

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN,

## NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:**

- ontwerp van decreet over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie
- definitieve goedkeuring

### Samenvatting

De Vlaamse overheid voert sinds 2015, naar aanleiding van vertrekkende Syriëstrijders en jihadisme, een ad hoc beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering 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 schadelijke polarisatie blijvende aandacht vergt, wordt via voorliggend ontwerp van decreet nu ook voor de afbakening, coördinatie en ondersteuning van het beleid een structurele basis voorzien.

In dit ontwerp 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 ontwerp van decreet wordt beoogd op 1 september 2024.

# 1. SITUERING

## A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

**Beleidsdomein:** Kancelarij en Bestuur

**Beleidsveld:** Binnenlands Bestuur

**Beleidsdoelstelling:** we ondersteunen lokale besturen in hun sleutelrol bij de preventie van gewelddadige radicalisering.

Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie (21 mei 2021).

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 7 juli 2023 werd het voorontwerp van decreet **een eerste keer principieel goedgekeurd** door de Vlaamse Regering:

- VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS
- VR 2023 0707 DOC. 0885 2BIS
- VR 2023 0707 DOC. 0885 3BIS

Overeenkomstig de eerste principiële goedkeuring van 7 juli 2023, is advies ingewonnen bij respectievelijk de Vlaamse Onderwijsraad (hierna: Vlor), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (hierna: SERV), de Strategische adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hierna: SARC), de Vlaamse Jeugdraad en de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: Vlaamse Raad WVG).

De Vlor besliste om geen advies uit te brengen. De SERV gaf op in haar advies van 4 september 2023 aan dat zij het belang van de thematiek erkent en de doelstelling om dit preventief beleid structureel in te bedden onderschrijft. De SERV besliste evenwel om geen nader advies uit te brengen over het voorontwerp van decreet.

De SARC heeft op 11 september 2023 advies uitgebracht.

De Vlaamse Jeugdraad heeft op 6 september 2023 advies uitgebracht.

De Vlaamse Raad WVG heeft op 11 september 2023 advies uitgebracht. Naar aanleiding van het advies werd het adjectief 'negatieve' polarisatie in het voorontwerp van decreet vervangen door 'schadelijke' polarisatie. Het adjectief 'schadelijk' verdient de voorkeur gezien in de wetenschappelijke literatuur over 'schadelijke' of 'bedreigende' polarisatie wordt gesproken wanneer tegenstellingen niet ideologisch zijn, maar destructief en niet meer vreedzaam te hanteren.

Daarnaast werd, naar aanleiding van het advies van de Vlaamse Jeugdraad van 6 september 2023 en de adviezen van de Vlaamse Raad WVG en de SARC van 11 september 2023 de memorie van toelichting op een aantal plaatsen gewijzigd. De wijzingen in de memorie van toelichting hebben betrekking op:

- het belang van een flankerend regulier beleid waarin men voedingsbodems die kunnen leiden tot gewelddadige radicalisering bij burgers aanpakt;
- een verduidelijking van de definities van schadelijke polarisatie en disengagement;
- een verduidelijking dat disengagement behoort tot de scope van het wetenschappelijk onderzoek;
- de afstemming op de werking rond de thematiek in Brussel;
- het borgen van kennis en kennisdeling die wordt ontwikkeld door de lokale besturen in het kader van hun regierol;
- een verduidelijking over de structurele inbedding van experimentele projecten.

De integrale repliek op de opmerkingen van de adviesraden kan worden teruggevonden in de memorie van toelichting.

Op 29 september werd het voorontwerp van decreet een **tweede keer principiële goedgekeurd** door de Vlaamse Regering:

- VR 2023 2909 DOC.1242-1
- VR 2023 2909 DOC.1242-2
- VR 2023 2909 DOC.1242-3

Overeenkomstig de tweede principiële goedkeuring is advies ingewonnen bij de Raad van State.

