

## Rapport 16

### Disengagement geradicaliseerde gedetineerden: beschrijving en evaluatie praktijk

Onderzoeker: Lana De Pelecijn

Promotors: Prof. dr. Stef Decoene & Prof. dr. Wim Hardyns

Copromotors: Prof. dr. Jelle Janssens, Prof. dr. Kristel Beyens, Prof. dr. Ivo Aertsen

## Samenvatting

### Probleemstelling

Eén van de prioriteiten op de Belgische politieke agenda is de aanpak van gewelddadige radicalisering in de gevangenis. Met een gewijzigd gevangenisbeleid en de implementatie van disengagementstrajecten tijdens de detentie, probeert de overheid te voorzien in een gespecialiseerde omkadering voor geradicaliseerde gedetineerden en te voorkomen dat gedetineerden radicaliseren tijdens de detentie. Teneinde de Vlaamse hulp- en dienstverleners in de gevangenis hierbij te ondersteunen en te versterken, wierf het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) van de Vlaamse overheid in 2016 twee consultants in het kader van de aanpak van radicalisering aan, wat kadert in het op 3 april 2015 door de Vlaamse Regering goedgekeurde actieplan 'ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme'. Deze twee consultants dienen vanuit hun expertise enerzijds (1) geïndividualiseerde begeleidingstrajecten op te zetten met geradicaliseerde gedetineerden, en dit met het oog op disengagement en re-integratie van deze personen. Anderzijds (2) dienen zij professioneel advies te geven aan hulp- en dienstverleners in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen die geconfronteerd worden met geradicaliseerde gedetineerden. Daarnaast (3) werken zij mee aan de ontwikkeling van een visie/beleid rond de aanpak van deze problematiek.

Gezien de werking van deze consultants een nieuw gegeven betreft in het landschap, heeft dit interuniversitair onderzoek als **doelstelling** om aan de hand van een kwalitatief onderzoeksopzet een beschrijving en evaluatie te bieden van de professionele praktijken van de twee consultants en van de context waarin zij worden ingezet. Meer bepaald worden volgende **onderzoeksvragen** beantwoord:

1. Wat is de context waarbinnen de aanpak van de consultants wordt uitgewerkt?
2. Waar situeren we de werking van de consultants?
3. Werkt de inbedding/positionering van de consultants in een overheidscontext belemmerend of net als voordeel?
4. Wat is de inhoud van de aanpak van de consultants? Welke methodieken zetten de consultants in om de beoogde doelstellingen na te streven?
5. Hoe en in welke mate slagen de consultants erin om disengagementstrajecten aansluiting te laten vinden op de reeds aanwezige hulpverleningsdiensten?
6. Op welke drempels botsen de consultants?
7. Wat zijn de minimum kwaliteitsnormen om goed werk te kunnen leveren?
8. Welke interventies en methodieken werken goed in een begeleidingstraject met het oog op de-radicalisering, disengagement en re-integratie? Welke andere aspecten dragen bij tot een goed resultaat?

## Methodologie

In dit onderzoek worden vier grote onderzoeksluiken opgezet: (1) een literatuurstudie, (2) diepte-interviews, (3) observaties en (4) een framing- analyse. De resultaten van deze vier luiken werden samen als basis genomen voor onze uiteindelijke besluiten en aanbevelingen.

### (1) Literatuurstudie

De literatuurstudie brengt vanuit nationale en internationale wetenschappelijke literatuur rond gewelddadige radicalisering, terrorisme, disengagement en deradicalisering **theoretische kaders** bij elkaar die inzichten bieden in gewelddadige radicaliserings-, disengagement- en deradicaliseringsprocessen. Vervolgens zijn goede praktijken van de **EXIT-initiatieven** in Denemarken, Duitsland, Nederland en Engeland beschreven teneinde de werking van de consultants te evalueren en mogelijke *key issues* te identificeren die zich kunnen voordoen bij het implementeren van deradicalisering- en disengagementstrategieën. Tenslotte zijn verschillende **beleidsdocumenten** geanalyseerd om de context waarbinnen de werking van de consultants plaatsvindt in kaart te brengen.

### (2) Kwalitatieve diepte-interviews

De inhoud en context van de praktijken zijn onderzocht aan de hand van kwalitatieve semigestructureerde diepte-interviews die werden afgenomen in de periode december 2017 – mei 2018. In totaal werden **44 interviews** afgenomen (34 individuele interviews en 10 in groep), en werden **51 respondenten** betrokken in het onderzoek. Naast de **consultanten** zelf, werden de **belangrijkste justitie-, hulp- en dienstverleningspartners** van de consultants geïnterviewd: 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. Voor de selectie van de verschillende respondenten werd gebruik gemaakt van een doelgerichte steekproef. Zo werden de partners geselecteerd op basis van twee informele interviews met de consultants en op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten.

In dit onderzoek werden geen interviews gevoerd met Moslimconsultanten. Zij werden meermaals gecontacteerd door het onderzoeksteam, maar zonder succes. Omwille van de korte onderzoeksperiode werden ook geen interviews afgenomen met het bewakend personeel, actoren binnen de centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), onderwijscoördinatoren, actoren binnen de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) en met het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD). Informatie over hun werking en samenwerking met de consultants werd wel verkregen via de interviews met de consultants, de justitie- en hulpverleningspartners en via de observaties.

### (3) Observaties

Aansluitend op de kwalitatieve diepte-interviews werden gedurende de periode november 2017 – mei 2018 **16 observaties** uitgevoerd van uiteenlopende interacties: vormingen die werden gegeven door de consultants aan lokale justitie- en hulpverleningspartners in de gevangenis, bovenlokale overlegmomenten met het Departement WVG en het DG EPI, lokale casusoverleggen in de gevangenis van Hasselt en Beveren, partnertafels WVG, interne stuurgroepvergaderingen van het Departement WVG. Deze observaties lieten toe om een duidelijk zicht te krijgen op de bredere samenwerkingscontext en de verschillende overlegmomenten in het kader van de aanpak van radicalisering in de gevangenis.

