

# Het Plan R

Het Actieplan Radicalisme

Voor alle overheden, diensten, personen begaan met het fenomeen van radicalisering is het lezen van deze brochure een absolute must.

Deze brochure geeft duiding over de wijze waarop de verschillende beleidsniveaus door middel van het actieplan en op basis van een ketengerichte aanpak radicaliserende entiteiten benaderen.

# Voorwoord

Het sluipende gif van de terreurbeweging IS kwam de voorbije jaren almaar dichterbij. Totdat we op 22 maart recht in ons hart werden getroffen. Het leed voor vele families is onherstelbaar.

Doch, de barbaarsheid van IS zal ons niet verslaan. Integendeel. Om de woorden aan te halen van de Franse journalist Nicolas Hénin, die 10 maanden lang door IS gegijzeld is geweest: IS vreest meer onze eenheid dan onze bommen. Hij heeft gelijk. De wrede waanzin kan het nooit overnemen van onze democratische en verlichte waarden. Tenminste, zolang we deze waarden democratisch en verlicht blijven uitdragen.

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten leveren hieraan hun bijdrage. Het lijdt geen twijfel dat zij dit, na de gebeurtenissen in onder meer Parijs en Brussel, meer dan ooit zullen blijven doen. De parlementaire onderzoekscommissie, waarvan de oprichting nog dezelfde week van de aanslagen werd beslist, biedt voor de diensten zelfs een window of opportunity, om hun werking en efficiëntie te optimaliseren.

Maar we mogen niet de fout maken alle heil te verwachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Radicalisme en extremisme tijdig in de kiem smoren vergt een totaalaanpak van alle overheden in dit land. En dát kan meteen de verdienste zijn van het door de regering (na de vrijdelde aanslagen van de zogeheten 'cel Verviers') geactualiseerde plan Radicalisme.

Sinds het eerste plan Moskeeën van 2002 is er véél geëvolueerd. Waar het eerste plan nog angstvallig geheim werd gehouden, streeft men nu maximale transparantie na, onder meer met deze brochure. En zo hoort het ook.

Het huidige plan R kan een hefboom zijn voor de geïntegreerde en integrale (ik weet het, deze woorden zijn gedemodeerd, maar blijven goed weergeven waar het om draait) aanpak van alle diensten. Dat het hier om vele diensten gaat, staat buiten kijf. Dit hoeft geen struikelblok te zijn, het kan zelfs een rijkdom zijn, als — en dit is wel een *conditio sine qua non* — alle neuzen in de spreekwoordelijke zelfde richting staan. Met andere woorden, als er eendrachtig binnen eenzelfde visie en beleid wordt samen-gewerkt.

De lokale task forces zijn het uitgelezen forum om de juiste informatie te delen. Iedereen is er intussen van overtuigd dat gerechtelijke informatie gedeeld moet kunnen worden met bestuurlijke autoriteiten, om die laatste toe te laten een aanpak op maat (aanklampend of wat dan ook) te ontwikkelen. Het is op het lokale niveau, van wijkagent over justitie-assistent tot deradicaliseringsambtenaar of leraar, om maar die te noemen, dat de radicalisering kan worden “gekanaliseerd”, zodat ze de kans niet krijgt om te ontaarden in (gewelddadig) extremisme.

Het plan R is daarom geen eindpunt, maar een beginpunt: een uitnodiging aan alle diensten om samen de handschoen op te nemen. Dat zijn we de slachtoffers van de recente aanslagen verplicht.

Ik dank allen, niet in het minst de medewerkers van het OCAD, die betrokken waren bij de totstandkoming van het huidige plan R. Ik wens iedereen veel succes bij het waarmaken van de doelstellingen van dit plan.

Paul VAN TIGCHELT  
Directeur OCAD/OCAM

# 1. Inleiding

Radicalisme en radicalisering kunnen op verschillende manieren worden benaderd. De aanpak is afhankelijk van de wijze waarop het radicalisme en de radicalisering zich in onze samenleving veruitwendigen.

*“Het Actieplan Radicalisme is een plan van aanpak dat via een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten het inperken van radicalisme en extremisme in onze samenleving als oogmerk heeft. 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.”*

*Het plan kan bijdragen tot het voeren van een knowledge en evidence-based beleid. Een degelijk beleid qua preventie en repressie kan er pas komen mits een concrete en duidelijke kennis van het fenomeen voorhanden is. Het Actieplan Radicalisme levert, door het in kaart brengen van het fenomeen en via de uitvoering van administratieve, gerechtelijke en socio-preventieve maatregelen tegen individuen en groeperingen met een radicaliserende impact op hun omgeving, een essentiële bijdrage in het welslagen van een coherente aanpak van radicalisme en extremisme.*

## Korte historiek

In de nasleep van de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, wezen de inlichtingendiensten, de toenmalige 'Antiterroristische Gemengde Groep' (AGG) en het Comité I op het groeiende gevaar van het islamitische extremisme.

