementaire democratie, geen rechtsstaat, geen egalitaire samenleving, geen vrouwenstemrecht. Dat waren immers in de late achttiende en vroege negentiende eeuw bijzonder radicale voorstellen. Ze zijn pas werkelijkheid geworden omdat de eerste 'historische radicalen' ervoor gestreden hebben.

Het doel van het beleid is bijgevolg driedelig, waarvan de eerste twee sporen preventief zijn en het laatste spoor curatief:

- Via gepaste maatregelen en acties die negatieve polarisatie bestrijden, wordt voorkomen dat Vlaamse burgers zodanig radicaliseren dat zij bereid zijn het gebruik van geweld te aanvaarden.
- Via tijdige detectie en opvolging wordt voorkomen dat burgers overgaan tot het gebruik van geweld.
- Met gewelddadig geradicaliseerde burgers wordt getracht tot disengagement te komen en recidive te voorkomen.

Het Vlaamse beleid focust, zoals dat van in het prille begin het opzet was, op de verscheidenheid van vormen van gewelddadige radicalisering en extremisme.

Vaak worden die verschillende vormen benoemd als religieus-extremisme (meer bepaald vanuit salafistische en islamistische hoek), rechts-extremisme en links-extremisme. Die indeling blijkt meer en meer achterhaald. Zoals hierboven reeds aangegeven evolueren we volgens het OCAD steeds meer naar mengvormen. In voorliggend voorontwerp van decreet wordt bijgevolg de keuze gemaakt om de focus te leggen op extremisme in haar verschijningsvormen, zonder die verschijningsvormen te categoriseren.

Om het doel van het beleid te realiseren, hanteert de Vlaamse overheid zowel een individuele aanpak als een aanpak die op de brede samenleving gericht is.

Wat de individuele aanpak betreft, gaat het om de detectie, opvolging, begeleiding naar disengagement en nazorg van gewelddadig geradicaliseerde burgers of burgers die signalen van gewelddadige radicalisering vertonen.

Wat de aanpak naar de bredere samenleving betreft, spelen we binnen dit beleid gericht in op bepaalde mechanismen die gewelddadige radicalisering en extremisme bevorderen en die een groot effect hebben op de samenhang in de samenleving. Specifiek gaat het om negatieve polarisatie.

Het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie richt zich uitdrukkelijk niet op het tegengaan van alle vormen van polarisatie. Integendeel. Ideologische of thematische polarisatie zijn net kenmerk van een gezonde democratische werking, waarin via debat en botsing van ideeën nieuwe waarden en spelregels ingang kunnen vinden.

Binnen dit voorontwerp van decreet hebben we het daarom enkel over negatieve polarisatie. Bij negatieve polarisatie is sprake van een groeiende sociaal-

emotionele afstand, een groeiend wantrouwen en een verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, waarbij de sociale veiligheid in het gedrang komt. Van belang is dat negatieve polarisatie kan leiden tot het verheerlijken van gewelddadige acties of zelfs tot het daadwerkelijk overgaan tot wetsoverschrijdende handelingen.

We willen negatieve polarisatie terugdringen door de kennis en bewustwording errond te vergroten en de burgers weerbaarder te maken tegen de fenomenen. Daarbij is het belangrijk dat negatieve polarisatie altijd afgewogen moet worden tegen het recht op vrijheid van meningsuiting, en het belang van pluralistische maatschappelijke en kritische wetenschappelijke debatten.

Voor wat betreft de bevoegdheid Binnenlands Bestuur gaat het in deze specifiek over de ondersteuning van de lokale besturen.

2. Realisatie, coördinatie en afstemming (artikel 3, eerste en vierde lid)

Het beleid inzake gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie vergt een zeer brede aanpak. Het regeerakkoord stipt daaromtrent aan dat preventie en repressie hand in hand (moeten) gaan. De belangrijkste hefboomen voor repressie liggen op het federale niveau, terwijl de belangrijkste hefboomen voor preventie (primaair, secundair en tertiair) zich op het niveau van de gemeenschappen en gewesten bevinden. Vanuit zijn bevoegdheid werkt Vlaanderen maximaal samen met de andere bestuursniveaus. Voorliggend voorontwerp van decreet verankert dat het Vlaamse beleid ter zake een afgestemd, multidisciplinair en gecoördineerd beleid is dat zich verhoudt tot de federale, Europese en internationale regelgeving en context.

Binnen Vlaanderen moet het beleid gebiedsdekkend zijn: gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme zijn niet enkel stedelijke fenomenen, maar kunnen zich voordoen in Vlaanderens kleinste gemeenten. Het lokale niveau is bijgevolg een essentiële schakel.

De beleidsdoelstellingen worden op een geïntegreerde manier gerealiseerd. Dat houdt in dat er gewerkt wordt op een manier waarbij er:

- afstemming en samenwerking met, en informatie-uitwisseling en -doorstroming van en naar de lokale overheden is;
- afstemming is tussen en samenwerking met de relevante Vlaamse beleidsdomeinen;
- afstemming en samenwerking is met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere relevante actoren op het federale niveau;⁷
- een resultaatgerichte, multidisciplinaire aanpak vooropstaat;
- nauw wordt samengewerkt met diensten en voorzieningen die door hun opzet of inhoud relevantie hebben voor bijvoorbeeld de LIVC R-werking;
- nauw wordt samengewerkt met organisaties, experts en wetenschappers met expertise m.b.t. de thematiek.

⁷ VSSE, ADIV en OCAD; FOD Justitie, FOD BuZa, FOD BiZa (en FedPol en LokPol), OM.

3. Nood aan expertiseopbouw en een gepast, kwaliteitsvol aanbod (artikels 4 en 8)

De Vlaamse overheid kiest voor een onderbouwd en kwalitatief beleid. Daarvoor is nood aan verder wetenschappelijk onderzoek naar gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering, maar ook aan expertiseopbouw en ontwikkeling van aanbod en methodieken.

Het wetenschappelijk onderzoek is beleidsdomeinoverschrijdend, moet worden getoetst aan de praktijk en relevante bevindingen moeten worden vertaald naar een geschikt ondersteuningsaanbod. De expertiseopbouw en -uitwisseling, o.m. via netwerking, moeten ter harte worden genomen en leiden tot betere ondersteuning van lokale besturen en beleid.

Om expertiseopbouw en -uitwisseling te realiseren zal worden gewerkt met een of meerdere partnerorganisaties die mee het beleid zullen vormgeven en ondersteunen. Deze partner(s) maakt/maken bestaand aanbod toegankelijker maar kan/kunnen eveneens een eigen ondersteuningsaanbod ontwikkelen en aanbieden. Daarbij is het belangrijk dat in het geval dat in het geval er met meerdere partnerorganisaties wordt gewerkt, de partners onderling afstemmen, zodat er geen overlap is en dubbel werk vermeden wordt. Met de partnerorganisatie(s) wordt gedurende een langere termijn samengewerkt, i.f.v. de actuele noden. Tijdens elke legislatuur wordt een nieuwe erkenningsprocedure opgestart en word(t)(en) (een) nieuwe samenwerkingsovereenkomst(en) afgesloten om optimale afstemming op het beleid en de veranderende context te garanderen. Het dient benadrukt te worden dat deze partners erkend worden dat deze partners erkend worden binnen de budgetten en bevoegdheid Binnenlands Bestuur en specifiek ter ondersteuning van lokale besturen.

4. Hoe krijgt de realisatie, coördinatie en afstemming concreet vorm? (artikels 5 tot en met 7)

Op Vlaams niveau heeft het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie raakvlakken met diverse Vlaamse beleidsdomeinen en -velden. HDe relevante Vlaamse beleidsdomeinen, en de betrokken departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen, kunnen meewerken aan het bepalen en realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zo kan ieder beleidsdomein vertrekken vanuit zijn eigenheid en expertise en wordt mogelijke instrumentalisering vermeden.

Louter ter illustratie en op niet exhaustieve wijze worden hier de Vlaamse beleidsdomeinen opgesomd die vandaag betrokken worden in het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie: Binnenlands Bestuur, Justitie en Handhaving, Onderwijs, Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Sport, Cultuur, Media, Jeugd, Integratie en Inburgering en VDAB.⁸ De concrete invulling van de coördinatie en afstemming gebeurt door de Vlaamse Regering.

⁸ De huidige coördinatiestructuur, het 'Platform Radicalisering' heeft volgende samenstelling: Agentschap Binnenlands Bestuur, Agentschap Justitie en Handhaving, Departement Onderwijs en Vorming, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement

Binnen de aangewezen beleidsdomeinen wordt het beleid voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd. We gaan uit van een geïntegreerde aanpak waarbij de Vlaamse overheid een aantal prioritaire doelstellingen bepaalt en ieder beleidsdomein instaat voor de uitvoering ervan.

