De Belgische gecoördineerde analyse van de dreiging, van de actie en van de informatieflux: van AGG over OCAD naar (de toekomst van) het 'Actieplan Radicalisme'[1]

Matthias Van Hoey[a]

Panopticon, 41 (3), 266-297
© 2020 Maklu | ISSN 0771-1409 | Mei 2020

[a] Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD), *Outreach,* historicus.

Belgium's coordinated analysis of threat, action and informationflux: from AMG over CUTA to (the future) of the 'Action Plan against Radicalism'
Belgium's federal 'Action Plan against Radicalism' has been in vigour for over a decade. This encompassing preventive-antiterrorist strategy changed a lot since its definite conception in 2006. Before even trying to understand how it has changed (in future research), one must ask the difficult question what it is and how it functions within the broader Belgian executive. Emphasising a long historic process of cumulative yet separate efforts (from an evolutionary-historical perspective) to curb problems relating to having no immediate response to combat terrorism, allows us to discover why and how the current system works and yet remains incredibly complex. Entities like the 'Coordination Unit for Threat Analysis' (CUTA) were built on remnants from previous models like the former 'Antiterrorist Mixed Group' (AMG) and support the Action Plan today.

Keywords: AMG, CUTA, the Action Plan against Radicalism.
Kernwoorden: AGG, OCAD, het Actieplan Radicalisme.

1. Inleiding

De uitvoerende structuren van de Belgische staat staan in eigen land vaak bekend (al dan niet terecht) voor hun bijna ondoorzichtige complexiteit. De vraag wie nu precies bevoegd is waarvoor, wordt dagelijks wellicht meermaals gesteld, zowel door beleidsmakers als tussen overheidsinstanties onderling. Ook de Belgische politie- en veiligheidsdiensten – die zich onder andere bezighouden met het bestuderen en het aanpakken van terrorisme en

1 Ik zou graag alle collega's uitvoerig willen bedanken die geholpen hebben bij de totstandkoming van dit artikel. Meer bepaald (alfabetisch): Astrid Boelaert, Dominique, Erwin, Gert Vercauteren, Louise Janssens, Paul Van Tigchelt, Sofie Decoster, Violet en anderen. Tevens zou ik graag al mijn collega's bedanken voor de fijne samenwerking op de dienst en voor hun uitstekend humeur, iedere dag opnieuw. Ik zou ook mijn dank willen uitspreken aan alle getuigen die ik voor het 'boek' heb gehoord en aan alle anderen die me geholpen hebben. Zonder jullie allemaal zou dit artikel nooit geworden zijn wat het is.

extremisme incluis het radicaliseringsproces (het onderwerp van dit themanummer) – ontsnappen daar niet aan. Ze werden doorheen de recente geschiedenis zelfs almaar vaker geconfronteerd met die uitdagender wordende realiteit.

Complexe dreigingen zoals terrorisme of internationale georganiseerde misdaad hebben immers lak aan de nuances van de vaak 19de-eeuwse ideaaltypische bevoegdheidsgrenzen van het oude Belgische veiligheidsbestel (Fijnaut, 1995) – '1.0' als het ware om het in ICT-begrippen uit te drukken. De geleidelijke opkomst van dergelijke laat-20ste en vroeg-21ste-eeuwse veiligheidsuitdagingen maakte, samen met een cumulatief toenemende complexheid van het Belgische staatsbestel, zo al sinds de jaren '60 en '70 het vraagstuk over samenwerking en over bevoegdheidsverdelingen tussen de Belgische veiligheidsdiensten (en hun personeelsleden) almaar prangender (Algemeen Commando van de Rijkswacht, 1980; "Consensusnota", 1996, Fadil & Jaminé, 2019; Fijnaut, 1995; Scraeyen, 2016).

Welke structurele oplossingen zijn er gevonden sinds het ontstaan van de bezorgdheden omtrent het complexe fenomeen van terrorisme (De Baets, 2005; De Graaf, 2017; Peeters & Segers, 2005; Schmid, 1983, 2011; Scraeyen, 2016) incluis het radicaliseringsproces vanaf de jaren '70 om dat inherent moeilijk vatbare fenomeen aan te kunnen pakken met het klassieke, versnipperde veiligheidsbestel als uitgangspunt? Hoe kunnen we die structurele oplossingen beter begrijpen, analyseren en catalogiseren opdat toekomstig onderzoek ze diepgaander met elkaar kan vergelijken? Waarom is het geheel zo complex? Hoe passen meer concreet het 'Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse' (OCAD) en het federale 'Actieplan Radicalisme' (Plan R) daarin als structurele oplossingen?