## 2. INHOUD

### A. WIJZIGINGEN N.A.V. ADVIES RAAD VAN STATE

Op 22 november 2023 verstrekte de **Raad van State** advies nr. 74.578/3. Hieronder wordt geduid welke wijzigingen werden aangebracht aan het ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

- De Raad van State vroeg zich af waarom in de definities in artikel 2, 1° en 4° van het voorontwerp van decreet het 'radicaliseringsproces' niet wordt vermeld, terwijl dat wel in de definities van de federale overheid is opgenomen. De Raad van State stelde daarover een vraag voor bijkomende informatie. De reden daarvan is tweeledig: enerzijds wordt 'radicaliseringsproces' niet gebruikt in de tekst van het decreet, waardoor er daaromtrent geen definitie moet worden opgenomen. Anderzijds wensen we vanuit het beleid te benadrukken dat het beleid zich richt op de preventie van gewelddadige radicalisering en niet op de preventie van radicalisering an sich. Radicalisering kan en mag binnen een democratische samenleving. Radicale standpunten kunnen dingen in beweging brengen, kunnen dingen ten goede veranderen of onrechtvaardigheden rechtzetten.  
De Raad van State volgt die redenering en stelt dat Vlaanderen bij het bepalen van zijn preventief veiligheidsbeleid inderdaad andere accenten kan leggen dan de federale overheid. De Raad van State merkt evenwel op dat radicalisering op zich problematisch kan zijn, ook al gaat het niet om gewelddadige radicalisering in de zin van artikel 2, 2°, van het voorontwerp, bijvoorbeeld omdat ideeën worden verspreid die niet bestaanbaar zijn met het systeem van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bovendien rijst de vraag hoe de nadruk die wordt gelegd op de preventie van *gewelddadige* radicalisering, zich

verhoudt met het gegeven dat in de definitie van het begrip “extremisme” bepaalde opvattingen worden geïncorporeerd, die evenzeer als radicaal kunnen worden beschouwd, zonder dat er gewag wordt gemaakt van een bereidheid om geweld te gebruiken. De Raad van State meent dat dit in de memorie van toelichting moet worden verduidelijkt.

Het klopt dat bepaalde ideeën problematisch kunnen zijn, ook al gaat het niet over (de goedkeuring of de intentie tot) het gebruik van geweld. De grens ligt daarbij in onze democratie bij wat volgens onze grondwet en onze wetten strafbaar is. Men mag radicale ideeën hebben, zelfs al vinden we die fout. In een democratie vormen echter de grondwet en de wetten de basis voor wat kan en niet kan. De definitie van gewelddadige radicalisering kan dan ook niet los worden gezien van de definitie van extremisme. In die definitie wordt duidelijk de link gemaakt met onze grondwet en wetten of zoals de definitie dit formuleert, gaat het bij extremisme over opvattingen of bedoelingen die 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.

Naast de afbakening tot opvattingen die in strijd zijn met onze grondwet en wetten is de definitie rond extremisme ook belangrijk om het onderscheid te kunnen maken tussen geweld tout court en geweld waar we het in deze context over hebben: het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie focust enkel op het voorkomen van geweld dat ontspruit uit extremisme. Dit soort geweld is ideologisch geïnspireerd, op basis van extreme politieke, filosofische of confessionele opvattingen. Er moet m.a.w. minstens een intentie bestaan om ideologisch geïnspireerd geweld te plegen en een vermoeden bestaan van een band met extremisme of terrorisme.

Dit werd verduidelijkt in de memorie van toelichting, bij artikel 2, punt 1° en punt 2°.

- De Raad van State merkt over artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp op dat de bepaling een louter programmatorische draagwijdte heeft, die geen wijziging van de rechtsorde met zich meebrengt. Ze meent dat dergelijke bepalingen in de memorie van toelichting dienen te worden geïntegreerd, ofwel te worden geherformuleerd op een wijze dat hun normatieve inhoud duidelijk tot uitdrukking komt.