Bij het begin van elke legislatuur wordt een nieuw geïntegreerd actieplan opgesteld: een jaar na het aantreden van een nieuwe Vlaamse Regering worden aan de hand van een actuele analyse van de uitdagingen beleidsdoelstellingen en acties voor de komende vijf jaar bepaald.

De acties zijn een noodzakelijke aanvulling op het reguliere beleid om de beleidsdoelstellingen te realiseren. De aangewezen beleidsdomeinen voeren het beleid uit en evalueren het. Hierdoor sluit het actieplan meer aan bij de vernieuwde visie op de coördinatie van het horizontaal beleid.

5. Rol en ondersteuning van de lokale besturen (artikel 9)

Het Vlaams Regeerakkoord stelt het volgende: 'Gemeenten zijn voor de Vlaamse regering de eerste partners in deze⁹ aanpak omdat zij het dichtst bij de burgers staan. Het is de taak van gemeenten om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren en daarop te reageren. We ondersteunen hen in het opnemen van deze regierol en het uitbouwen van een fijnmazig netwerk van lokale actoren.'

Voor de Vlaamse overheid zijn de lokale besturen essentiële partners voor de uitbouw en realisatie van het beleid. Zij staan niet enkel in voor detectie, begeleiding, opvolging en nazorg van gewelddadig geradicaliseerde burgers, maar zijn tevens de voelsprietten van het beleid voor nieuwe tendensen en zij hebben uiteraard, als lokaal bestuur, een direct contact met hun burgers waardoor er korter op de bal wordt gespeeld.

Voorliggend voorontwerp van decreet voorziet in de mogelijkheid om een structurele basisfinanciering uit te werken voor de lokale regierol m.b.t. het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. In die regierol is ook de LIVC R-werking vervat.

Die basisfinanciering moet de lokale besturen in staat stellen personeel in te zetten voor de thematiek en ondersteuningsaanbod op maat in te kopen bij experts. Dat ondersteuningsaanbod kan divers zijn, gaande van vormingen en ondersteunend materiaal tot coaching en advies m.b.t. het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. Daarnaast zullen de lokale besturen kosteloos beroep kunnen doen op het ondersteuningsaanbod dat/die de partnerorganisatie(s) zal/zullen ontwikkelen.

Het dient nogmaals benadrukt te worden dat het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie zich uitdrukkelijk niet richt op het tegengaan van alle vormen van polarisatie.

Cultuur, Jeugd en Media, Sport Vlaanderen, VDAB, Vlaamse Verbindingsofficier, VVSG, Agentschap Integratie en Inburgering, Vlaamse Gemeenschapscommissie, FOD Justitie en OCAD.

⁹ De aanpak van gewelddadige radicalisering.

Integendeel. Ideologische of thematische polarisatie zijn net kenmerk van een gezonde democratische werking, waarin via debat en botsing van ideeën nieuwe waarden en spelregels ingang kunnen vinden.

6. Ruimte voor experimenten (artikel 10)

Tenslotte wordt in het voorontwerp van decreet uitdrukkelijk de mogelijkheid om te experimenteren ingeschreven. Het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering is nog in volle ontwikkeling. De aanpak moet nog uitkristalliseren. Ook zagen we de afgelopen jaren een gestage wijziging van het dreigingsbeeld en nieuwe fenomenen die opdoken. Hierdoor blijft de nood om te experimenteren groot. Artikel 10 biedt een decretale basis om, weliswaar beperkt tot 10% van het beschikbare budget, experimentele projecten op te starten. De Vlaamse Regering bepaalt de modaliteiten voor de ondersteuning van experimenten.

Impactanalyse

Maatschappelijke impact

Kind- en jongereneffectrapport (JoKER)

In dit onderdeel van de memorie van toelichting wordt de impact van voorliggend voorontwerp van decreet voor de doelgroep kinderen en jongeren tot de leeftijd van 25 jaar in kaart gebracht.

1. Waarom: situering en doelstelling

Voor de beschrijving van de maatschappelijke uitdagingen en de doelstelling van het beleid verwijzen we naar de titels situering en inhoud (probleemstelling en omgevingsanalyse, beleidsmaatregelen en doelstelling) van deze memorie van toelichting.

Met voorliggend voorontwerp van decreet wordt een structurele basis voor de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie gegeven.

2. Wie: doelgroep

Er zijn geen specifieke bepalingen in voorliggend voorontwerp van decreet opgenomen rond kinderen en jongeren als doelgroep. In principe is het mogelijk dat elke burger radicaliseert tot een niveau waarop hij bereid is geweld te gebruiken. Voor detectie, opvolging en disengagement van gewelddadig geradicaliseerde burgers wordt bijgevolg iedere leeftijdscategorie in ogenschouw

genomen. Gegevens over minderjarigen in de Gemeenschappelijke Gegevensbank (GGB) van het OCAD worden niet vrijgegeven. In elk geval zijn uit Syrië teruggekeerde kinderen die ouder zijn dan 12 jaar bij wet opgenomen in de GGB. Ook binnen lokale werkingen worden jongeren en -in beperkte mate- kinderen opgevolgd.

Voor wat betreft het bestrijden van negatieve polarisatie, ligt de focus op de hele samenleving. Het is bekend dat negatieve polarisatie ook bij kinderen en jongeren optreedt. Zeker in de onlinewereld lopen kinderen en jongeren een groot risico om eraan blootgesteld te worden. Bij de bestrijding van negatieve polarisatie zijn kinderen en jongeren dan ook een belangrijke doelgroep van het beleid.

3. Wat: analyse van de effecten

In het Vlaamse beleid ligt de nadruk op preventie of het voorkomen van gewelddadige radicalisering, extremisme en uiteindelijk terroristische aanslagen. Het repressieve luik bevindt zich voornamelijk op het federale niveau.

Sinds het ontstaan van het beleid in 2015, zijn in Vlaanderen in de meeste gemeenten lokale werkingen opgestart: op 24 mei 2022¹⁰ maakten 269 van de 300 Vlaamse gemeenten deel uit van een Lokale Integrale Veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC R). Dit multidisciplinair casuoverleg heeft als doel terroristische misdrijven te voorkomen door de situatie van personen -waaronder mogelijk kinderen en jongeren- die signalen van radicalisering vertonen gezamenlijk te bespreken en, eventueel, een geïndividualiseerd opvolgingstraject voor hen uit te werken. Ook het nemen van initiatieven bij de terugkeer van kinderen van zogenaamde Syriëstrijders uit oorlogsgebied kan op de LIVC R worden besproken. Met voorliggend ontwerp van decreet zal het mogelijk worden om meer middelen in te zetten om de lokale regierol voor het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie, zoals toegelicht bij de bespreking van artikel 9 in deze memorie van toelichting, te versterken.

Door de mogelijkheid om een of meerdere partnerorganisaties te erkennen, zoals uiteengezet onder beleidsmaatregelen en doelstelling, en in de toelichting bij artikel 8 van deze memorie van toelichting, voorzien we tevens een brede ondersteuning om lokaal beleid uit te werken rond de diverse aspecten. Ondersteuning van initiatieven gericht op kinderen en jongeren zullen mee in de scope zitten van de erkende partnerorganisatie(s). Voorbeelden van lokale initiatieven waarbij kinderen en jongeren worden gevat zijn acties om negatieve polarisatie tussen jongeren en politie te verminderen, vormingen mediawijsheid, aanpakken van negatieve polarisatie rond bepaalde maatschappelijke thema's op klas- of schoolniveau, het opzetten van 'veilige en vertrouwde omgevingen', online straathoekwerk,... De partnersorganisatie(s) zal/zullen ook inzetten op de uitbreiding en verdieping van de lokale LIVC R-werkingen, waarbij aandacht zal zijn voor uitwisseling tussen lokale besturen en een sterkere betrokkenheid van de sociopreventieve actoren. Zoals uit de opsomming in de toelichting bij artikel 3, 5° blijkt, maken ook organisaties die werken met en voor jongeren deel uit van de beoogde actoren in een LIVC R. Zo worden signalen over kinderen en jongeren met

¹⁰ Laatst beschikbare cijfers van de FOD Binnenlandse Zaken.

de nodige zorg bekeken en kan, indien nodig een begeleidingstraject worden opgesteld op maat en in het belang van het kind of de jongere. De structurele financiering van partnerorganisaties moet uiteindelijk leiden tot een kwaliteitsvoller lokaal beleid op alle aspecten van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

Naast versterking van het lokale beleid beoogt voorliggend voorontwerp van decreet een versterking van het horizontaal beleid op Vlaams niveau, zoals toegelicht bij de artikelen 5 tot en met 7 in deze memorie van toelichting. Het voorontwerp van decreet voorziet structureel overleg en afstemming tussen de relevante beleidsdomeinen en gezamenlijke doelstellingen en actieplan. Hoewel delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse Regering om de betrokken beleidsdomeinen aan te duiden, geeft deze memorie van toelichting (onder beleidsmaatregelen en doelstelling, 4.) reeds aan welke beleidsdomeinen en -velden minstens moeten worden betrokken. Gezien het belang van het beleid voor kinderen en jongeren worden Onderwijs, Welzijn, Opgroeien, Sport en Jeugd uitdrukkelijk genoemd. Daarmee wordt verzekerd dat er voldoende initiatieven naar kinderen en jongeren in de actieplannen zullen worden opgenomen én dat er voldoende aandacht is voor de impact van maatregelen op jongeren.