Het bestaande Belgische onderzoek naar de steeds evoluerende bestrijding van terrorisme in België is er tot nu toe nog niet in geslaagd om een vattend overzichtsantwoord te formuleren op die vragen. Dat is natuurlijk omdat het fenomeen zelf zeer recent is maar ook omdat de al bestaande onderzoeken in die richting tot nu toe ofwel: (1) beperkt blijven in gekozen onderzoeksthema (D'Hondt, Lever, Oosterlinck, & Sarens, 2019: 87-91); (2) schetsend of inleidend zijn (Bos, 2019: 13-18; Bruneau, de Castro Garcia, & Matei, 2017; Delval, 2015: 13-18); (3) louter gericht zijn op het wetgevend kader (Pieters, 2007; Van Laethem, 2007); (4) synchronistisch of presentistisch zijn (Delhaise, 2019; Fransen & Kerkhofs, 2018); (5) soms verkeerde gevolgtrekkingen maken (Comité T, 2020: 31-36; Fadil & Jaminé, 2019: 26-27; Vander Velpen, 1986: 73, 83-87); of (6) sensationalistisch zijn (Bové, 2015).

Die cumulatieve gebreken van het academische *corpus* in België met betrekking tot het veiligheidsbestel in het kader van terrorismebestrijding zijn *a priori* niet te wijten aan de wetenschappelijke kwaliteiten van de onderzoekers zelf. De grootste uitdaging die tot dergelijke tekortkomingen leidt, is vooral de moeilijke bronnensituatie waarmee zij onvermijdelijk maar om voor de hand liggende redenen moeten werken (cfr. Cartuyvels, Ponsaers, & Van Outrive, 1991: 12).

Onze kijk op wat er achter 'de waas van geheimzinnigheid' ("Journalisten verbolgen", 1982) gebeurt en gebeurde, dient omwille van de wettelijk en deontologisch strikt geregelde omgang met veiligheidsmateriaal (geschreven en menselijk) beperkt te blijven ("Wet classificatie", 1998). Dat geldt trouwens ook voor wie zelf achter de schermen operationeel is. Het is dus iets wat zeker en vast ook voor dit artikel van toepassing is (Van Acker, 2015).

Dat voor verschillende *privacy*- en veiligheidsredenen logische gebrek aan transparantie hoeft in essentie niet te veranderen. Evenmin dient het een onoverkomelijke barrière te zijn voor onderzoek. Mits een wederzijds begrip van én respect voor de omgang met de unieke bronnensituatie, is er in België ruimte voor verbetering (Bové, 2015; Kalajzic, 2015, Van Acker, 2015). Men dient zich er desondanks steevast van bewust te zijn (als onderzoeker, lezer of ambtenaar) dat men buiten en binnen de waas van geheimzinnigheid nooit een volledig zicht heeft op wat er al dan niet echt plaatsvindt; wat steeds een mate van intellectuele bescheidenheid voorschrijft.

Dit stuk is geïnspireerd op een lopend onderzoek naar de geschiedenis van het OCAD uitgevoerd door dezelfde auteur.[2] Het stuk hier poogt daarom in de mate van het mogelijke om, net als sommige oudere publicaties uit de diensten zelf,[3] transparant een deels theoretiserende, wezenlijke overzichtsbijdrage te leveren aan de korte geschiedenis van de unieke aard van bestuurlijke terrorismebestrijding in België ("Folder Plan R", 2016), ter ondersteuning en ter instructie van het huidige *corpus*. Deze bijdrage zal daartoe zowel een historische schets maken van de ontwikkeling van bepaalde oplossingen alsook proberen te verklaren hoe de huidige bestuurlijke samenwerkingsstructuren geworden zijn wat ze zijn en waarom dat zo is.

Eerst zal daartoe ter analytische ondersteuning een gepast theoretisch kader uitgewerkt worden. Vervolgens zal in twee stappen in grote lijnen de ontwikkeling besproken worden van bestuurlijke samenwerking in België omtrent terrorismebestrijding sinds de jaren '70. De analytische focus ligt daarbij voornamelijk op de ontwikkeling van het geheel en dus niet op de geschiedenis van het OCAD als dienst *sui generis* (dat gebeurt in het al vermelde, andere onderzoek). Dit artikel wordt ten slotte afgesloten met een diepgaandere bespreking van de aard en van de structuur van het steeds groeiende Plan R.

