



Een evaluatie van het Vlaams actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering en polarisering

Onderzoekers Lore Colaert en Yamina Berrezzeg evalueren, samen met Kevin Goris, het actieplan omtrent de preventieve aanpak van gewelddadig extremisme. Dit Vlaams beleid werd in 2015 ontwikkeld in de context van de recente terroristische aanslagen op Europees grondgebied, alsook het vertrek van veelal jonge Vlaamse burgers naar Syrië en Irak om er te vechten aan de zijde van extremistische groeperingen. Het Vlaams Vredesinstituut voert in opdracht van de Vlaamse Regering een evaluatie van het gevoerde beleid uit. Een bijzonder boeiende opdracht die ook een aantal uitdagingen met zich meebrengt. De evaluatie van de beleidsaanpak van extremisme is een uitermate belangrijke maar ook delicate oefening. Het gaat om beleid dat met kwetsbare mensen werkt, er zijn privacy issues, veiligheidsimplicaties, en er zijn risico's op onbedoelde gevolgen zoals het stigmatiseren van groepen.

YAMINA BERREZZEG & LORE COLAERT
INTERVIEW DOOR
BRIGITTE HERREMANS & NAOMI OWUSU ANSAH

Vooreerst: wat is radicalisering?

Lore: Europese beleidsmakers schoven de term ‘radicalisering’ naar voor na de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005) om inzicht te krijgen in het precieze proces van hoe een individu dat opgroeide in deze samenleving in staat is om een terroristische daad te plegen. Het beleid focust sindsdien sterk op het individu en diens ideologie terwijl het belang van de maatschappelijke context als voedingsbodems voor terrorisme naar de achtergrond verschoof. Ondertussen is de term ook een containerbegrip geworden, om veel ruimere problemen rond omgaan met diversiteit te duiden, zoals bijvoorbeeld levensbeschouwelijke conflicten op school. Om al deze redenen is het een beladen term geworden. Wij gebruiken de term zo strikt mogelijk, om het socialisatieproces te duiden dat voorafgaat aan extremisme, dat zich uiteindelijk kan manifesteren in terrorisme.

Wat zijn de oorzaken van (gewelddadige) radicalisering?

Lore: Wetenschappers zijn het hier niet over eens. De ene legt meer de nadruk op extremistische ideologieën als oorzaak, de andere op maatschappelijke voedingsbodems. Het enige punt waar wel eensgezindheid over bestaat, is dat heel veel factoren een rol spelen in radicaliseringsprocessen: grieven, netwerken, extremistische ideologieën, en gelegenheden om tot actie over te gaan.

Yamina: Die uiteenlopende oorzaken van radicalisering spelen dan nog eens op verschillende niveaus. Op individueel niveau kan bijvoorbeeld een identiteitscrisis bij een jongere meespelen, of de nood aan sensatie of status. Op groeps-

niveau kunnen bijvoorbeeld broers, een geliefde, of een rekruteerder belangrijke factoren zijn in een radicaliseringsproces. Op maatschappelijk niveau, tot slot, kunnen aanslagen in Europa of de vluchtelingen crisis er bijvoorbeeld voor zorgen dat individuen radicaliseren.

Welke uitdagingen stelt een evaluatie van de beleidsaanpak van extremisme?

Yamina: De evaluatie van antiradicaliseringsbeleid stelt ons voor een aantal methodologische uitdagingen. Zo vormt het gebrek aan consensus over wat het probleem ‘radicalisering’ is, wat de oorzaken ervan zijn en wat de doelstelling van een beleidsaanpak moet zijn, een grote hindernis. Ook het effect van interventies is moeilijk aan te tonen aangezien het gaat over het meten van een ‘non-event’; je zou als het ware moeten kunnen vaststellen dat een terroristische aanslag niet heeft plaatsgevonden omwille van het gevoerde beleid. Zelfs als een verandering – zoals een daling van het aantal vertrekkers – kan worden vastgesteld, dan blijft de vraag of die veranderingen kunnen worden toegeschreven aan het gevoerde beleid en niet aan andere persoonlijke, sociale of maatschappelijke omstandigheden.