In 2002 richtte het Crisiscentrum op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken twee werkgroepen op met de bedoeling over te gaan tot de uitwerking van een actieplan. Eind 2002 werd een eerste plan, het zogenaamde plan M (Moskeeën) opgemaakt.

Eind 2004 besliste het 'Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid' (MCIV) om dit plan om te vormen tot een strategische nota met aandacht voor specifieke vectoren van radicalisering en maatregelen op preventief, proactief en reactief vlak. Het 'Actieplan Radicalisme', of kortweg 'Plan R', was geboren. Een belangrijke component van dit plan was toen al de organisatie van de informatieflex tussen de diensten.

In 2006 keurde het Ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid het Actieplan Radicalisme goed en werd de Antiterroristische Gemengde Groep (AGG) aangeduid als verantwoordelijke dienst voor de uitvoering ervan. Momenteel is de coördinatie van het plan in handen van de Nationale Taskforce (NTF), onder het voorzitterschap van het Coördinatieorgaan voor de Analyse van de Dreiging (OCAD).

Na de vrijdelde aanslag in Verviers begin 2015 besliste de federale regering tot een actualisatie van het Actieplan radicalisme.

Op 14 december 2015 werd door de NVR (Nationale Veiligheidsraad) het hervormde Actieplan Radicalisme goedgekeurd.

# De krachtlijnen van het actieplan

- Het Actieplan Radicalisme ressorteert als platform onder het Coördinatieteam Inlichting en Veiligheid (CCIV).
- De finaliteit wijzigt niet: (1) vroegtijdig identificeren van radicaliserende actoren, om (2) tijdig de nodige maatregelen te kunnen nemen
- Het plan brengt alle bevoegde diensten samen in een gemeenschappelijke actie, met respect voor hun specifieke finaliteit en wettelijke bevoegdheid.
- De structuren van het Plan R worden versterkt (Lokale Taskforces en Nationale Taskforce) en dienen ook als overlegplatform voor specifieke problematieken zoals bvb de opvolging van de Foreign Terrorist Fighters (FTF).
- De functie en taken van de Nationale Taskforce en van de Lokale Taskforces worden verduidelijkt en vastgelegd. De Lokale Taskforces worden opgedeeld in een strategische en een operationele component en de connectie met de lokale bestuurlijke autoriteiten en hun socio-preventieve diensten wordt versterkt. De oprichting van een Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC) draagt tot deze sterkere connectie bij.
- Het actieplan haalt de banden tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, deelstatelijk en lokaal) aan. De ketengerichte aanpak van radicaliserende entiteiten en het nemen van preventieve, repressieve en curatieve maatregelen vereist een doorgedreven samenwerking van de federale overheid met de gemeenschappen en gewesten én met lokale autoriteiten).

- De integrale en geïntegreerde aanpak wordt versterkt door op het niveau van de Nationale Taskforce een structurele inbedding in het Plan R te verzekeren van vertegenwoordigers van:
  - de Gemeenschappen en Gewesten
  - de FOD Justitie – DG EPI
  - de FOD Bin Zaken – AD Veiligheid en Preventie
  - het Openbaar Ministerie
- De informatieflex binnen de structuren van het plan R (NTF, LTF, werkgroepen) en met de lokale autoriteiten wordt verbeterd, en dit in eerste instantie via de invoering van de dynamische databank FTF (Foreign Terrorist Fighters). In de informatieflex naar de bestuurlijke overheden wordt tevens de verbinding gelegd met socio-preventieve diensten, via de Lokale Integrale Veiligheidscellen.
- Nieuwe werkgroepen worden opgericht in functie van de nieuwe reikwijdte: de werkgroepen Preventie, FTF en Communicatie, en ad-hoc werkgroepen Haatpredikers, Asiel en Migratie en tot slot Moskeeën.
- De wijze van aanpak en opvolging (invoering van gestandaardiseerde en gepersonaliseerde maatregelen) wordt duidelijk omschreven.



# De technische aspecten

## 1. Werkdefinitie

Aangezien er in België geen wettelijke omschrijving van ‘radicalisme’ en ‘radicalisering’ bestaat, werd een eigen werkdefinitie ontwikkeld. Een werkdefinitie is nodig om begripsverwarringen te vermijden en om een gemeenschappelijke kijk te ontwikkelen op de concrete uitvoering van het actieplan.