Gezien voorliggend voorontwerp van decreet focust op de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid heeft het op zich geen rechtstreekse impact op de rechten van kinderen en jongeren. Voor de effecten van de LIVC R-werking op de kinder- en jongerenrechten verwijzen we naar de JoKER in de memorie van toelichting bij het decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme van 12 mei 2021 waarin dat omstandig wordt uiteengezet. Zo kunnen bijv. genodigden van een LIVC R zelf inschatten of ze deelnemen, wat hun vertrouwensrelatie met jongeren kan beveiligen. Er wordt ook specifieke aandacht besteed aan het omgaan met persoonsgegevens in casussen die minderjarigen betreffen.

4. Hoe: uitvoering en monitoring

Zoals hierboven reeds aangehaald, zitten de Vlaamse sleuteldomeinen m.b.t. het beleid t.a.v. kinderen en jongeren mee in de cockpit van het beleid: zij zullen het beleid mee voorbereiden, uitvoeren en evalueren.

Het beleid zal worden ingevuld via een geïntegreerd actieplan dat op basis van een actuele analyse van de uitdagingen de doelstellingen en acties voor telkens vijf jaar vastlegt. Deze analyse gebeurt binnen de 6 maanden na het aantreden van elke nieuwe Vlaamse Regering en vormt de vertrekbasis voor een nieuw geïntegreerd actieplan dat rekening houdt met de actuele stand van zaken en nieuwe uitdagingen en tendensen.

Daarnaast geeft het decreet aan dat het beleid wordt ondersteund door wetenschappelijk onderzoek met het oog op expertiseopbouw inzake gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering, het toetsen van dat onderzoek aan de praktijk en de vertaling van relevante bevindingen van wetenschappelijk onderzoek naar de praktijk. Het wetenschappelijk onderzoek moet

de evaluatie over het beleid voeden en eventueel nieuwe tendensen blootleggen die bijsturing mogelijk maken.

Tenslotte wordt in het kader van dit beleid nauw samengewerkt met het federale en lokale niveau: signalen en analyses van de federale partners, zoals het OCAD dat rapporten uitbrengt over de dreigingsanalyse, en de lokale besturen kunnen mee aanleiding geven tot evaluatie en beleidsbijsturing.

De evaluatie van beleid en beleidsmaatregelen zal bijgevolg op verschillende wijzen gebeuren:

- De beleidsdomeinen monitoren doorlopend de eigen acties in het actieplan;
- Wetenschappelijk onderzoek: naast onderzoek in functie van expertiseopbouw is het ook mogelijk om een wetenschappelijke evaluatie van het actieplan en beleid te laten uitvoeren; in het verleden zijn zulke analyses reeds gebeurd, o.m. door het Vlaams Vredesinstituut;
- De Vlaamse Regering evalueert 6 maanden na haar aantreden het beleid, als omgevingsanalyse i.f.v. een nieuw geïntegreerd actieplan;
- Op aansturen van de partners op het federale en lokale niveau via het overlegorgaan. Op het ogenblik werkt Vlaanderen via een 'Platform Radicalisering', waarin naast de Vlaamse beleidsdomeinen en -velden ook vertegenwoordigers van het federale niveau en de lokale besturen zijn opgenomen.

5. Met wie? Participatie van kinderen en jongeren en/of hun vertegenwoordigers

De beleidsdomeinen en -velden die intensief met kinderen en jongeren werken en het beleid mee vorm geven, bewaken de participatie van kinderen en jongeren. Bij de opmaak van een nieuw actieplan is er extra aandacht voor die betrokkenheid. Zo organiseerde de Vlaamse overheid in het verleden een stakeholdersbevraging om input te verzamelen voor een nieuw actieplan. Tevens was er overleg met Onderwijs, Jeugd en de Vlaamse scholierenkoepel om te bevragen wat er leefde bij jongeren om dit mee te kunnen nemen in het actieplan. Het eerstvolgende nieuwe actieplan is voorzien voor 1 januari 2026: op dit ogenblik kan nog niet worden geconcretiseerd hoe de participatie van kinderen en jongeren in dat actieplan zal worden gerealiseerd.

Impact op grondrechten en gelijkheidsbeginsel

Dit voorontwerp van decreet heeft geen specifieke impact op de grondrechten en het gelijkheidsbeginsel.

In het voorontwerp van decreet worden de doelstellingen van het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie uiteengezet. Er wordt ook bepaald hoe dit beleid georganiseerd zal worden binnen de Vlaamse overheid via onder meer een geïntegreerd actieplan. Ten slotte worden verschillende subsidieregelingen opgenomen in het voorliggend voorontwerp van decreet. Ten eerste zullen subsidies gegeven worden aan (een) erkende partnerorganisatie(s) met het oog op expertiseopbouw en de ontwikkeling van ondersteuningsaanbod voor lokale besturen. Ten tweede zullen subsidies gegeven worden aan de lokale besturen voor

het uitvoeren van hun regierol over het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. Ten slotte wordt voorzien in een regeling om subsidies voor aanvullende experimentele projecten te kunnen toekennen in functie van specifieke noden die gericht zijn op het versterken van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

Budgettaire impact

Toelichting

Voor de aansturing en coördinatie van het huidige beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie is binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur sinds 2021 een jaarlijks budget van 2.000.000 euro voorzien op SJ0-1SMC2GA-WT 'Werkingstoelage - een samenhangend beleid inzake de lokale en provinciale besturen (1SM644)'.

Deze middelen worden aangewend voor wetenschappelijk onderzoek, subsidies aan organisaties die het actieplan helpen uitvoeren en de ondersteuning van een beperkt aantal lokale besturen (13 projecten in 29 gemeenten).

Het Agentschap Binnenlands Bestuur neemt de coördinatie van het beleid op en zet daarvoor 3 voltijdse personeelsleden in. De overige departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen die meewerken aan het beleid stellen personeelsleden (gedeeltelijk) vrij om binnen de eigen organisatie aan de doelstellingen en acties te werken en intern en extern af te stemmen.¹¹

Conclusie

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op de personeels- en werkingskredieten van de Vlaamse Overheid.

Voor het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie is er reeds 2.000.000 euro beschikbaar om het beleid vorm te geven. De middelen die nu worden aangewend voor de subsidiëring van organisaties kunnen na goedkeuring van het voorontwerp van decreet worden geheroriënteerd naar de partnerorganisatie(s), zoals voorzien in artikel 8 van voorliggend voorontwerp. Bij ongewijzigd beleid zal er bijgevolg geen budgettaire weerslag zijn door voorliggend voorontwerp van decreet. Indien de Vlaamse Regering ervoor zou kiezen om meer lokale besturen te ondersteunen voor het opnemen van de regiefunctie m.b.t. preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie, kan dat een meerkost met zich meebrengen.

Inspectie van Financiën

Het advies van de Inspectie van Financiën, met opmerkingen, werd verleend op 12 juni 2023. Naar aanleiding van de opmerkingen werd het decreet als volgt aangepast.

¹¹ Momenteel zijn volgende Vlaamse departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen betrokken bij het beleid: Agentschap Binnenlands Bestuur, Agentschap Justitie en Handhaving, Departement Onderwijs en Vorming, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement Cultuur, Jeugd en Media, Sport Vlaanderen, VDAB, Vlaamse Verbindingsofficier, Agentschap Integratie en Inburgering.

