

Justitie & Vlaamse Gemeenschap. Naar een gemeenschappelijke visie op de aanpak van radicalisering in de gevangenis

HILDE VERHOEVEN^a & WERNER VANHOUT^b

^a Regionale Directie Noord, DG EPI

^b Directie Medico-psychosociale diensten, DG EPI

1. CONTEXT

Na de aanslag in het Joods museum in Brussel in mei 2014, de geplande terreuracties die begin januari 2015 in Verviers konden worden vrijdeld en de aanslagen in Kopenhagen in februari 2015, ontstond een duidelijke nood aan een globale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme binnen de gevangenis muren. Hiertoe werd op 11 maart 2015 het Actieplan ter aanpak van radicalisering in de gevangenis bekendgemaakt door de minister van Justitie.¹

Gedetineerden vormen immers een bijzonder kwetsbare groep voor radicalisering die verdere aandacht en opvolging verdient. Door gevoelens van frustratie tegenover de samenleving, groepsdruk, de afsluiting van de 'normale' maatschappij, de zoektocht naar religieus of ideologisch geïnspireerde zingeving en/of het verlangen om tot een groep te behoren, zijn zij extra vatbaar voor een radicaal gedachtegoed dat zich afzet tegen de fundamentele waarden en grondrechten van onze samenleving.

In de nasleep van de aanslagen in Parijs in november 2015 en van de aanslagen in Zaventem en Maalbeek in maart 2016, kwam het belang van een gestructureerde aanpak van de problematiek, en dit in samenspraak en samenwerking met alle betrokken instellingen en diensten, nog meer op de voorgrond te staan. De centrale doelstelling hierbij is om de radicaliseringsproblematiek binnen de gevangenis muren te beheersen en, waar mogelijk, *disengagement* op individueel niveau tot stand te brengen².

2. GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

De aanpak van radicalisering binnen de Belgische penitentiaire inrichtingen is een gedeelde verantwoordelijkheid van de federale overheid en de gemeenschappen, en verdient een bijzondere opvolging. Dat is ook één van de conclusies uit het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie van 23 oktober 2017 die belast werd met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de aanslagen in Zaventem en de Brusselse metro. Hoewel in het onderzoeksrapport wordt onderstreept dat beide overheden tijdens de voorbije jaren verschillende goede initiatieven hebben genomen (zoals de oprichting van specifieke entiteiten binnen de gevangenis en de aanstelling van de consultants radicalisering), werden bijkomende aanbevelingen geformuleerd om de samenwerking tussen de federale staat en de betrokken deelstaten verder te versterken in functie van de uitbouw van een homogeen beleid.

1 'Actieplan aanpak radicalisering in gevangenis', beleidsceel van de minister van Justitie, 11 maart 2015.

2 'Draaiboek DG EPI & Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, aanpak radicalisering in gevangenis', juni 2018.

Het actieplan kan geraadpleegd worden via

<https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Pland%27actionradicalisation-prison-NL.pdf>

Een eerste draaiboek dat de wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen vastlegde tussen het directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen (DG EPI) van de Federale Overheidsdienst Justitie en het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschap (Afdeling Welzijn en Samenleving en Afdeling Justitiehuisen) zag het daglicht in juni 2018. Belangrijke accenten werden gelegd op vlak van:

- Kennismanagement inzake radicalisme/extremisme
- Fenomeenanalyse
- Beleidscoördinatie en gemeenschappelijke overlegstructuren
- Ontwikkeling van *disengagement*trajecten³ en de koppeling met de voorbereiding van de reclassering als resultaat van de Interministeriële Conferentie Justitiehuisen en de creatie van de gemeenschappelijke omzendbrief (zie verder).
- Preventie van gewelddadig extremisme
- Er wordt expliciet en zeer bewust niet naar *déradicalisering* verwezen.

Via de reeds aangehaalde gemeenschappelijke omzendbrief voor een globale aanpak van gewelddadige radicalisering en extremisme en van terrorisme van 18 februari 2019 werden daarnaast de belangrijkste pijlers van een versterkte samenwerking tussen het DG EPI en de Vlaamse hulp- en dienstverlening verder uitgewerkt. Deze pijlers hebben meer bepaald betrekking op de toeleiding naar een aanbod van *disengagement*- en begeleidingstrajecten in de gevangenis en het specifieke mandaat van de Afdeling Justitiehuisen in het kader van de voorbereiding en concretisering van het reclasseringsplan.

Ondanks de goede samenwerking die op die basis tot stand kwam, ervoeren DG EPI, de Afdeling Welzijn en Samenleving en de Afdeling Justitiehuisen de nood om verder te evolueren op het vlak van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie en samenwerkingsafspraken voor de aanpak van radicalisering in de gevangenissen en in aansluiting hierop voor de post-penitentiare begeleiding. Het doel was enerzijds om diverse initiatieven te bundelen en anderzijds om visies en verschillen in de manier van werken verder op elkaar af te stemmen.

