

# Hoe (wij) gevangenis­sen ‘deradicaliseren’

Een beleidsevaluatie van Plan R in de Vlaamse gevangenis­sen

**Hanne Kelchtermans**

R0711870

Masterproef aangeboden tot het behalen van de graad  
MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Verslaggever: Prof. Dr. Arnim Langer

Academiejaar: 2020-2021

Aantal woorden: 12949



# Hoe (wij) gevangenissen ‘deradicaliseren’

Een beleidsevaluatie van Plan R in de Vlaamse gevangenissen

**Hanne Kelchtermans**

R0711870

Masterproef aangeboden tot het behalen van de graad  
MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Verslaggever: Prof. Dr. Arnim Langer

Academiejaar: 2020-2021

Aantal woorden: 12949

# **Inhoudsopgave**

<b>Lijst van afkortingen</b> .....	2
<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Inleiding</b> .....	4
<b>1. Literatuurstudie</b> .....	5
1.1 (Gewelddadige) radicalisering, extremisme en terrorisme.....	5
1.1.1 Definiëring .....	5
1.1.2 Processen van (gewelddadige) radicalisering .....	6
1.2 Deradicalisering en disengagement .....	7
1.2.1 Definiëring deradicalisering.....	7
1.2.2 Definiëring disengagement .....	7
1.3 Deradicaliserings- en disengagementtrajecten in andere Europese landen .....	8
1.3.1 Denemarken: back on track.....	8
1.3.2 Duitsland: taking responsibility .....	8
1.3.3 Nederland: inclusion .....	9
1.3.4 Verenigd Koninkrijk: healthy identity intervention.....	9
1.3.5 Zweden: EXIT .....	9
1.3.6 Mogelijke conclusies voor Plan R.....	10
1.4 Beleidsevaluatie .....	12
1.4.1 Definiëring .....	12
1.4.2 Evaluatie van Plan R .....	12
<b>2. Methodologie</b> .....	12
2.1 Onderzoeksontwerp.....	13
2.2 Dataverzamelingstechnieken .....	13
2.3 Sampling .....	13
2.4 Codering .....	14
2.5 Analysemethoden .....	14
2.6 Kwaliteitscriteria.....	14
<b>3. Onderzoeksresultaten</b> .....	15
3.1 Beleidsevolutie.....	15
3.1.1 Evolutie doelgroep: feiten en cijfers .....	15
3.1.2 De evolutie van Plan R .....	17
3.2 Huidig Plan R in de praktijk.....	19
3.2.1 Overzicht: opvolging van risicoprofielen in de praktijk.....	19
3.2.2 Doelstellingen van Plan R .....	21

3.3 Positieve evoluties binnen Plan R .....	22
3.4 Mogelijkheden tot verbetering van Plan R .....	24
<b>4. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>25</b>
4.1 Uitwerking mandaat ‘voorbereiding reclassering’ van de justitiehuisen .....	26
4.2 Informatiedeling tijdens het multidisciplinair overleg.....	26
4.3 Middelen: noden en prioriteiten .....	27
4.5 De aanpak van extreemlinkse en -rechtse radicalisering .....	27
<b>Besluit.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>30</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>34</b>
<i>Bijlage 1: codeboom .....</i>	<i>34</i>
<i>Bijlage 2: interviewleidraad.....</i>	<i>37</i>

## **Lijst van afkortingen**

CelEx	Cel Extremisme
CPSDEx	Centrale Psychosociale Dienst Extremisme
DG EPI	Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
FTF	Foreign Terrorist Fighters
HP	Haatpropagandisten
HTF	Homegrown Terrorist Fighters
ICSR	International Centre for the Study of Radicalisation
JWW	Justitieel Welzijnswerk
LIVC	Lokale Integrale Veiligheidscel
LTF	Lokale Taskforce
NTF	Nationale Taskforce
OCAD	Orgaan voor Coördinatie en Analyse van de Dreiging
PGE	Potentieel Gewelddadige Extremisten
PSD	Psychosociale Dienst
RAN	Radicalisation Awareness Network
TV	Terrorismeveroordeelden
VSSE	Veiligheid van de Staat/Sûreté de l'État
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

## **Voorwoord**

Met het schrijven van deze masterproef rond ik een boeiende, leerrijke doch plezierige studieperiode af aan de KU Leuven. Dit was niet mogelijk geweest zonder de ondersteuning, sturing en hulp van enkele cruciale mensen, die ik daarom graag expliciet zou bedanken.

Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Annie Hondeghem, voor de kans die ik van haar kreeg om mijn masterproef rond dit onderwerp te schrijven. Haar vertrouwen en hulp in combinatie met haar accurate feedback maakten dit proces niet alleen bijzonder boeiend, maar ook zeer aangenaam en efficiënt. Zonder u was dit nooit mogelijk geweest.

Daarnaast zou ik alle respondenten graag uitdrukkelijk bedanken voor hun bereidheid tot deelname en de tijd die ze maakten om met mij in gesprek te treden. Ik heb van elk van jullie veel geleerd, en ben vereerd dat ik met jullie heb mogen spreken.

Tot slot wil ik graag mijn ouders bedanken voor de kans om verder te studeren, en voor hun onvoorwaardelijke steun in alles wat ik doe.

Zonder jullie was deze masterproef niet tot stand kunnen komen. Hartelijk bedankt!

## Inleiding

*“Een magisch recept bestaat hoe dan ook niet, omdat de drijfveren voor radicalisering heel erg divers en zeer geïndividualiseerd zijn. [...] Dus doen we het nu goed? [...] Wij kunnen nog altijd niet in mensen hun hoofd kijken.” (Respondent 4)*

Op 29 mei 2018 schoot Benjamin Herman, een gevangene op penitentiair verlov, twee politieagenten en een burger dood in Luik. De Islamitische Staat (IS) eiste de aanslag op en er werd beweerd dat Benjamin in de gevangenis geradicaliseerd was. De problematiek omtrent radicalisering werd reeds met de aanslag op het Joods museum in Brussel (2014) en de aanslagen in Parijs (2015) pijnlijk in de schijnwerpers gezet. In combinatie met de vrijdelde aanslag in Verviers (2015) vormde dit dan ook de aanleiding voor de actualisatie van het Actieplan Radicalisme, ook wel het Plan R genoemd. Dit Plan werd reeds in 2006 voor de eerste keer goedgekeurd door het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid, maar resulteerde nauwelijks in concrete acties en initiatieven tot de actualisatie ervan in 2015 door de Federale Overheidsdienst Justitie. Het geactualiseerde Plan R bevat de visie van Justitie aangaande de aanpak van radicalisering zonder bindende wetgeving ten einde de implementatie van deze visie te waarborgen. Daarom werden onder meer de Cel Extremisme (CelEx) en de Centrale Psychosociale Dienst Extremisme (CPSDEx) opgericht binnen het federale Directoraat-generaal Penitentiaire Instellingen (DG EPI) om dit Plan verder vorm te geven en de uitvoering ervan federaal te coördineren tussen de verschillende gemeenschappen (Plan R, 2015). Desondanks vonden hierna nog de aanslagen in Zaventem (2016), Maalbeek (2016) en Luik (2018) plaats.

Beleid aangaande een dergelijke complexe en geïndividualiseerde problematiek is nooit perfect. In de nasleep van de aanslagen werden de Belgische autoriteiten dan ook voor een dilemma geplaatst: risicoprofielen met betrekking tot radicalisering op de traditionele manier opsluiten, wat Belgische gevangenen kan doen uitgroeien tot broeihaard voor radicaal gedachtegoed, of ze isoleren, wat een nog groter gevaar kan opleveren bij hun vrijlating? Terwijl het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) pleitte voor de eerste aanpak, opteerde het departement Justitie in directe nasleep van de aanslagen voor de tweede. In deze context werden er onder minister Koen Geens dan ook twee gespecialiseerde DeRadEx-afdelingen opgericht, waarin geradicaliseerde gedetineerden met een hoog risicoprofiel in afzondering van de andere gedetineerden opgevolgd en begeleid worden. Vanuit het departement WVG werden er in 2016 in het kader van Plan R dan weer twee consultants aangesteld die door middel van geïndividualiseerde begeleidingstrajecten inzetten op het disengagement en re-integratie van deze personen. Van hen klonk de vraag naar een open aanpak steeds luider.

In deze context benadrukken van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer (2020) het belang van beleidsevaluatie. Tot nu toe vond er één beleidsevaluatie plaats door het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WZG), die de professionele context en praktijken van de twee consultants onderzocht (De Pelecijn et al., 2018). Het bredere beleidskader en de interactie tussen de betrokken hulp- en dienstverleningsdiensten werd gezien de recente ontwikkeling van het beleid nog niet onderzocht. Gezien de uitdrukkelijke vraag van de regering aan het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD) om in dialoog te treden met de academische wereld (OCAD, 2019), beoogt deze masterproef dan ook een beknopte beleidsevaluatie aan te bieden van Plan R in de Vlaamse gevangenen. Hierbij tracht het een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvragen: (1) *Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenen in de praktijk?* en (2) *Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering van het beleid zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?*

Een antwoord op deze vragen werd gezocht door middel van een flexibele kwalitatieve aanpak, bestaande uit voortdurende dialoog met zowel beleidsmakers als mensen in het werkveld. Aangezien professionals zelf naar hun visie en aanbevelingen gevraagd worden, ligt de praktische uitvoerbaarheid van deze aanbevelingen des te meer binnen het bereik van betrokkenen. Dit is volgens van der Knaap et al. (2020, p. 267) een van de belangrijkste kwaliteitseisen voor evaluatieonderzoek.



# **1. Literatuurstudie**

In zowel het media- als politieke discours wordt het gebruik van ongenueanceerde, gesimplificeerde en beladen termen zelden geschuwd met het oog op sociale of politieke belangen. In dit kader dienen allereerst (1) de begrippen ‘radicalisering’, ‘extremisme’ en ‘terrorisme’ gedefinieerd te worden teneinde beleidsdocumenten op een correcte manier te kunnen interpreteren. Op deze manier zullen er voldoende handvaten zijn om daarna (2) de concepten ‘deradicalisering’ en ‘disengagementstrajecten’ te kunnen kaderen, wat de focus is van dit onderzoek. Ten slotte zal er een beknopt vergelijkend overzicht geschetst worden van deradicaliserings- en disengagementstrajecten in andere Europese landen, aangezien dit de basis vormde voor de ontwikkeling van Plan R.

## **1.1 (Gewelddadige) radicalisering, extremisme en terrorisme**

Tot op heden bestaat er geen universeel geldende definitie van (gewelddadige) radicalisering, extremisme en terrorisme (Sedgwick, 2010; Freilich & LaFree, 2015), waardoor de begrippen vaak verkeerdelijk over dezelfde kam worden geschoren. Dit komt deels doordat de begrippen op eenzelfde continuüm liggen (Benyaich, 2015; Sedgwick, 2010), wat een eenduidige afbakening niet altijd eenvoudig maakt. Dit gebrek aan eenduidigheid is volgens Neumann (2013) de basis voor controversie en onbegrip aangaande de problematiek. Hierbij ziet hij twee aspecten die verduidelijking behoeven: het eerste betreft het ‘eindpunt’ van radicalisering, en het tweede is de weg ernaartoe en de context die ertoe bijdraagt. Ook volgens De Pelecijn et al. (2018) verschillen academici vaak niet enkel van mening over de definiëring van de begrippen, maar ook over de triggers voor en gewenste aanpak van (gewelddadige) radicalisering. Waar academici het volgens Schmid (2013) echter altijd over eens zijn, is dat radicalisering een proces is.

Aangezien het voor dit onderzoek vooral belangrijk is hoe het ‘eindpunt’ van deze begrippen omschreven wordt, zullen we dit eerst definiëren (1) aan de hand van beleidsdocumenten enerzijds en de publicaties van het Vlaams Vredesinstituut anderzijds. De keuze voor laatstgenoemde als informatiebron vloeit voort uit het feit dat het bij zijn oprichting als paraparlementaire instelling bij het Vlaams Parlement in 2004 de taak kreeg advies uit te brengen aangaande vrede en geweldpreventie, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement, hetzij op eigen initiatief (Kamer van volksvertegenwoordigers, 2004). Het Vlaams Vredesinstituut, waarvoor Colaert (2017, p. 50) inzichten voor het Vlaams beleid bundelde, benadrukt naast de verbanden vooral ook de verschillen tussen de concepten ‘radicalisering’ (a), ‘extremisme’ (b) en ‘terrorisme’ (c). Daarna zullen we verschillende denkmodellen met betrekking tot ‘radicaliseringsprocessen’ toelichten (2).

### **1.1.1 Definiëring**

#### **a. (Gewelddadige) radicalisering**

Net zoals Neumann (2013) maakt Plan R een onderscheid tussen het ‘eindpunt’ van radicalisering, nl. radicalisme, en het proces ernaartoe, nl. ‘radicalisering’. Terwijl radicalisme in het actieplan wordt omschreven als ‘*de bereidheid om de uiterste consequentie van een denkwijze te aanvaarden en in daden om te zetten*’, wordt de term *radicalisering* gedefinieerd als ‘*een proces waarbij een individu op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat het mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen*’ (2015). Deze definitie wordt grotendeels onderschreven door de Vlaamse regering in het doelstellingenkader ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie (2020, p. 3). Dit doelstellingenkader beschrijft radicalisering namelijk eveneens als een proces waarbij individuen radicale ideeën, opvattingen en visies overnemen of ontwikkelen. De mate waarin dit gebeurt, bepaalt in grote mate hun houding ten aanzien van het gebruik van geweld. Hoewel radicalisering dus een gevaar kan opleveren voor de democratische rechtsorde, maakt geweld er geen kern van uit. Daarom wordt het concept *gewelddadige radicalisering* in het doelstellingenkader door de Vlaamse regering gebruikt om te verwijzen naar de

*'bereidheid om het gebruik van geweld te aanvaarden om extremistische doeleinden te bereiken, zonder dat daarom effectief wordt overgegaan tot het uitoefenen van geweld'* (Vlaamse regering, 2020).

## **b. Extremisme**

Bovengenoemde definitie van gewelddadige radicalisering leunt aan bij de term *extremisme*, wat volgens Colaert (2017) verwijst naar opvattingen of bedoelingen die ofwel theoretisch ofwel in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten. Ook in het doelstellingenkader ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremismisme, terrorisme en polarisatie van de Vlaamse regering wordt extremismisme beschreven als *'opvattingen of bedoelingen, 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'* (2020, p. 3). Hierbij zit het verschilpunt volgens Benyaich (2015) in de bereidheid tot het sluiten van compromissen: in tegenstelling tot een geradicaliseerd persoon, is een extremist compromisloos.

## **c. Terrorisme**

Volgens Benyaich (2015) verschilt de intrinsieke motivatie van extremisten van die van terroristen: waar extremisten als doel hebben de grondslagen van de staat of maatschappij te veranderen, doelen terroristen op terreur, intimidatie of bedreigingen teneinde ideologische belangen te behartigen. Net hierin ligt volgens Colaert (2017, p. 50) het verschil: een individu kan radicaliseren zonder het gebruik van geweld te steunen (extremisme) of effectief een gewelddadige daad te plegen (terrorisme). Terrorisme houdt volgens de Vlaamse regering dan ook altijd het gebruik van geweld in met als doel doelstellingen te bereiken door middel van terreur, intimidatie of bedreigingen (2020, p. 3). In dit opzicht is het dan ook de taak van de wetenschappelijke VERA-2R risico-inschattingmethode om extremismisme in te schatten, en het te onderscheiden van terrorisme.