Het begrip radicalisme omschrijven we als:

*“Het nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor de democratische rechtsorde (doel), eventueel het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die een afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect)”; of meer algemeen: “radicalisme is de bereidheid om de uiterste consequentie van een denkwijze te aanvaarden en in daden om te zetten”.*

In het actieplan wordt radicalisme benaderd vanuit het begrip radicaliseringsproces. De term ‘radicalisering’ wordt in het plan gedefinieerd als:

*“een proces waarbij een individu of groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen.” (wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst – Art 3, 15°)*

Uit de definitie van het actieplan blijkt dat het begrip radicalisering in hoofdzaak een proces is dat in grote mate de houding ten aanzien van het gebruik van geweld bepaalt. Individuen en groepen maken bij radicalisering een geleidelijke evolutie door waarbij zij radicale ideeën, opvattingen en visies overnemen of ontwikkelen. Het is een proces dat uiteindelijk tot extremisme en zelfs terrorisme kan leiden.

De gehanteerde definitie geeft aan dat het actieplan gericht is tegen alle vormen van radicalisme zoals het uiten en verspreiden van opruiende taal, fundamentalistische ideeën, racistische, anarchistische en extremistische meningen (verwoorden voor een publiek, of aanzetten ertoe). Radicale opvattingen en meningen (denken) zijn niet strafbaar, radicale handelingen (doen) die uitmonden in een vorm van onwettelijke of gewelddadige acties wel.

## 2. Finaliteit van het actieplan

Radicalisme en radicalisering kunnen op verschillende manieren worden benaderd. De aanpak is afhankelijk van de wijze waarop het radicalisme en de radicalisering zich in onze samenleving veruitwendigen. De finaliteit van het actieplan is daarom afgestemd op:

- het komen tot een 'beeldvorming' om het fenomeen in kaart te kunnen brengen en een juiste afweging te kunnen maken tussen een verstorende, preventieve en repressieve aanpak;
- het reduceren van de impact van het fenomeen

Het Actieplan kan worden gedefinieerd als volgt:

*"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."*

Het Plan R kan bijdragen tot een knowledge en evidence-based beleid. Een degelijk beleid qua preventie en repressie kan er pas komen mits een concrete en duidelijke kennis van het fenomeen voorhanden is. Door het in kaart brengen van het fenomeen en via de uitvoering van administratieve en socio-preventieve maatregelen ten aanzien van individuen en

groeperingen met een radicaliserende impact op hun omgeving, levert het actieplan Radicalisme een essentiële bijdrage aan het welslagen van een coherente aanpak van radicalisering.

### *3. Opzet en uitwerking van het actieplan*

De opzet en uitwerking van het actieplan nopen tot een gemeenschappelijke en geïntegreerde aanpak. In de praktijk wordt deze aanpak veruitwendigd in een Nationale Taskforce en verschillende werkgroepen (permanent, thematisch of ad hoc), telkens onder de leiding van een pilootdienst. Om een wisselwerking met het terrein te garanderen, werden er ook Lokale Taskforce<sup>1</sup> opgericht.

Uiteindelijk is het de bedoeling om zowel op nationaal als op lokaal niveau:

- een forum te creëren voor informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten;
- ervoor te zorgen dat deze informatie in gemeenschappelijk overleg kan worden verwerkt;
- in consensus over te gaan tot het voorstellen van gepaste maatregelen.

Bovendien dient in het kader van een integrale en geïntegreerde aanpak van het fenomeen een afstemming te gebeuren met de actieplannen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het geheel dient daarenboven te kaderen in de kadernota integrale veiligheid.

### *4. De nationale taskforce (NTF)*

De Nationale Taskforce is het strategische en beleidsmatige orgaan van het actieplan op nationaal niveau.

De Nationale Taskforce is verantwoordelijk voor het algemene beheer en de continue opvolging van het Actieplan.

---

1. Zie in dit verband GPI78 d.d. 31/01/2014.

De Nationale Taskforce komt maandelijks samen onder het voorzitterschap van het OCAD en met de deelname van de VSSE, ADIV, vertegenwoordigers van de federale en de lokale politie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Justitie - DG EPI, CFI, de FOD Binnenlandse Zaken, Dienst Vreemdelingenzaken en de ADCC.

Het Openbaar Ministerie en de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten maken sinds 15 oktober 2015 deel uit van de Nationale Taskforce, net als een vertegenwoordiger van de Algemene Directie Preventie en Veiligheid van de FOD Binnenlandse Zaken.