3. SAMENSPEL IN WOORD EN DAAD

In januari 2019 nam de Vlaamse overheid het initiatief om een beroep te doen op een externe consultant om de uitwerking van de gemeenschappelijke visie te ondersteunen en te begeleiden. Er werd een groep samengesteld bestaande uit actoren van het DG EPI en de Vlaamse hulp- en dienstverlening⁴.

3 Een *disengagement*traject dat sociale re-integratie beoogt is een traject op maat van een individu in de aanpak van gewelddadig extremisme dat ingrijpt op meerdere levensdomeinen en werkzame factoren. Binnen een dergelijk traject zijn de facto meerdere actoren betrokken. De begeleiding omvat zowel veiligheids- als socio-preventieve begeleidingsaspecten binnen een langetermijnperspectief waarin de continuïteit van de opvolging wordt verzekerd. Gelet op het belang van de sociale context vindt het traject ook aansluiting bij de lokale realiteit van het individu en kan het steunen op de lokale partners.

Bij het opbouwen van het traject worden minstens de volgende levensdomeinen onderzocht: psychosociale begeleiding, opleiding en tewerkstelling, traumagebonden of gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg, waaronder ook de verslavingszorg, betrokkenheid en begeleiding van de sociale context en het betrekken van personen die een alternatief discours aan het gedachtegoed van gewelddadig extremisme kunnen bieden, zoals personen met een religieuze autoriteit en andere steunfiguren.

'Draaiboek DG EPI & Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, aanpak radicalisering in de gevangenis', juni 2018.

4 De visiegroep werd samengesteld uit medewerkers van de Afdeling Welzijn en Samenleving, Steunpunt Mens en Samenleving, De Rode Antraciet, het DG EPI, de Afdeling Justitiehuisen, en de academische wereld (I. Aertsen, KU Leuven).

Vertrekkende vanuit de leidende principes van de verschillende betrokken diensten werd via interviews, workshops en gezamenlijke debatten verder gewerkt aan de uitbouw van een gemeenschappelijke visie over de aanpak van radicalisering binnen de gevangnissen en over de post-penitentiare opvolging. Het resultaat is een adviesrapport dat door alle betrokken actoren wordt ondersteund en dat de insteek is geworden om eerder gemaakte samenwerkingsafspraken te verfijnen en nieuwe afspraken concreet vorm te geven. Dit met respect voor elkaars eigenheid en opdracht, binnen een veilige context, vanuit een gemeenschappelijk kader en met een gemeenschappelijk doel.

Als doelstelling wordt vooropgesteld om voor elke geradicaliseerde gedetineerde, vanaf het begin van de opsluiting en in overleg tussen de verschillende kernpartners, gecoördineerde trajecten op maat uit te werken en op te volgen, rekening houdend met de individuele noden en behoeften van de gedetineerde met een succesvolle re-integratie als einddoel. De nadruk wordt gelegd op een proactief en aanklappend beleid en een zinvolle detentie door middel van een specifiek detentieplan, gericht op het versterken van het individu (positieve identiteitsontwikkeling en toekomstplanning), *disengagement* en herstel.

Het casusoverleg, als multilateraal forum waar de verschillende kernpartners aan deelnemen, vormt de grondslag voor gezamenlijke bespreking van de detentietrajecten. Een casusoverleg wordt periodiek georganiseerd en vindt plaats in alle inrichtingen waar geradicaliseerde gedetineerden verblijven. Alle diensten die in de gevangenis actief werken met die gedetineerden, zijn op het casusoverleg aanwezig. De kernpartners maken vanuit het individuele detentieplan afspraken over de individuele casus, gebaseerd op een compleet en accuraat beeld van de problematiek en de noden van de individuele gedetineerde. Zowel penitentiare bejegening als de hulp- en dienstverlening komen aan bod, terwijl ook de link met het reclasseringsplan wordt bewaakt en de opvolging na detentie door de Afdeling Justitiehuisen. Zij sluiten in die zin ook aan op het casusoverleg drie maanden voor de toelaatbaarheidsdatum voor penitentiair verlof. Beslissingen worden zo veel mogelijk in consensus genomen.

4. HELDERE AFSPRAKEN ALS BOUWSTENEN VOOR DE TOEKOMST

De recent gemaakte samenwerkingsafspraken zullen het klimaat van participatief overleg binnen de schoot van het casusoverleg in de toekomst nog verder kunnen bevorderen. Vaste teamleden, rolafspraken en het creëren van een open, vertrouwelijke en veilige context zullen hiertoe bijdragen.