### 1.1.2 Processen van (gewelddadige) radicalisering

Het identificeren, benoemen en kaderen van de verschillende theoretische denkmodellen aangaande radicaliseringsprocessen zal niet alleen helpen het (politieke) discours daaromtrent te omvatten, het is ook cruciaal met het oog op de conceptualisering van deradicalisering en disengagement. Aangezien deze verschillende denkwijzen verschillende problemen indiceren, bieden ze namelijk ook verschillende invalshoeken voor mogelijke oplossingen en remedies.

In dit kader is het interessant om weten dat de meeste verklaringsmodellen radicalisering beschrijven als een geleidelijk proces (De Pelecijn et al., 2018), waarbij men door middel van persoonlijke en politieke gebeurtenissen geleidelijk aan gaat veranderen. Daarna doet een externe katalysator het gewelddadig radicaliseringsproces versnellen volgens Muro (2016), waarbij ervoor gezorgd wordt dat een individu afstand neemt van eerdere sociale verwachtingen of overtuigingen en open komt te staan voor een radicale verandering van de waarden en het gedrag. In tegenstelling tot Muro, die het proces van gewelddadige radicalisering verklaart aan de hand van een externe katalysator, verklaart Moghaddam (2005) gewelddadige radicalisering aan de hand van de metafoor van een versmallende trap. Vergelijkbaar met de relatieve deprivatietheorie van Gurr, gaan mensen op basis van gevoelens van onrechtvaardigheid volgens Moghaddam (2005) steeds hoger klimmen op deze trap, die op de vierde trap overgaat op extremismisme en op de vijfde trap overgaat op terrorisme.

In tegenstelling tot het procesmodel van Muro en het trapmodel van Moghaddam koppelen McCauley en Moskalenko (2017) in hun 'twee piramidemodel' radicaal gedachtegoed expliciet los van radicale daden. Hoewel dit model bestaande uit een opiniepiramide en een actiepiramide vrij simplistisch is, toont dit het verschil tussen het bestrijden van extremismisme (opinie) en terrorisme (actie). Ten slotte stellen Hafez en Mullins (2015) alle voorgenoemde modellen in vraag aangezien het volgens hen te

lineaire voorstellingen zijn. Zij ontwikkelden een puzzelmodel met vier interpendente componenten: netwerken, ideologieën, grieven en een omgeving die gewelddadig radicalisme ondersteunt.

De door het Actieplan Radicalisme gehanteerde definitie van radicalisering combineert het procesmodel van Muro en het trapmodel van Moghaddam, waarbij het een radicaliseringsproces omschrijft als *'een geleidelijke evolutie waarbij individuen en groepen radicale ideeën, opvattingen en visies overnemen of ontwikkelen, en zo uiteindelijk tot extremisme of terrorisme kunnen overgaan'* (Justitie, 2015). Alle bovengenoemde modellen in acht nemend, zal gewelddadige radicalisering in dit onderzoek net zoals in Plan R beschouwd worden als een dynamisch, niet-lineair proces van persoonlijke verandering. Hierbij zal er vanuit gegaan worden dat individuen zich wenden tot een gewelddadige radicale ideologie naar aanleiding van de interactie tussen sociale netwerken, groepsdynamieken en persoonlijke levensbeschouwelijke katalysatoren.

## 1.2 Deradicalisering en disengagement

### 1.2.1 Definiëring deradicalisering

Het Europese Radicalisation Awareness Network (RAN), waarop Plan R gebaseerd werd, definieert deradicalisering in twee delen, namelijk *'gedragmatige terugtrekking uit door extremisme geïnspireerde activiteiten en geweld'*, enerzijds, en *'cognitieve distantiëring die leidt tot afwijzing van extremistische opvattingen'* anderzijds (2020).

Minister Vandeurzen schetste in het Vlaams Parlement (2016) het doel van de begeleidingstrajecten door de consultants in de gevangenissen echter als *'het voorbereiden op re-integratie en terugkeer naar de lokale context'*. Dit brengt enige betekenisverenging van de door het RAN gedefinieerde term *deradicalisering* met zich mee, waarbij men binnen Plan R het cognitieve tweede aspect grotendeels achterwege laat en focust op gedragsmatig disengagement. Het doelstellingenkader ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie (Vlaamse regering, 2020) benadrukt eveneens de nood aan nuance aangaande het concept *deradicalisering*. Hoewel de term lijkt te suggereren dat het radicaliseringsproces omkeerbaar is, is het definiëren van terug *'genormaliseerd'* gedrag of gedachtegoed titanenwerk. In deze context werd de term *deradicalisering* in de titel van dit onderzoek tussen aanhalingstekens geplaatst.

### 1.2.2 Definiëring disengagement

Waarom de term *deradicalisering* in plaats van *disengagement* gebruiken in de titel van dit werkstuk, gezien de moeilijke definiëring van eerstgenoemde?

Disengagement wordt namelijk zowel in Plan R (2015) als in het doelstellingenkader ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie (2020) omschreven als doel van het beleid. Hierbij wordt het in het doelstellingenkader gedefinieerd als *'het terugdringen en neutraliseren van handelingen, en dan voornamelijk (de bereidheid tot) het gebruik van geweld'*. In tegenstelling tot de cognitieve concept van *deradicalisering* kan het gedragsmatige concept van *disengagement* bovendien geoperationaliseerd en ingeschat worden door middel van de wetenschappelijke VERA-2R risico-inschattingmethode.

Het antwoord is relatief eenvoudig: de term *disengagement* insinueert dat betrokkenen voordien gewelddadig gedrag pleegden, terwijl dat niet altijd het geval is. Respondent 6, die de disengagementtrajecten zoals gedefinieerd door het departement WVG in de praktijk omzet, omschrijft dit als volgt:

*"Dus ja, disengagement...Het afstand doen van het gebruik van geweld is voor sommigen eigenlijk niet relevant, want zij hebben nooit geweld gebruikt. Dat zijn mensen die gewoon*

*thuis achter hun computer propaganda hebben gedeeld van IS, of een vertaling hebben gemaakt van een stukje uit een boekje. Dat zijn dan wel dingen die bijdragen aan, maar strikt genomen hebben zij zelf niemand aangeraakt. Dus afstand doen van het gebruik van geweld... Sommigen hebben zelf nog nooit geweld gebruikt, of de wapens opgenomen.”*  
(Respondent 6)

### 1.3 Deradicaliserings- en disengagementtrajecten in andere Europese landen

Koehler (2017) en het ICSR (2020) stelden vergelijkende overzichten op van deradicaliserings- en disengagementtrajecten in verschillende (Europese) landen, aan de hand waarvan lessen getrokken worden voor beleidsmakers van dergelijke trajecten. Aangezien het Vlaamse Plan R gebaseerd werd op de ervaringen met pilootprojecten uit andere Europese landen, die gedeeld werden op het Radicalisation Awareness Network (RAN), zal er in deze literatuurstudie eveneens stilgestaan worden bij deze basis voor Plan R. Hierbij zal er in eerste instantie gefocust worden op voorafgaande deradicaliserings- en disengagementtrajecten in Denemarken, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De keuze voor deze specifieke trajecten vloeit voort uit drie elementen: allen zijn ze Europees, vinden ze plaats binnen de gevangeniscontext, en focussen ze op gewelddadig geradicaliseerde personen. In tweede instantie zullen deze trajecten vergeleken worden aan de hand van de drie kwaliteitsstandaarden die Koehler vooropstelt, namelijk (1) de actor die het traject uitvoert, (2) de manier waarop het contact tussen de actoren verloopt, en (3) de mate waarin het traject zich rechtstreeks focust op ideologie. Op deze manier zullen er conclusies getrokken worden met het oog op Plan R, alhoewel de geïndividualiseerde en context gebonden aard van de trajecten voorzichtigheid met dergelijke vergelijkingen gebiedt.

#### 1.3.1 Denemarken: back on track

Vanaf 2012 heeft het Deense ministerie van Sociale Zaken en Integratie in samenwerking met de Deense gevangenis- en reclasseringsdienst het ‘Deradicalization - back on track’ mentorschapsprogramma ontwikkeld en getest. Dit mentorschap was in eerste instantie gericht op gedetineerden en in voorlopige hechtenis genomen gedetineerden die beschuldigd waren of veroordeeld waren voor terrorisme. Het bevatte eveneens gedetineerden en gedetineerden in voorlopige hechtenis die geacht werden kwetsbaar te zijn voor radicalisering (Esdorf, z.d.). In het kader van het project werden mentoren en individuele begeleiders van de meest diverse achtergronden intensief getraind gedurende één jaar, opdat ze op die manier over de nodige competenties, instrumenten en handvaten beschikten om de gedetineerden in hechtenis individueel te kunnen begeleiden.

Het doel van het ‘Deradicalization – back on track’ project was dan ook gedetineerden qua persoonlijkheid, professionele en etnische achtergrond zo goed mogelijk te matchen met mentoren die hen op basis van hun vertrouwensrelatie helpen beter om te gaan met alledaagse situaties, problemen en conflicten. Hiertoe werd er in het project vooral gefocust op het opbouwen van nieuwe relaties in een niet-criminele en niet-extremistische omgeving (Deense ministerie van Sociale Zaken, 2014).

#### 1.3.2 Duitsland: taking responsibility

Het ‘Taking Responsibility – Breaking away from Hate and Violence (Verantwortungspädagogik®)’ project werd in 2001 door de NGO Violence Prevention Network opgericht. Het project gaat aan de slag met personen die gearresteerd werden wegens ideologisch gemotiveerde gewelddaden, en heeft tot doel hen afstand te doen nemen van ‘de-humaniserende’ ideologieën en gewelddadig gedrag

(Violence Prevention Network, 2015). Net zoals het Deense *'back on track'* project werkt ook dit project aan de hand van mentoren, die een éénjarige opleiding volgden ten einde de gedetineerden te kunnen begeleiden door middel van groepstrainingen, individuele trainingen, workshops, politieke opleidingen en overgangsmanagement. In tegenstelling tot het Deense *'back on track'* krijgt ideologie in het Duitse project een sleutelrol. Het RAN omschrijft haar doel dan ook onder meer als *'het nemen van verantwoordelijkheid en het ontwikkelen van afstand tot 'onmenselijke' haatideologieën'* (2017).

### 1.3.3 Nederland: inclusion

Terwijl het Deense *'back on track'* vooral op mentoring en het Duitse *'taking responsibility'* vooral op intensieve training van gedetineerden focust, combineert het Nederlandse *'inclusion'* project volgens Pelecijn et al. beide methodieken (2018, p. 42). Het project, dat in 2017 als samenwerkingsverband tussen Reclassering Nederland en Team TER op poten werd gezet, heeft tot doel gewelddadig geradicaliseerde moslims te *'deradicaliseren en disengageren'* (RAN, 2017). Ten einde dit doel te bereiken steunt het project op drie assen: (1) praktische hulp van een mentor in aangelegenheden zoals huisvesting, werkgelegenheid, of schuldproblemen; (2) de betrekking en uitbreiding van het netwerk van de gedetineerde door een *'significante andere'* zoals een vriend of familielid aan te duiden; (3) cognitieve gedragstraining via negen categorieën van gedragsoefeningen (De Pelecijn et al., 2018).

### 1.3.4 Verenigd Koninkrijk: healthy identity intervention

*"I kept thinking: this isn't who I am, it's not who I want to be. I could no longer agree with what they thought and what they did."* (Van de Valk en Wagenaar, 2011, p. 57)

In 2008 werd de Healthy Identity Intervention (HII) ontworpen door de overheidsorganisatie *'National Offender Manager Service'* (NOMS) in Engeland en Wales. Hierbij trachtte men via een tweeledige aanpak te beletten dat individuen extremistische misdrijven plegen. Enerzijds ging men hiervoor de omstandigheden, overtuigingen en percepties achterhalen die mensen overhalen extremistische of terroristische feiten te plegen, en anderzijds trachtte men de omstandigheden die deradicalisering en disengagement bevorderen, te faciliteren (Dean, 2014). Aangezien de HII gebaseerd is op het idee dat identiteitsproblemen aan de kern van zowel extremistische feiten als de keuze om te disengageren liggen, is dit de focus van de interventie. Concreet wordt een positieve identiteitsvorming binnen de HII bevorderd via acht sessies, die één-op-één worden uitgevoerd door psychologen of reclasseringspersoneel in samenwerking met de gedetineerden (RAN, 2018, p. 8).

### 1.3.5 Zweden: EXIT

EXIT Zweden ging onder leiding van de Zweedse jongerenorganisatie Fryshuset van start in 1998 om mensen te ondersteunen in het verlaten van blank supreme of neonazi milieus (EFUS, 2016). Hierbij focuste men op het opbouwen van een nieuwe identiteit buiten het extremistische netwerk (RAN, 2017). Binnen de gevangenis werd dit later vertaald door de coördinatoren van de Swedish Prison and Probation Service (SPPS), die individueel werden toegewezen aan gevangenen. Hun hoofddoel is hierbij tweeledig: enerzijds herevalueren ze de risico-analyse van de gevangenen continu, en anderzijds werken ze een disengagementstraject uit op basis van de noden en behoeften van de gedetineerden. Dit individueel traject wordt samengesteld op basis van hun waarden, attitudes, relaties, sociale vaardigheden, agressiviteit en openheid naar het gebruik van geweld toe. Men gaat hierbij geen specifieke aandacht besteden aan de ideologische component van radicalisering

aangezien men er van uit gaat dat dit weerspiegeld wordt in de waarden en attitudes van de gedetineerden (ICSR, 2020, p. 93).

### 1.3.6 Mogelijke conclusies voor Plan R

Aangezien disengagement- en deradicaliseringstrajecten afhankelijk zijn van hun specifieke context en dus niet zomaar gekopieerd kunnen worden van het ene land naar het andere, dienen we voorzichtig te zijn met vergelijkingen tussen verschillende landen en trajecten. Desondanks formuleerde Koehler (2017) drie algemene kwaliteitsstandaarden in de ontwikkeling van disengagement- en deradicaliseringstrajecten, nl. (1) de actor die het traject uitvoert, (2) de manier waarop het contact tussen de actor en de gedetineerde verloopt en (3) de rol van de ideologische component van de gedetineerde in het traject. In wat volgt zullen deze drie aspecten dan ook kort besproken worden voor de verschillende trajecten.

**Figuur 1: Overzicht trajecten en programma's in Denemarken, Duitsland, Nederland, VK en Zweden**

Traject	Actor	Verloop contact	Focus op ideologie
Denemarken: <i>back on track</i>	Extern aangeworven mentoren die worden gematcht met de gedetineerden op basis van hun achtergrond	Individuele gesprekken	Nee
Duitsland: <i>taking responsibility</i>	Extern aangeworven mentoren	Verschillende soorten trainingen	Ja; sleutelrol voor ideologie. Focus in doelgroep op rechts-extremisme en islamitisch georiënteerde daders
Nederland: <i>inclusion</i>	Externe mentor en 'significante andere' binnen netwerk	Individuele gesprekken en gedragstraining	Ja en nee; geen sleutelrol maar wel component in programma. Focus in doelgroep op gewelddadig geradicaliseerde moslims
Verenigd Koninkrijk: <i>healthy identity intervention</i>	Psychologen of psychologisch ingesteld reclasseringspersoneel	Individuele sessies rond het thema identiteit (vb. zelfbeeldsessies)	Nee
Zweden: <i>EXIT</i>	Coördinatoren SPPS	Individueel traject d.m.v. gesprekken en trainingen	Nee

Wat het type actor dat de trajecten uitvoert betreft, stelden Pelecijn et al. (2018) dat het toewijzen van de trajecten aan overheidsinstanties zowel enkele voor- als nadelen met zich meebrengt. Een mogelijk nadeel van de aanstelling van overheidsinstanties is dat de gedetineerden andere actoren zoals NGO's meer zouden kunnen vertrouwen, aangezien zij hen niet rechtstreeks veroordeeld hebben. Mogelijke voordelen van het uitvoeren van de trajecten door de overheid is dat zij over het algemeen meer middelen, stabiliteit, economische ondersteuning en bescherming tegen vergelding kunnen bieden (Pelecijn et al., 2018). Uiteindelijk werd de overheidsfunctie van de consultants in navolging van het onderzoek van Pelecijn et al. (2018) losgekoppeld van hun begeleidingfunctie. Hoewel deze beslissing ervoor zorgde dat de consultants de noden, opmerkingen en bevindingen uit het werkveld niet meer rechtstreeks konden terugkoppelen aan het beleid, zorgde dit er volgens respondent 6 voor dat hun werk werkbaarder werd. Op deze manier konden zij voornamelijk intensiever bezig zijn met de begeleidingstrajecten.