In deze bijdrage zal overigens louter de bestuurlijke kant van het verhaal van samenwerking bij terrorismebestrijding besproken worden. De eveneens rijke geschiedenis van coördinatie en coöperatie voor de justitiële aanpak van terrorisme in België, die voor België in de jaren '80 begon met de *ad hoc* aanstelling van een nationale magistraat (Schotsaert & Van Linthout, 2018; Vander Velpen, 1986; Van Hoey, 2021), zal hier dus niet behandeld worden, hoewel ook dergelijk onderzoek op termijn meer dan wenselijk is. Twee recente, uitvoerige en zeer diepgravende publicaties van Larcier over de gerechtelijke aanpak van terrorisme in België besteedden bijvoorbeeld geen aandacht aan het (*de facto*) allereerste terrorismeproces in België: dat van de '*Cellules Communistes Combattantes*' (CCC) (Elhaise, 2019; Fransen & Kerkhofs, 2018; Schotsaert & Van Linthout, 2018). Analyses van dat proces zouden echter zeer interessant zijn.

In dit artikel zal, tot slot, evenmin ingegaan worden op de geschiedenis van pogingen om de soms conflicterende finaliteiten tussen het bestuurlijke en het justitiële veld omtrent het thema van terrorismebestrijding met elkaar te verzoenen (de Graaf, 2010; Delval, 2015; D'Hondt, et al., 2019; "Folder Plan R", 2016; "Omzendbrief TF en HP", 2018). Ook die onderzoekspiste verdient niettemin een eigen, serieuze uitwerking op termijn aangezien de vraag op zich wel degelijk pertinent is.

2. Het theoretische kader

In dit eerste theoretische deel zullen er kort enkele analytische bouwstenen aangereikt worden om het historische verhaal in de komende drie delen beter te kunnen begrijpen. Die bouwstenen moeten, hoewel ze relatief blijven, een mate van abstraheerbaarheid mogelijk maken zodat andere, toekomstige onderzoeken zich ofwel aan het historisch verhaal van dit artikel kunnen koppelen ofwel zich ertegen kunnen afzetten.

Met het begrip 'veiligheidsdiensten' wordt in dit artikel verwezen naar de diensten zelf (zowel politiediensten als inlichtingendiensten en aanverwanten). Met het begrip 'veiligheidsbestel' wordt dan weer verwezen naar diezelfde diensten én naar hun onderlinge verhoudingen en interacties (zowel wettelijk of reglementair als reëel in de praktijk).

Het 'veiligheidsbestel 1.0' is voor dit artikel het traditionele veiligheidsbestel zoals het in de vroege jaren '70 bestond. In computertermen uitgedrukt, kan een bestel 1.0 ofwel vol-

2 Het resultaat van dat onderzoek wordt in 2021 verwacht.
3 Zie de referentielijst.

ledig en grondig herzien worden naar een bestel 2.0 of kan het via *patches* opgeknapt en aangepast worden. Dan behoudt men de originele versie en noemt men de kleinschalige aanpassingen '1.1', '1.2', '1.3', etc. Een soortgelijke beschrijvingswijze zal in dit artikel gehanteerd worden om de staat van het veiligheidsbestel op een gegeven moment bij benadering algemeen te vatten. Met betrekking tot terrorismebestrijding is het traditionele Belgische veiligheidsbestel altijd behouden geweest (met uitzondering van de politiehervorming). Het is dus enkel opgeknapt en aangepast hoewel de vraag naar diepgaandere hervormingen niet verdwenen is (D'Hondt, et al., 2019). Die evolutie met betrekking tot bestuurlijke terrorismebestrijding zal dus in deze bijdrage gereconstrueerd worden.

Diensten voeren functies uit in het veiligheidsbestel. Functies zijn de uitvoering van specifieke taken om een bepaald subdoel te bereiken voor België afhankelijk van de noden van de uitvoerende instantie. Functies zijn apart te beschouwen van diensten en kunnen dus ook apart beschreven worden (Cartuyvels, et al., 1991). De concrete organisatie van alle functies en diensten in zijn totaal, interacties inbegrepen, vormt een concreet veiligheidsbestel.

'Extra functies' (*patches* om het in ICT-termen uit te drukken, zie hieronder) voegen inwendig nieuwe zaken toe aan het bestaande bestel in plaats van grootschalige hervormingen. De manier hoe die functies georganiseerd worden en zich verhouden tot zowel elkaar als tot de bestaande diensten, bepaalt in grote lijnen met wat voor type veiligheidsbestel men concreet te maken heeft. Ze veranderen immers inwendig en vaak geleidelijk de verhoudingen binnen een veiligheidsbestel, waardoor ook dat bestel zelf in zijn geheel gaat veranderen en met betrekking tot België historisch althans van 1.0 naar 1.1, 1.2 en tot slot 1.3 gaat (de vertelstructuur van de volgende stukken van dit artikel).

In dit artikel worden er holistisch drie types van aangepaste veiligheidsbestellen onderscheiden: 'virtuele diensten', totale hervormingen en 'mechanische (veiligheids)ketens'. Wat die veiligheidsbesteltypes zijn en hoe ze zich tot elkaar verhouden in het verhaal van bestuurlijke terrorismebestrijding, zal doorheen dit artikel besproken worden zodra ze in het verhaal aan bod komen.