Lore: De opbouw van het Vlaams Actieplan (2015) zorgt ook voor uitdagingen. Het doel van het actieplan is duidelijk: ‘jongeren en jongvolwassenen die risico lopen om te radicaliseren zo snel mogelijk detecteren en hen zo aan boord houden van onze samenleving.’ Het is echter niet altijd duidelijk hoe alle maatregelen tot dit doel bijdragen. Daarnaast bestaat het plan deels uit bestaand beleid en deels uit nieuwe projecten, die soms worden uitgevoerd door vzw’s of lokale besturen.

Andere gelijkaardige initiatieven zijn dan weer niet allemaal opgenomen in het Actieplan. Deze complexe structuur heeft ook wel te maken met de eigenheid van preventie. De verhouding tussen regulier beleid, zoals integratie en inburgering, en een beleid dat focust op groepen die kwetsbaar zijn voor extremisme, is niet eenvoudig. Het actieplan erkent ook dat werken aan een inclusieve samenleving met kansen voor iedereen de meest primaire vorm van preventie is, maar dat extra maatregelen nodig zijn voor specifieke doelgroepen.

Net als elders is er in Vlaanderen een proliferatie van initiatieven om extremisme tegen te gaan. Waarom gaat het nu zo snel?

Lore: Het Vlaams Actieplan kwam er in 2015. De Vlaamse politiek voelde een grote urgentie omdat er honderden Belgische jongeren naar Syrië en Irak waren getrokken. En daarbij kwam gaandeweg ook de bezorgdheid: hoe gaan we te werk indien de jongeren terugkeren?

Yamina: Enkele steden en gemeenten waren toen al langer aan het uitzoeken hoe ze met deze problematiek konden omgaan. Lokaal zijn de noden namelijk vaak beter gekend, kan er makkelijker op ingespeeld worden en is samenwerking tussen verschillende betrokken actoren vaak eenvoudiger. De burgemeesters van Vilvoorde, Antwerpen, Maaseik en Mechelen trokken aan de alarmbel en ontwikkelden voor het eerst een handleiding voor gemeenten.

Lore: Pasklare antwoorden waren er echter niet. Ook bij onderzoekers duurde het

even voor we een weg vonden in dit complexe domein. Wij voerden bij het Vredesinstituut reeds onderzoek naar jongeren en stedelijk geweld, en verlegden gaandeweg onze focus naar extremisme.

Hoe ontstond de vraag voor een evaluatie van het Vlaams Actieplan?

Yamina: Net als in andere regio's was het Vlaams beleid aanvankelijk eerder experimenteel. Veel initiatieven ontstonden vooral lokaal, of werden overgenomen vanuit andere landen. Het was echter niet altijd duidelijk waarom bepaalde maatregelen als 'goede praktijken' werden beschouwd. Veel effectiviteitsonderzoek over die maatregelen bestaat er namelijk nog steeds niet.

Lore: Na verloop van tijd daalde het gevoel van urgentie en kwam er ruimte om na te denken over evaluatie. In 2018 kregen wij de opdracht om het Vlaams Actieplan te evalueren. Idealiter worden beleidsmakers van bij de opzet van het beleid betrokken, om indicatoren op te stellen om in een later stadium het beleid te kunnen evalueren. Dit maakt het beleid van meet af aan al doelgerichter.

Wat leert de ervaring in andere landen? Van practice naar evidence-based onderzoek

Yamina: Hoewel er wel degelijk kennis- en informatie-uitwisseling plaatsvindt op nationaal en internationaal niveau, is er nog steeds weinig geweten over 'wat nu werkelijk werkt'. Toch is het mogelijk om stap voor stap de effectiviteit van sociale preventie te meten. Onderzoekers Veerman en van Yperen (2008) hebben bijvoorbeeld in het kader van hun onder-

zoek naar jeugdhulpinterventies een ‘effectiviteitsladder’ ontwikkeld. Volgens hen kan je via praktijkgestuurd onderzoek gaandeweg meer te weten te komen over de bestaande praktijken en hun effecten. Daarvoor moeten onderzoekers onder meer de theoretische assumpties van praktijkmensen identificeren, ze expliciteren en empirisch onderzoeken om gaandeweg ook de effectiviteit van een interventie te kunnen aantonen. Praktijkgestuurd onderzoek moet met andere woorden de kloof tussen ‘niets weten’ en ‘alles weten’ dichten. Wij gebruiken deze effectiviteitsladder als basis voor ons evaluatief raamwerk.