Wat de contactbenadering tussen de bovengenoemde actor en de gedetineerden betreft, geven sommige trajecten de voorkeur aan individuele gesprekken, terwijl andere trajecten eerder focussen op (groeps)trainingen. De basis hiervoor zou volgens Koehler (2017) vertrouwen en respect moeten zijn opdat er een constructieve begeleidingsrelatie kan plaatsvinden. In dit kader zijn twee elementen interessant. Enerzijds zorgt de matching van gedetineerden en mentoren binnen het Deense '*back on track*' traject ervoor dat er een degelijke basis van respect is tussen de gedetineerden en de mentoren voor de verdere begeleiding. Anderzijds is intensieve personeelsopleiding, begeleiding en ondersteuning cruciaal met het oog op continu evoluerende noden.

Wat de ideologische component betreft, is Koehler (2017) van mening dat de trajecten zich best niet rechtstreeks focussen op de ideologie van de gedetineerden. Het Duitse '*taking responsibility*' project, wat van alle projecten het meeste aandacht besteedt aan de ideologie van de doelgroep, werd in 2012 door Lukas en Korn geëvalueerd. Hierbij werd er volgens Pelecijn et al. (2018) vastgesteld dat 31,9% van de deelnemers aan het programma een terugval had met betrekking tot geweld, wat resulteerde in een nieuwe gevangenisstraf. In dit kader is het volgens Koehler (2017) effectiever te werken aan een alomvattende aanpak waarin de identiteit in plaats van de ideologie van de gedetineerde centraal staat. Dit is exact wat de consultants die in 2016 door het departement WVG werden aangesteld, vooropstellen: zij gaan in gesprek met de gedetineerden op basis van de noden en thema's die zij hen aanreiken, maar gaan hierbij niet uit zichzelf theologische thema's aanreiken.

Over het algemeen gaf respondent 1 dan ook aan dat de presentaties van de verschillende Europese piloottrajecten op het Radicalisation Awareness Netwerk (RAN) bijzonder cruciaal waren in de vorming van Plan R. Volgens respondent 1 werden hier twee belangrijke conclusies uit getrokken met het oog op het Vlaamse beleid: enerzijds zorgde het ervoor dat men ervan overtuigd was dat er geen modeltraject bestaat voor het probleem, waardoor men in de plaats van een uniforme aanpak te ontwikkelen ad hoc te werk ging op basis van de individuele behoeften van de gedetineerden. Anderzijds concludeerde men eruit dat de begeleiding van de hulpverlening veel gemeenschappelijk heeft met de klassieke hulpverlening, maar specifieke aandacht en middelen verdiende. Het was in dit kader dat er uiteindelijk twee consultants radicalisering werden aangesteld door het departement WVG.

## 1.4 Beleidsevaluatie

### 1.4.1 Definiëring

Van der Knaap et al. (2020, p. 17) beschrijven beleidsevaluatie als *'Het beoordelen van nieuw en bestaand beleid, waarbij het beleidsmakers en bestuurders informeert over haar effecten, doeltreffendheid en doelmatigheid'*. Hierbij onderscheiden ze beleidsevaluatie *ex ante*, *ex durante* en *ex post*, waarbij deze masterproef de *ex durante* beleidsevaluatie zal doorvoeren.

### 1.4.2 Evaluatie van Plan R

Beleid over onderwerpen als deze kan gezien haar complexiteit en aard zeer moeilijk tot niet *ex durante* geëvalueerd worden (van der Knaap et al. (2020, p. 30). Desondanks worden er regelmatig vragen gesteld over de effectiviteit ervan, gezien de financiële middelen die eraan besteed worden (Vlaams parlement, 2020). Beleidsmakers vertrouwen voornamelijk op twee soorten bronnen om hun reacties op dergelijke vragen te staven. Enerzijds besteden zij onderzoek uit aan bijvoorbeeld het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en anderzijds werd het Vlaams Vredesinstituut in 2004 opgericht om hen hierin te ondersteunen. Desondanks moet hierbij vermeld worden dat het Vlaams Vredesinstituut focust op onderzoek, rapporten en adviezen aangaande de preventie van gewelddadige radicalisering in plaats van deradicalisering. Dit onderwerp valt gezien zijn curatieve aard dus buiten de focus van het Vlaams Vredesinstituut.

Eénmalig werd er in 2018 reeds onderzoek uitbesteed aan het Steunpunt WVG om de rol, functie en takenpakket van de consultants mee vorm te geven. Deze gerenommeerde wetenschappelijke bijdrage geleverd door De Pelecijn et al. (2018) werkte dan ook een kwalitatieve beschrijving en evaluatie uit van de professionele context en praktijken van de twee consultants die door het departement WVG werden aangesteld. Dit deden zij door middel van interuniversitair onderzoek, waarvoor zij 51 respondenten uit het werkveld wisten te betrekken. Dit ging onder meer om trajectbegeleiders en teamverantwoordelijken Justitieel Welzijnswerk (JWW), Vlaamse beleidscoördinatoren, justitieassistenten, lokale gevangenisdirecties, medewerkers van de Psychosociale Dienst, de Centrale Psychosociale Dienst Extremisme, de Cel extremisme, de Regionale gevangenisdirectie en een lokale deradicaliseringsambtenaar. De belangrijkste conclusie van De Pelecijn et al. (2018) was dat het combineren van de drie functies door de consultants praktisch niet mogelijk noch wenselijk was. Deze masterproef zal dan ook voortbouwen op de conclusies en 13 beleidsaanbevelingen die De Pelecijn et al. (2018) geformuleerd hebben, waarbij het oog zal hebben voor de invloed van het onderzoek op het huidige Plan R.

## 2. Methodologie

Zoals reeds in de inleiding vermeld, beoogt dit onderzoek een beleidsevaluatie aan te bieden van Plan R in de Vlaamse gevangenissen. Als beginpunt werd er voor 14 december 2015 gekozen aangezien dat de dag is waarop de geactualiseerde versie van Plan R officieel bekend gemaakt werd. Als eindpunt werd er voor 28 april 2021 gekozen omdat dat de dag is waarop het laatste interview plaats vond. Hierbij werd er een antwoord gezocht op de volgende vragen: (1) *Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk?* en (2) *Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering van het beleid zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?*



## 2.1 Onderzoeksonderwerp

Gezien de complexiteit en individuele aard van het concept radicalisering, dat uitgaat van de subjectieve, sociale realiteit vanuit het standpunt van de gevangenen, werd er hierbij gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Kwalitatief onderzoek past volgens Saven-Baden & Major (2013) namelijk het beste bij onderzoek dat erop gericht is de sociale wereld en menselijk gedrag in haar complexiteit te omvatten, aangezien het toestaat op een flexibele en inductieve manier om te gaan met het standpunt van betrokkenen. Met het oog op deze specifieke context en doel, zal het onderzoeksdesign volgens van der Knaap et al. (2020, p. 73) het dichtst aanleunen bij dat van een contextueel-realistische beleidsevaluatie.

Daarom werd het standpunt van de betrokken professionals als uitgangspunt genomen, met als doel te achterhalen wat in welke situatie voor wie werkt. Dit onderzoeksdesign beslaat volgens van der Knaap et al. (2020, p. 95) dan ook de middenweg tussen het constructivistisch karakter van het onderwerp en de rationele ondergrond van de onderzoeksvraag: aangezien de onderzoeksvraag gericht is op de optimalisering van het beleid, gaat het er intrinsiek van uit dat het beleid geoptimaliseerd kan worden.

## 2.2 Dataverzamelingstechnieken

Voor een dergelijk onderzoeksdesign is een documentenanalyse volgens van der Knaap et al. (2020, p. 231) de meest logische eerste dataverzamelingstechniek. In de oriënterende fase was deze secundaire documentatie dan ook de belangrijkste bron van inzichten en meningen. Concreet ging dit om alle wetten en decreten aangaande het Vlaamse 'deradicaliserings'beleid over het algemeen, en Plan R specifiek. In tweede instantie vond de effectieve dataverzameling plaats door middel van semi-gestructureerde diepte-interviews tussen 11 maart 2021 en 28 april 2021.

Allereerst werd er in gesprek gegaan met OCAD om een eerste zicht te krijgen op hun informatieverzameling en toewijzing van personen aan verschillende statuten in de Gemeenschappelijke Gegevensbank, op basis waarvan de doelgroep voor de andere diensten bepaald wordt. Gezien de richtlijnen en de procedures waarbinnen OCAD opereert, werd de door hen geleverde informatie niet woordelijk opgenomen in de analyse. Vervolgens werd er voor de effectieve semi-gestructureerde diepte-interviews gedoeld op een steekproef van zes personen uit het brede veld van actoren die professioneel betrokken zijn bij het beleid.

## 2.3 Sampling

De selectie van deze personen vond plaats door middel van een doelgerichte steekproef op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten en bijhorende *mapping* van bevoegdheden. Zo werden een drietal categorieën van professionals gecreëerd die allemaal vanuit een verschillende invalshoek naar het beleid kijken, en zich verschillend positioneren binnen de continue (her)evaluatie van dat beleid. De eerste categorie bestaat hierbij uit mensen die vanuit de Vlaamse Overheid verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het beleid. Gezien de gedeelde bevoegdheid van het departement WVG en Justitie voor de opvolging van de gevangenen, werd hierbij zowel voor de beleidscoördinator vanuit het departement WVG (R1), als die vanuit Justitie (R2) geselecteerd. De tweede categorie bestaat uit twee respondenten die werken voor het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), dat belast is met de tenuitvoerlegging van de straffen en vrijheidsberovende maatregelen. Binnen DG EPI werd zoals eerder vermeld de Cel Extremisme (CelEx) en de Centrale Psychosociale Dienst Extremisme (CPSDEx) specifiek opgericht in het kader van de problematiek (Plan R, 2015). Van zowel CelEx (R3) als CPSDEx (R4) werd telkens de woordvoerder zoals doorgekregen van de directeur-generaal van EPI geïnterviewd. De derde categorie bestaat uit twee personen in het werkveld die in rechtstreeks contact staan met de gevangenen. Gezien de gedeelde bevoegdheid van het departement WVG en Justitie

werd hierbij voor één justitieassistent (R5) en één consulente (R6) gekozen, waarvan de contactgegevens verkregen werden via hun respectievelijke beleidscoördinatoren uit de eerste categorie.

## 2.4 Codering

De codering van deze semi-gestructureerde diepte-interviews verliep inductief, waarbij er in eerste fase vanuit de exacte data en woordkeuzes van de respondenten werd vertrokken om deze te conceptualiseren door wat Charmaz (2006) open, descriptieve codes noemt. In een tweede fase werden deze open codes axiaal gecodeerd, waarbij ze in bredere categorieën werden ondergebracht (Savin-Baden et al., 2013, p. 419-433). In een derde en laatste thematische analyse werd er naar overlappende- en overkoepelende thema's en (in)consequenties gezocht. Zo werd de quote *“En dan zijn de aanslagen gebeurd in Zaventem en toen is het politiek ook in een stroomversnelling gekomen”* eerst gecodeerd als ‘Aanslagen Brussel, Parijs, Zaventem’, waarna het onder de categorie ‘aanvankelijke beleidsnood’ werden geplaatst, dat later onder het overkoepelende thema ‘beleidsevolutie’ werd geplaatst (zie bijlage 1).

## 2.5 Analysemethoden

Die inductieve codes werden ten slotte door middel van een conventionele inhoudsanalyse geanalyseerd. Hierbij werd er in eerste instantie gezocht naar patronen van verschillen en gelijkenissen tussen de verschillende respondenten. In tweede instantie werd er gekeken naar patronen van frequentie, correlatie en causatie, waarbij de invloed van het professioneel kader van de respondenten op hun antwoorden in rekening gebracht werd.

## 2.6 Kwaliteitscriteria

De kracht van dit kwalitatief onderzoek bestaat enerzijds uit een zeer complex gegeven te onderzoeken, dat moeilijk te omvatten valt met metrische methoden. Anderzijds laat het ruimte en flexibiliteit om in te spelen op uitspraken van de respondenten, wat een diepgaand inzicht in de percepties van elk van de categorieën bevordert: hun antwoorden worden niet in hokjes geduwd, en interviews kunnen dus een verschillend verloop en rode draad kennen binnen de verschillende categorieën. Dit komt niet enkel de informativiteit, maar ook de bruikbaarheid van het onderzoek ten goede: aangezien beleidsmakers zelf gevraagd zullen worden naar hun visie en aanbevelingen, zal de praktische uitvoerbaarheid ervan binnen het bereik van de betrokken verantwoordelijke beleidsmakers liggen, wat volgens van der Knaap et al. (2020, p. 267) een van de belangrijkste kwaliteitseisen is voor dergelijk evaluatieonderzoek.

Het nadeel van deze flexibele, diepgaande interviews is dat ze bijzonder moeilijk te repliceren, controleren en extern te valideren vallen (Savin-Baden et al., 2013). Gezien de aard van het onderwerp en onderzoek, dat er voornamelijk op gericht is het beleid te evalueren en nieuwe beleidssuggesties aan te reiken, hoeft dit echter geen probleem te zijn. Dit onderzoek is er dan ook niet op gericht betrouwbare, veralgemenende uitspraken te doen, of één specifieke gouden oplossing voor het probleem aan te reiken, want het gaat er vanuit dat er niet één waarheid of antwoord op het probleem bestaat. Het doel van dit onderzoek is echter een brede waaier aan suggesties, percepties en visies weer te geven teneinde voortdurende dialoog en kritische reflecties ten alle tijden en in alle lagen van de beleidsuitvoering aan te moedigen.

### **3. Onderzoeksresultaten**

Teneinde de twee onderzoeksvragen, namelijk (1) *Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk?* en (2) *Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering van het beleid zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?* te beantwoorden, werd er eerst een oriënterende documentenanalyse uitgevoerd teneinde de officiële kadering en evolutie van het beleid te omvatten, waarna de effectieve dataverzameling plaatsvond door middel van semi-gestructureerde diepte-interviews. Hierbij volgde de interviewleidraad dezelfde structuur als de onderzoeksvragen (bijlage 2).

Bijgevolg zal de analyse van de onderzoeksresultaten dezelfde logica volgen, waarbij eerst (1) de beleidsevolutie geschetst wordt aan de hand van de initiële documentenanalyse, vervolgens (2) de huidige vertaling van Plan R in de Vlaamse gevangenissen in de praktijk geanalyseerd wordt, daarna (3) de door de respondenten aangehaalde positieve evoluties en ten slotte (4) de door de respondenten aangehaalde mogelijkheden voor verbetering van het beleid geanalyseerd wordt.