Elke beslissing binnen de Nationale Taskforce wordt genomen op basis van het unanimitieitsprincipe.

De hiërarchische band tussen de Nationale Taskforce, de Lokale Taskforces en de werkgroepen is er één van coördinatie en verloopt met respect voor de eigenheid van de deelnemende diensten en hun interne werking.

De Nationale Taskforce legt verantwoording af aan het Coördinatiecomité voor Inlichting en Veiligheid en het Strategisch Comité voor Inlichting en Veiligheid. In deze optiek staat de Nationale Taskforce in voor de opmaak van een jaarverslag rond de werkzaamheden van de verschillende werkgroepen. Bovendien zal de Nationale Taskforce instaan voor de transit van alle voorstellen en/of aanpassingen die in het kader van dit plan een politieke bekrachtiging vereisen.

## *5. De werkgroepen*

De Nationale Taskforce bepaalt welke werkgroepen er worden opgestart, welke er worden behouden en welke er worden opgeheven. Voor elke werkgroep wordt een pilootdienst aangewezen die alle relevante partners samenbrengt om de vooropgestelde opdrachten uit te voeren.

Het actiedomein van een werkgroep heeft betrekking op bepaalde fenomenen, tendensen of problematieken. Zo werken de permanente werkgroepen rond de problematiek van radicalisering op het internet, in gevangenissen en op radio en TV, alsook rond preventie. De thematische werkgroepen behandelen fenomenen zoals salafisme, rechtsextremisme, linksextremisme en tendensen in Klein-Azië en de Noord-Kaukasus. De ad hoc werkgroepen Predikers, Moskeeën en Asiel en Migratie werken rond problematische radicalisering in elk van deze domeinen. De werkgroep Foreign Terrorist Fighters tot slot, werd georganiseerd in het kader van de omzendbrief van 21 augustus 2015.

Het doel van de werkgroepen is enerzijds om te komen tot een constante samenwerking en anderzijds een specifieke knowhow met betrekking tot een specifieke vector van radicalisering.

De werkgroepen maken jaarlijks een vooruitgangsrapport op over de inhoud van de samenwerking, over de evolutie van de werkzaamheden, de evaluatie van de maatregelen en over de voorstellen om radicalisering te reduceren.

Permanents	Thematisch	Omzendbrief	Ad hoc
gevangenissen	salafisme	FTF	bvb predikers
radio/TV	extreemrechts		asiel & migratie
preventie	extreemlinks		
communicatie	Klein-Azië		
	Noord-Kaukasus		

Het is de bedoeling dat is functie van de vastgestelde maatschappelijke realiteit en het ontwikkelde beeld aangaande radicalisme, er flexibel kan worden gewerkt rond een bepaalde thematiek.

## 6. De lokale taskforces - LTF's

Om de wisselwerking met het lokale niveau te bewerkstelligen, en te garanderen, werden er Lokale Taskforces ingericht.

De Lokale Taskforces zijn beleidsmatige en operationele overlegplatformen voor onder meer politie- en inlichtingendiensten binnen een geografisch afgebakende zone: beleidsmatig op arrondissementeel niveau en operationeel op (boven)lokaal niveau. Zij verzekeren de opvolging van radicaliserende individuen en groeperingen op lokaal niveau en stellen maatregelen voor om de impact van deze individuen en groepen te reduceren. Daarbij houden zij rekening met de richtlijnen en prioriteiten van de Nationale Taskforce.

Het doel van de Lokale Taskforces is om:

- informatie, inlichtingen en analyses uit te wisselen en te bespreken;
- de plannen voor de inwinning van informatie en concrete informatie-activiteiten van de verschillende diensten op elkaar af te stemmen en toe te zien op de uitvoering ervan, met inbegrip van voorstellen tot opname in of schrapping uit de Joint Information Box (zie infra);
- de prioritair te volgen entiteiten binnen de omschrijving vast te leggen;
- ondersteuning te bieden aan niet-gespecialiseerde eerstelijnsmedewerkers van de politie die geconfronteerd worden met mogelijke tekenen van radicalisering;
- preventieve en verstorende maatregelen voor te stellen en aan te sturen;
- structurele en/of punctuele contacten te onderhouden met de lokale overheden en hun diensten.

De Lokale Taskforces worden ook als overlegplatform gebruikt voor de opvolging van de Foreign Terrorist Fighters.

Er wordt daarbij over gewaakt dat de prospectieve aandacht voor radicalisering niet verdrongen wordt door de louter reactieve opvolging van gekende personen of organisaties.