In dit onderzoek werden geen individuele begeleidingen met gedetineerden bijgewoond gezien dit door de opdrachtgever niet wenselijk werd geacht in functie van het belang van de hulpverleningsrelatie tussen de cliënt en de consulenten. Ook werden geen observaties uitgevoerd in de satellietgevangnissen of de Deradex. Deze methodische beperkingen zorgde ervoor dat we ons, voor wat betreft de inhoud van de individuele begeleidingstrajecten en de context waarbinnen de consulenten te werk gaan, slechts konden baseren op de resultaten van de verschillende interviews. Methodologische triangulatie was met andere woorden niet mogelijk voor deze delen van het onderzoek.

Er werd wel een **methodologische triangulatie** uitgevoerd – interviews én observaties – voor o.a. het bestuderen van de samenwerking en de informatiedeling tussen de consulenten en de verschillende justitie- en hulpverleningspartners. Tevens werd een **triangulatie in tijd, ruimte, personen én in onderdelen** toegepast, teneinde de (mogelijke) beperkingen die interviews met zich kunnen meebrengen te ondervangen. Daarnaast werd gedurende de kwalitatieve diepte-interviews gebruik gemaakt van *probing* om meer zicht en duidelijkheid te krijgen op bepaalde antwoorden en perspectieven van de respondenten. Op basis van deze verschillende onderzoeksmethoden werden de interne validiteit en de betrouwbaarheid van de uitspraken van de respondenten, en dus ook van het onderzoek, verhoogd en konden we op methodisch wetenschappelijke én kritische wijze de resultaten analyseren en aanbevelingen formuleren.

#### (4) Framing-analyse

In dit onderzoek werd een framing-analyse uitgevoerd op basis van de lectuur van de uitgeschreven en/of samengevatte interviews met de diverse betrokken actoren (N=45) en van de observaties (N=16). Deze resultaten werden vergeleken met de resultaten van een masterproef aan de UGent (Verschoote, 2018), waar een framing-analyse werd uitgevoerd van 5 interviews van dit onderzoek, samen met 4 beleidsdocumenten inzake gewelddadige radicalisering, deradicalisering en disengagement. De interviews en de beleidsdocumenten werden enerzijds onderworpen aan een framing-analyse via de **typologie van Semetko en Valkenburg** en anderzijds door de matrix die ontwikkeld is door **Van Gorp en Figureux**.

## Resultaten

**De dubbele positie van de consulenten** – hulpverlener en beleidsmedewerker op overheidsniveau – maakt dat hun werking zich situeert op het niveau van de overheid. Het onderzoek toont aan dat deze inbedding binnen de overheidscontext een aantal voordelen kan genereren volgens de meerderheid van de respondenten: (1) allereerst wordt de toegang tot de verschillende partners binnen en buiten de gevangenis gefaciliteerd en worden overlegmomenten op lokaal en bovenlokaal niveau mogelijk gemaakt, wat eveneens werd vastgesteld gedurende de observaties; (2) daarnaast zorgt de situering van de werking van de consulenten ervoor dat de consulenten geen beroepsgeheim maar ambtsgeheim hebben, waardoor relevante informatie kan worden gedeeld met belangrijke justitie- en hulpverleningspartners zonder strafrechtelijk vervolgbaar te zijn; (3) ten derde geven de consulenten en enkele trajectbegeleiders JWW aan dat de overheidspositie van de consulenten vaak als meer relevant en betekenisvol wordt ingeschat; niet alleen door de lokale justitie- en hulpverleningspartners, maar eveneens door de gedetineerden. Echter blijkt uit het onderzoek dat deze voordelen die de overheidsinbedding genereert, niet ten volle worden benut. Zo werken de consulenten – ondanks hun ambtenarenstatuut – volgens de **'principes van het beroepsgeheim'** teneinde een vertrouwensrelatie met de gedetineerden te kunnen aangaan. Niet alleen zorgt deze vaagheid omtrent het al dan niet hebben van het beroepsgeheim voor onduidelijkheid ten aanzien van de verschillende justitie- en hulpverleningspartners, ook blijft de mate van **kwaliteitsvolle en werkzame informatiedeling** met andere partners zeer beperkt, ondanks de toevoeging van artikel 458ter Sw. Het gebrek aan een

afdoend kader inzake informatiedeling binnen multi-agency (samen)werking zorgt bovendien voor een grote angst om 'te' veel te delen, waardoor belangrijke informatie niet voldoende wordt gedeeld onder de verschillende partners en de multi-agency samenwerking (inclusief management- en informatiecontinuïteit) wordt belemmerd.

Het onderzoek toont aan dat de consultants trachten om de disengagementtrajecten zoveel als mogelijk **aansluiting** te laten vinden op de reeds aanwezige hulpverleningsdiensten binnen de gevangenis: trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk, de Psychosociale Dienst (PSD), psychologen van Centra Geestelijke Gezondheidszorg, de onderwijscoördinator, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), de moslimconsulent. Uit de interviews en observaties blijkt dan ook dat er meer diensten betrokken zijn bij de individuele begeleidingen ten opzichte van bij de start van de consultants. Daarnaast vinden de lokale en bovenlokale overlegmomenten, die belangrijk zijn om deze multi-agency samenwerking te doen slagen, op een meer gestructureerde wijze plaats. Niettemin stelt het onderzoek vast dat er momenteel weinig tot geen dossiers van de consultants volledig zijn overgedragen aan de trajectbegeleiders JWW, gezien dit wordt bemoeilijkt door de **langdurige contacten** tussen de consultants en de gedetineerden. Dit zorgt er niet alleen voor dat er weinig tot geen nieuwe dossiers kunnen worden opgenomen door de consultants, ook maakt dit de rolverdeling tussen de trajectbegeleiders JWW en de consultants onduidelijk in de dossiers waar beide actoren actief zijn. De **samenwerking, afstemming en informatiedeling** tussen de consultants en de verschillende justitiële, hulp- en dienstverleningspartners dienen dan ook nog meer (inhoudelijk) plaats te vinden, waarbij een **duidelijke afbakening van de verschillende functies** wordt ingebouwd. Tenslotte dient ook de **zichtbaarheid van de consultants** te verhogen bij de verschillende justitiële, hulp- en dienstverleningspartners. Het gebrek aan zichtbaarheid zorgt namelijk voor onduidelijkheid over de rol van de consultants, de doelstelling die ze nastreven, de aanpak die ze hanteren in de dossiers, het beroepsgeheim, en over hoe/wanneer de consultants kunnen worden gecontacteerd.