#### **3.1 Beleidsevolutie**

##### **3.1.1 Evolutie doelgroep: feiten en cijfers**

Volgens Renard en Coolsaet (2018a) is de Belgische Staat al lang bekend met gedetineerden die veroordeeld werden voor terrorisme: reeds in de jaren '80, '90 en '00 waren gedetineerden veroordeeld naar aanleiding van hun betrokkenheid in extreemlinkse (bijvoorbeeld de Communist Combatant Cells) en islamitisch terroristische groeperingen (bijvoorbeeld de Moroccan Islamic Combatant Group). Dit ging echter om een dozijn gedetineerden, waarrond de problematiek zowel minder gemediatiseerd als minder gepolitiseerd was. Volgens Renard en Coolsaet (2018b) werd deze problematiek aanvankelijk dan ook niet geprioriteerd door de Belgische Staat, waardoor risicoprofielen aangaande radicalisering voor 2015 nauwelijks werden opgevolgd in de Vlaamse gevangenissen.

Volgens een rapport van het Internationaal Centrum voor de Studie van Radicalisering (ICSR) geschreven door Renard (2020) was het dan ook slechts in de context van de dreiging gekoppeld aan de Islamitische Staat (IS) dat de Belgische autoriteiten beleid ontwikkelden om deze problematiek aan te pakken. De aanleiding hiervoor werd gevormd door de grootschalige terugkeer van strijders uit Syrië en Irak, die gezien hun radicaal gedachtegoed en laagdrempeligheid tot geweld grote bezorgdheid met zich meebrachten. Hoewel terugkerende strijders de aanleiding vormden voor de ontwikkeling van het beleid, dient het aandeel van terugkerende strijders in latere fase niet overschat te worden. Terwijl dit aandeel volgens Renard (2020) tot januari 2015 nog meer dan de helft van de door CelEx opgevolgde gedetineerden bedroeg, omvatte het sinds januari 2016 minder dan 30%. Beleidsmatig vond er dan ook een shift in focus plaats van terugkerende strijders naar *homegrown* terrorist fighters en geradicaliseerden, wat in navolging van de aanslag van Benjamin Herman in 2018 enkel geïntensifieerd werd.

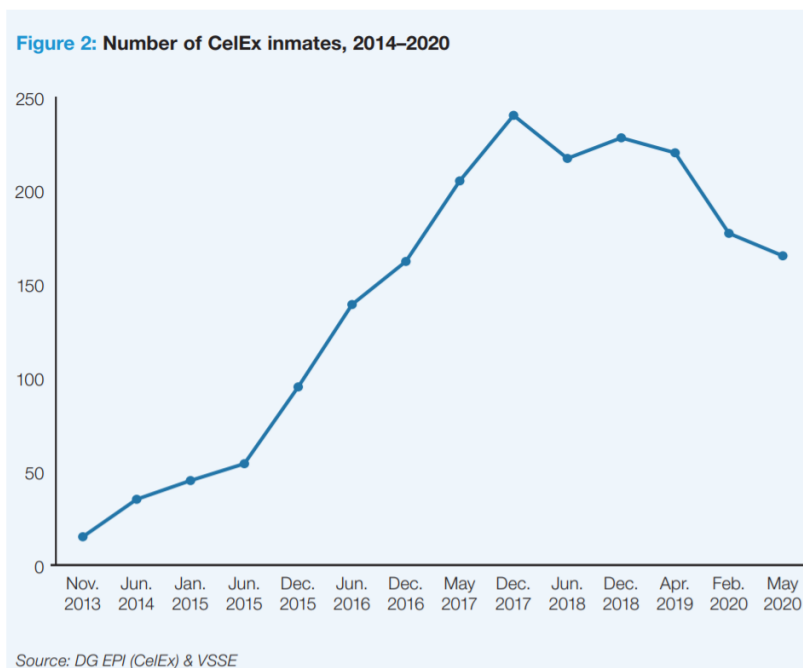
Naast deze shift van een meer geëxternaliseerde naar geïnternaliseerde dreiging, biedt figuur 2 twee additionele waarnemingen die interessant zijn met het oog op de evolutie van Plan R. De eerste waarneming omvat het feit dat de piek van de problematiek zich lijkt te situeren rond eind 2017 en begin 2018. Cijfers omtrent het aantal risicoprofielen aangaande radicalisering in deze periode verschillen tussen DG EPI en de Veiligheid van de Staat (VSSE): terwijl DG EPI volgens Renard (2020) melding maakte van 165 profielen, erkende VSSE gezien haar bredere definitie van radicalisering 450 profielen (Belga, 2018). Dit hoge aantal risicoprofielen bracht consequenties voort voor het beleid: het

dwong de consultants ertoe hun doelgroep nauwkeurig te selecteren op de casusoverlegmomenten, waarbij een deel verder opgevolgd werden door JWW binnen de klassieke hulp- en dienstverlening. Anderzijds dient dit aantal risicoprofielen aangaande radicalisering gerelativeerd te worden, aangezien het op haar hoogtepunt slechts 1.7% van de totale gevangenispopulatie omvatte.

Daarnaast suggereert de figuur een dalende trend in het aantal risicoprofielen aangaande radicalisering. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat ongeveer 50% van de gedetineerden die opgevolgd worden door CelEx tot een gevangenisstraf van minder dan 10 jaar veroordeeld werden, terwijl 20% tot minder dan 5 jaar veroordeeld werd. In 2020 en 2021 komen er volgens Renard (2020) dan ook respectievelijk 33 en 27 dergelijke profielen vrij. Kunnen we hieruit concluderen dat de problematiek steeds minder relevant zal worden?

Het antwoord is dubbel. Enerzijds is de problematiek aangaande islamitische radicalisering volgens CelEx op dit moment minder pertinent, wat zowel aan de val van het kalifaat als aan het feit dat er zich in vergelijking met enkele jaren geleden minder proactieve rekruteerders in de Vlaamse gevangenissen bevinden, toe te schrijven is. Desondanks wil dit niet zeggen dat mogelijke toekomstige heroplevingen van groeperingen als IS of Al-Qaeda niet opnieuw aantrekkelijke narratieven teweeg kunnen brengen voor kwetsbare gedetineerden. Anderzijds maakten alle respondenten in dit onderzoek melding van toenemende extreemrechtse radicalisering.

**Figuur 2: Aantal gedetineerden gemonitord door CelEx tussen 2014 en 2020 (Renard, 2020)**



### 3.1.2 De evolutie van Plan R

Volgens Comité I (2012) werden gedetineerden die begin jaren 2000 veroordeeld werden voor terroristische misdrijven noch in de gevangenis noch na hun vrijlating opgevolgd wegens een tekort aan middelen. Hoewel het eerste Plan Radicalisme in 2006 werd opgesteld om meer aandacht te besteden aan mogelijke radicalisering en rekrutering binnen de Vlaamse gevangenissen, resulteerde dit plan tot 2015 nauwelijks in initiatieven of acties. De Parlementaire Commissie die de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 onderzocht, concludeerde dan ook dat er meer gedaan had moeten worden in het eerste stadium van terugkerende strijders (De Kamer, 2017, p. 274).

Het jaar 2015 vormde echter een mijlpaal in de ontwikkeling van een structurele aanpak voor het probleem. Waar maatregelen voordien voornamelijk fragmentarisch en reactionair waren, wijzigden twee incidenten in 2014 en 2015 de urgentie waarmee het probleem werd benaderd. Meer specifiek gebeurde dit door de aanslag op het Joodse Museum in Brussel door Mehdi Nemmouche in mei 2014 en de vrijdeling van een terroristische cel in Verviers in januari 2015. In de nasleep van deze incidenten en in de context van toenemende Europese bezorgdheid aangaande mogelijke radicalisering binnen gevangenissen, werd er dan ook steeds meer aandacht besteed aan de opvolging van risicoprofielen met betrekking tot radicalisering binnen de Belgische gevangenissen.

Dit resulteerde in vijf belangrijke beleidsontwikkelingen in 2015. Ten eerste (1) werd het Belgisch Strafwetboek herzien in overeenstemming met Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad, waardoor de definitie van een terroristisch misdrijf werd uitgebreid en de drempel voor veroordeling verlaagd werd (Coolsaet en Renard, 2018, p. 25). De wet van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen terrorisme voegde artikel 23/2 toe aan het Wetboek van de Belgische Nationaliteit (WBN), waardoor het de mogelijkheden tot het afnemen van de Belgische nationaliteit uitbreidde als straf voor terroristische misdrijven. Zoals opgesomd in boek II van het Strafwetboek onder titel I ter gaat dit om veroordelingen die minstens leidden tot een gevangenisstraf van vijf jaar zonder uitstel. Belgen die van bij hun geboorte Belg waren of Belgen waarvan minstens één ouder zelf ook in België is geboren, zijn hiervan uitgesloten (Agentschap Integratie en Inburgering, 2015).

Ten tweede (2) werd het 'Actieplan radicalisering in gevangenissen' (Plan R) in maart 2015 geüpdated. Het doel van het actieplan werd als tweeledig omschreven: enerzijds diende het ervoor te zorgen dat gedetineerden niet meer radicaliseerden in de gevangenis, en anderzijds diende het de omkadering en opvolging van geradicaliseerde personen in de gevangenis te faciliteren (Departement Justitie, 2015). Hiertoe werden er tien actiepunten opgesteld, waaronder verbeterde levensomstandigheden in de penitentiaire instellingen, de oprichting van Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC's) en efficiëntere coördinatiestructuren voor informatie-uitwisseling. Wat mogelijke deradicaliserings- en disengagementstrajecten betreft beschreef het Actieplan in 2015 de benodigde nationale expertise aangaande de problematiek nog niet ontwikkeld te hebben, maar expertise te zoeken in andere Europese landen zoals Denemarken, Duitsland en het VK (p. 18).

Ten derde (3) werd CelEx in 2015 opgericht als deel van DG EPI om de implementatie van Plan R te faciliteren en coördineren. Hiertoe werd CelEx verantwoordelijk gesteld voor het faciliteren van de informatiestroom tussen de penitentiaire instellingen en externe partners (zoals de politie, VSSE,...) ten einde geradicaliseerde gedetineerden binnen de gevangenissen te kunnen opsporen en aanbevelingen te kunnen formuleren aangaande het traject van die gedetineerden. Ten vierde (4) werd CPSDEX binnen DG EPI midden 2015 opgericht om alle noodzakelijke informatie aangaande risicoprofielen aangaande radicalisering in de penitentiaire instellingen te verzamelen en aan CelEx op te leveren. In samenwerking met de lokale PSD gaan zij hierbij focussen op adviesverlening inzake

strafuitvoeringsmodaliteiten voor de gedetineerden die door CelEx opgevolgd worden in het kader van radicalisering. Ten vijfde (5) werden er in 2015 tien justitieassistenten specifiek benoemd en opgeleid als experts inzake radicalisering. Hun takenpakket is tweeledig: enerzijds nemen ze zelf dossiers op die ze individueel begeleiden en opvolgen, en anderzijds ondersteunen ze andere collega's die dossiers hebben aangaande radicalisering door middel van de kennis die ze opdoen in extra opleidingen.

2016 vormde met de aanstelling van twee consultants radicalisering door het departement WVG het startschot voor de ontwikkeling van individuele disengagementstrategieën voor de gedetineerden die opgevolgd worden door CelEx. Hoewel Plan R zowel melding maakt van deradicaliseringstrategieën als disengagementstrategieën, dient hierbij opgemerkt te worden dat de consultants in de praktijk enkel disengagementstrategieën ontwikkelden. Los daarvan beschikt DG EPI over enkele imams die door middel van losstaande gesprekken de 'deradicalisering' van individuen bevorderen (Renard, 2020).

Dit was niet de enige beleidsontwikkeling die plaats vond in 2016: naast de aanstelling van de consultants werden er in 2016 twee DeRadEx-afdelingen opgericht in Hasselt en Itter. Deze afdelingen werden opgericht om in totaal 40 gedetineerden te kunnen afschermen van de andere gedetineerden, opdat zij anderen niet actief konden rekruteren of hun ideologie konden verspreiden. Deze beslissing geeft het dilemma weer dat de problematiek voortbrengt: risicoprofielen in detentie isoleren, waarbij ze mogelijks een nog groter gevaar vormen bij hun vrijlating, of hen op de traditionele manier opsluiten, en daardoor een toename in het aantal *homegrown* terroristen riskeren? De maximumcapaciteit van de DeRadEx-afdelingen werd nooit behaald, wat ervoor zorgde dat de afdelingen niet de benodigde quota behalen om in aanmerking te komen voor extra middelen en begeleiding voor de gevangenen die erin leven. De oprichting van deze afdelingen bracht en brengt dan ook onenigheid teweeg.

Gezien de toename van het aantal profielen die door CelEx werden opgevolgd, werden er in 2019 door het departement WVG twee extra consultants aangenomen ten einde een groter aantal gedetineerden individueel te kunnen begeleiden. Bovendien werd er in februari 2019 via de Gemeenschappelijke Omzendbrief voor een globale aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme een officieel mandaat 'voorbereiding reclassering' toegekend aan de justitiehuisen om reeds gedurende detentie aan de slag te gaan met deze gedetineerden (Vlaamse Regering, 2020). Dit zorgde ervoor dat de justitieassistenten meer structureel betrokken worden in de voorbereiding van de in vrijheidsstelling via de casusoverlegmomenten in de gevangenis, wat de stroomlijning van de intra-penitentiaire naar de extra-penitentiaire informatieoverdracht faciliteert.

Tot slotte werd in 2020 het gemeenschappelijke draaiboek rond de aanpak van radicalisering in de gevangenschappen herwerkt op basis van gemeenschappelijke visiedagen met alle betrokken partijen uit de hulp- en dienstverlening, de justitiehuisen en DG EPI (Vlaamse Regering, 2020, p. 35). Na de vertaling van dit draaiboek naar het werkveld zal dit de multidisciplinaire aanpak van het beleid faciliteren door een efficiëntere samenwerking tussen de verschillende partners te bewerkstelligen.

Samengevat evolueerde Plan R sinds 2015 van een ad hoc en gefragmenteerde aanpak naar een meer gestructureerde, multidisciplinaire en op re-integratie gerichte aanpak. Hierbij worden potentiële risicoprofielen minimum éénmaal per twee maanden gescreend op basis van informatie die intra-penitentiair door DG EPI en extra-penitentiair door inlichtingendiensten als OCAD en het VSSE verzameld wordt (Renard, 2020). De samenwerking tussen deze verschillende diensten werd gestroomlijnd door de oprichting van CelEx in 2015 en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie tussen de verschillende diensten, wat in de loop van 2021 via het nieuwe draaiboek rond de aanpak van radicalisering officieel gecommuniceerd zal worden met het terrein (Vlaamse Regering, 2020). De inschatting van deze risicoprofielen aangaande radicalisering wordt door de PSD uitgevoerd

via de wetenschappelijke VERA-2R methode. Op basis van deze inschatting worden de gedetineerden verder besproken op de casuoverlegmomenten, intensief begeleid door de consultants en opgevolgd door CelEx, die aanbevelingen doet aangaande hun individuele veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld over penitentiair verlof). Over het algemeen wordt er hierbij anno 2021 veel meer gefocust op de toekomstige re-integratie van gedetineerden dan in de beginfase van het beleid. In die fase focuste men, gedreven door de angst omtrent de toenmalig recente aanslagen, sterker op isolatie van de gedetineerden.