## *7. De lokale integrale veiligheidscel (LIVC)*

Teneinde ten volle de uitwerking van het actieplan te kunnen bewerkstelligen en de samenhang, de coherentie tussen de preventieve, repressieve en nazorg acties en/of maatregelen te realiseren, is er nood aan een lokaal gemeentelijk overlegplatform. Bij monde van de omzendbrief van 21 augustus 2015 wordt gevraagd aan de burgemeesters tot oprichting van een 'lokale integrale veiligheidscel'. Het is op dit overlegplatform dat de informatie-uitwisseling tussen de sociale- en preventiediensten, de LTF en de bestuurlijke autoriteiten moet plaatsvinden.

## *8. De joint information box (JIB)*

De Joint Information Box is een elektronisch werkbestand waarin de prioritair op te volgen radicaliserende individuen en groeperingen worden opgenomen. De Nationale Taskforce beslist in consensus over opname in of verwijdering uit de Joint Information Box.

De finaliteit van de Joint Information Box bestaat erin om:

- Kwantitatieve en kwalitatieve trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken;
- Informatie-uitwisseling en kennisvergaring met betrekking tot de opgenomen entiteiten te optimaliseren;
- Analyse van de verzamelde informatie over de radicaliserende en radicale entiteiten mogelijk te maken;
- De fenomenen van radicalisering in kaart te brengen;
- De ondernomen acties en maatregelen met betrekking tot de opgenomen entiteiten te beheren en een overzicht van de geboekte resultaten te bieden.

## *9. De databank foreign terrorist fighters*

In het kader van de concrete opvolging van de Foreign Terrorist Fighters (FTF) wordt een dynamische databank opgericht met geïndividualiseerde fiches per FTF.

Deze fiches zullen toelaten om alle informatie in realtime ter beschikking te stellen van de diensten. Elke dienst, ook op lokaal niveau, kan zelf nieuwe informatie toevoegen en de fiches raadplegen.

## *10. De maatregelen*

Om de radicaliserende invloed van entiteiten die binnen het actieplan worden geïdentificeerd te kunnen stoppen, worden er ook concrete maatregelen uitgewerkt.

Deze maatregelen richten zich niet enkel op het repressieve, maar ook op verstoring en op preventie.

Verstorende en preventieve maatregelen zijn in hoofdzaak bedoeld om maximaal te voorkomen dat de entiteiten andere individuen of groepen radicaliseren; repressieve maatregelen zijn eerder gericht op het sanctioneren van administratieve of gerechtelijke overtredingen. De maatregelen dragen bij tot het concretiseren van de objectieven van het actieplan.



## 11. De communicatiestrategie

De huidige strategie bepaalt de externe communicatie van de Belgische overheden over mogelijke 'trigger events' en over het actieplan Radicalisme.

Voor de dagdagelijkse externe communicatie duidt de communicatiestrategie 'actieplan Radicalisme' het OCAD aan als referentieorgaan. Deze wijze van organiseren wil helemaal niet zeggen dat de andere betrokken overheden niet mogen of kunnen communiceren over het actieplan. De huidige strategie heeft integendeel net als doelstelling de externe communicatie van alle diensten over het onderwerp te harmoniseren.

Zodra het OCAD een trigger event heeft geïdentificeerd wordt er door het Crisiscentrum een communicatielijntje uitgewerkt. Dit concept werd al verschillende keren toegepast, onder meer bij het uitkomen van de films 'The Innocence of Muslims' en 'The Innocent Prophet', bij de cartoons van Charlie Hebdo,...

In de schoot van het actieplan wordt gewerkt aan een communicatiestrategie in overeenstemming met de werkzaamheden rond counternarrative van de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten.



# Nabeschooving

In het kader van de uitwerking en de opzet van dit actieplan wensen we onze bijzondere dank uit te drukken aan:

- Het openbaar ministerie
- De Veiligheid van de Staat
- De Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid
- De Federale en de Lokale Politie
- FOD Buitenlandse Zaken
- FOD Binnenlandse Zaken
  - AD Veiligheid en Preventie
  - Dienst Vreemdelingenzaken
  - AD Crisiscentrum
- FOD Justitie
  - DG EPI
- CFI
- De Vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en Gewesten

Voor alle overheden, diensten, personen begaan met het fenomeen van radicalisering is het lezen van deze brochure een absolute must.

Deze brochure geeft duiding over de wijze waarop de verschillende beleidsniveaus door middel van het actieplan en op basis van een ketengerichte aanpak radicaliserende entiteiten benaderen.

Voor bijkomende informatie – bestelling van onderhavige brochure kan u contact opnemen met de diensten van het OCAD.

Te bereiken: Wetstraat 22 B - 1000 Brussel +32 (0) 2 / 238.56.11