Diensten als reductieve concepten

Om het ontstaan van bovenstaande drie holistische veiligheidsbesteltypes te kunnen begrijpen ten aanzien van het structurele startpunt van het verouderd veiligheidsbestel 1.0 omtrent terrorismebestrijding, dient er wel eerst even theoretisch stilgestaan te worden bij de vraag waarom er überhaupt structurele aanpassingen nodig waren aan het veiligheidsbestel. Dat zonder in te gaan op de oorsprong van de versnippering van Belgiës veiligheidsbestel zelf. Waarom is samenwerking in het kader van terrorismebestrijding überhaupt een belangrijk kernwoord geworden ("Folder Plan R", 2016; Persson, 2013; "POC: derde tussentijdsverslag", 2017)? Waarom konden de diensten hun bevoegdheden niet simpelweg uitbreiden? Waarom konden ze eveneens niet 'gewoon' samenwerken omtrent 'nieuwe' dreigingen zoals terrorisme?

In eerste instantie komt dat omdat de aanpak van bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen (bijvoorbeeld terrorisme of bepaalde vormen van georganiseerde misdaad of 'hybride' dreigingen) per definitie niet tot de finaliteiten van de bestaande diensten behoren. Dat wil zeggen dat de klassieke diensten derhalve *in se* niet de plicht hebben om proactief omtrent dergelijke fenomenen alleen of samen te werken; laat staan om een beeld van die bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen te vormen voor zichzelf, voor elkaar of voor de politiek, die ze tot actie kan aanzetten, terwijl de dreigingsvorm dat wel vereist.

De afhandeling van dergelijke dreigingen kan reactief in principe ook niet aan één dienst toevertrouwd worden. Ofwel omdat die afhandeling meerdere benaderingen vergt, geijkt en gegroeid in de unieke omgevingen van afzonderlijke diensten (Boelaert, Thys, &

Van Hoey, 2020); ofwel omdat het diep gewortelde conceptuele verschillen overschrijdt tussen centraal of gedeconcentreerd, nationaal of lokaal, bestuurlijk of gerechtelijk, politioneel of militair.

In de praktijk ligt dat ook nog eens moeilijk om typisch menselijke (machts)evenwichten (Fijnaut, 1995; Persson, 2013; "POC: derde tussentijdsverslag", 2017; Van Hoey, 2021). Samenwerking is dus nodig aangezien de keuze voor grotere hervormingen vaak gewoon zeer moeilijk lag.

In tweede instantie komt dat omdat diensten niet 'als dusdanig' bestaan als 'kennis-hebbende-gehelen'. Ze zijn veeleer, net zoals de dreigingen die ze bestrijden, een analytische stempel die gedrukt wordt op een complex geheel van (geformaliseerde) interacties tussen autonome individuen in concrete sociale netwerken en fysieke ruimtes binnen een breder statelijk en maatschappelijk historisch bestel.

Dat nuanceverschil lijkt op het eerste gezicht misschien onbelangrijk of nodeloos complex, maar het heeft in de praktijk wel grote gevolgen voor de veiligheid van ons land ten aanzien van bevoegdheidsoverschrijdende zaken. Het verklaart samen met het lang ontbreken van een duidelijk en degelijk wettelijk kader reële uitdagingen zoals clanvorming, rivaliteit (intern of tussen diensten onderling) en stokkende informatiedoorstroming (alweer intern of tussen diensten onderling) (Van Hoey, 2021). Dat zijn obstakels die omwille van de onderliggende realiteit van dat 'caleidoscopisch netwerk' van interpersoonlijke relaties (Van Hoey, 2017) aangepakt dienden te worden en waar men rekening mee moet houden.

Men zou in theorie dus kunnen stellen dat de traditionele diensten gewoon moeten samenwerken als de nieuwe dreigingssituatie dat vereist, maar in de praktijk is dat omwille van bovenstaande redenen allesbehalve eenvoudig (D'Hondt, et al., 2019; Fijnaut, 2004; Persson, 2013; Scraeyen, 2016). De politie kan immers niet even met de 'Veiligheid van de Staat' (VSSE) gaan praten, info delen en overleggen, aangezien ze geen kennishebbende subjecten zijn. Het zijn altijd mensen, onderhevig aan psychologische en antropologische realiteiten, uit delen of secties van die diensten, die samen aan tafel moeten zitten, niet de diensten zelf. Het zijn eveneens die mensen die op een gegeven moment de nood moeten inzien dat samenkomen nuttig is.