- In het tweede lid van artikel 3 werd de derde doelstelling herschreven. De Inspectie van Financiën merkte op dat de initiële omschrijving 'Bepaalde mechanismen tegengaan en voorkomen die gewelddadige radicalisering en extremisme bevorderen en die een groot effect hebben op de samenhang in de samenleving' een onduidelijke draagwijdte kende. Bijgevolg werd gekozen voor een formulering die precies aangeeft wat we beogen, nl. negatieve polarisatie in de samenleving bestrijden.
- In artikel 5 werd duidelijker omschreven dat de actuele analyse waarop een nieuw geïntegreerd actieplan is gebaseerd binnen de 6 maanden na het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering plaatsvindt. In de memorie van toelichting wordt dieper ingegaan op de inhoud van de actuele analyse.
- In §2 van artikel 8 werd de reikwijdte van de expertise van de partnerorganisatie in het werken met lokale besturen, als erkenningsvoorwaarde, ietwat afgezwakt: de oorspronkelijke formulering 'ondersteunend werken naar lokale besturen' werd aangepast naar 'ervaring met het ondersteunen van lokale besturen'. Door de nieuwe omschrijving kunnen ook organisaties in aanmerking komen die in het verleden ervaring opdeden in het werken met lokale besturen, bijv. via projectsubsidies, maar momenteel niet met hen werken.
- Daarnaast werd in 9° van dezelfde §2 de bereidheid van een kandidaat-partnerorganisatie om expertise te delen met de Vlaamse overheid als erkenningsvoorwaarde opgenomen. Het blijft immers belangrijk dat de kennisoverdracht naar de Vlaamse Overheid wordt gegarandeerd en dat opgedane kennis kan worden geïnternaliseerd.
- In het tweede lid van §4 van artikel 8 werd de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering de opdrachten van de partnerorganisatie kan uitbreiden geschrappt, gezien een eventuele uitbreiding daarvan aan de decreetgever toekomt.
- Tenslotte werd in het tweede lid van artikel 10 bepaald dat erkende partnerorganisaties geen beroep kunnen doen op de experimentele projectsubsidies. Deze subsidies worden in het leven geroepen voor experimenten en nieuwe dringende uitdagingen, die niet binnen de lopende overeenkomsten met de partnerorganisaties kunnen worden opgevangen en waarvoor gespecialiseerde expertise of experimenten op het terrein noodzakelijk zijn.

Begrotingsakkoord

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, werd verleend op 5 juli 2023.

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

Voorliggend voorontwerp van decreet kan de slagkracht van de lokale besturen in Vlaanderen voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie versterken op tweeërlei wijze:

- via een ondersteuningsaanbod aangeboden door de partnerorganisatie(s);
- via de mogelijkheid om lokale besturen een subsidie te kennen voor hun lokale regierol. Met deze subsidie kan het lokale bestuur personeel- en werkmiddelen inzetten voor haar regierol. Het budget kan ook worden aangewend om ondersteuning op maat bij experts in te winnen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voeren ook andere overheden een beleid m.b.t. preventie van gewelddadige radicalisering en extremisme. Dit verhindert geenszins dat de Vlaamse Gemeenschap ook haar eigen beleid in dit kader kan voeren in haar hoofdstad. Wat de mogelijke ondersteuning van lokale besturen betreft, zal de Vlaamse Gemeenschapscommissie als plaatsvervangend Vlaams lokaal bestuur ondersteund worden

Implementatie

De inwerkingtreding van voorliggend voorontwerp van decreet wordt beoogd op 1 september 2024. Idealiter zou het regelgevende proces nog deze legislatuur worden afgerond om effectief te kunnen opstarten op 1 september 2024, bij het aantreden van een nieuwe regering.

Eén jaar na haar aantreden keurt de Vlaamse Regering een geïntegreerd actieplan goed, met daarin doelstellingen en acties voor de komende vijf jaar. Uiterlijk zes maanden na haar aantreden evalueert de Vlaamse Regering daartoe de uitvoering van de onderdelen van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

C. Totstandkomingsprocedure

Het wetgevingstechnisch- en taaladvies 2023/214 werd ontvangen op 2 juni 2023.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 12 juni 2023.

Het begrotingsakkoord werd ontvangen op 5 juli 2023.

Het JoKER-advies (kind- en jongereneffectrapport) werd ontvangen op 1 juni 2023.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit voorontwerp van decreet regelt een gewestaangelegenheid en een gemeenschapsaangelegenheid.

Hoewel de federale overheid residuair bevoegd is voor veiligheid, blijkt uit de adviezen van de Raad van State en de arresten van het Grondwettelijk Hof dat het beleid met betrekking tot veiligheid niet enkel een federale aangelegenheid is gebleven¹². Naast de algemene bevoegdheid voor veiligheid, die residuair toekomt aan de federale overheid, bestaan er ook bijzondere veiligheidsbevoegdheden. Het gaat dan om de bevoegdheid van de verschillende overheden om veiligheidsmaatregelen te nemen binnen hun eigen toegewezen materiële bevoegdheden¹³. Deze toegewezen materiële hoofdbevoegdheden moeten volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof op ruime wijze worden

¹² Adv. RvS nr. 32.227/4 van 22 oktober 2001 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, Parl.St. Kamer 2001-02, nr. 50-1598/1, 60; GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, overw. B.18.2.; GwH 20 januari 2010, nr. 3/2010, overw. B.24.

¹³ REYBROUCK, K., "De bevoegdheid voor veiligheid in het federale België", TBP 2019/8, 444.

geïnterpreteerd¹⁴. De materieel bevoegde overheid is dus ook bevoegd om de veiligheidsaspecten verbonden aan die bevoegdheid te regelen¹⁵.

Hoewel het preventieve veiligheidsbeleid dus niet uitdrukkelijk werd toegewezen aan de deelstaten, hebben de gemeenschappen en de gewesten op grond van hun eigen materiële bevoegdheden voor onder andere onderwijs, welzijn en jeugdbeleid, belangrijke hefboomen inzake het preventieve luik van veiligheid en nazorg¹⁶. Deze bevoegdheden spelen een fundamentele rol bij het uitwerken van een effectief preventiebeleid om radicalisering en geweld in de samenleving te voorkomen¹⁷. Het uitoefenen van deze bevoegdheden door Vlaanderen werkt aanvullend op de bevoegdheden op het federale niveau. Het uitoefenen van de bevoegdheden inzake radicalisering op federaal niveau wordt dus niet onmogelijk of uitermate moeilijk gemaakt.

In overeenstemming met het bovenstaande, bepaalt dit voorontwerp van decreet dat het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie in de eerste plaats een preventief beleid is. Het heeft als doel te voorkomen dat Vlaamse burgers zodanig radicaliseren dat zij bereid zijn het gebruik van geweld te aanvaarden. Via tijdige detectie kan voorkomen worden dat burgers overgaan tot geweld. Daarnaast heeft het beleid ook een curatief luik: met gewelddadig geradicaliseerde burgers wordt getracht tot disengagement te komen.

Verder wordt in dit voorontwerp van decreet een regeling opgenomen waarbij de acties van de relevante beleidsdomeinen inzake het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie gecoördineerd worden via een actieplan. Het gaat om de beleidsdomeinen die in navolging van bovenstaande analyse bevoegd zijn om veiligheidsmaatregelen te nemen inzake de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

Ten slotte wordt een subsidieregeling opgenomen in het voorontwerp van decreet. De bepalingen in het voorontwerp van decreet creëren een kader voor het toekennen van subsidies aan partners voor beleidsondersteuning en het aanbieden van een aanbod ter ondersteuning van lokale besturen in het kader van de preventie van radicalisering. Ten tweede wordt een kader gecreëerd voor het toekennen van middelen aan lokale besturen om hun regierol inzake de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie te versterken. Ten slotte wordt een regeling opgenomen voor het toekennen van projectsubsidies.

De vermelde subsidies zullen enkel worden toegekend in het kader van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie en worden dus toegekend binnen de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest.

¹⁴ Bv. GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, overw. B.16.; GwH 20 januari 2010, nr. 3/2010, overw. B.22.

¹⁵ REYBROUCK, K., "De bevoegdheid voor veiligheid in het federale België", TBP 2019/8, 444.

¹⁶ REYBROUCK, K., "De bevoegdheid voor veiligheid in het federale België", TBP 2019/8, 442.

¹⁷ GEENS, K., "Naar een humaan strafrechtelijk veiligheidsbeleid in de eenentwintigste eeuw", in P. TRAEST, A. VERHAGE en G. VERMEULEN, Gandaius - Postuniversitaire Cyclus Willy Delva nr. 43, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017, 760.