Naast het tekort aan een grondige (inhoudelijke) informatiedeling, afstemming en multi-agency samenwerking, worden de individuele begeleidingstrajecten – en meer bepaald het werken naar perspectief en re-integratie toe – volgens de consultants, de justitie- en hulpverleningspartners bemoeilijkt door de **individuele gevangenisregimes**. Minimale kwaliteitsnormen voor de consultants om goed werk te kunnen leveren en de individuele disengagementtrajecten vlot te laten verlopen, hebben dan ook betrekking op de strikte gevangenisregimes die volgens de respondenten best geleidelijk versoepeld worden, en waarbij er ook kan worden ingezet op groepsaanbod om curatief en preventief te werken. Daarnaast wordt een zorgvuldige aanwerving en een **intensieve opleiding/training** van het gevangenispersoneel, net zoals dit voor alle betrokken actoren belangrijk is, vooropgesteld teneinde gevangenispersoneel bewust te maken van de potentiële tekenen van radicalisering, de belemmeringen met betrekking tot deradicalisering en disengagement waarmee ze kunnen geconfronteerd worden, en hun rol die zij hierin opnemen.

Wat de verschillende **EXIT-initiatieven** in het buitenland betreft, leert de literatuurstudie dat het zeer moeilijk is om een overzicht te geven van initiatieven die zonder enige twijfel werken. De wetenschappelijke literatuur inzake deradicalisering en disengagement bevat immers amper gedetailleerde informatie over de inhoud, het verloop, de methodieken én de effectiviteit van verschillende deradicalisering- en disengagementprogramma's. Bovendien is het ook zo dat een programma van een bepaald land niet zonder meer kan worden geïmplementeerd in een ander land, gezien programma's zijn aangepast aan de specifieke lokale, politieke en culturele context waarin ze worden uitgevoerd.

De verschillende EXIT-initiatieven beschreven in de literatuurstudie, tonen aan dat het belangrijk is om in te spelen op o.a. **de ideologie, het sociaal netwerk en verschillende levensdomeinen** van een persoon, teneinde de mogelijke push-, pull- en triggerfactoren te identificeren die inspelen op het creëren van een

cognitieve opening en betekenis-zoekende motivaties, gedachten en gevoelens (cf. de lens) en hierop te kunnen anticiperen. Het bevorderen van de re-integratie in de maatschappij wordt in dit kader beschouwd als een belangrijk onderdeel in de aanpak van deze problematiek. De literatuurstudie van dit onderzoek toont immers aan dat gewelddadige radicalisering kan worden beschouwd als een dynamisch, niet-lineair proces van persoonlijke verandering waar individuen zich wenden tot een gewelddadig radicale ideologie die het plegen, faciliteren en/of ondersteunen van geweld als een legitiem middel beschouwt om een doel te bereiken. Deze verandering, die vaak een reactie is op persoonlijke en contextuele grieven, wordt gekenmerkt door een persoonlijke crisis in de zoektocht naar betekenis.

Wanneer we kijken naar de aanpak van de consulenten, merken we op dat de individuele begeleidingstrajecten – die door de consulenten proactief worden aangeboden – eveneens proberen in te spelen op **verschillende aspecten en levensdomeinen**: zelfbeeld, identiteit, onderwijs, werk, weerbaarheid, agressie, trauma, psychologisch welbevinden, sociaaleconomische facetten, gezin en familie, religie en ideologie, enzovoort. Echter streven de trajecten van de consulenten niet (voor iedereen) dezelfde **doelstelling** na zoals de weergegeven EXIT-programma's, zijnde disengagement én deradicalisering. Een belangrijke kanttekening in dit kader, is dat we ons op basis van de verzamelde data niet kunnen uitspreken over de mate waarin de consulenten rekening houden met en inspelen op de verschillende levensdomeinen en variabelen van gewelddadige radicalisering (omwille van de onmogelijkheid om individuele begeleidingen van de consulenten bij te wonen).

## Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek hebben we een kritische, wetenschappelijke evaluatie gemaakt van de pluspunten, knelpunten en mogelijkheden ter verbetering inzake de professionele praktijken van de twee consulenten in het kader van de aanpak van radicalisering en van de context waarin zij worden ingezet. Het resultaat van dit onderzoek zijn **13 beleidsaanbevelingen** waarbij werd vertrokken vanuit de noodzaak voor een **multi-agency werking** bij het opzetten van deradicalisering- en disengagementtrajecten. De verschillende aanbevelingen hebben betrekking op (1) de functies en de doelstelling(en) van de consulenten, met enerzijds een focus op de uitbouw van de individuele begeleidingstrajecten, en anderzijds op de consultfunctie en de beleidsrol van de consulenten, (2) de context waarbinnen de aanpak wordt uitgewerkt, (3) de positionering van de consulenten en (4) (de)polarisatie in de aanpak van gewelddadige radicalisering. Wat de positionering van de consulenten betreft, werden op basis van de resultaten, conclusies en aanbevelingen **drie grote scenario's** voorgesteld.

### 1. FUNCTIES EN DOELSTELLINGEN CONSULENTEN

Met de intrede van de consulenten is een grote stap vooruitgezet in de aanpak van gewelddadige radicalisering in de gevangenis. De consulenten lijken erin geslaagd te zijn om individuele begeleidingstrajecten uit te bouwen met geradicaliseerde gedetineerden in samenwerking met verschillende partners, om ondersteuning te bieden aan verschillende actoren en om mee vorm te geven aan het beleid. Bovendien is de samenwerking tussen de verschillende diensten sinds de start van de consulenten toegenomen.