Die afzonderlijk handelende actoren hebben daarvoor in de praktijk structureel altijd extra steun nodig. Op zijn minst: (1) een locatie; (2) een helder mandaat; met (3) een voor iedereen toegankelijk en duidelijk gedeeld kader; alsook (4) structuren om te delen; (5) kennis van elkaar; (6) onderling vertrouwen; en (7) een besef van de uiteindelijke waarde van het aanvullen van elkaars concrete noden (D'Hondt, et al., 2019). Samenwerking moet voor mensen dus altijd georganiseerd worden in een duidelijk en dwingend, hard kader. Dat kan dan zachtere noodzaken (puntjes vijf, zes en zeven) dialectisch stimuleren.

Gezien de *de facto* versnipperde toestand van het veiligheidsbestel 1.0 was er met betrekking tot terrorismebestrijding vanaf de jaren '70 ofwel een grote hervorming nodig ofwel samenwerking. Men koos voor dat laatste, maar men diende die keuze dus wel eerst te organiseren. Dat gebeurde echter slechts geleidelijk, vooral vanaf de jaren '80, via de invoering van nieuwe 'extra functies'. Die extra functies moesten samenwerking organiseren opdat mensen uit diensten met elkaar informatie konden delen en overleggen. Welke extra functies bestaan er? Meer concreet: welke zijn er ontstaan om samenwerking te organiseren?

De organisatie van samenwerking: extra functies

Extra functies – zoals ze in dit artikel als analytisch hulpmiddel voorgesteld worden – zijn kleine, inwendige toevoegingen aan het bestaande veiligheidsbestel van bepaalde opdrachten voor het bestel. Ze moeten als *patches* pragmatisch het behoud van het klassieke Bel-

gische veiligheidsbestel 1.0 mogelijk maken ten aanzien van een steeds veranderend dreigingslandschap.[4] Soms zijn ze bewust ingevoerd in een groter plan, soms gewoon apart.

De precieze aard van de organisatie van die functies bepaalt analytisch of we vormelijk, voor het heersende veiligheidsbestel, holistisch te maken hebben met een: (1) virtuele dienst; (2) een totale hervorming; of (3) een mechanische veiligheidsketen (zie verder).

Er zijn ruwweg twee types van extra functies te onderscheiden die in het Belgische veiligheidsbestel doorheen de tijd zijn ontstaan en die bijdragen aan het complexe, evolutionaire lappendeken dat het vandaag de dag is: 'normale' en 'bijzondere extra functies'. Het verschil tussen die twee zit hem in wat hun precieze verhouding tot de vorm van het heersende veiligheidsbestel is.

Normale extra functies

Normale extra functies zijn unieke en concrete opdrachten die simpelweg niet eerder uitgevoerd werden. Het zijn rechtstreekse antwoorden op concrete nieuwe problematieken. Ze voegen ter aanvulling iets nieuws aan het geheel toe maar veranderen evenwel elk apart in wezen niets aan de vorm van het heersende veiligheidsbestel. Als *patches* kunnen ze wel cumulatief voor geleidelijke verandering zorgen, een beetje zoals bij evolutietheorie.

Soms kan de organisatie van dergelijke extra functies binnen de muren van bestaande organisaties vallen (wat bijvoorbeeld het geval was met de 'Groep Diane',[5] zie verder) maar vaak, vanaf de jaren '80 en '90, werd hun uitvoering in nieuwe, pseudo-onafhankelijke diensten georganiseerd. Een voorbeeld daarvan is het 'Centrum voor Financiële Informatieverwerking' (CFI).

Zo kunnen alle bestaande eerstelijns- en tweedelijnsdiensten er gemakkelijker mee interageren want er is een mate van institutionele neutraliteit, worden bestaande politieke of bureaucratische machtsevenwichten niet verstoord en dient de extra functie zich niet te conformeren aan de unieke geplogenheden van een moederdienst. Het hele bestel wordt wel een stuk onoverzichtelijker indien er geen overkoepelende structuur bestaat op tweede- of derdelijnsniveau die ze intelligent, veelzijdig kan bundelen. Het personeel van zo een onafhankelijke dienst is overigens ook minder ingebed in de sociale hiërarchie van bestaande diensten, wat opnieuw tot samenwerkingsproblemen kan leiden (Persson, 2013).

Bijzondere extra functies

Het tweede type van extra functies – bijzondere extra functies – betreft functies die als doelstelling het verbeteren hebben van onderlinge interacties tussen de bestaande diensten. Bijzondere extra functies zijn eigenlijk gewoon een speciaal 'reflexief' subtype van normale extra functies. Ze veranderen wel meteen iets aan de vorm van het heersende veiligheidsbestel. Er zijn twee subtypes van bijzondere extra functies te onderscheiden:

(1) 'Interne extra functies' hebben uitsluitend het vormelijk verbeteren of het vormelijk ondersteunen van samenwerking binnen (dat wil zeggen 'intern') het veiligheidsbestel als opzet. Ze gaan de bevoegdheidsoverschrijdende dreiging waarvoor er samenwerking vereist is, niet zelf bestrijden. Ze vinden meestal, maar niet altijd, plaats in het kader van een overkoepelende strategie die ze ondersteunen.