De formulering waarna de Raad van State verwijst is niet uniek. Ook in andere decreten, zoals het Gelijke Kansendecreet of het Integratie- en Inburgeringsdecreet zijn soortgelijke bepalingen opgenomen. Zeker binnen het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie is het essentieel om dit uitdrukkelijk op te nemen in het ontwerp van decreet : dit beleid is bij uitstek een afgestemd en gecoördineerd beleid waarbij binnen de Belgische context de afstemming met de federale overheid, i.f.v. het veiligheidsaspect onontbeerlijk is.

In het ontwerp van decreet werd er daarom voor gekozen om de bepaling ietwat normatiever te formuleren: ‘Het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie moet een afgestemd, multidisciplinair en gecoördineerd beleid zijn dat zich verhoudt tot de federale, Europese en internationale regelgeving en context’.

- Luidens artikel 8, § 2, eerste lid, 7°, van het voorontwerp moet een partnerorganisatie om erkend te worden “in haar werking de lokale besturen in het Vlaams Gewest omvatten evenals de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”. De Raad van State vraagt om de betekenis van het begrip ‘omvatten’ te verduidelijken in de memorie van toelichting.

Met deze bepaling wordt bedoeld dat de partnerorganisatie een aanbod moet hebben en ondersteuning moet kunnen bieden voor alle gemeenten in het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De verduidelijking werd toegevoegd aan de memorie van toelichting, bij artikel 8, punt 7°.

## **B. BIJKOMENDE WIJZIGINGEN**

Bijkomend werd in het ontwerp van decreet in het tweede lid van artikel 10 de zinsnede ‘met uitzondering van een erkende partnerorganisatie als vermeld in artikel 8’ aangepast naar ‘erkende partnerorganisaties vermeld in artikel 8 komen slechts in aanmerking indien de taakstelling in de samenwerkingsovereenkomst wordt overstegen’. Op die manier zijn erkende partnerorganisaties niet langer uitgesloten van experimentele projectsubsidies. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 10 wordt toegelicht, voorziet het ontwerp van decreet in de mogelijkheid om experimentele projecten te subsidiëren om een antwoord te kunnen bieden aan nieuwe uitdagingen die niet door een erkende partnerorganisatie kunnen worden opgenomen binnen hun taakstelling in de lopende samenwerkingsovereenkomst. Met het oog op een structurele inbedding achteraf is het aangewezen de mogelijkheid open te laten dat een reeds erkende partnerorganisatie met de acute nood aan de slag gaat: een partnerorganisatie kan de nieuwe methodiek of expertise na afloop van het project vervolgens onmiddellijk opnemen binnen haar ondersteuningsaanbod.

Voor de inhoud van het ontwerp van decreet verwijzen we naar de nota Vlaamse Regering VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS bij de eerste principiële goedkeuring op 7 juli 2023. Voor de artikelsgewijze bespreking verwijzen we naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

## **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Hiervoor verwijzen we naar de nota Vlaamse Regering VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS bij de eerste principiële goedkeuring van 7 juli 2023.

### **B. ESR-TOETS**

Hiervoor verwijzen we naar de nota Vlaamse Regering VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS bij de eerste principiële goedkeuring van 7 juli 2023.

## C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Hiervoor verwijzen we naar de nota Vlaamse Regering VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS bij de eerste principiële goedkeuring van 7 juli 2023.

## D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN EN OP BRUSSEL

Hiervoor verwijzen we naar de nota Vlaamse Regering VR 2023 0707 DOC. 0885 1BIS bij de eerste principiële goedkeuring van 7 juli 2023.

## **4. VERDER TRAJECT**

Na de definitieve goedkeuring wordt het ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement.

## **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van decreet over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke kansen te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Binnenlands bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke kansen,

Gwendolyn RUTTEN

Bijlagen:

1. Ontwerp van decreet;
2. Memorie van Toelichting;
3. Advies van de Raad van State van 22 november 2023.