Niettemin toont het onderzoek aan dat, mede door het gebrek aan tijd en mankracht, de combinatie van de drie functies niet haalbaar is. Zo worden momenteel weinig tot geen nieuwe dossiers opgenomen door de consulenten, wordt er door de consulenten minder tijd besteed aan de consultfunctie en de beleidsrol, en wordt de multi-agency samenwerking mogelijk belemmerd gezien rolverwarring ontstaat met hulpverleningspartners die eveneens een begeleidende functie uitoefenen. Bovendien stellen we vast dat de drie

functies verschillende vaardigheden, kennisinhouden en randvoorwaarden vereisen, die moeilijk comfortabel en kwaliteitsvol in één persoon kunnen worden verenigd.

Zelfs indien het aantal consultants op termijn zou worden uitgebreid, bevelen we aan dat de verschillende deelfuncties worden opgesplitst.

### **Aanbeveling:**

1. De drie verschillende deelfuncties en doelstellingen van de consultants dienen te worden opgesplitst, waarbij een duidelijke afbakening van de functies wordt ingebouwd, namelijk: het uitbouwen van individuele begeleidingstrajecten enerzijds (functie 1) (**zie aanbevelingen 2-4**) versus het bieden van consult aan de verschillende justitie- en hulp- en dienstverleningspartners, en het adviseren van het beleid rond de aanpak van radicalisering in de gevangenis anderzijds (functie 2) (**zie aanbevelingen 5-8**).

#### 1.1 UITBOUWEN INDIVIDUELE BEGELEIDINGSTRAJECTEN

De consultants geven aan dat er weinig inhoudelijke verschillen zijn tussen hun werking en die van de trajectbegeleiders JWW, wat gedurende de interviews eveneens werd bevestigd door meerdere respondenten. Hoewel (basis)kennis over ideologie en de thematiek noodzakelijk is om signalen op te vangen, gedrag te interpreteren en de confrontatie over het denken en handelen aan te gaan, kunnen heel wat algemene vaardigheden vanuit de reguliere werking met andere problematieken – waar een adequaat opgeleide dienst- en hulpverlener over hoort te beschikken – worden ingezet in de disengagementstrajecten. Binnen de organisatie van het werkveld nu, lijkt het dan ook voor de hand liggend dat de huidige tweedelijnsfunctie van de consultants, zijnde het uitbouwen van individuele begeleidingstrajecten gericht op disengagement en deradicalisering, wordt opgenomen binnen de generieke eerstelijns hulpverlening van o.a. trajectbegeleiders JWW. Ook andere reguliere (hulpverlening)diensten, zoals het CGG, de Moslimconsultant, dienen zoveel als mogelijk mee in te zetten op deze doelgroep.

### **Aanbevelingen:**

2. De individuele begeleidingstrajecten met het oog op disengagement en deradicalisering worden in de Vlaamse en Brusselse gevangenissen opgenomen door trajectbegeleiders. Dit kan de stigmatisering die hun statuut met zich meebrengt verminderen. De trajectbegeleiders dienen de tijd, middelen en ruimte te krijgen om meer verschillende aspecten voldoende intensief en continu op te nemen in de begeleidingen (o.a. sociale context, identiteit, ideologie).

Zoals aangetoond in de literatuurstudie van dit onderzoek, is het zeer belangrijk om zoveel mogelijk verschillende justitie- én hulpverleningspartners te betrekken bij deze begeleidingstrajecten (cf. multi-agency samenwerking). Op deze manier kan er op een meer flexibele wijze worden ingespeeld op de vraag vanuit hulpverlening, justitie, en/of de gedetineerden naar meer individuele begeleidingstrajecten zonder telkens het personeelskader van de trajectbegeleiders te moeten herzien of aanvragers te weigeren.

De verschillende EXIT-initiatieven tonen daarbij aan dat gerichte opleidingen en supervisies, inclusief over hoe multi-agency blijvend kan worden gerealiseerd, voor alle betrokken actoren bijzonder belangrijk zijn (De Wit, 2018; Koehler, 2017; UNODC, 2016).

3. Een cultuur-sensitieve aansturing en aanwerving van trajectbegeleiders en andere hulp- en dienstverleningsactoren binnen de gevangenis wordt vooropgesteld. Verschillende profielen en culturele achtergronden maken wisselwerking op eenzelfde dossier mogelijk, zorgen voor een niet-discriminerende houding ten opzichte van minderheidsgroepen, bevorderen het vertrouwen van de gedetineerden, en verminderen uitdagingen met betrekking tot taal en interpretatie (UNODC, 2016). Dit wil echter niet zeggen dat enkel en alleen mensen met eenzelfde cultureel referentiekader op deze dossiers moeten worden ingezet. De praktijk toont immers aan dat dit zowel helpend als belastend kan werken (De Wit, 2018). Een minimale kennis van de thematiek en een open, niet-oordelende en cultuur-sensitieve houding is minstens even belangrijk.
4. Gezien continuïteit van opvolging belangrijk is, dienen trajectbegeleiders mee bij te dragen tot een warme overdracht van het dossier na detentie t.a.v. de diverse Vlaamse actoren (justitieassistenten, externe hulpverleners etc.). Informatieoverdracht aan de hand van bv. partnertafels of een schriftelijke rapportage van de begeleidingstrajecten kunnen hier mogelijk sterk bijdragen. Zoals aangetoond in de literatuurstudie zijn systematische evaluaties van de individuele deradicalisering- en disengagementtrajecten en een gestructureerde en relevante informatiedeling noodzakelijk om na te gaan of de middelen geschikt zijn, de interventies efficiënt en werkzaam worden geïmplementeerd en of de doelstellingen worden bereikt. Op deze manier worden positieve en negatieve ervaringen gedeeld, en wordt er gezamenlijk gezocht naar oplossingen. De partnertafels en intervisiemomenten zouden kunnen plaatsvinden onder supervisie van de consultants.