    De 'coördinatie van de informatieflux' is een abstract voorbeeld van een interne extra functie. Een ander voorbeeld is de 'coördinatie van de actie'. Niet de faciliterende infor-

4 Vergelijk met: D'Hondt, et al., 2019.

5 België politioneel-militaire contraguerilla-eenheid. Het hedendaagse DSU. Zo een capaciteit bestond niet voor 1972 en die functie werd dus gewoon toegevoegd aan een al bestaande dienst.

matiedeelplatformen of gestructureerde coördinatievergaderingen zelf pakken dan wezenlijk via actie de dreiging aan maar wel de diensten die erin samengebracht worden. Die platformen of vergaderingen zijn voor mensen uit aparte diensten wel nodig en moeten dus als functie ook georganiseerd worden. Ze hebben bijgevolg een extra bevoegdheidsoverschrijdende functie die er anders niet is.

(2) 'Supplementaire extra functies' zijn concrete bevoegdheidsoverschrijdende opdrachten die uitsluitend uitgevoerd kunnen worden op basis van de werking of de productie van het bestaande veiligheidsbestel zelf. Ze vullen het bestel op basis van die al bestaande productie aan, brengen als product iets nieuws, extra en zijn dus inhoudelijk 'supplementair' (wat bij interne extra functies niet het geval is).
Een abstract voorbeeld is de 'gecoördineerde analyse van de dreiging' die bijvoorbeeld via de dreigingsevaluaties van het OCAD gebeurt op basis van de bestaande kennisproductie binnen het bestel. In tegenstelling tot de coördinatie van de actie, voeren de eerstelijnsdiensten die opdracht niet zelf uit maar doet het OCAD dat als *fusion centre*. Daarom is die functie 'supplementair', terwijl een institutioneel georganiseerde verbeterde informatieflux – die de diensten enkel zou toelaten om zelf beter aan dreigingsevaluaties te doen – 'intern' zou blijven, aangezien ze niets supplementair zou toevoegen aan het geheel.

Ook voor bijzondere extra functies geldt de regel dat de uitvoering ervan in onafhankelijke organen kan gebeuren, zoals het OCAD, of in al bestaande diensten (cfr. Persson, 2013). Dat laatste is bijvoorbeeld het geval voor de '*Belgian Passenger Information Unit*' (BelPIU) onder het 'Crisiscentrum'. BelPIU brengt daar als *fusion centre* bestaande informatie over passagiersgegevens in België samen. Het laat de analyse van die gegevens evenwel grotendeels over aan de eerstelijnsdiensten zelf en is dus als *fusion centre* slechts in beperkte mate 'supplementair'.

Coördinatie

De coördinatie (1) van de informatieflux, (2) van de analyse en (3) van de actie – termen die al min of meer in bronnenmateriaal uit de jaren '70 en '80 voorkomen (Van Hoey, 2021) – zijn drie concrete (maar nog steeds theoretische) voorbeelden van bijzondere extra functies die in België zijn ontstaan voor bestuurlijke terrorismebestrijding (Delval, 2015).

Die drie coördinatiefuncties moesten omwille van de 'menselijke' (caleidoscopische) realiteit van de Belgische staatsvorm op verschillende niveaus (nationaal of lokaal) en 'momenten in de tijd' (tussen crisis, normale tijd of lange termijn) uitgevoerd worden om noodzakelijke samenwerking (Fijnaut, 2004) voor terrorismebestrijding mogelijk te maken tussen alle bevoegde instanties zonder het bestaande bestel volledig te hervormen.

Het is belangrijk om te onthouden dat bijzondere extra functies altijd uitgevoerd moeten worden door een dienst of door een entiteit. De geschiedenis van de impliciete uitvoering van die extra functies gaat derhalve nauw samen met de geschiedenis van de langzame, verkennende installatie of van 'fysieke' diensten of organisatorische eenheden met fysieke bureaus en personeel of van specifieke samenwerkingsstructuren, om de uitvoering van die functies mogelijk te maken. Die geschiedenissen zijn, zoals nog gezien zal worden, wel niet hetzelfde.