Het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie heeft vooral betrekking op gemeenschapsbevoegdheden, nl. onder meer op Justitie en Handhaving, Onderwijs, Bijstand aan personen, Gezondheidsbeleid en Cultuur.¹⁸ Het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie kan ook betrekking hebben op gewestbevoegdheden zoals onder meer het tewerkstellingsbeleid. Het is niet mogelijk om aan te duiden dat bepaalde artikelen enkel een gemeenschapsbevoegdheid of enkel een gewestbevoegdheid regelen. Zoals hierboven geduïd, gaat het immers om het regelen van de coördinatie van het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie en om het toekennen van subsidies aan partnerorganisaties en lokale besturen tot uitvoering van dit beleid. Het kan daarbij om gemeenschaps- en gewestbevoegdheden gaan.

II. Toelichting bij de artikelen

HOOFDSTUK 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 behoeft geen commentaar.

Artikel 2 bevat de definities.

In punt 1^o wordt extremisme gedefinieerd. Zowel radicaliseringsproces, als extremisme worden gedefinieerd in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze definities vormen juridisch de basis van het mandaat van zowel de staatsveiligheid als het OCAD en worden dan ook best gereflecteerd in het Vlaamse beleid.

Volgens deze wet wordt met extremisme bedoeld: racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat.¹⁹De definitie in deze wet vormt de inspiratie voor de opgenomen definitie in dit decreet.

In punt 2^o wordt gewelddadige radicalisering gedefinieerd. Om te bepalen wat met gewelddadige radicalisering wordt bedoeld, vertrekken we van de definiëring van 'radicaliseringsproces' uit de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarin wordt het radicaliseringsproces als volgt omschreven: 'Het radicaliseringsproces is een proces waarbij een individu of groep van individuen op zodanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen

¹⁸ Zie supra pg. 6.

¹⁹ Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst – Art. 8, 1^o c).

terroristische handelingen.²⁰ Zoals gesteld is radicalisering een proces: in voorliggend beleid focussen we bij detectie of disengagement niet op de radicalisering an sich, maar richten we ons op de fase in het radicaliseringsproces waarin men bereid is het gebruik van geweld te aanvaarden om extremistische doeleinden te bereiken, zonder dat daarom effectief wordt overgegaan tot het gebruik van geweld. Individuen en groepen maken bij gewelddadige radicalisering een geleidelijke, dynamische evolutie door waarbij ze radicale ideeën, opvattingen en visie overnemen waarin uiteindelijk het hanteren van geweld aanvaardbaar is. Dat proces kan leiden tot gewelddadig extremisme, maar dat is niet noodzakelijk.

In punt 3° wordt negatieve polarisatie gedefinieerd. Zoals hierboven onder 'Beleidsmaatregelen en doelstelling' al werd uiteengezet richt het beleid zich enkel op wat gemeenzaam negatieve polarisatie wordt genoemd. Door negatieve polarisatie uitdrukkelijk te definiëren, willen we misverstanden voorkomen omtrent andere vormen van polarisatie, zoals ideologische of thematische die geen voorwerp zijn van dit beleid. Bij ideologische of thematische polarisatie wordt ook vaak gesproken over democratische polarisatie: zij zijn kenmerkend voor een gezonde democratische werking en een motor voor verandering. We verduidelijken hiermee de focus van het beleid: waar in het lopende 'actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie' nog gesproken werd over 'polarisatie' terwijl in de feiten negatieve polarisatie werd bedoeld, kiezen we nu voor een scherpere terminologische afbakening.

Punt 4° tenslotte, definieert terrorisme. Om te bepalen wat met terrorisme wordt bedoeld, vertrekken we eveneens van de definiëring uit de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarin wordt terrorisme als volgt beschreven: 'het gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of bedreigingen te bereiken.' Het finale doel van voorliggend beleid is om terroristische handelingen te voorkomen.

HOOFDSTUK 2. Doel, uitgangspunten en opdrachten van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie

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

²⁰ Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst – Art. 3, 15°.

Het eerste lid bepaalt dat de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie een afgestemd, multidisciplinair en gecoördineerd beleid is dat zich verhoudt tot de federale, Europese en internationale regelgeving en context.

Zoals hierboven onder 'beleidsmaatregelen en doelstelling' reeds werd opgemerkt, vergt het beleid inzake gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie een zeer brede aanpak. In haar regeerakkoord wees de Vlaamse Regering er reeds op dat voor een effectief beleid preventie en repressie hand in hand moeten gaan. De belangrijkste hefboomen voor repressie liggen op het federale niveau, terwijl de belangrijkste hefboomen voor preventie zich op het niveau van de gemeenschappen en gewesten bevinden. Vanuit zijn bevoegdheid werkt Vlaanderen bijgevolg maximaal samen met de andere bestuursniveaus. Op de concrete afstemming binnen ons land wordt verder ingegaan in het vierde lid. Het spreekt voor zich dat de internationale context een impact heeft op het beleid. Internationale ontwikkelingen bepalen in belangrijke mate de interne dreiging en het dreigingsniveau. Vlaanderen en België zijn geen eiland. Om een adequaat beleid te voeren is het belangrijk op de hoogte te zijn van internationale ontwikkelingen en waar mogelijk af te stemmen en desgevallend samen te werken, zoals met het Radicalisation Network (RAN) van de Europese Unie.

Het tweede lid omschrijft het doel en de scope van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering. We verwijzen naar 'beleidsmaatregelen en doelstelling' waar dit op pagina 3 uitgebreid wordt toegelicht.

Het derde lid definieert 'disengagement'. Voor het goede begrip van disengagement dienen we te vertrekken van 'deradicalisering' wat in eerste instantie vaak wordt beschouwd als het terugbrengen van het radicaliseringsproces. Maar de realiteit is complexer: is het haalbaar, noodzakelijk en zelfs wenselijk dat een geradicaliseerde persoon volledig deradicaliseert? Radicale standpunten zijn mogelijk en soms zelfs wenselijk binnen het democratisch bestel. Zij vormen de drijfveer voor verandering. Wat we in het kader van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie beogen is dat gewelddadig geradicaliseerde personen geweld als middel afzweren. 'Disengagement' is dan eerder gedragsmatig en betekent het terugdringen en neutraliseren van de handelingen, en dan voornamelijk (de bereidheid tot) het gebruik van geweld. Het doel is te komen tot een individuele afkeuring van het gewelddadig gedrag van de groep waartoe men zich associeerde. Deradicalisering heeft eerder betrekking op een psychologische component, en houdt een wijziging in het cognitieve denkkader van de persoon, met betrekking tot diens ideologische en persoonlijke overtuigingen in, m.a.w. het fundamenteel wijzigen van het gedachtengoed van geradicaliseerde personen.

Het vierde lid geeft aan dat de doelstellingen, zoals bepaald in het tweede lid, op een geïntegreerde manier worden gerealiseerd en omschrijft de actoren waarmee wordt samengewerkt en afgestemd. De aanpak van gewelddadige radicalisering,

extremisme en terrorisme vergt een totaalaanpak en een geïntegreerde samenwerking met veel actoren.

Punt 1° stelt dat het Vlaamse beleid samenwerkt en afstemt met de lokale besturen, en dat er afstemming is tussen die lokale besturen. Gemeenten zijn cruciale partners voor het Vlaamse beleid. Ze voeren een lokaal beleid m.b.t. gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie. Om de sociale samenhang te bevorderen en het samenleven te verbeteren, nemen ze initiatieven om negatieve polarisatie te bestrijden. Bovendien verplicht de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme iedere gemeente om een LIVC R op te richten. In Vlaanderen zijn er op dit ogenblik²¹ 178 LIVC R. Aangezien een aantal gemeenten samenwerken met buurgemeenten beschikken 269 gemeenten over een LIVC R-werking. Het Vlaamse beleid voorziet momenteel in ondersteuning van en samenwerking met de gemeenten en de LIVC R-werkingen via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten dat daarvoor projectsubsidies ontvangt. Via voorliggend voorontwerp van decreet zal/zullen de in artikel 8 omschreven partnerorganisatie(s) deze opdracht krijgen.

Punt 2° verwijst naar de samenwerking tussen de relevante beleidsdomeinen zbinen de Vlaamse Overheid en behoeft geen nadere toelichting.

Punt 3° bepaalt dat wordt afgestemd en samengewerkt met het federale niveau. Zoals hierboven reeds geduid, dient het beleid continue afstemming in te bouwen met de relevante federale actoren. Voor een efficiënte en effectieve veiligheidsaanpak is een goede samenwerking en informatiedoorstroming en -uitwisseling van en naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het gevangeniswezen, de strafuitvoeringsdiensten en de bevoegde federale overheidsdiensten cruciaal. Een gezamenlijke aanpak is geënt op het delen van informatie, zodat elke actor tijdig op de hoogte is en kan ingrijpen wanneer nodig. Vlaanderen neemt zijn vertegenwoordiging binnen de Nationale Task Force en bepaalde werkgroepen van de Strategie T.E.R.²² (preventie, Klein-Azië, strafuitvoering) verder op om de preventieve en repressieve aanpak optimaal af te stemmen. Binnen het Vlaams Platform Radicalisering zullen vertegenwoordigers van het federale niveau worden opgenomen en ieder betrokken beleidsdomein bouwt netwerken uit om te zorgen voor informatiedeling en afstemming binnen de eigen sector in het kader van de uitvoering van de eigen (decretale) opdrachten. Tenslotte speelt de door Vlaanderen aangestelde verbindingsofficier een sleutelrol in de afstemming tussen beide niveaus.