## 1.2 CONSULTFUNCTIE EN BELEIDSROL

De consultfunctie en de beleidsrol van de consultants (doelstelling 2 en 3) worden door iedere partner als een zeer grote meerwaarde beschouwd. Hoewel verschillende justitie- en hulpverleningsactoren opleidingen kregen in het kader van de aanpak van radicalisering, is een blijvende ondersteuning noodzakelijk. Hier wordt momenteel minder tijd aan besteed omwille van de individuele begeleidingen. We bevelen daarom aan dat de consultants de consult- en beleidsrol blijven opnemen, die terzelfdertijd duidelijk worden afgebakend en verduidelijkt naar alle verschillende justitie- en hulpverleningspartners toe.

### **Aanbevelingen:**

5. De consultants staan in voor de ondersteuning en vorming (consult) van de trajectbegeleiders in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen op basis van structureel overleg, intervisie- en feedbackmomenten. Belangrijk is dat de consultants vanuit hun ervaring de kennis en handvaten met betrekking tot de aanpak van radicalisering kunnen doorgeven. De consultants staan mede in voor de ondersteuning en vorming van de verschillende justitie- en hulpverleningspartners in alle Vlaamse en Brusselse gevangenissen (lokale gevangenisdirectie, PSD, penitentiaire beambten). Ook de justitieassistenten moeten, indien nodig, beroep kunnen doen op de consultants.
6. De consultants staan mede in voor visieontwikkeling en beleidsvorming in het kader van de aanpak van radicalisering in de gevangenissen, dit mee vanuit de maatschappijkritische visie van het Vlaams sociaal werk. De problemen en signalen die actoren ervaren tijdens de individuele begeleidingen worden door de consultants in directe lijn vertaald op bovenlokaal niveau. De consultants blijven dan ook deelnemen aan de lokale en bovenlokale overlegmomenten.

7. De consultants staan, samen met gelijkaardige actoren vanuit andere organisaties, in voor het organiseren en implementeren van systematische evaluaties inzake de multi-agency werking tussen de verschillende actoren in het kader van de aanpak van radicalisering in de gevangenissen. De consultants kunnen tevens instaan voor de evaluatie van externe initiatieven in het kader van de aanpak van radicalisering.
8. De consultants dienen aan de hand van een communicatieplan hun functie (consultfunctie en beleidsrol) op regelmatige basis toe te lichten aan de verschillende diensten binnen de gevangenissen. Om de verschillende taken voldoende kwaliteitsvol te laten realiseren, dient er op langere termijn bekeken te worden of een kleinschalige versterking van het consultantenteam noodzakelijk is.

## **2. CONTEXT WAARBINNEN DE AANPAK WORDT UITGEWERKT**

De strikte regimes van gedetineerden opgevolgd in het kader van radicalisering bemoeilijken het werken naar perspectief en re-integratie. Het veiligheidsklimaat zorgt voor weinig mogelijkheden tot o.a. groepsaanbod, waardoor er in beperkte mate preventief en curatief kan worden gewerkt met deze groep. Dit is echter belangrijk met het oog op disengagement, deradicalisering en re-integratie in de maatschappij. Een gecontroleerde deelname aan groepsaanbod moet dan ook mogelijk worden gemaakt.

### **Aanbevelingen:**

9. Een toenemende flexibiliteit om een meer gevarieerd activiteitsaanbod mogelijk te maken, zal moeten voorbereid en geïmplementeerd worden aan de hand van een samenwerking tussen de verschillende justitiële en de hulp- en dienstverleningsactoren. Zoals aangetoond in hoofdstuk 3, is het in het kader van de aanpak van radicalisering belangrijk om ook in te zetten op groepsaanbod om curatief en preventief te werken. Onder andere weerbaarheidstrainingen, agressietrainingen en daderprogramma's moeten opgenomen worden in de begeleidingstrajecten met het oog op disengagement en deradicalisering. De interventies in de laatste fase van de detentieperiode dienen gedetineerden voor te bereiden op de vrijlating en de terugkeer in de maatschappij (UNODC, 2016). Dit impliceert vanzelfsprekend dat de randvoorwaarden voor versoepeling van de gevangenisregimes binnen een multi-agency perspectief moeten afgesproken en geïmplementeerd worden. Zeker de laatste fase van de detentieperiode moet worden doorgebracht in een minder strikt regime (UNODC, 2016). Er zou meer optimaal moeten ingezet worden op de toekenning van strafmodaliteiten zoals uitgaansvergunning, penitentiair verlof, beperkte detentie, elektronisch toezicht en voorwaardelijke invrijheidstelling teneinde een geleidelijke en begeleide overgang naar de samenleving te faciliteren. Met andere woorden dienen de interventies in de laatste fase van de detentieperiode gedetineerden voor te bereiden op de vrijlating en de terugkeer in de maatschappij. Dit impliceert het formuleren van detentietrajecten die passen binnen de filosofie van de basiswet interne rechtspositie, de wet op de externe rechtspositie en het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.
10. Het onderzoek toont aan dat, hoewel er op basis van het gemeenschappelijk draaiboek van het DG EPI en het Departement WVG wordt gewerkt aan een gezamenlijke visie en finaliteit, dit in de praktijk onvoldoende transparant en concreet vanuit een reëel multi-agency perspectief is uitgewerkt. Lokale justitie- en hulpverleningsactoren blijven bovendien sterk vanuit de eigen rationaliteit en denkkaders



handelen, wat wordt getypeerd door polaire tegenstellingen die de samenwerking hypothekeert. Partners binnen de Vlaamse en Federale overheid dienen daarom in de praktijk te werken naar een echt, gemeenschappelijk gedragen én uitgedragen gezamenlijke visie en een gedeelde finaliteit in het kader van de aanpak van radicalisering.