Een eerdere en voor ons hier interessantere institutionele kentering binnen de Belgische veiligheidswereld, dan bijvoorbeeld de politiehervorming, om de hindernissen van de ingewikkelde oude Belgische staatsstructuur te overkomen, is dus precies het *ad hoc* ontstaan van verscheidene coördinerende diensten en raden sinds het midden van de jaren '80. Die

voeren bovenstaande coördinatiefuncties nu deels uit. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn:

(1) Het Crisiscentrum ofwel de 'Algemene Directie Crisiscentrum', tot juni 2019 afgekort als ADCC, nu tot NCCN, wat voor 'Nationaal Crisiscentrum – *Centre de Crise National*' staat. In het in de jaren '80 opgerichte NCCN wordt nationaal onder andere 'gecoördineerde actie' op korte termijn bepaald ten aanzien van plotse manifestaties van dreigingen (crisissen).
(2) Het 'Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse' (OCAD). Dat voert de 'coördinatie' uit van de in meerdere diensten geproduceerde inlichtingen omtrent terrorisme, extremisme incluis het radicaliseringsproces om gecoördineerd een integrale 'analyse' van die dreigingen te kunnen maken. Het OCAD is opgericht in 2006 en verving de 'Antiterroristische Gemengde Groep' (AGG) uit de jaren '80. Het OCAD stimuleert in de praktijk ook samenwerking tussen zijn partnerdiensten (Van Hoey, 2018a).
(3) De verschillende geïnstitutionaliseerde vergaderingen van de 'Nationale Veiligheidsraad' (NVR), het 'Coördinatiecomité voor Inlichtingen en Veiligheid' (CCIV) en het 'Strategisch Comité voor Inlichtingen en Veiligheid' (SCIV). Die raden coördineren nationaal sinds de jaren '90 – via de rechtstreekse tussenstappen van het 'Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid' (MCIV) en het 'College voor Inlichtingen en Veiligheid' (CIV) en via de onrechtstreekse tussenstap van het 'Antiterroristisch College' uit de jaren '80 (Stevens, 2006) – het Belgische veiligheidsbeleid op de langere, strategische termijn. Ze leggen het beleid globaal vast en koppelen het in principe aan de algemene politieke richting die een federale regering met het land wil uitgaan ("KB Nationale Veiligheidsraad", 2015; "KB CIV", 1996; "KB MCIV", 1996).

Al die relatief nieuwe diensten en raden voeren nu afzonderlijk en systematisch heel specifieke en belangrijke niveau- of bevoegdheidsoverschrijdende functies uit op tweedelijnsniveau die voor de jaren '80 niet bestonden. Ze doen dat bovenop de bredere finaliteiten en mogelijkheden van het traditionele bestel 1.0. De uitvoering van die functies moet de werking van de traditionele diensten aanvullen en België zo *de facto* helpen om nieuwe, bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen beter op te kunnen volgen zonder de Belgische veiligheidsstructuur grondig te moeten hertekenen.

Dat werkende geheel van 'oude, klassieke' diensten en nieuwere instituten is echter niet bewust zo geconcipieerd door één agerende instantie. Dat 'veiligheidsbestel 1.2' groeide diffuus (met betrekking tot terrorismebestrijding althans) sinds het midden van de jaren '80 zowel toevallig uit de restanten van een ouder 'veiligheidsbestel 1.1' als reactief in interactie met plots opdoemende noden die het bestaande bestel niet aan kon.

De geschiedenis van bovenstaande tweedelijnsdiensten is dus niet dezelfde als die van de bijzondere extra functies die ze zelf uitvoeren – een belangrijke theoretische nuance die de complexiteit van het huidige veiligheidsbestel mee verklaart – evenmin van de noden die ze aanpakken. Hoe die zaken onderling wisselden, groeiden en opgezet werden om uiteindelijk ons heden ('het veiligheidsbestel 1.3') te vormen, zal hieronder in vogelvlucht in drie delen behandeld worden.

3. Het veiligheidsbestel 1.1: hoe het allemaal begon

Om als overheid op alle niveaus via samenwerking een doordacht beleid te kunnen voeren ten aanzien van dreigingen die de traditionele bevoegdheidsgrenzen overstijgen – strategisch of tactisch ("Actieverslag", 1997; Scraeyen, 2016) – moeten zowel die overheid als alle betrokken ambtenaren uit de betrokken klassieke veiligheidsstructuren eerst een gemeen-

schappelijk zicht krijgen op de niet-normale situaties waartegen men bewust bevoegdheidsoverschrijdend moet ageren (cfr. de 'eerste instantie' uit het stuk 'diensten als reductieve concepten') en waarover men bijgevolg eerst en liefst vóórdat het te laat is informatie moet delen (Fijnaut, 2004; "POC: derde tussentijdsverslag", 2017; Scraeyen, 2016).