Punt 4° sluit vooreerst resultaatgerichtheid in. Om een resultaatgerichte aanpak te garanderen en te bewaken voorziet voorliggend voorontwerp van decreet, zoals

²¹ Situatie op 24 mei 2022 op basis van gegevens van de FOD Binnenlandse Zaken. Deze gegevens zijn niet langer beschikbaar.

²² Strategie Terrorisme en Extremisme, met inbegrip van het radicaliseringsproces.

bepaald in artikel 5, in de opmaak van geïntegreerde actieplannen met daarin doelstellingen met concrete acties. Het beleid wordt op regelmatige basis geëvalueerd door de Vlaamse Regering.

De multidisciplinaire aanpak waarnaar voorliggend voorontwerp van decreet hier refereert wordt door de geïntegreerde actieplannen wordt gevat.

Punt 5° bepaalt dat er nauw wordt samengewerkt met diensten en voorzieningen in functie van de LIVC R-werking. Artikel 3 van het LIVC R- decreet²³ geeft een duidelijke opsomming van mogelijke actoren en voorzieningen die kunnen bijdragen aan de werking van een LIVC R, nl.

- de justitiehuisen²⁴,
- de centra voor leerlingenbegeleiding²⁵,
- de door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs²⁶,
- de universiteiten en hogescholen²⁷,
- de centra voor algemeen welzijnswerk²⁸,
- de ondersteuningscentra jeugdzorg²⁹,
- de sociale dienst jeugdrechtbank³⁰,
- de centra voor geestelijke gezondheidszorg³¹,
- de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding³²,
- de werkwinkels³³,

²³ Decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme.

²⁴ De justitiehuisen, vermeld in artikel 2, 10°, van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand.

²⁵ De centra voor leerlingenbegeleiding, vermeld in het decreet van 27 april 2018 betreffende de leerlingenbegeleiding in het basisonderwijs, het secundair onderwijs en de centra voor leerlingenbegeleiding.

²⁶ De door de Vlaamse Gemeenschap erkende, gefinancierde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, het volwassenenonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs, vermeld in artikel 3 van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs.

²⁷ De universiteiten en hogescholen, vermeld in artikel I.2, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013.

²⁸ De centra voor algemeen welzijnswerk, vermeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk.

²⁹ De ondersteuningscentra jeugdzorg, vermeld in artikel 33 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

³⁰ De sociale dienst jeugdrechtbank, vermeld in artikel 56 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

³¹ De centra voor geestelijke gezondheidszorg, vermeld in artikel 2, 1°, van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de centra voor geestelijke gezondheidszorg.

³² De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, vermeld in artikel 3, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

³³ De werkwinkels, vermeld in artikel 1, 17°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepalingen- begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten.

- sportorganisaties³⁴,
- de sociaal-culturele volwassenorganisaties³⁵,
- de sociale huisvestingsmaatschappijen³⁶,
- de erkende huurdiensten³⁷,
- het agentschap Opgroeien regie³⁸,
- het agentschap Inburgering en Integratie³⁹,
- de inloopteams⁴⁰,
- de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning⁴¹,
- de vertrouwenscentra kindermishandeling⁴²,
- de gemeenschapsinstellingen⁴³,
- de voorzieningen in de jeugdhulp⁴⁴,
- de centra voor ontwikkelingsstoornissen⁴⁵
- de voorzieningen die vergund of erkend worden door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap⁴⁶,
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁴⁷.

Deze opsomming is niet exhaustief. Indien nodig kan ook nog met andere diensten en voorzieningen worden samengewerkt.

³⁴ Sportorganisaties als vermeld in artikel 2, 4°, van het decreet van 20 december 2013 inzake gezond en ethisch sporten.

³⁵ De sociaal-culturele volwassenenorganisaties, vermeld in artikel 2, 2°, van het decreet van 7 juli 2017 houdende de subsidiëring en erkenning van het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

³⁶ De sociale huisvestingsmaatschappijen, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 20°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

³⁷ De erkende huurdiensten, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 21°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

³⁸ Het agentschap Opgroeien regie, vermeld in artikel 3 van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie.

³⁹ Het Agentschap Inburgering en Integratie, vermeld in artikel 16 van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, en de organisaties, vermeld in artikel 25 van het voormelde decreet.

⁴⁰ De inloopteams, vermeld in artikel 1, 3°, van het ministerieel besluit van 6 april 2014 betreffende de regels voor de erkenning en de subsidiëring van inloopteams.

⁴¹ De centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning, vermeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2012 inzake erkenning en subsidiëring van de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning.

⁴² De vertrouwenscentra kindermishandeling, vermeld in artikel 42 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp.

⁴³ De gemeenschapsinstellingen, vermeld in artikel 2, 4°, van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht.

⁴⁴ De voorzieningen in de jeugdhulp, vermeld in artikel 1, 15°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor voorzieningen voor jeugdhulp.

⁴⁵ De centra voor ontwikkelingsstoornissen, vermeld in hoofdstuk II van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen.

⁴⁶ De voorzieningen die vergund of erkend worden door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, vermeld in artikel 8, 3°, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

⁴⁷ De openbare centra voor maatschappelijk welzijn, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Punt 6° bepaalt dat nauw wordt samengewerkt met organisaties, experts en wetenschappers met expertise m.b.t. de thematiek. Nood aan wetenschappelijke onderbouw en expertise is noodzakelijk voor een onderbouwd beleid. Gezien de uitdagingen in de tijd veranderen, is het niet aangewezen met een vaste groep te werken. Organisaties, experts en wetenschappers zullen worden betrokken i.f.v. de noden en behoeften.

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.

Punt 2° bepaalt dat het wetenschappelijk onderzoek wordt getoetst aan de praktijk.

Punt 3° bepaalt dat relevante bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek worden vertaald naar een geschikt ondersteuningsaanbod.

Punt 4° bepaalt dat het beleid inzet op expertiseopbouw, -uitwisseling en netwerking. De expertiseopbouw gebeurt mee op basis van wetenschappelijke inzichten.

De focus van zowel wetenschappelijk onderzoek als de expertiseopbouw, -uitwisseling en netwerking wordt bepaald door de maatschappelijke context en actuele noden. Mogelijke thema's zijn:

- negatieve polarisatie;
- werking/organisatie LIVC R;
- disengagement en methodieken om het gesprek aan te gaan met gewelddadig radicaliserende burgers, zowel online als offline;
- (nieuwe) verschijningsvormingen van gewelddadige radicalisering en extremisme.
- ...

Het wetenschappelijk onderzoek wordt uitgeschreven via overheidsopdrachten aan universiteiten en hogescholen i.f.v. de noden.

Voor expertiseopbouw en de ontwikkeling van een ondersteuningsaanbod voorziet voorliggend voorontwerp van decreet in de erkenning en subsidiëring van (een) partnerorganisatie(s). De erkenningsvoorwaarden en taken van een partnerorganisatie worden omschreven in artikel 8 van dit voorontwerp van decreet.

HOOFDSTUK 3. Organisatie van het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie

Artikel 5 bepaalt dat een nieuw aantredende Vlaamse Regering binnen het jaar een geïntegreerd actieplan voor de komende vijf jaar goedkeurt. Daarmee speelt voorliggend voorontwerp van decreet in op het feit dat de beleidsuitdagingen voor het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie voortdurend evolueren. Dat is zowel gerelateerd aan de stand van het beleid en de groei van expertise, als aan de maatschappelijke tendensen die kunnen leiden tot nieuwe en andere vormen van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme. Voorliggend voorontwerp van decreet bouwt aldus flexibiliteit in opdat elke nieuwe Vlaamse regering keuzes kan maken op basis van een actuele analyse, die zij uiterlijk zes maanden na aantreden opstelt.