11. Uit de interviews blijkt dat de consultants geen inhoudelijke informatie over de individuele begeleidingstrajecten bijhouden in de veronderstelling dat dit een werkzame vertrouwensrelatie met hun cliënten mogelijk kan maken. De consultants kennen hiermee een bovenmatig gewicht toe aan de relationele aspecten van werkzame methodieken waardoor andere, net zo belangrijke aspecten van multi-agency werking mogelijk onder druk komen te staan, waaronder: relevante informatiedeling met alle betrokken actoren, een methodisch verantwoorde en transparante warme overdracht bij trajectschakelingen en/of -verbredingen, en de keuze van deradicalisering- en disengagementinterventies die gebaseerd zijn op en geïnformeerd zijn door kennis en informatie van verschillende partners/professionals. Het verhindert bovendien de in aanbeveling 7 vermelde taak van de consultants om proces- en effectiviteitsevaluaties uit te voeren. Indien we willen leren van elkaar en informatie willen delen binnen het gevangeniswezen, de hulpverlening, steden en gemeenten, en andere exit-programma's in het buitenland, is een gestructureerde en relevante informatiedeling van individuele begeleidingstrajecten noodzakelijk.

12. Daarnaast stellen we vast dat het beroepsgeheim dikwijls voor moeilijk werkbare situaties zorgt (De Wit, 2018; Van Puyenbroeck, 2016; Van Caenegem, 2013; Defillet, 2012). Het onderzoek toont zeer duidelijk aan dat de informatiedeling tussen justitiële actoren en hulpverleningspartners beperkt blijft tot het minimum, waardoor relevante informatie niet wordt gedeeld en de multi-agency samenwerking tussen relevante actoren in het kader van de aanpak van gewelddadige radicalisering wordt gehypothekeerd.

Zoals o.a. Richardson (2016) aangeeft, staat het verbeteren van de informatiedeling niet gelijk aan het 'vergroten' van de informatiedeling (hoewel het in sommige situaties wel samenvalt met meer informatie-uitwisseling). Het is echter de 'kwaliteit' van de informatiedeling die essentieel is voor het verbeteren van de dienstverlening. Om dit mogelijk te maken, is een samenwerkingsprotocol en een duidelijk, afdoend kader omtrent informatiedeling met criteria en richtlijnen over wat, wanneer, hoe en met wie iets wordt gedeeld, in de praktijk noodzakelijk. Op deze manier ontstaat eenduidigheid onder de verschillende justitie- en hulpverleningspartners wat de multi-agency samenwerking versterkt. Deze informatiedeling kan verschillende vormen en gradaties aannemen. De beslissing hierover dient gezamenlijk door alle belangrijke overheden/partners te worden genomen.

### **3. POSITIONERING WERKING CONSULENTEN**

Op basis van bovenstaande resultaten, conclusies en aanbevelingen kunnen we, met als startpunt de noodzaak voor een multi-agency werking bij het opzetten van deradicalisering- en disengagementtrajecten, drie grote scenario's voorstellen inzake de positionering van de consultants (t.a.v. beide functies). De relatieve haalbaarheid en wenselijkheden van de hier aangehaalde mogelijke scenario's dienen door de overheden zelf te worden bepaald, zolang reële multi-agency (samen)werking en depolarisering maar de richtsnoeren zijn.

De drie scenario's – die een reflecteren zullen inhouden over het sociaal werk zoals deze nu is georganiseerd (o.a. binnen het forensisch welzijnswerk) – hebben voor- en nadelen en vertrekken vanuit de vaststelling

dat er tussen de diverse actoren een aantal beladen polaire tegenstellingen actief werkzaam zijn die binnen het mandaat van een wetenschappelijk onderzoek niet kunnen worden opgelost, ook omdat de vraag naar de positionering van de consultants indicatie is van deze polaire tegenstellingen. Het voeren van deze discussies ten gronde gaat dan ook (omwille van tijd en middelen) voorbij de opdracht van het wetenschappelijk team.

### **Scenario 1:**

In het eerste scenario wordt een doorgedreven multi-agency werking met alle betrokken justitie- en hulpverleningspartners gerealiseerd. Gezien het manifeste maatschappelijke belang van de problematiek, betekent dit dat de polaire tegenstellingen op zeer korte termijn en bij voorkeur met externe ondersteuning worden doorsproken en er wordt gezocht naar het gedeelde midden tussen de tegengestelde posities. Pas nadien kan werk worden gemaakt van een écht transparante en gedeelde visieontwikkeling en formulering; van het expliciteren van de uit de gedeelde visie afgeleide algemene doelen die met, in en doorheen deze trajecten gerealiseerd moeten worden; en van het concretiseren van de implementatiedoelen, procedures en specifieke werkkaders die toelaten dat alle actoren met elkaar werkzame methodieken kunnen gaan toepassen.

In dit scenario is de positionering van de consultants fundamenteel onbelangrijk. Zoals aangetoond in de literatuurstudie, is de soort professionele positionering – gouvernementeel/niet-gouvernementeel – binnen een échte multi-agency werking al met al onbelangrijk. In deze situatie wordt immers verondersteld dat alle actoren vanuit een gedeelde transparante visie doelen, implementatiedoelen en methodieken hebben geformuleerd, en er gezamenlijk werd uitgetekend hoe de competenties van de betrokken actoren op elkaar zullen ‘klikken’ (parallel of sequentieel), hoe, wanneer en welke informatie wordt gedeeld en wanneer en hoe procesevaluaties en effectevaluaties zullen worden opgezet (zie o.a. RAN, 2018; De Wit, 2018; Kirkland & Baron, 2015; Greenhouse, 2013).