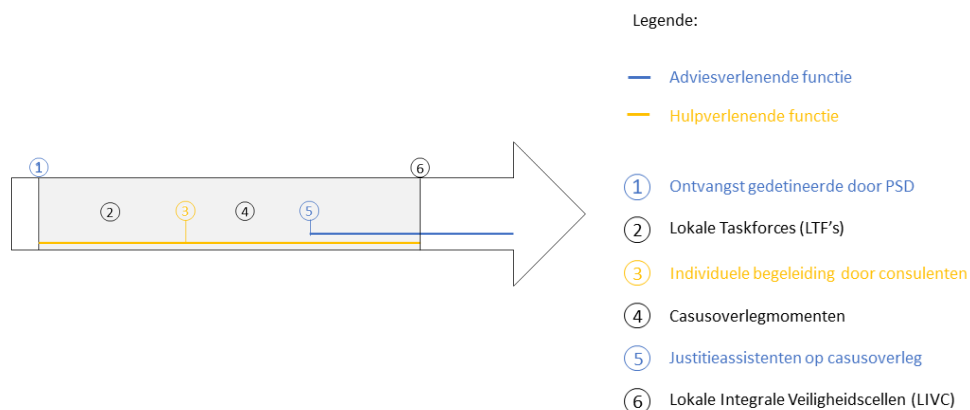
### 3.2 Huidig Plan R in de praktijk

*“Het Actieplan Radicalisme is een plan van aanpak dat via een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten radicalisme en extremisme in onze samenleving wil inperken. Om dit te bereiken bevat het Actieplan Radicalisme twee doelstellingen: het in kaart brengen van individuen en groeperingen met een radicaliserend effect op hun omgeving, en het reduceren van de impact van deze vectoren van radicalisering.” (Plan R, 2015)*

Om na een initiële theoretische documentenanalyse na te gaan hoe de respondenten de vertaling van de doelstellingen van Plan R binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk beschrijven, werd hen onder andere gevraagd naar hun professioneel kader, hun rol binnen Plan R, en de manier waarop de geïntegreerde samenwerking met andere actoren in de praktijk verloopt.

#### 3.2.1 Overzicht: opvolging van risicoprofielen in de praktijk

Hoewel alle respondenten geselecteerd werden op basis van hun verschillende professioneel kader en positionering binnen het beleid, waren hun antwoorden erg coherent wat de grote lijnen van de opvolging van risicoprofielen in de praktijk betreft. De positionering van de respondenten binnen dit beleid kan dan ook erg beknopt en gesimplificeerd door middel van het volgend schema voorgesteld worden (waarbij de grijze zone detentie voorstelt en de cijfers geen rigide volgorde indiceren):



Elke nieuwe gedetineerde wordt onthaald door de lokale Psychosociale dienst (PSD) (1), bestaande uit psychologen, maatschappelijk werkers en een psychiater. Zij verschaffen de gedetineerden uitleg wanneer ze binnenkomen en ze volgen hen op binnen detentie. Hierbij bieden zij geen hulpverlening, maar verlenen zij advies voor de bevoegde instanties die beslissingen moeten nemen over de strafuitvoeringsmodaliteiten (vb. voorwaardelijke vrijstellingen, penitentiair verlof, etc.). Deze lokale PSD wordt telkens aangestuurd door de centrale PSD, waarbinnen CPSDEx in het kader van Plan R werd opgericht. De cel CPSDEx, waarbinnen R4 werkt, is louter bevoegd voor de gedetineerden die door OCAD één van de vijf verschillende statuten (cf. infra) aangaande radicalisering toegekend kregen. CPSDEx heeft hierbij een dubbele functie: aan de ene kant ondersteunen zij de lokale PSD in de behandeling van hun dossiers met betrekking tot de risicoprofielen aangaande radicalisering, en aan de andere kant ondersteunt en superviseert de cel CPSDEx het bredere beleidskader via de Nationale Taskforce (NTF). De NTF is het strategische en beleidsmatige orgaan van Plan R op nationaal niveau.

OCAD bepaalt de doelgroep van gedetineerden die door CelEx opgevolgd worden in het kader van radicalisering door middel van vijf verschillende statuten, namelijk de Foreign Terrorist Fighters (FTF's), Homegrown Terrorist Fighters (HTF's), Haatpropagandisten (HP's), Potentieel Gewelddadige Extremisten (PGE's) en Terrorismeveroordeelden (TV's). Ten einde hiervoor de informatiestroom tussen de verschillende diensten te faciliteren en de wisselwerking met het lokale niveau te garanderen, werden de Lokale Taskforces (LTF's) opgericht (2). Dit zijn beleidsmatige en operationele overlegplatformen voor onder meer politie- en inlichtingendiensten binnen een geografisch afgebakende zone (Plan R, 2015). Deze LTF's hebben tot doel de opvolging van radicaliserende individuen en groeperingen op lokaal niveau te verzekeren en maatregelen voor te stellen om de impact van deze individuen en groepen te reduceren. Binnen de LTF speelt CelEx (waarbinnen R3 werkt) een cruciale rol, aangezien zij de informatiestroom tussen alle verschillende diensten faciliteren. Hiervoor ontvangen zij alle informatie vanuit de lokale gevangnissen wat betreft radicalisering, extremisme en terrorisme en dispatchen zij die waar relevant naar externe diensten en omgekeerd. Zij ontvangen ook informatie van externe diensten, die ze dan analyseren en dispatchen naar het bovenlokaal werkniveau. Daarnaast kan CelEx ook mensen opvolgen die nog nooit opgevolgd werden door een LTF, waarbij zij die informatie opleveren voor een eventuele toekomstige taskforce. Waar CPSDEx met andere woorden vooral verantwoordelijk is voor adviesverlening aangaande strafuitvoeringsmodaliteiten, is CelEx voornamelijk verantwoordelijk voor de informatiestroom om die adviesverlening te bewerkstelligen.

Alle gedetineerden die opgevolgd worden in het kader van radicalisering, worden intensief individueel begeleid door de consultants deradicalisering (3). Deze consultants, waaronder R6, werden aangeworven binnen het kader van Plan R. Deze begeleiding neemt de vorm aan van vrijwillige disengagementtrajecten, die tot doel hebben de gedetineerden op lange termijn op een veilige manier terug te helpen re-integreren in de samenleving. Het Vlaamse Doelstellingenkader voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie omschrijft disengagement dan ook als *'het terugdringen en neutraliseren van de handelingen, en dan voornamelijk (de bereidheid tot) het gebruik van geweld, met als doel te komen tot een individuele afkeuring van het gewelddadig gedrag van de groep waartoe men zich associeerde'* (2020). Zoals reeds eerder vermeld is disengagement in tegenstelling tot deradicalisering, dat eerder betrekking heeft op een psychologische wijziging in het cognitieve denkkader van een persoon, eerder een gedragsmatig proces. Om hiertoe te komen werken de consultants nauw samen met de teams Justitieel Welzijnswerk (JWW) binnen het CAW, die instaan voor de begeleiding van gedetineerden gedurende de detentie en de uitbouw van een hulpaanbod aan de directe sociale omgeving van gedetineerden (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 2009). In tegenstelling tot de teams van JWW die met alle gedetineerden werken, werd er in het kader van Plan R beslist om aparte consultants aan te nemen die enkel hulp verlenen aan gedetineerden die opgevolgd worden in het kader van radicalisering.

Al deze dossiers die in detentie opgevolgd worden in het kader van plan R worden met alle betrokken actoren (de gevangenisdirectie, PSD, consultants, JWW,...) besproken op casuoverlegmomenten (4).



Hierbij wordt niet enkel de evolutie van de gedetineerden binnen de disengagementtrajecten besproken, maar ook hun achtergrond en verdere noden naar re-integratie toe, waarbij men hiervoor de gespecialiseerde diensten reeds in detentie tracht in te schakelen. De beleidscoördinator van departement WVG (R1) coördineert hierbij het geheel aan hulp- en dienstverlening in de gevangenis opdat een PSD-medewerker of hulpverlener die verantwoordelijk is voor één concreet dossier een reeks diensten ter beschikking heeft die hij of zij kan inschakelen voor diverse noden en problemen.

Sinds 2019 worden de justitieassistenten (R5) reeds in detentie betrokken bij deze casusoverlegmomenten vanaf het moment dat de in vrijheidsstelling wordt voorbereid (5). Over het algemeen zijn zij onder meer verantwoordelijk voor de justitiële begeleiding van daders en de opvolging van alternatieve maatregelen en sancties. Net zoals de consulente (R6) bijgestaan en gecoacht wordt door de Vlaamse beleidscoördinator van het departement WVG (R1), wordt de justitieassistent (R5) hierin bijgestaan door de Vlaamse beleidscoördinator van Justitie (R2). De rol van deze beleidscoördinatoren is hierbij tweeledig: op lokaal niveau coördineren zij het geheel aan daderbegeleiding en hulp- en dienstverlening, en op bovenlokaal niveau nemen zij in samenwerking met de lokale gevangenisdirectie en de verantwoordelijken binnen de verschillende hulp- en dienstverlenende organisaties de nodige beslissingen met betrekking tot de afstemming, programmatie en uitvoering van de hulp- en dienstverlening in de detentiecontext.

Vanaf het moment dat de gedetineerde vrijkomt (6), wordt hij of zij verder opgevolgd door de Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC). Aangezien deze masterproef enkel de opvolging van risicoprofielen aangaande radicalisering binnen de gevangenis onderzoekt, valt dit buiten het bereik. Aangezien het beleidsplan van de minister van Justitie Van Quickenborne (2021, p. 38) spreekt over penitentiaire LIVC's zou dit echter ook een interessant onderzoeksonderwerp vormen.

### 3.2.2 Doelstellingen van Plan R

Hoewel alle respondenten de grote lijnen aangaande de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering in de praktijk op een erg coherente manier beschreven, verwoordden ze dit vanuit twee verschillende insteken naargelang hun professioneel kader. Deze verschillende invalshoeken vloeien voort uit de twee verschillende theoretische doelstellingen van Plan R zoals hierboven vermeld: enerzijds heeft plan R vanuit een veiligheidsperspectief tot doel individuen met een radicaliserend effect op te sporen, en anderzijds heeft het met oog op re-integratie tot doel hun impact te reduceren door hen individueel intensief te begeleiden (Plan R, 2015).

Terwijl de respondenten van Justitie, CelEx en CPSDEx voornamelijk focusten op het eerste controlerende aspect, focusten de respondenten van WVG op het tweede begeleidende aspect. Zo formuleerden de respondenten van WVG hun jobinhoud respectievelijk als volgt:

*“Een soort netwerkmanager die dat netwerk van die diensten coördineert, en ervoor zorgt dat de gedetineerden er effectief toegang tot hebben. [...] Het gaat er een beetje om de juiste dienst in te schakelen voor de juiste problemen.” (R1)*

*“Het heel intensief investeren in de relatieopbouw met die gedetineerden om zo terug verbinding proberen te maken. [...] Inhoudelijk gaat dit bijvoorbeeld om het werken aan zelfinzicht en het stimuleren van kritisch denken, om zo de mensen hun horizon te verbreden en perspectief binnen te brengen.” (R6)*

De respondenten van Justitie, CelEx en CPSDEx focusten in tegenstelling tot de respondenten van WVG veel meer op het controlerende aspect, waarbij ze regelmatig spraken over verschillende methodieken voor risicotaxatie en het in kaart brengen van netwerken. R2 omschreef zijn functie bijvoorbeeld op de volgende manier:

*“Het opvolgen van voorwaarden die opgelegd zijn door een rechter binnen daderbegeleiding.” (R2)*

Samengevat bekeken deze respondenten het fenomeen eerder vanuit een maatschappelijk perspectief waarbij de nadruk ligt op het waarborgen van de veiligheid voor de maatschappij dan de respondenten van WVG, die vanuit een individueel perspectief het belang van burgerschap benadrukten om gewelddadig radicalisme te voorkomen.

Deze verschillen in jobinhoud en insteek vonden bovendien hun weerklank in de visie en noden die de respondenten aangaven voor het beleid. Zo haalden de respondenten vanuit Justitie en DG EPI frequenter de woorden ‘opvolging’, ‘observatie’ en ‘verslaggeving’ aan, terwijl de respondenten van WVG het vaker hadden over ‘noden’, ‘problemen’ en ‘hulp’. R6 vatte deze spanning in aanpak in de periode na de aanslagen als volgt samen:

*“We komen van een enorme angst post aanslagen, waar de angst voor verantwoordelijkheid mee gepaard ging, wat ervoor zorgde dat alles op slot ging. [...] Er is de aparte vleugel in de DeRadEx, maar de administratie van DG EPI kende eigenlijk ook niets meer toe van uitgangen of verloven. [...] Dat maakte ons werk heel moeilijk, want je wil werken aan vertrouwen en aan verbinding met de maatschappij en die instituten, terwijl dat toen niet mogelijk was. Dat ging de inhoud van onze gesprekken ook voor een groot deel bepalen, want ik moest voor een groot stuk frustraties opvangen. [...] Op de duur was je bijna meer een soort activist, die moest opkomen voor de rechten van zijn cliënt.” (R6)*

### 3.3 Positieve evoluties binnen Plan R

De bovengenoemde verschillende insteken werden in 2018 ook door De Pelecijn et al. vastgesteld (p. 49), waarbij zij concludeerden dat dezelfde begrippen soms anders werden ingevuld vanuit de controlerende insteek van Justitie en de begeleidende insteek vanuit Welzijn. R1 erkende dit:

*“Wat is recidivebeperkend werken? Voor Justitie betekent dat iemand goed in de gaten houden, observatienota’s schrijven, etc. Voor ons is dat die persoon en zijn noden en voedingsbodem voor zijn problemen leren kennen en die proberen te beantwoorden opdat mogelijke misdaden niet meer passen bij hem als persoon.” (R1)*

Eén van de aanbevelingen van het onderzoek van De Pelecijn et al. (2018) was dan ook het samenwerkingsverband tussen de verschillende actoren te versterken en te werken aan een gemeenschappelijke visie. In de nasleep van dat onderzoek gaf R1 dan ook aan in samenwerking met Justitie visiedagen georganiseerd te hebben om visies op die concepten beter te begrijpen en beter op elkaar af te stemmen. Dit vormde de basis voor een nieuw draaiboek wat een geharmoniseerde visie op bovenlokaal niveau bevat, waarnaar ook R2, R3 en R6 verwezen als belangrijke positieve evolutie. Het draaiboek, dat vooral tot doel heeft WVG en Justitie beter op elkaar af te stemmen, wordt in de loop van 2021 door R1 gefinaliseerd en gecommuniceerd met het terrein. R6 was hier uitermate lovend over:

*“Ik heb de voorbije vijf jaar een enorme evolutie gezien in de manier waarop Justitie met de thematiek is omgegaan. [...] Post aanslagen ging alles op slot. Dat is gelukkig vandaag niet meer het geval. De mensen die nu binnenkomen worden misschien nog een maand geïsoleerd, maar voor de rest gaan die gewoon meedraaien met de rest en gaan we hen zo normaal mogelijk proberen te behandelen. Dat is voor mij een enorme drempel die is weggevallen, die een enorme impact heeft op mijn werk.” (R6)*

Over het algemeen zaten de respondenten op dezelfde lijn wat positieve evoluties binnen Plan R betreft, alhoewel ze hier andere accenten aan toevoegden. Zo waren alle respondenten lovend over de vroegere betrokkenheid van de justitieassistenten op de casusoverlegmomenten in detentie en de verbeterde samenwerking aangaande de informatie-uitwisseling met alle betrokken actoren. De justitiehuizen kregen namelijk via de Gemeenschappelijke Omzendbrief van 18 februari 2019 voor een

globale aanpak van gewelddadige radicalisering, extremisme en terrorisme het officieel mandaat 'voorbereiding reclassering' om al tijdens de detentie aan de slag te gaan met deze gedetineerden (Vlaamse Regering, 2020). Daarnaast werd het lokaal casusoverleg in het leven geroepen als overlegplatform ter afstemming van de verschillende partners, waar de justitieassistenten tegenwoordig aan deelnemen. Aangezien de justitieassistenten een cruciale rol spelen in de intrapenitentiaire naar extra-penitentiaire informatieoverdracht, werd dit door alle respondenten aangehaald als eerste belangrijke stap om de overgang tussen de intramurale en extramurale begeleiding te vergemakkelijken:

*"In feite is het de bedoeling dat als er gewerkt wordt naar buiten toe, dat wij met realistische voorstellen komen en mee met de PSD zoeken naar diensten en voorwaarden die realistisch zijn en die we kunnen adviseren. Zo is het eigenlijk ook meer werkbaar voor ons, omdat wij de cliënt al een beetje kennen."* (R4)

Daarnaast benadrukten alle respondenten de versterkte samenwerking aangaande de informatie-uitwisseling met andere diensten als positieve evolutie. R2 zei hier het volgende over:

*"Die radicaliseringsproblematiek heeft ook wel een opportuniteit gecreëerd. Vroeger hadden wij bijvoorbeeld geen contact met OCAD of Staatsveiligheid, en nu wel. [...] Hulp- en dienstverlening zetten nu voor een stuk hun beroepsgeheim op de helling om toch informatie uit te wisselen met elkaar met als doel die personen beter te kunnen begeleiden en terroristische misdrijven te voorkomen."* (R2)

Naast deze drie grote thema's haalden de verschillende respondenten bijkomende elementen aan naargelang hun professioneel kader. Zo focuste R1 voornamelijk op de verbeterde invulling van de disengagementtrajecten en de rol van de consultants daarin, aangezien hij daar nauw bij betrokken is en eveneens de beleidsevaluatie door De Pelecijn et al. (2018) had aangevraagd. De wijzigingen die doorgevoerd werden naar aanleiding van dat onderzoek – waarbij er twee extra consultants werden aangeworven en hun jobinhoud zich toespitste op de disengagementtrajecten in plaats van het beleidsmatige – omschreef hij dan ook als belangrijke evoluties. Ook R6 benadrukte het belang van beide elementen:

*"Toen we in 2016 gestart zijn zaten er misschien een 120 mensen binnen onze doelgroep, en we waren toen maar met twee. Intussen is ons team uitgebreid en kunnen we meer begeleidingen aan, terwijl de doelgroep verkleind is. [...] De combinatie van dat begeleidingsaspect met het beleidsaspect was heel fijn, omdat je zo een korte lijn had. Anderzijds was dat heel zwaar werken, want je had enerzijds individueel werk dat heel veel vraagt, en anderzijds had je de deadlines die gesteld werden vanuit het beleid. Op de duur was je twee jobs aan het doen."* (R6)

Tot slot focuste R5 op de aanstelling van de *information officers* per politiezone, aangezien zij de link vormen met de Lokale Taskforce (LTF). In tegenstelling tot de casusoverlegmomenten in de gevangenis worden de justitieassistenten namelijk niet altijd uitgenodigd op de LVC-werkingen. Hierbij vormen de *information officers* voor hen een belangrijke schakel in de informatiestroom:

*"Op een bepaald moment, omdat het (de LVC's) zodanig niet gelijk was over heel Vlaanderen, is er van ons uit de keuze gemaakt met die information officer te werken. [...] Die wisselen onderling dan ook informatie uit, bijvoorbeeld als er iemand verhuist. In feite is dat voor ons een heel belangrijke persoon."* (R5)

### 3.4 Mogelijkheden tot verbetering van Plan R

Hoewel alle respondenten het officiële mandaat voor de justitieassistenten en de verbeterde samenwerking aangaande de informatie-uitwisseling met alle betrokken actoren als positieve evoluties aanhaalden, benadrukten allen ook dat hieromtrent nog mogelijkheden voor verbetering waren. Zo benadrukten verschillende respondenten met betrekking tot het nieuwe mandaat voor de justitieassistenten dat de praktische modaliteiten hiervoor nog uitgewerkt dienen te worden, en dat het mandaat nog niet verregaand genoeg is. R1 zou dit graag als volgt zien:

*“Een officieel mandaat, waarbij de gevangenisdirecteur officieel opdracht geeft aan de justitiehuizen om in die laatste fase enkele dingen te onderzoeken. Dat is dus niet zomaar betrekken van de justitieassistent opdat hij ook goed geïnformeerd is, maar echt een opdracht te geven om een aantal dingen te onderzoeken en er verslag van uit te brengen.”*  
(R1)

Ook wat de informatie-uitwisseling tussen alle betrokken actoren betreft, erkenden verschillende respondenten dat er nog verbetermarge is. R4 erkende dit ook:

*“CelEx werkt via observatiesystemen die wij aftoetsen aan bepaalde criteria die wel bekend zijn bij ons, maar die wij niet communiceren, wat wel tot frustratie leidt bij bepaalde diensten. [...] Iedereen staat nog te zeer op zijn territorium. Ik weet dat er op dat gebied soms nog wat geschermd wordt met beroepsgeheim, dat hebben wij ook, maar wij proberen wel een werkbare verstandhouding te hebben.”* (R4)

De informatie-uitwisseling tussen alle betrokken actoren hangt nauw samen met het derde punt dat aangehaald werd voor verbetering, namelijk het ontbreken van wettelijke kaders als resultaat van de ad hoc en reactionaire aard van het beleid. Dit omschrijft R2 als volgt rond de informatie-uitwisseling:

*“Als men in gesprek gaat, en zeker als men buiten het beroepsgeheim zou treden, dan moet dat ook wettelijk ingedekt zijn opdat diensten dat kunnen doen.”* (R2)

Naast het ontbreken van een wettelijk kader aangaande het beroepsgeheim benadrukte R4 de nood aan een uitgewerkt wettelijk kader rond de casusoverlegmomenten, opdat het voor iedereen duidelijk is hoe de informatie die daar besproken wordt gedeeld kan worden met alle betrokken actoren. Ook R5 haalde aan dat die wetgeving wat sneller gecreëerd zou mogen worden, wat bemoeilijkt wordt door de hiërarchie die gevolgd moet worden in de maak en goedkeuring ervan.

Daarnaast formuleerden de respondenten nog twee meer structurele punten voor verbetering, namelijk het gebrek aan middelen en het steeds frequenter voorkomen van vervallenverklaring. Het gebrek aan middelen situeert zich op twee niveaus: enerzijds situeert het zich op personeelsniveau, wat volgens de respondenten zowel in nefaste wachtlijsten in de hulp- en dienstverlening als in een te beperkt aanbod aan hulpverlening resulteert. R1 en R2 erkenden dat dit ook voor de andere gedetineerden geldt, maar dat dit extra problematisch is voor deze doelgroep:

*“Er zijn nog steeds heel veel gedetineerden die wij niet begeleid krijgen door een tekort aan middelen. We spreken over nog geen 2 VTE die ze in kunnen zetten, terwijl we waarschijnlijk met een 200-tal mensen zitten die daar nood aan hebben. Maar we zorgen wel dat die dossiers goed begeleid worden, want als we er één missen of er hervalt iemand na de feiten, kan dat natuurlijk grote schade toebrengen aan de samenleving.”* (R1)

Anderzijds situeert dit gebrek aan middelen zich binnen de gevangenissen zelf op materieel vlak. Zo benadrukte R6 dat het werk van de consultants in de gevangenis erg vaak verhinderd wordt door praktische problemen. Zo wordt het kijken van een documentaire bijvoorbeeld vaak bemoeilijkt: de cliënten hebben er geen toegang tot het internet, gesprekslokalen zijn niet altijd beschikbaar, en als er een gesprekslokaal beschikbaar is, bevat dat niet altijd een computer. R6 benadrukte dan ook dat

de omstandigheden in detentie nog geoptimaliseerd zouden kunnen worden om hun werk nog relevanter te maken.

Daarnaast haalden de respondenten die in rechtstreeks contact staan met de doelgroep het afnemen van de Belgische nationaliteit als straf als nefast element aan voor de begeleiding van de doelgroep. Terwijl dit in 2018 rond Fouad Belkacem nog een unicum was, geven zowel R5 als R6 aan dat ze hier tegenwoordig steeds meer mee geconfronteerd worden, wat ze erg jammer vinden:

*“Je ziet dat mensen een traject afleggen, hun best doen, weer zin hebben in het leven en de toekomst, en dan doorkruist zo’n procedure dat ineens plots.” (R6)*

*“Ik heb een aantal mensen in begeleiding waarvan de verblijfsprocedure echt niet zeker is. Dan kun je nog mee proberen om hen bijvoorbeeld aan het werk te krijgen, maar als hij dan plots niet meer in België mag blijven heeft dat allemaal geen zin... [...] Er zijn mensen die te horen krijgen dat ze hier niet mogen blijven, maar die ook niet terug moeten naar hun land van herkomst omdat het daar ook niet veilig is. Die mensen worden hier dan wel gedoogd, maar ze hebben eigenlijk geen werk en geen inkomsten, en dan zit je in hele gevaarlijke situaties met mensen die te maken hebben gehad met die radicaliseringsproblematiek.” (R5)*

Ten slotte haalden alle respondenten de opportuniteit aan die deze problematiek met zich meebracht:

*“Het is een interessante kweekvijver voor toekomstige ‘good practices’ die overal gaan worden uitgerold, denk ik. Met staatsveiligheid hadden wij vroeger geen contact en nu wel. Diensten hebben elkaar wel gevonden en als er crisissituaties zijn is dat wel goed dat je elkaar al kent, want dat vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling.” (R2)*

Volgens de respondenten is dit ook nodig: allen haalden ze de opkomende dreiging van extreemlinks en -rechts aan en de nood aan een aanpak voor die specifieke problematiek. Terwijl het huidige Plan R vooral gecreëerd werd rond islamitische radicalisering, waarbij er specifieke partnerschappen met onder andere CEAPIRE (Centrum voor Expertise en Advies inzake Preventie en Interventie met betrekking tot Radicalisme en Extremisme) werden ontwikkeld, dienen er volgens de respondenten dan ook concrete partnerschappen ontwikkeld te worden om de extreemlinkse en extreemrechtse problematiek aan te pakken. Dit is volgens R5 niet evident:

*“Vanuit de Dossinkazerne hebben we wel punten waarnaar we kunnen doorverwijzen als het over nazisme gaat, maar dat zijn moeilijke materies die soms ook een beetje miskend worden, want de lijn met haatprediking is soms heel dun.” (R5)*

#### **4. Conclusies en aanbevelingen**

De eerste onderzoeksvraag, namelijk ‘Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangnissen in de praktijk?’ staat toe een beter overzicht te verkrijgen van de praktische implementatie van Plan R. Hiernaast staat de tweede onderzoeksvraag, namelijk ‘Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering van het beleid zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?’ toe de praktische implementatie van Plan R te optimaliseren. Hiertoe zullen er in wat volgt enkele conclusies en aanbevelingen voor het beleid geformuleerd worden op basis van de visie en ervaringen van de professionals met zowel de positieve evoluties als mogelijke verbeterpunten voor Plan R. Op deze manier streeft dit onderzoek ernaar een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan de beleidscyclus.

Deze beleidsaanbevelingen werden geformuleerd en gestructureerd naargelang de frequentie waarmee de respondenten ze aanhaalden: onderstaande aanbevelingen bieden geen alomvattend overzicht van alle elementen die door de respondenten werden aangehaald.

#### 4.1 Uitwerking mandaat 'voorbereiding reclassering' van de justitiehuisen

Gezien de volledig nieuwe invoering van het mandaat 'voorbereiding reclassering' van de justitiehuisen in 2019, wordt de uitwerking hiervan reeds door de Vlaamse Regering in het Vlaams strategisch plan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden voor 2020-2025 aangehaald als beleidsprioriteit (2020). Onder de bevoegdheid van de minister van Justitie en Handhaving wordt er hierbij beloofd het mandaat samen met de actoren, betrokken in de voorbereiding van de reclassering voor te bereiden. Daarnaast zouden alle samenwerkingsafspraken op punt gezet worden alvorens het mandaat wordt opgestart.

De respondenten hadden hier echter een andere kijk op: hoewel allen lovend waren over het nieuwe mandaat, gaven ze aan dat het mandaat in de praktijk wordt uitgevoerd zonder dat de samenwerkingsafspraken en praktische modaliteiten ervoor waren uitgewerkt. Bovendien gaf R5 zelf aan geen overzicht te hebben van de manier waarop dit in andere gevangenissen geïmplementeerd werd. Hierin ligt een opportuniteit: het zou een meerwaarde bieden moesten de tien ondersteunende experts radicalisering op hun maandelijkse opleidingen eveneens hun ervaringen aangaande de praktische uitvoering van dit mandaat uitwisselen. Op deze manier zouden ze niet alleen *best practices* van elkaar kunnen overnemen en verder uitwerken in samenspraak met hun respectievelijke gevangenisdirectie, maar zou de communicatie en transparantie tussen de verschillende justitiehuisen en penitentiaire instellingen eveneens verbeterd worden.

#### 4.2 Informatiedeling tijdens het multidisciplinair overleg

De opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering evolueerde van een gefragmenteerde tot een multidisciplinaire aanpak, die intra-penitentiair door middel van casusoverlegmomenten en extra-penitentiair door middel van LVC's bewerkstelligd wordt. Hierbij benadrukten alle respondenten de verbeterde samenwerking tussen de verschillende actoren, waarbij zowel de visie tussen WVG en Justitie geharmoniseerd werd als nieuwe partnerschappen ontstonden. In deze context werd er dan ook meermaals verwezen naar de visiedagen en het draaiboek wat deze geharmoniseerde visie tussen de hulp- en dienstverlening, de justitiehuisen en DG EPI op bovenlokaal niveau bevatte. Dit draaiboek wordt in de loop van 2021 gefinaliseerd en in de praktijk omgezet.

Hiernaast zouden er nog enkele elementen geoptimaliseerd kunnen worden teneinde de informatiedeling en samenwerking tussen de verschillende partners op het multidisciplinair overleg te faciliteren. Zo maken zowel de respondenten als het Vlaams strategisch plan (2020) melding van het ontbreken van een juridische basis om op casusoverlegmomenten binnen de gevangenis buiten het wettelijke kader van het beroepsgeheim te treden. Hiertoe geeft het Vlaams strategisch plan zelf aan artikel 458ter van het strafwetboek te zullen herevalueren ten einde het multidisciplinair overleg in openheid te kunnen faciliteren binnen de Vlaamse gevangenissen. Daarnaast werden er nog steeds enkele verschillen vastgesteld in de manier waarop WVG en Justitie en DG EPI de problematiek percipiëren. In deze context zullen voortdurende visiedagen en de herevaluatie van het nieuwe draaiboek cruciaal zijn.

### 4.3 Middelen: noden en prioriteiten

Alle respondenten haalden het chronisch tekort aan middelen aan als belemmering voor een meer adequate opvolging en begeleiding van risicoprofielen betreffende radicalisering. Het gebrek aan personeel resulteert volgens hen niet enkel in te lange wachtlijsten in de hulp- en dienstverlening, maar ook in hiaten in het aanbod aan hulp- en dienstverlening, onder meer op de DeRadEx-afdeling. Daarnaast zorgt het gebrek aan materiële middelen zoals computers en gesprekslokalen binnen de gevangenissen zelf ervoor dat de consulenten niet altijd in de mogelijkheid zijn hun werk uit te voeren zoals ze zouden willen.