Voor die analyse zal niet over een nacht ijs worden gegaan; er wordt geput uit verschillende bronnen:

- de beleidsdomeinen en -velden, betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid, monitoren de eigen acties en capteren signalen vanuit het eigen werkveld die zij inbrengen;
- wetenschappelijk onderzoek evalueert bepaalde onderdelen van het beleid: die werkwijze werd ook gehanteerd bij vorige actieplannen, door het Vlaams Vredesinstituut;
- de partners op het federale en lokale niveau brengen signalen aan. Vanaf het tweede geïntegreerd actieplan zullen signalen vanuit het lokale niveau, via de partnerorganisatie(s) die hen ondersteun(t)en, niet enkel direct maar ook indirect kunnen worden opgepikt. Voor wat het federale niveau betreft, zijn voornamelijk de analyses en rapporten van het OCAD, naar aanleiding van actuele gebeurtenissen en tendensen in binnen- en buitenland, onontbeerlijk om een correcte inschatting te maken van actuele dreigingen en uitdagingen;
- de internationale context wordt eveneens gecaptureerd via de Vlaamse vertegenwoordiger in het RAN-netwerk.

Het geïntegreerd actieplan bevat beleidsdoelstellingen, met daaraan gekoppeld concrete acties, timing, middelen en instrumenten om deze te realiseren.

Artikel 6 geeft delegatie aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke beleidsdomeinen, betrokken departementen, en intern en extern verzelfstandigde relevant zijn voor het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. Afhankelijk van actuele uitdagingen en administratieve hervormingen kunnen de relevante

beleidsdomeinen wijzigen: er wordt bijgevolg gekozen voor een delegatie aan de Vlaamse Regering.

Het artikel bepaalt verder dat de door de Vlaamse Regering aangeduide beleidsdomeinen, departementen en intern en extern verzelfstandigde agentschappen het beleid samen met de Vlaamse Regering voorbereiden, uitvoeren en evalueren.

Artikel 7 geeft delegatie van de Vlaamse Regering om te bepalen hoe de coördinatie en afstemming van het beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme en negatieve polarisatie wordt vormgegeven.

Het lopende actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie voorziet al in een overkoepelende structuur om het beleid uit te werken, te coördineren en af stemmen: het Vlaams Platform Radicalisering. Voorzitterschap en secretariaat worden waargenomen door het Agentschap Binnenlands Bestuur. In dat Platform zetelen naast vertegenwoordigers van relevante beleidsdomeinen ook vertegenwoordigers van het federale niveau. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) bewaakt de afstemming met het lokale niveau.⁴⁸

De platformleden zijn centraal aanspreekpunt voor hun beleidsdomein of beleidsveld, sector of organisatie. In het platform delen ze de signalen die hen bereiken en informeren ze elkaar over het beleid dat ze binnen hun domein ontwikkelen met het oog op maximale afstemming en samenwerking.

Binnen de sectoren wordt er gewerkt met referentiepersonen gewelddadige radicalisering/polarisering die in de praktijk actief zijn. Deze worden op regelmatige basis samengeroepen door de centrale aanspreekpunten. De referentiepersonen staan in voor de ondersteuning van collega's en infodoorstroming binnen de eigen organisatie. Door hen op regelmatige basis samen te brengen wordt er gewerkt aan 3 doelen, nl. 1) expertisedeling en intervisie tussen de referentiepersonen, 2) infodoorstroming van het beleid naar de praktijk, 3) doorgeven en bundeling van signalen van op het terrein naar de centrale aanspreekpunten.

De huidige organisatiestructuur is ad hoc en nergens verankerd. Voorliggend voorontwerp van decreet biedt via artikel 7 de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering een organisatiestructuur vastlegt en de verantwoordelijkheden en wijze van samenwerking van de relevante beleidsdomeinen, departementen en interne en externe verzelfstandigde agentschappen bepaalt.

Artikel 8, paragraaf 1, geeft delegatie aan de Vlaamse Regering om op basis van een oproep een of meerdere partnerorganisaties te erkennen. Een

⁴⁸ Huidige samenstelling Vlaams Platform Radicalisering: Agentschap Binnenlands Bestuur, Agentschap Justitie en Handhaving, Departement Onderwijs en Vorming, VVSG, Agentschap Integratie en Inburgering, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Departement Cultuur, Jeugd en Media, Sport Vlaanderen, VDAB, Vlaamse Gemeenschapscommissie, Vlaamse verbindingsofficier, FOD Justitie, OCAD.

partnerorganisatie geeft het Vlaamse beleid mee vorm en draagt bij aan de uitvoering ervan.

Op dit ogenblik wordt voor de uitvoering van het actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie (2020-2024), vanuit de coördinatiefunctie, voor een aantal acties actief samengewerkt met organisaties, m.n.:

- VVSG: als kennisdeler en netwerkbouwer van en voor lokale besturen vervult de VVSG een onmisbare rol in de ondersteuning van en kennisdeling tussen de lokale (LIVC R)-werkingen rond extremisme. De organisatie heeft ook een belangrijke signaalfunctie. Zoals eerder in de tekst aangegeven, zetelt de VVSG in het Vlaams Platform Radicalisering. Op dit ogenblik ontvangt de VVSG een projectsubsidie voor een begeleidings- en coachingsproject van de LIVC R (302.940 euro, 01/02/2022 - 31/01/2025) en een projectsubsidie ter ondersteuning van de lokale preventie van gewelddadige radicalisering (500.000 euro, 15/01/2021 - 14/01/2025).
- Wij-Zij: het Wij-Zij Netwerk ontwikkelde zich de afgelopen jaren als expert m.b.t. polarisatieprocessen en de dynamiek van het wij-zij denken. Het netwerk bundelt heterogene partnerorganisaties met als doel kennis- en expertise te ontwikkelen en te delen m.b.t. negatieve polarisatie. Het netwerk wil professionals houvast bieden via de verspreiding van tools en strategieën. Lokale besturen kunnen bij hen rechtstreeks terecht met ondersteuningsvragen en intervisie voor de aanpak van acute negatieve polarisatie. Op dit ogenblik is het secretariaat van Wij-Zij ingebed bij Kazerne Dossin, dat daarvoor een projectsubsidie van 248.600 euro (01/04/2023 - 31/12/2024) ontvangt.
- Hannah Arendt Instituut (HAI): het HAI heeft tot doel wetenschappelijke kennis over diversiteit, stedelijkheid en burgerschap te verbinden met inzichten en ervaringen van beleidsmakers, organisaties en burgers. Het HAI legt focus op actuele problematieken in de samenleving en deed de afgelopen jaren o.m. onderzoek naar en polarisering. Via de Arendt Academy kunnen burgers en organisaties online vormingen volgen. Op dit ogenblik ontvangt het HAI een subsidie voor een specifiek ondersteuningsproject voor lokale besturen (805.200 euro, 01/01/2022 - 31/12/2024).
- Vlaams Vredesinstituut (VVI): als onafhankelijk instituut voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement wil het VVI door middel van onderzoek naar de preventie van verschillende vormen van radicalisering en gewelddadig extremisme bijdragen aan een degelijke wetenschappelijke onderbouw van het beleid. Dit doet het VVI door het onder de aandacht brengen en vertalen van bestaand onderzoek naar de Vlaamse context en eigen onderzoek. Tegen de achtergrond van maatschappelijke spanningen gaat de aandacht daarbij ook naar uitdagingen zoals polarisatie. Het VVI maakte een algemene evaluatie van het vorige Vlaams Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering: het geïntegreerd onderzoeksrapport verscheen dat op 2 december 2020 en is te consulteren op: <https://vlaamsvredesinstituut.eu/rapport/gewelddadige-radicalisering-en-polarisering-beleid-preventie-in-vlaanderen-evaluatie-en-uitdagingen/>.

De huidige samenwerking is ad hoc en vaak gekoppeld aan onzekere projectsubsidies. Met artikel 8 wordt de mogelijkheid gecreëerd om partnerorganisaties voor beleidsondersteuning en praktijkontwikkeling voor lokale besturen te erkennen en te subsidiëren. Met een erkende partnerorganisatie wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met daarin een aantal welomlijnde taken waarvoor zij subsidies ontvangt. De subsidie kan worden aangewend voor basis-, personeels- en werkingskosten.

Voorliggend voorontwerp van decreet voorziet de mogelijkheid om één of meerdere partnerorganisaties te erkennen. Daarmee kan de Vlaamse Regering, indien zich bij de oproep een organisatie aandient die alle aspecten van de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie kan opnemen, ervoor kiezen om met slechts één enkele partnerorganisatie in zee te gaan. De erkende partnerorganisatie zal dan alle expertises in zich verenigen en fungeren als expertisecentrum voor het Vlaamse beleid ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie. In het andere geval kunnen meerdere organisaties erkend worden die, gekoppeld aan hun expertise, elk een deel op zich zullen nemen.