Conform aanbeveling 1, worden de huidige functies van de consultants in dit scenario gesplitst. Zo bestaat het takenpakket van de consultants in dit scenario uit de consultfunctie en de beleidsrol. De vroegere tweedelijnsfunctie van de consultants, zijnde het uitbouwen van individuele begeleidingstrajecten gericht op deradicalisering en disengagement, wordt hier opgenomen in de generieke eerstelijnsbegeleiding van de trajectbegeleiders JWW. Indien nodig geacht voor bepaalde aspecten van het traject, kan een subsidiaire, gespecialiseerde tweedelijnsbegeleiding in dit scenario worden opgenomen door andere partners zoals de actoren binnen de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), of andere zich ook hiertoe specialiserende diensten. Dit impliceert tevens een afbakening en verduidelijking van de verschillende functies naar alle andere actoren toe.

Het voordeel van dit scenario is dat de positionering van de consultants en de actoren die instaan voor de eerstelijnsbegeleiding minder belangrijk is, gezien een doorgedreven multi-agency werking wordt gehanteerd. Een mogelijk nadeel heeft betrekking op de timing. Rekening houdend met de diepe verankering van de polaire tegenstellingen, wordt de vraag gesteld of een reële multi-agency binnen een realistische timing kan worden gerealiseerd. Dit scenario is o.i., indien effectief gerealiseerd, echter de meest werkzame en langdurig stabiele piste.

**Scenario 2:**

Een tweede scenario accepteert dat de benoemde polaire tegenstellingen niet snel zullen worden overstege- of achtergelaten, en dat er moet worden gezocht naar manieren waarop de in de interviews benoemde mogelijkheden die de positionering van de consultants genereert worden behouden, zodat een realistische en werkzame multi-agency aanpak van de deradicalisering- en disengagementtrajecten vlotter wordt bereikt. Dit dient te gebeuren in het besef dat de functies van de consultants enkel haalbaar blijven indien – net zoals in scenario 1 – een opsplitsing van de functies (zie aanbeveling 1) wordt doorgevoerd.

Wat de consultfunctie en de beleidsrol van de consultants betreft, lijkt deze het best te worden gepositioneerd op overheidsniveau. De observaties en interviews tonen immers aan dat deze overheidspositie van de consultants verschillende mogelijkheden kan genereren: (1) volgens de consultants en enkele trajectbegeleiders JWW wordt de overheidspositie van de consultants vaak als meer relevant en betekenisvol ingeschat, o.a. door de lokale justitie- en hulpverleningspartners; (2) het faciliteert de toegang tot verschillende partners binnen en buiten de gevangenis en maakt overlegmomenten op lokaal en bovenlokaal niveau mogelijk. Dit laat toe om praktijkervaring, kennis en signalen in directe lijn terug te koppelen naar het beleid; (3) relevante informatie kan worden gedeeld met verschillende partners op lokaal en bovenlokaal niveau zonder strafrechtelijk vervolgbaar te zijn. Met andere woorden faciliteert de overheidspositie multi-agency, wat uiterst noodzakelijk is in het kader van de aanpak van radicalisering.

Wat de uitbouw van de individuele begeleidingstrajecten gericht op disengagement en deradicalisering betreft, toont het onderzoek aan dat een overheidspositie in de huidige (gepolariseerde) context zoals deze zich momenteel voordoet, mogelijk voordeliger kan zijn. Enerzijds laat dit toe om praktijkervaring, kennis en signalen van justitiepartners, hulp- en dienstverleningspartners en/of van gedetineerden in directe lijn terug te koppelen naar het beleid, waardoor deze functie mogelijk als meer geloofwaardig wordt ingeschat door de gedetineerden. Anderzijds biedt het de mogelijkheid om – rekening houdend met de sociale grondrechten van de gedetineerden – relevante, noodzakelijke informatie te delen met belangrijke actoren, wat niet alleen de multi-agency samenwerking ten goede komt, maar eveneens de uitbouw van kwaliteitsvolle, constructieve re-integratietrajecten gericht op disengagement en deradicalisering (RAN, 2018a/b). Aansluitend op de bevindingen van reeds bestaand wetenschappelijk onderzoek dat zich focust op de samenwerkingsverbanden tussen hulpverlening, justitie en politie (zie o.a. De Wit, 2018; Van Puyenbroeck, 2016; Van Caenegem, 2013; Defillet, 2012), stellen we ook in dit onderzoek immers vast dat de informatie-deling tussen verschillende relevante actoren zeer beperkt blijft door (een verschillende toepassing en begrip van) het beroepsgeheim en het wantrouwen en de bezorgdheid om 'te' veel te delen. Dit hypothekeert niet alleen de mogelijkheid tot risicomangement, management- en informatiecontinuïteit, maar eveneens de uitbouw van constructieve, kwaliteitsvolle (pro-sociale) re-integratietrajecten gericht op deradicalisering en disengagement.

Om dit te ondervangen, stellen we in dit scenario voor dat ook deze, ondertussen afgesplitste, functie van de huidige consultants die in dit scenario wordt opgenomen binnen de generieke eerstelijns hulpverlening, op gouvernementeel (gemeenschap)niveau blijft staan, overeenstemmend met de positionering van de werking van o.a. de justitieassistenten. Deze gouvernementele eerstelijnsfunctie kan worden opgenomen worden door professionelen die werden gerekruteerd uit het werkveld. Indien nodig geacht voor bepaalde aspecten van het traject, kan een subsidiaire, gespecialiseerde tweedelijnsbegeleiding in dit meer pragmatische scenario worden opgenomen door andere partners zoals de actoren binnen de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), of andere zich ook hiertoe specialiserende diensten.

Het positioneren van deze functie op overheidsniveau kan ervoor zorgen dat het snel formuleren en aansturen van overeenkomsten inzake de aard en vorm van informatie-uitwisseling en methodieken waar actoren elkaar tegenkomen, wordt versterkt (zoals bv. aan de hand van de ook nu gebruikte Service Level Agreements). Dit met oog op de uitbouw van werkzame deradicalisering- en disengagementtrajecten. Aangezien het om minstens twee verschillende overheden gaat (federaal en gemeenschap), laat dit bovendien toe om inhoudelijke accentverschillen te laten bestaan zonder deze onmiddellijk depolariserend door te werken (zij het respectvol geïntegreerd binnen een meer expliciete werkzame multi-agency benadering).