Aangezien zowel de afnemende mediatisering en politisering van de problematiek als de grote financiële overheidsuitgaven in het kader van de Corona-crisis een verhoging van de middelen voor deze problematiek onwaarschijnlijk maakt, vormt een meer gecoördineerd en efficiënt gebruik van de reeds aanwezige materiële middelen binnen de penitentiaire instellingen een logischere eerste stap. In dit kader zou de verdeling van de aanwezige gesprekslokalen en computers tussen de verschillende diensten beter op elkaar afgestemd kunnen worden door middel van een reservatielijst. Daarnaast bevatten de grotendeels leegstaande DeRadEx- afdelingen potentieel voor een mogelijke herinrichting binnen de penitentiaire instellingen met het oog op meer gesprekslokalen.

### 4.4 Samenwerking en terugkoppeling op federaal niveau

Aangezien zowel Justitie als Welzijn gemeenschapsbevoegdheden zijn, werden hierrond verschillende aanpakken ontwikkeld aan Vlaamse en Franstalige kant. De Franstalige gemeenschap ontwikkelde hiertoe in 2016 het CAPREV (Centre d'Aide et de Prise en charge de toute personne concernée par les Extrémismes et Radicalismes Violents) als specifiek instituut bevoegd voor radicalisering en gewelddadig extremisme (Renard, 2020). Deze verschillende manieren van werken werden als drempel aangehaald door R3, aangezien het ervoor zorgt dat de federale diensten binnen DG EPI met verschillende snelheden en manieren van werking rekening dienen te houden. Met het oog op mogelijke overplaatsingen van gevangenen zou het dan ook een meerwaarde bieden moesten er gemeenschappelijke overlegmomenten ingericht worden, wat georganiseerd zou kunnen worden onder de koepel van DG EPI.

Daarnaast haalden sommige respondenten de federale wetgeving van 20 juli 2015 tot versterking van de strijd tegen terrorisme aan als nefast voor de re-integratie van hun cliënten. Aangezien deze federale wet een averechts effect heeft op het werk van R5 en R6, zou een versterkte samenwerking tussen de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en Justitie en WVG betekenisvol zijn teneinde vroegere beslissingen aangaande verblijfsvergunningen te bekomen in samenwerking met de partners die het meest op de hoogte zijn van het dossier van betrokkenen. Deze samenwerking zou in de praktijk omgezet kunnen worden door middel van officiële input van de justitieassistenten en de consulenten in deze dossiers. Hiertoe is een officieel mandaat voor de adviesverlening van de justitieassistenten en de consulenten aan DVZ in deze specifieke dossiers een krachtige eerste stap.

### 4.5 De aanpak van extreemlinkse en -rechtse radicalisering

Hoewel het aantal gedetineerden, dat door CelEx opgevolgd wordt omwille van islamitische radicalisering afneemt, benadrukten alle respondenten dat de problematiek aangaande extreemlinks en extreemrechts toeneemt. Hoewel er uit het *taking responsibility* project van Duitsland geconcludeerd kan worden dat een ideologische focus niet de meest effectieve aanpak is met het oog

op disengagement, biedt dit vroegtijdig inzicht in de opkomende problematiek een opportuniteit voor een meer proactieve aanpak.

In dit kader zou het een meerwaarde bieden moesten specifieke inzichten en aanbevelingen voor de aanpak van extreemlinkse en -rechtse radicalisering een plaats krijgen binnen de opleidingen voor de ondersteunende experten radicalisering vanuit de justitiehuzen. Daarnaast zouden er reeds in dit stadium samenwerkingsverbanden kunnen worden uitgewerkt met verschillende partners die gespecialiseerd zijn in de problematiek, waaronder de Dossinkazerne.



## **Besluit**

Beleid aangaande een complexe en geïndividualiseerde problematiek als de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de penitentiaire inrichtingen is nooit perfect. Hoewel Plan R sinds de aanslagen op het Joods museum in Brussel (2015), Parijs (2015), Zaventem (2016) en Maalbeek (2016) enorm evolueerde van een ad hoc en gefragmenteerde aanpak naar een structurele en multidisciplinaire aanpak, bewees de aanslag van Benjamin Herman in Luik (2018) dat voortdurende kritische reflectie noodzakelijk blijft. In deze context vond dit onderzoek plaats, waarbij haar doel driedelig was: allereerst trachtte het via de onderzoeksvraag *‘Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk?’* een overzicht te bieden van de praktische implementatie van Plan R. Daarnaast had het via de onderzoeksvraag *‘Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering van het beleid zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?’* tot doel in dialoog te gaan met verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van Plan R. Op deze manier werd ten slotte het formuleren van enkele conclusies en aanbevelingen mogelijk gemaakt.

Het eerste punt dat zowel als positieve evolutie als punt voor verbetering werd aangehaald door de respondenten, was het mandaat ‘voorbereiding reclassering’ dat in 2019 de justitieassistenten officieel erkende als partner op de casusoverlegmomenten binnen detentie. Hoewel alle respondenten overtuigd waren van de meerwaarde van dat mandaat, haalden ze aan dat de praktische modaliteiten hiervan nog uitgewerkt dienden te worden. Hiervoor zou het een meerwaarde bieden moesten de justitieassistenten de uitwerking van dit mandaat ook intraregionaal bespreken op hun overlegmomenten. Op deze manier zouden de verschillende regionale justitiehuisen niet enkel kunnen leren van elkaars *best practices*, maar zou deze uitwerking ook beter gestroomlijnd kunnen worden.

Het tweede punt dat frequent werd aangehaald als positieve evolutie door de verschillende respondenten was de verbeterde samenwerking en informatiedeling tussen de verschillende actoren. Teneinde de informatiedeling tijdens het multidisciplinair overleg verder te faciliteren, is een juridische basis rond het beroepsgeheim nodig, wat reeds aangehaald werd in het Vlaams strategisch plan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden voor 2020-2025.

Het derde punt dat door alle respondenten herhaaldelijk werd vermeld, omvat het tekort aan middelen. Gezien de verminderde politieke aandacht voor de problematiek en de hoge overheidsuitgaven in het kader van de Corona-crisis, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de tekorten op het personeelsniveau – en dus de bijhorende wachtlijsten in de hulp- en dienstverlening- voorrang zullen krijgen. Een meer realistische optie zou daarom het efficiëntere gebruik van de beschikbare middelen kunnen zijn, waarbij leegstaande DeRadEx-ruimten als gesprekslokalen worden gebruikt en een reservatielijst voor de verschillende lokalen en computers wordt bijgehouden door de verschillende diensten.

Het vierde element dat werd aangehaald door de professionals die rechtstreeks in contact staan met betrokken gedetineerden, is de sinds 2015 verstrengde wet voor de vervallenverklaring voor personen die veroordeeld werden voor een terroristisch misdrijf. Aangezien dit een averechts effect heeft op het werk van de justitieassistenten en consulenten, zou een officieel mandaat voor de adviesverlening van de justitieassistenten en consulenten aan DVZ in deze dossiers een eerste krachtige stap zijn.

Tot slot benadrukten meerdere respondenten de toename in de problematiek aangaande extreemlinks en extreemrechts. In tegenstelling tot 2015, toen men reactionair te werk moest gaan, biedt de huidige ervaring de mogelijkheid om deze problematiek proactief te benaderen en voortijdig samenwerkingsverbanden uit te werken met verschillende partners. Alle respondenten waren er dan ook van overtuigd dat deze problematiek een opportuniteit heeft geboden met het oog op zowel andere gedetineerden als de toekomst – of om R2 te quoten: *“Never waste a good crisis”*.

## **Bibliografie**

- Agentschap integratie & inburgering. (2015). Vervallenverklaring Belgische nationaliteit na terroristisch misdrijf uitgebreid. Geraadpleegd op Agentschap integratie & inburgering website: <https://www.agii.be/nieuws/vervallenverklaring-belgische-nationaliteit-na-terroristisch-misdrijf-uitgebreid>
- Belga. (2018). *450 détenus considérés comme radicalisés en Belgique*. Geraadpleegd via <https://www.7sur7.be/home/450-detenus-consideres-comme-radicalises-en-belgique~acea14e3/>
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2017). *Parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016*. Derde tussentijds verslag over het onderdeel 'veiligheidsstructuur', 274. Geraadpleegd op De Kamer website: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752008.pdf>
- Benslama, F. (2009). *The torment of origin*. In *Psychoanalysis and the challenge of islam* (pp. 1–19). London: University of Minnesota Press.
- Benaich, B. (2015). #radicalisme #extremisme #terrorisme. Leuven: Uitgeverij Van Halewyck.
- Bervoet, D. (2018). 'Syriëstrijders worden als helden aanbeden'. *De Tijd*. Geraadpleegd via <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie-federaal/Syriestrijders-worden-als-helden-aanbeden/10017342>
- CEP. (z.d.) Geraadpleegd via <https://www.cep-probation.org/back-on-track-preventing-radicalization-among-prison-inmates/>
- Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. California: Sage publications.
- Colaert, L. (2017). *'Deradicalisering'. Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut. Geraadpleegd via [https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2017/07/inleiding\\_colart.pdf](https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2017/07/inleiding_colart.pdf)
- Coolsaet, R., & Renard, T. (2018). *Returnees: Who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?* Egmont Paper 101. Geraadpleegd op Egmont Institute website: [https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101\\_online\\_v1-3.pdf?type=pdf](https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf?type=pdf)
- Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse. (2019). *Mission Statement Outreach*. Geraadpleegd via [https://drive.google.com/drive/folders/1dkNI7v68aE8KdGSPnk\\_y8uaftMyPpVaL](https://drive.google.com/drive/folders/1dkNI7v68aE8KdGSPnk_y8uaftMyPpVaL)
- De Pelecijn L., Decoene S., Hardyns W., Janssens J., Beyens K. & Aertsen I. (2018). *Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Freilich, J.D., & LaFree, G. (2015). *Criminology Theory and Terrorism: Introduction to the Special Issue, Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp. 1-8.

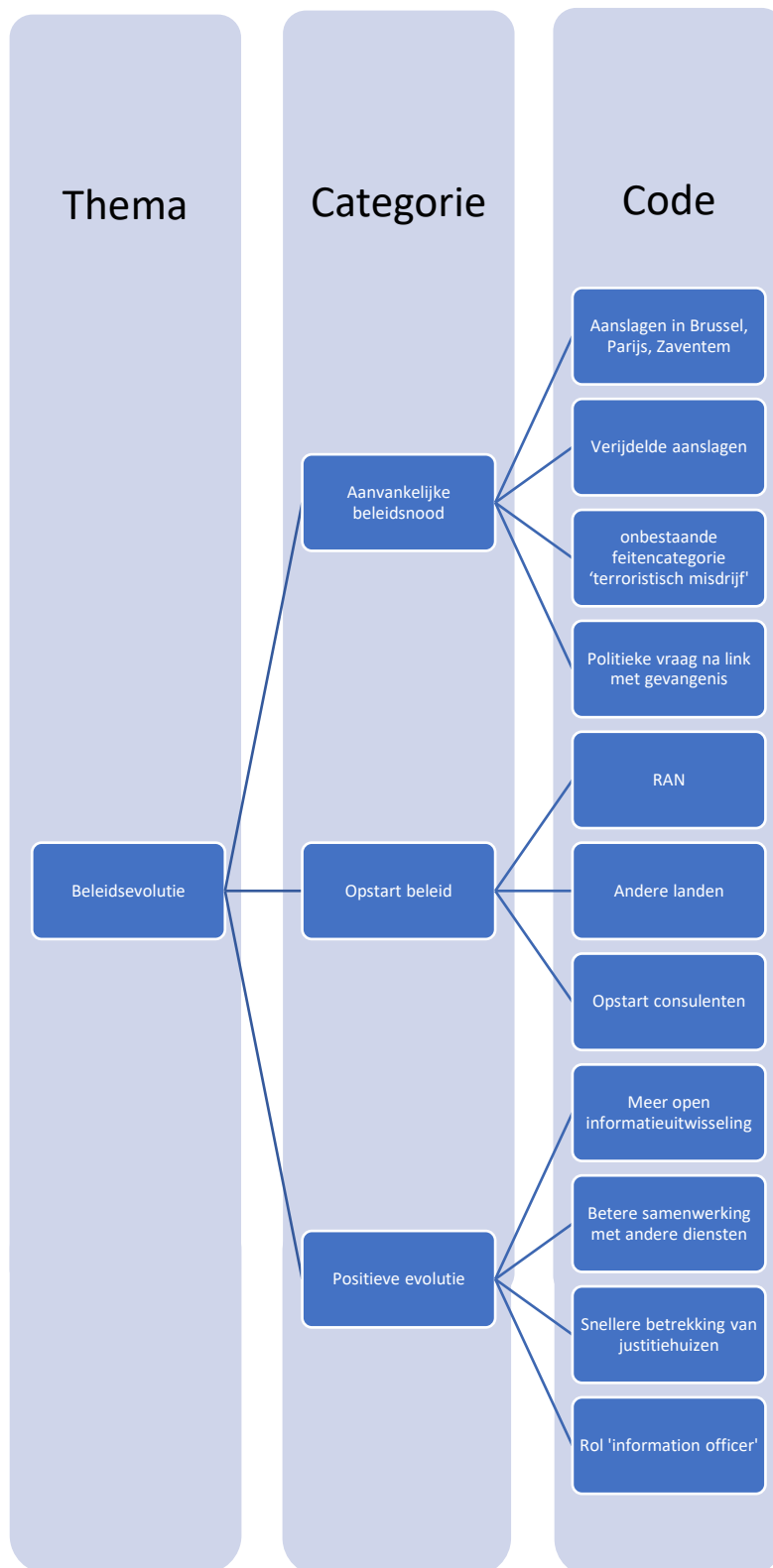
- Geens, K. (z.d.). Strijd tegen radicalisering in de gevangenissen. Geraadpleegd via <https://www.koengeens.be/policy/3-strijd-tegen-radicalisering-in-de-gevangenissen>
- Haddad, Y. (1983). Sayyid Qutb: ideologue of Islamic revival. In J. Esposito (ed.), *Voices of the Islamic Revolution* (p. 82). Oxford: Oxford University Press.
- Hadzhieva, E. (2017). *Wahhabism has a huge outreach in Belgium*. Geraadpleegd op <https://www.euractiv.com/section/freedom-of-thought/opinion/wahhabism-has-a-huge-outreach-in-belgium/>
- Hafez, M. & Mullins, C. (2015). The radicalisation puzzle: A theoretical synthesis of empirical approaches to homegrown extremism. *Studies in Conflict and Terrorism* (38) (pp. 958-975).
- Homans, L. (2017). *Mededeling aan de Vlaamse regering*. Geraadpleegd via [https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/actieplan\\_preventie\\_radicalisering\\_actualisatie\\_20170602.pdf](https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/actieplan_preventie_radicalisering_actualisatie_20170602.pdf)
- IBZ. (2015). Plan R: Het Actieplan Radicalisme. Geraadpleegd via [https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/plan\\_r\\_nl.pdf](https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/plan_r_nl.pdf)
- Justitie. (2015). Actieplan: Aanpak radicalisering in gevangenissen. Geraadpleegd via Justitie website: <https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/PIland%27actionradicalisation-prison-NL.pdf>
- Kamer van volksvertegenwoordigers. (2004). *Decreet houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie bij het Vlaams Parlement*. Geraadpleegd op [https://www.etaamb.be/nl/decreet-van-07-mei-2004\\_n2004036307.html](https://www.etaamb.be/nl/decreet-van-07-mei-2004_n2004036307.html)
- Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2017). Parlementair onderzoek. *DOC 54: 1752/008*, pp. 274-275. Geraadpleegd op De Kamer website: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752008.pdf>.
- Mathison, S. (2005). *Encyclopedia of evaluation* (eerste editie). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. doi: 10.4135/9781412950558
- McCauley, C., & Moskalenko, S. (2017). Understanding political radicalization: The two-pyramids model. *American Psychologist*, 72(3), 205–216. doi:10.1037/amp0000062
- Miller, C., & Chauhan, L. S. (2017). Radicaal gedachtengoed en gewelddadig gedrag. In L. Colaert (red.), *'Deradicalisering': Wetenschappelijke inzichten voor een Vlaams beleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, pp. 25-42.
- Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs. (2014). *Back on Track. A pilot project on the prevention of radicalisation among inmates*. Final report.
- Muro, D. (2016), What does radicalisation look like? Four visualisations of socialisation into violent extremism. *Notes Internacionals*, 2, 162.
- Neumann, P. (2013). The Trouble with Radicalization. *International Affairs*, 89(4), 873-893.
- Moghaddam, F. (2005). The staircase to terrorism: A psychological exploration. *American psychologist*, 60(2), 161-169.
- Platti, E. (2016). *Islamisme: modern islamitisch radicalisme*. Averbode: Uitgeverij Altiora.