Om iedereen toe te laten een constructieve bijdrage te leveren op het casusoverleg en tegelijkertijd de professionele relatie met de gedetineerde te kunnen vrijwaren, dringen zich echter nog verdere concrete afspraken op. Het ontbreekt momenteel aan een reglementaire basis opdat kernpartners zonder hun beroepsgeheim te schenden vrijuit met elkaar kunnen spreken over de inhoudelijke elementen van een dossier. Het spreekt voor zich dat dit een belemmerende factor kan zijn in een samenwerkingsrelatie tussen de kernpartners en voor een effectieve en accurate aanpak van de problematiek en de noden van de individuele gedetineerde. Enkel een toelating van de gedetineerde via een '*informed consent*' laat momenteel toe om informatie te delen, met aandacht en respect voor de deontologische codes van de verschillende betrokken organisaties en zonder de persoonlijke bevoegdheden te buiten te gaan.

Kan artikel 458ter Sw. hier een oplossing bieden? Artikel 458ter Sw. bood in 2017 een wettelijke grondslag voor een specifieke vorm van samenwerking wanneer er sprake is van

complexe situaties waarbij de integriteit van personen of van de openbare veiligheid in het gedrang komt of dreigt te komen. Dat artikel stipuleert dat er geen sprake is van een misdrijf wanneer iemand, die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen, deze meedeelt in het kader van een overleg dat wordt georganiseerd, hetzij bij of krachtens een wet, decreet of ordonnantie, hetzij bij een met reden omklede toestemming van de Procureur des Konings. Art. 458ter Sw. toepasbaar maken op het casusoverleg zoals dat nu bestaat binnen de gevangenissen, veronderstelt dat het hier gaat om een systematische en doorgedreven samenwerking in de vorm van een overleg tussen hulpverlening en Justitie om de fysieke of psychische integriteit van de persoon of van derden te beschermen of om terroristische misdrijven of misdrijven gepleegd in het kader van een criminele organisatie te voorkomen. De toepasbaarheid van art 458ter Sw. moet nu dus verder worden bekeken alsook de manier waarop dit kan geïntegreerd worden in de methodiek en de deontologie van de verschillende diensten. Ook een wettelijke en decretale verankering is hierbij nodig.

In afwachting hiervan werden tussen het DG EPI en de Vlaamse hulp- en dienstverlening heldere afspraken gemaakt rond het delen van informatie. Die afspraken zullen worden opgenomen in een gezamenlijk afsprakenkader. Zij verduidelijken de wederzijdse verwachtingen en engagementen, en vormen een weerspiegeling van de gedeelde visie op het casusoverleg.

5. COMPLEMENTARITEIT VERSTERKEN

De Vlaamse Gemeenschap en Justitie staan vanuit de detentie samen voor de uitdaging om gewelddadige radicalisering richting terreur te voorkomen. Dit over de grenzen van de detentie heen door naadloos aansluiting te vinden bij post-penitentiaire begeleiding en opvolging. De ondertussen opgebouwde praktijkervaring en het gezamenlijke traject naar een gemeenschappelijke visie heeft eens te meer duidelijk gemaakt hoe belangrijk samenwerking en informatiedeling is tussen de Vlaamse hulp- en dienstverlening en Justitie om te komen tot een efficiënte en effectieve aanpak van gewelddadige radicalisering. Wij zijn er samen met onze partners, elk met hun eigen specialisme, methodologie en deontologie in geslaagd om de neuzen in dezelfde richting te krijgen en gemeenschappelijke doelstellingen voorop te stellen. Inzichten in rollen, referentiekaders en verwachtingen werden bijgesteld, het vertrouwen werd versterkt en de wil om vertrouwelijke informatie te delen binnen een veilige context werd bevestigd. Dat kan in de toekomst dan ook alleen maar bijkomende kansen bieden op het vlak van multidisciplinaire samenwerking en een integrale aanpak door alle ketenpartners.

De samenwerking zoals die nu voorligt, zal de komende maanden worden uitgedragen naar de verschillende diensten en medewerkers op het terrein. De uitdaging zal zijn om de verworven inzichten en engagementen te laten doorsijpelen tot bij elke medewerker, op elk niveau. Inzichten, vertrouwen en het creëren van een veilige context laten zich immers moeilijk dicteren. Ook de conclusie van de kritische en complexe oefening omtrent een gemeenschappelijke visieontwikkeling en de zoektocht naar een aangepast reglementair kader zal hierbij van cruciaal belang zijn. Dat kan immers enkel optimaal werken binnen een helder samenwerkingsakkoord, gezamenlijk afsprakenkader of wet/decreet dat gezamenlijk door de verschillende overheden naar het terrein kan worden gecommuniceerd.