Het voordeel van dit scenario is dat – door de positionering van de functies op overheidsniveau – een multi-agency (samen)werking binnen een meer haalbare tijd kan worden verwezenlijkt, waardoor kwaliteitsvollere deradicalisering- en disengagementtrajecten sneller kunnen worden uiteengezet. Een mogelijk nadeel van dit scenario is dat de fundamentele doelen/principes van sociaal werk zoals deze nu in werking zijn, herdacht en herbrond moeten worden zonder dat de waardenvolheid ervan op zich wordt losgelaten. Hoewel actoren in dit scenario zouden afstappen van eenzelfde ‘strikte’ interpretatie van het beroepsgeheim, kan dit worden ondervangen door een duidelijk afdoend kader omtrent informatiedeling met criteria en richtlijnen over wat, wanneer, hoe en met wie iets wordt gedeeld (zie aanbeveling 11). Op deze manier ontstaat er niet enkel eenduidigheid onder alle verschillende actoren, ook blijven de sociale grondrechten van de gedetineerde gevrijwaard.

### **Scenario 3:**

In een derde scenario blijft de huidige werking van de consultants grotendeels dezelfde zoals deze zich momenteel voordoet. Zo staan de consultants, die blijven functioneren op overheidsniveau, in voor (1) het uitbouwen van individuele begeleidingstrajecten gericht op disengagement en deradicalisering, (2) het bieden van consult aan de verschillende justitie- en hulp- en dienstverleningspartners binnen de gevangenis, en voor (3) het adviseren van het beleid rond de aanpak van radicalisering in de gevangenis.

Echter wordt het tijdspercentage dat naar iedere individuele functie gaat in dit scenario gewijzigd. Zo zullen de consultants 4/5<sup>e</sup> van hun tijd besteden aan de consultfunctie en de beleidsrol en slechts 1/5<sup>e</sup> aan de individuele begeleidingen. Enerzijds kunnen de consultants op deze manier meer inzetten op de (volgens het onderzoek) belangrijkste functies, zijnde het bieden van consult en het adviseren van het beleid, en kan iedere partner evenveel beroep doen op de consultants. Anderzijds blijven de consultants zo voeling houden met de praktijk en de problematiek.

De individuele begeleidingen van de consultants blijven in dit scenario behoren tot de tweedelijns hulpverlening, maar dit subsidiair, gespecialiseerd, en gericht op de ondersteuning van de eerstelijns hulpverlening. In tegenstelling tot de huidige situatie, moet in dit scenario expliciet worden gemaakt wat deze specialisering concreet inhoudt en welke doelstelling(en) de consultants hiermee nastreven, moeten de eerste en tweedelijnsfunctie inzake ‘disengagement en deradicalisering’ structureel worden ingebouwd, moet er gezamenlijk, in overleg met alle actoren criteria bepaald worden wanneer een tweedelijnsbegeleiding noodzakelijk wordt geacht, en moet samen met alle actoren een kader worden gecreëerd voor informatiedeling inzake de uitbouw van individuele deradicalisering- en disengagementtrajecten. Op deze manier zou een verdere rolverwarring en een ad hoc doorverschuiving van eerste- naar tweedelijnsbegeleiding kunnen vermeden worden (in functie van tussen alle actoren overlegde criteria).

In dit scenario moet echter eveneens op zeer korte tijd werk gemaakt worden van een gedeelde visie, een duidelijk samenwerkingsprotocol, een afdoend kader over hoe informatie veilig maar correct en relevant

kan worden gedeeld (welke informatie is noodzakelijk? Wanneer moet dit worden gedeeld? Met wie en waarom?), en moeten eveneens de verschillende rollen, verwachtingen en doelstellingen van alle actoren besproken en verduidelijkt worden (zie aanbeveling 12). Ook op deze manier zou een multi-agency samenwerking mogelijk kunnen gemaakt worden.

#### **4. (DE)POLARISATIE IN DE AANPAK VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING**

De meest belangrijke en bijzonder sterk gesatureerde vaststelling in het onderzoek is de aanwezigheid van diverse, sterk geladen polaire tegenstellingen die zich vertalen in het denken en handelen van actoren. Deze tegenstellingen werken niet alleen de mogelijkheid tot wederzijds begrip en respect tegen, maar evenzeer het benoemen en het bespreken van problemen. Op deze manier is het onmogelijk om een succesvolle multi-agency samenwerking uit te bouwen, waarbinnen een gezamenlijk engagement wordt aangegaan en consciëntieus wordt gehandeld door alle verschillende actoren (zie o.a. De Wit, 2018; Greenhouse, 2013; RAN, 2018).

Het wetenschappelijk team had noch de middelen, noch de tijd om het tot stand komen van deze tegenstellingen te onderzoeken, hun veelzijdige uitingvormen in detail te analyseren. Evident is wel dat deze polaire tegenstellingen waarschijnlijk de meest fundamentele en belangrijke drempels zijn voor een werkzaam handelen van de consultants en, vanzelfsprekend, van alle andere betrokken actoren.

##### **Aanbeveling:**

13. De betrokken actoren dienen zo snel als mogelijk de polaire tegenstellingen gezamenlijk door te spreken en hier afstand van te nemen door te zoeken naar het gedeelde midden tussen de tegengestelde posities. Dit kan niet alleen op het werkveld of alleen op managementniveau gebeuren, maar dient op beiden te gebeuren. Pas nadien kan werk worden gemaakt van een écht transparante en gedeelde visieontwikkeling -en formulering; van het expliciteren van de uit de gedeelde visie afgeleide algemene doelen die met, in en doorheen deze trajecten gerealiseerd moeten worden; en van het concretiseren van de implementatiedoelen, procedures en specifieke werkkaders die toelaten dat alle actoren met elkaar werkzame methodieken kunnen gaan toepassen. Gezien het sterk geladen karakter van deze tegenstellingen zijn volgehouden initiatieven zoals polarisatiemanagement essentieel (zie Brandsma, 2016).