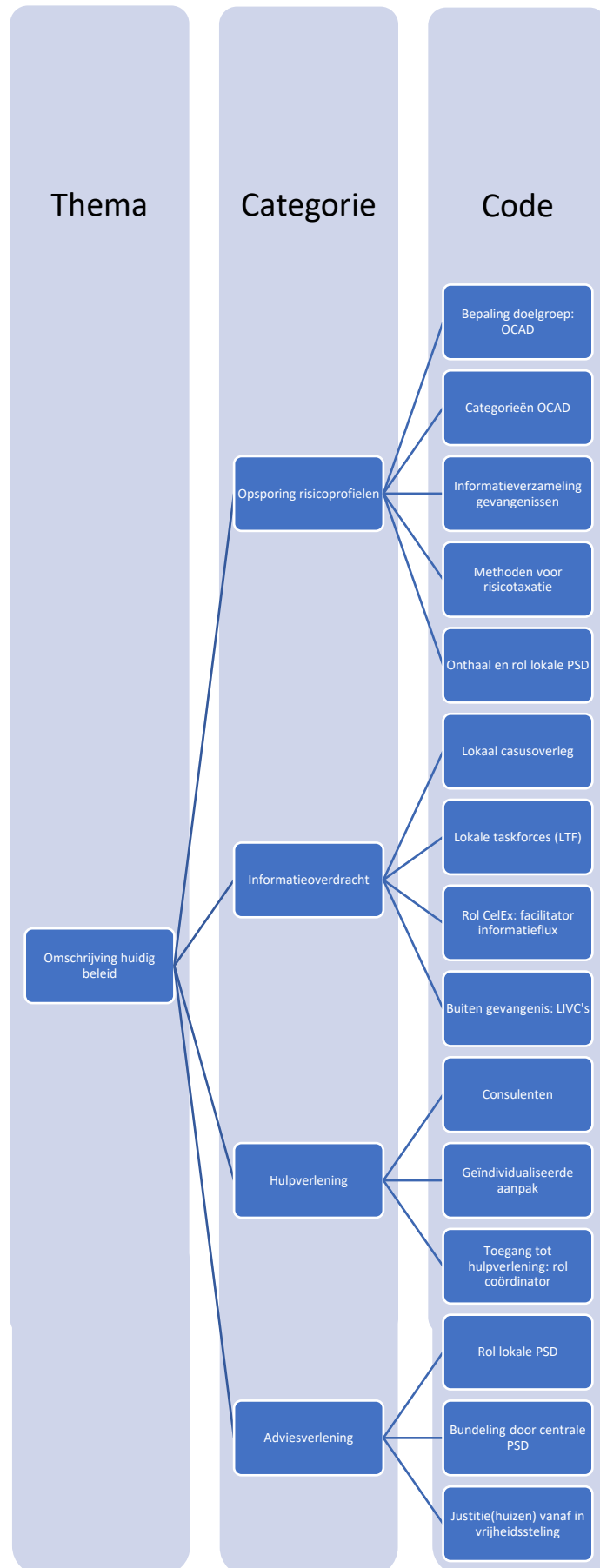
- Radicalisation Awareness Network. (2020). Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners. Geraadpleegd op [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-papers/docs/ran\\_rehab\\_manual\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_rehab_manual_en.pdf)
- RAN. (2017). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. RAN Collection of Approaches and Practices*. Geraadpleegd via [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices_en)
- Renard, T. (2020). Extremist Offender Management in Belgium. In ICSR, *Extremist Offender Management in Europe: Country Reports*. London: ICSR.
- Savin-Baden, M., & Major, C.H. (2013). *Qualitative Research: The Essential Guide to theory and practice*. New York, de Verenigde Staten: Routledge.
- Schmid, A. P. (2013). Radicalization, De-Radicalization, Counter-Radicalization: A Conceptual Discussion and Literature Review ICCC research paper. The Hague: International Centre for Counter Terrorism.
- Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479–494. doi:10.1080/09546553.2010.491009
- Team Justitie. (2021). Beleidsverklaring 2.0 Justitie. Geraadpleegd via <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/02/plan-voor-justitie-ZI.pdf>
- Van de Valk, I. & Wagenaar, W. (2010). *The Extreme Right: Entry and Exit. Racism and Extremism Monitor*. Amsterdam: Anne Frank House.
- Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boombestuurkunde.
- Violence Prevention Network. (2015). Taking Responsibility. Geraadpleegd op Violence Prevention Network website: <https://violence-prevention-network.de/ueber-uns/verantwortung-uebernehmen/?lang=en>
- Vlaamse Regering. (2015). Actieplan ter Preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme. Geraadpleegd op <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan%20ter%20preventie%20van%20gewelddadige%20radicalisering%20en%20polarisering.pdf>
- Vlaamse Regering. (2020). Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden 2020-2025. Geraadpleegd via [https://departementwvg.be/sites/default/files/media/strap\\_2020\\_2025.pdf](https://departementwvg.be/sites/default/files/media/strap_2020_2025.pdf)
- Vlaamse Regering. (2020). Doelstellingenkader preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie. Geraadpleegd via [https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/2020-11/doelstellingenkader\\_preventie\\_gewelddadige\\_radicalisering\\_extremisme\\_terrorismepolarisatie\\_20200717.pdf](https://preventie-radicalisering-polarisering.vlaanderen.be/sites/preventie-radicalisering-polarisering/files/2020-11/doelstellingenkader_preventie_gewelddadige_radicalisering_extremisme_terrorismepolarisatie_20200717.pdf)
- Vlaams Parlement. (2016). Verslag over de stand van zaken van de uitvoering van de resolutie betreffende de bestrijding van gewelddadige radicalisering, 579 (2015-2016), Nr. 3, 16 december 2016

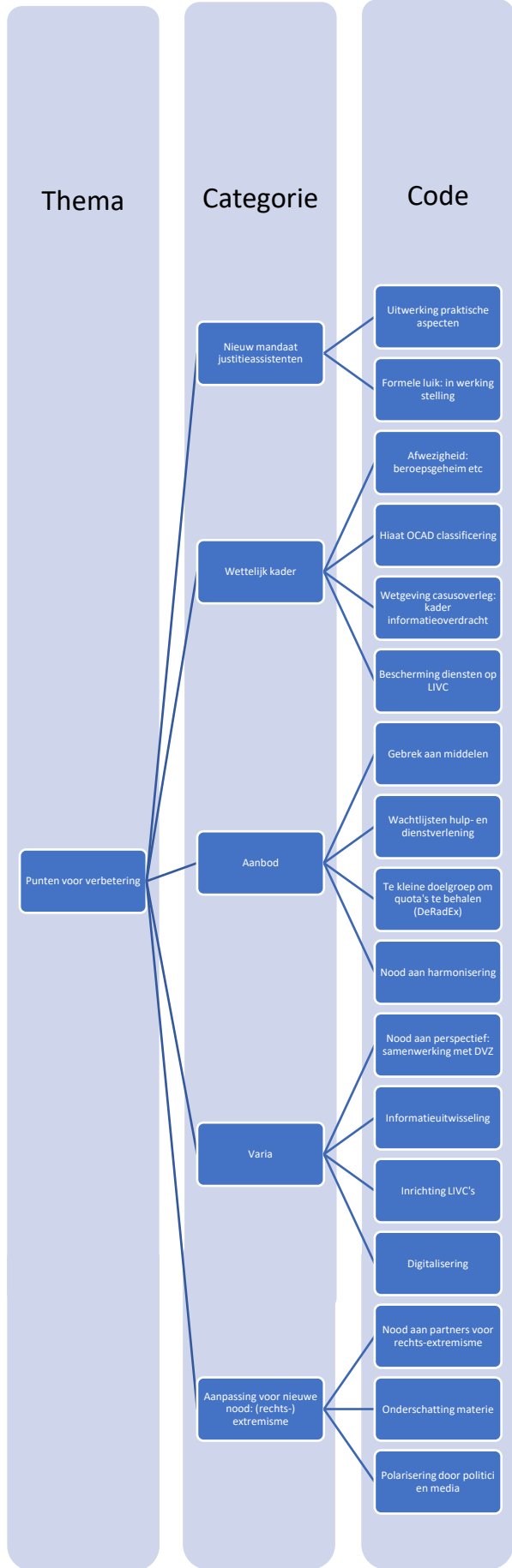
Vlaams Parlement. (2020). Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding:  
Vraag om uitleg over de effectiviteit van de deradicaliseringsaanpak. Geraadpleegd via website  
Vlaams Parlement:  
<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1352612/verslag/1355866>

## Bijlagen

### Bijlage 1: codeboom









## Bijlage 2: interviewleidraad

### **1. INTRODUCTIE INTERVIEWER EN DOEL INTERVIEW**

Heeft u tijd gehad om de achtergrond en het doel van dit interview en mijn onderzoek te kunnen lezen? Indien nee zal ik mezelf nog even kort voorstellen: ik ben Hanne Kelchtermans, een masterstudente Vergelijkende en Internationale Politiek aan de Katholieke Universiteit Leuven. Mijn masterproef, die een beleidsevaluatie tracht aan te bieden van het Vlaams deradicaliseringsbeleid, vloeit voort uit mijn bachelor Arabistiek en Islamkunde, waarbinnen ik een bachelorproef schreef onder Foreign Terrorist Fighters (FTF).

Wat mijn masterproef betreft, zou ik het huidige deradicaliseringsbeleid zoals beschreven in Plan R graag evalueren a.d.h.v. de visie van professionals. Aangezien uw visie m.a.w. erg belangrijk is voor mijn onderzoek, zou ik u op voorhand alvast heel erg willen bedanken om hiervoor tijd vrij te maken.

### **2. PRAKTISCHE INFORMATIE**

Vooraleer we van start gaan zijn er nog een drietal praktische zaken die ik u graag zou meegeven. Allereerst gaat dit om een diepte-interview dat als doel heeft u te laten spreken. Ik heb een lijst voorbereid met topics en vragen die ik graag wil behandelen, maar voel u vooral vrij om op elk moment bijkomende gedachtegangen of onderwerpen die u belangrijk vindt met mij te delen. Ik schat dat het interview ongeveer een uur in beslag zal nemen.

Daarnaast had ik u een geïnformeerde toestemming doorgestuurd. Heeft u al de tijd gehad om die in te vullen? Indien niet is dat geen probleem en zou dat heel fijn zijn indien u die mij nog via mail kon nasturen: dit formulier is namelijk erg belangrijk opdat ik de antwoorden die u mij nu geeft, ook effectief mag analyseren in het kader van mijn thesis.

Ten slotte zou ik ook graag een geluidsopname maken in het kader van de transcriptie en analyse van het interview nadien. Vindt u dat goed? Dan gaan we van start, indien u er klaar voor bent.

### **3. TOPICS/VRAGEN**

#### **3.1 Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk?**

##### **3.1.1 Inleiding: kadering werk**

- Wat is het professioneel kader waarbinnen u werkt? Wat houdt uw werk concreet in?
- Hoe lang bent u reeds professioneel betrokken tot dit thema? Welke (beleids)evoluties heeft u meegemaakt sinds u hiermee aan de slag bent?

##### **3.1.2 Conceptualisering**

- Net zoals uw werk waarschijnlijk een hele evolutie heeft meegemaakt, kan ik mij inbeelden dat dat voor het concept 'radicalisering' eveneens het geval is. Hoe zou u radicalisering omschrijven?
- In juni 2020 besliste mevrouw Zuhail Demir de samenwerking met imams van het Platform Vlaamse Imams (PVI) stop te zetten naar aanleiding van de negatieve evaluatie van het project 'Theologische Aanpak Islamitische Radicalisering'. In welke mate denkt u dat consultants deradicalisering vertrouwd zouden moeten zijn met islamitische concepten?

### 3.1.3 Beleid

- Hoe verloopt de opvolging van risicoprofielen betreffende radicalisering binnen de Vlaamse gevangenissen in de praktijk? Welke rol heeft u/uw opdrachtgever/Justitie/uw cel hierin?
- Hoe verloopt de samenwerking met alle andere actoren binnen de hulp- en dienstverlening in de praktijk?
- Op welke manier en in welke mate kan u terugkoppelen over de bredere aanpak van ons deradicaliseringsbeleid? Bent u hier tevreden over?
- In 2018 onderzocht het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de aanpak van gewelddadige radicalisering in de gevangenissen, waarbij ze focusten op de rol van de consulents. Op basis hiervan bevelen zij aan de samenwerking tussen verschillende partners in de aanpak van deradicalisering in de gevangenissen versterkt, en de rol van de consulents te versterken en toe te spitsen op begeleiding. Welke veranderingen heeft u op basis hiervan ondervonden in uw werk? Kan u terugkoppelen over de implementatie van deze aanbevelingen?
- Wat zijn voor u persoonlijk indicatoren om te weten of u uw werk 'goed' uitvoert?
- Sinds 2019 dacht ik begrepen te hebben dat de justitiehuzen d.m.v. ondersteunende experten radicalisering reeds vroeger (in de gevangenis) betrokken worden in de opvolging van geradicaliseerde gedetineerden met het oog op hun re-integratie. Hoe werden deze experten opgeleid en aangesteld? Wat houdt deze functie concreet in?

## **4. Welke positieve evoluties en mogelijkheden voor verbetering zien professionals met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie?**

### 4.1 Persoonlijke jobinhoud

- Op welke drempels botst u soms binnen uw werk? Bent u tevreden over wat u (mag) doen?
- Zijn er dingen die u aan uw persoonlijke jobinhoud zou veranderen, indien u kon? Wat zou dat zijn?

### 4.2 Beleid

- Welke interventies en methodieken werken volgens u goed in een begeleidingstraject met het oog op deradicalisering, disengagement en re-integratie? Welke andere aspecten dragen bij tot een goed resultaat?
- Wat zou u omschrijven als de belangrijkste verbeteringen/belangrijkste evoluties sinds de actualisatie van Plan R in 2015?
- Hoe zou u het huidige deradicaliseringsbeleid omschrijven?
- Welke punten zijn er voor verbetering vatbaar? Wat loopt er vaak nog moeilijk?

## **5. AFRONDING**

We komen aan het einde van dit interview. Zijn er bepaalde onderwerpen of zaken die nog niet aan bod zijn gekomen, maar die volgens u toch belangrijk zijn om te bespreken? Wat is voor u de belangrijkste boodschap die in het achterhoofd gehouden moet worden m.b.t. het deradicaliseringsbeleid?

## **6. BEDANKING, PRAKTISCHE INFO**

Dan zou ik u graag hartelijk willen bedanken voor uw bereidheid tot deelname aan het interview, en uw openheid bij het beantwoorden van mijn vragen. Bij interesse stuur ik u graag de finale versie van de thesis door.