Hoe is een eigen evaluatief raamwerk tot stand gekomen?

Yamina: In een eerste fase maakten we een onderscheid tussen het programma- en projectniveau. Ons onderzoek heeft een zandlopermodel waarbij eerst een theoretische scan van het hele actieplan aan bod komt. Hoe coherent zijn de maatregelen gelinkt aan het overkoepelend doel? Wat is de beleidsrelevantie? Is er overeenstemming met de inzichten uit de literatuur? Erna verdiepen we ons in een aantal beleidsdomeinen uit het actieplan: lokale en persoonsgerichte aanpak, jeugd en onderwijs.

Ook binnen die verdiepende studies hantieren we een zandloperstructuur en kijken we eerst naar het programmaniveau: welke rol is er weggelegd voor bijvoorbeeld jeugdwerk in het beleid tegen radicalisering? Welke rol ziet de sector voor zichzelf? Wat zegt de literatuur? Daarna focussen we op enkele specifieke projecten binnen elk domein, zoals de jeugdwerkprojecten voor een positieve identiteitsontwikkeling, of onderwijsprojecten over omgaan met polarisatie op school.

ACTIVITEITEN RADICALISERING

26/03/2018

Workshop ‘**Extremisme aan leerkrachten en leerlingen uit secundair onderwijs**’, Oudenaarde

18/04/2018

Bijeenkomst stuurgroep ‘**Towards a road map for monitoring & evaluation local and community-based PVE policies in Belgium**’ Open Society Foundations, Brussel

28/05/2018

Bijdrage discussie ‘**The Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on Belgian policies to counter terrorism and extremism**’ Egmont Instituut, Brussel

10/12/2018

Multi-stakeholders seminarie ‘**The role of monitoring and evaluation methods on boosting the effectiveness of PVE measures**’ Open Society Foundations & Egmont Instituut, Brussel

ACTIVITEITEN HERINNERINGSEDUCTIE

04/03/2018

Tentoonstelling ‘**The art of war: artist talk**’ i.s.m. Kazerne Dossin, Mechelen

18/05/2018

Presentatie ‘**Herinnering Spaanse Burgeroorlog**’ i.s.m. Kultuurfactorij De Monty & Vredescentrum, Antwerpen

09/11/2018

‘**Elfnovemberlezing 2018 met Kader Abdoлах**’ i.s.m. Westtoer, Ieper

In deze studie combineren we de effectiviteitsvraag tevens met een wenselijkheidsvraag.

Lessons learned?

Lore: We kunnen reeds een aantal lessen trekken uit ons lopend onderzoek. Eerst en vooral is het belangrijk om van bij de beleidsopzet aan evaluatie te denken en onderzoekers te betrekken.

Yamina: Bovendien dienen we, zoals hierboven vermeld, een onderscheid te maken tussen de evaluatie van een programma, zoals het actieplan, of de evaluatie van een specifieke interventie of project. Hierbij is het van belang om een goede afbakening te hanteren. Niet alles kan worden geëvalueerd: het is een werk van lange adem, dat tijds- en geldrovend is. Hoe specifieker je afbakent, hoe meer diepteonderzoek je kan voeren. De timing is hierbij uitermate belangrijk.

Lore: Onderzoekers en overheden kunnen samen kaders aanreiken aan de uitvoerders van projecten. Met die kaders kunnen ze projecten selecteren, ondersteunen en evalueren. Die kaders kunnen we nieuw ontwikkelen, maar we kunnen ons ook baseren op bestaande kaders. Zo gebruikt bijvoorbeeld De Touter, een organisatie die ouders ondersteunt bij het omgaan met extremisme, een bestaand kader van opvoedingsondersteuning om hun project te evalueren. Het neerschrijven van goede praktijken vraagt behoorlijk wat tijd, maar door de betrokkenheid van onderzoekers zal de kennis over de werking van interventies sterk toenemen.