Door voor een erkenningstermijn van vijf jaar te kiezen wordt de link gemaakt met het geïntegreerd actieplan. Om die reden gaat de eerste vijfjarige erkenningstermijn in op 1 januari 2026: gezien dit voorontwerp van decreet voorziet dat het geïntegreerd actieplan 1 jaar na het aantreden van de Vlaamse Regering wordt goedgekeurd, zal de erkenningstermijn grotendeels samenvallen met de lopende actieplannen.

Paragraaf 2 bepaalt de erkenningsvoorwaarden.

Punt 1° legt de organisatievorm vast. Om stabiliteit te verzekeren wordt een feitelijke vereniging uitgesloten. Daarnaast worden, om evidente redenen, ook geen commerciële organisaties erkend.

Punt 2° biedt de mogelijkheid om, naast organisaties die gevestigd zijn in het Nederlandse taalgebied, ook organisaties die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn te erkennen. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd dat ook Nederlandstalige organisaties die in Brussel gevestigd zijn, intekenen op de oproep.

Punt 3° beperkt de erkenning tot organisaties die reeds expertise in huis hebben met betrekking tot gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie en op dit terrein reeds actief zijn. Het is echter niet noodzakelijk dat die expertise op alle facetten van het beleid betrekking heeft.

Punt 4° beperkt de erkenning tot organisaties die reeds acties ontwikkelen m.b.t. de gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme of negatieve polarisatie.

Punt 5° beperkt de erkenning tot organisaties die reeds ervaring hebben met het ondersteunen van lokale besturen. Gezien de lokale besturen prioritaire partners zijn voor de uitrol van het Vlaamse beleid is dat een essentiële voorwaarde: lokale besturen hebben, als lokale, democratisch verkozen, bestuursentiteit, een specifieke eigenheid en finaliteit, die anders is dan de finaliteit van private organisaties. Er wordt bijgevolg verwacht dat een organisatie die kandideert voor partnerorganisatie minstens ervaring heeft in het ondersteunen van lokale besturen; daarbij is noch structurele, noch actuele ondersteuning een vereiste.

Punt 6° behoeft geen nadere toelichting.

Punt 7° bepaalt dat de organisatie in haar werking de hele Vlaamse Gemeenschap moet omvatten, inclusief het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad desgevallend beperkt tot de daar gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten of hun organisatie uitsluitend behoren tot de Vlaamse Gemeenschap en tot de Vlaamse Gemeenschapscommissie als plaatsvervangend Vlaams lokaal bestuur. Aangezien gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie ook in de kleinste dorpen kan voorkomen, en de lokale besturen een cruciale rol vervullen binnen de aanpak van de problematiek, is het evident dat een partnerorganisatie alle plaatsen in Vlaanderen moet kunnen bedienen. In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad is het de Vlaamse Gemeenschapscommissie die erkend wordt als plaatsvervangend Vlaams lokaal bestuur en als dusdanig ondersteunt moet worden. De werking moet niet worden opgenomen ten aanzien van de Brusselse gemeenten.

Punt 8° behoeft geen nadere toelichting.

Punt 9° bepaalt dat de erkenning afhankelijk is van het engagement van de organisatie om samen te werken en expertise te delen met de Vlaamse overheid en haar werking af te stemmen op het Vlaamse beleid. Bij de concrete taakinvulling zal worden verwacht dat de organisatie haar werking afstemt op het lopende geïntegreerde actieplan.

In punt 10° tenslotte, bepaalt het voorontwerp van decreet dat de organisatie, indien er meerdere partnerorganisaties worden erkend, zich engageert om haar werking met de andere partnerorganisaties af te stemmen in een netwerk. Aan dat netwerk kunnen uiteraard ook andere organisaties met expertise in de materie deelnemen. Daarbij dient erover gewaakt te worden dat er een goede afbakening en taakverdeling is tussen de partnerorganisaties.

Paragraaf 3 behoeft geen nadere toelichting.

In paragraaf 4 worden de opdrachten van de partnerorganisaties opgelijst. De concrete taken worden opgenomen in een vijfjarige samenwerkingsovereenkomst. Het is niet noodzakelijk dat een partnerorganisatie alle expertises in zich verenigt. Indien er slechts één partnerorganisatie wordt erkend, dienen wel alle expertises door deze organisatie te worden gecoördineerd.

Punten 1°, 2° en 3° behoeven geen nadere toelichting.

Wat punt 4° betreft, is het uitdrukkelijk de bedoeling de ondersteuning van de Vlaamse overheid te koppelen aan het geïntegreerde actieplan.

Punt 5° bepaalt tenslotte dat er samenwerking moet zijn met de netwerkpartners rond de thematiek. Netwerkpartners zijn zowel erkende partnerorganisaties als andere organisaties met expertise inzake de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

Paragraaf 5 bepaalt ten slotte dat binnen de beschikbare begrotingskredieten de Vlaamse Regering aan een erkende partnerorganisatie jaarlijks een algemene

werkingsubsidie kan toekennen. De subsidies worden toegekend op basis van de samenwerkingsovereenkomst waarin de concrete opdrachten opgenomen zijn. De subsidies kunnen worden aangewend voor basis-, personeels- en werkingskosten.

Artikel 9 handelt over de rol van de Vlaamse gemeenten in het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisatie.

Zoals eerder in dit document aangegeven, zijn de Vlaamse gemeenten essentiële partners voor de uitbouw van het lokale beleid. Zij staan niet enkel in voor detectie, begeleiding, opvolging en nazorg van gewelddadig geradicaliseerde burgers, maar zijn tevens de voelsprietten van het beleid voor nieuwe tendensen en zij hebben uiteraard, als lokaal bestuur, een direct contact met hun burgers waardoor er korter op de bal wordt gespeeld.

Het artikel wijst de regierol voor het lokale beleid toe aan het lokale bestuur en geeft delegatie aan de Vlaamse Regering om daarvoor eventueel middelen te voorzien en de voorwaarden te bepalen. Daarmee voorziet voorliggend decreet in de mogelijkheid om een structurele basisfinanciering uit te werken voor die lokale regierol. In de regierol is ook de LIVC R-werking vervat. Op dit ogenblik wordt reeds ondersteuning voorzien via jaarlijkse projectoproepen: geïnteresseerde besturen kunnen intekenen en ontvangen daarvoor telkens een subsidie van 60.000 euro, mits cofinanciering van 20%.⁴⁹

Die basisfinanciering moet de lokale besturen in staat stellen personeel in te zetten voor de thematiek. Ze kan ook worden gebruikt om, in beperkte mate, ondersteuning op maat in te kopen die niet wordt aangeboden door de partnerorganisatie(s). Dat ondersteuningsaanbod kan divers zijn, bijvoorbeeld voor:

- het ontwikkelen van een beleid rond negatieve polarisering, ;
- advies en consulting bij acute negatieve polarisering;
- het opzetten van verbindende communicatie;
- (online) de-escalatietechnieken;
- preventie van online extremisme;
- specifieke expertise m.b.t. de diverse gezichten van extremisme;
- de detectie van gewelddadige radicalisering;
- de aanpak van gewelddadig extremisme;
- ...

Het aanbod dat de partnerorganisatie(s) zal/zullen ontwikkelen, wordt kosteloos aangeboden aan de lokale besturen.

Artikel 10 bepaalt dat de Vlaamse Regering, ten belope van maximum 10% van het beschikbare budget, middelen kan toekennen voor experimentele projecten. Zoals eerder vermeld is het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en negatieve polarisering nog in volle ontwikkeling. De afgelopen jaren hebben tevens aangetoond dat zich voortdurend nieuwe vormen van gewelddadige radicalisering ontwikkelen, waarop adequaat

⁴⁹ Op dit ogenblik worden 13 lokale besturen gesubsidieerd.

moet worden gereageerd. Voorliggend decreet voorziet een decretale basis om experimentele subsidies toe te kennen en voorkomt, door het inschrijven van een zekere marge, terzelfdertijd de wildgroei van allerhande losstaande initiatieven.

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. Met dit artikel beogen we enkel ondersteuning van experimenten voor nieuwe uitdagingen, die niet door de erkende partnerorganisatie(s) kunnen worden opgenomen binnen hun lopende samenwerkingsovereenkomst, die op korte termijn een antwoord behoeven en waarvoor specifieke expertise of experimenten op het terrein noodzakelijk zijn. Dat houdt in dat alle organisaties of besturen op basis van dit artikel projecten kunnen indienen, met uitzondering van een erkende partnerorganisatie.

De Vlaamse Regering bepaalt de modaliteiten voor de ondersteuning van experimenten.

HOOFDSTUK 4. Slotbepalingen

Artikel 11 bevat de bepaling van inwerkingtreding van voorliggend voorontwerp van decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen,

Bart SOMERS