Er moet namelijk eerst een gemeenschappelijke perceptie bestaan (een viervoudig besef) omtrent de bevoegdheidsoverschrijdende dreiging bij de betrokken ambtenaren – dat er (1) een nieuwe dreiging is, dat die (2) aangepakt moet worden maar dat die (3) bevoegdheidsoverschrijdend is waardoor (4) samenwerking of hervorming nodig wordt – vooraleer die mensen er via samenwerking tegen zullen ageren, los van de kwestie van de kwalitatieve of waarheidsgetrouwe aard van die perceptie.

Als echter geen enkele dienst of persoon expliciet bevoegd is om proactief, creatief een beeld te produceren omtrent dergelijke zaken, buiten hun bevoegdheidsgrenzen, gebeurt die productie natuurlijk niet en kan men dus ook niet preventief ageren want niemand weet dat er een probleem is. Dat was in de vroege jaren '70 met betrekking tot de dreiging van het conceptueel ook toen al ingewikkelde terrorisme (Van Hoey, 2021) zeker het geval. Er bestond *de facto* niets en dus deed men tot 1972 in België ook niets institutioneels. Terrorisme was iets van elders, het leek hier niet te bestaan.

De jaren '70: het ontstaan van een besef

Pas na de zeer zichtbare, zware aanslag in het Olympische dorp in München in de nacht van 5 op 6 september 1972 werd er in België voor het eerst grondig nagedacht over de bestrijding van terrorisme op eigen bodem.

Contraterrorisme was tot dan iets nieuws, iets antisubversiefs voor in de kolonies, tegen communistische of nationalistische opstandelingen daar (De Baets, 2005; de Wijk, 2017; Tenenbaum, 2018). Het was niet meteen iets voor bij ons, evenmin iets politioneels ter bescherming van de burger (Van Hoey, 2021) – hoewel Sabenavlucht 571 op 8 mei 1972 nog gekaapt was door Palestijnse terroristen (Jeffries, 2015). Er was bijgevolg intern geen centraal Belgisch dreigingsbeeld beschikbaar over die toen vooral als subversief geachte dreiging (Tenenbaum, 2018; Vander Velpen, 1986; Van Hoey, 2021) op ons grondgebied. Derhalve was er ook geen strategisch besef tot 1972 dat men er vanwege antisubversie enige actie diende tegen te ondernemen (cfr. Barril, 1996) (Fijnaut, 2004) of zich daarover überhaupt een beeld diende te vormen (cfr. D'Hondt, et al., 2019). Bovendien viel de bestrijding van terrorisme in de kolonies perfect onder de bevoegdheden van de bestaande diensten (alles wat buiten 'België' is, behoort *qua* veiligheid meestal toe aan het leger) (Kalajzic, 2015; Tenenbaum, 2019).

Geschokt door een via de media gecreëerde, onverwachte en laattijdige collectieve bewustwording – een functie die toen dus door de berichtgeving in de pers werd uitgevoerd – in september 1972 koos men er in Brussel derhalve vlug voor om institutioneel iets inwendig militairs te ondernemen (Van Hoey, 2021). Gezien de toen beperkte perceptie over de veelzijdige aard van de terroristische dreiging enerzijds en het theoretisch als laag geachte belang van een bestrijding ervan anderzijds, besloot men dat het oude inwendige veiligheidsbestel dergelijk subversief terrorisme wel aankon; op voorwaarde van: (1) een aanpassing (een *patch*); en (2) van samenwerking indien nodig.

Die *patch* werd de oprichting van de Groep Diane enkele maanden later binnen de (binnen de landsgrenzen bevoegde) militaire Rijkswacht (Van Hoey, 2021). De uitwerking van verdere samenwerking tijdens een aanslag, iets wat men toen al als noodzakelijk beschouwde aangezien de Rijkswacht amper over een politieke inlichtingenwerking beschikte, bleef daarentegen hangen bij een nogal vage intentieverklaring. Die werd enkele jaren later nog aangevuld met een paar noodplannen. Maar de nood aan een gecoördineerde

informatieflux, aan de centrale verzameling van informatie over subversief terrorisme – wat kennelijk bij de 'Algemene Rijkspolitie' (ARP) onder Binnenlandse Zaken diende te gebeuren – alsook aan de centrale coördinatie van de acute actie op korte termijn – wat *ad hoc* door de Minister van Binnenlandse Zaken diende te worden georganiseerd en niet door een magistraat – werd wel voor de eerste keer min of meer zo uitgedrukt op papier (Van Hoey, 2021).

Al het in de jaren '70 geleverde denkwerk over contraterrorisme zou dus hoofdzakelijk militair en tactisch operationeel blijven, omwille van de nog beperkte theoretische bewustwording van het fenomeen in de context van de Koude Oorlog en de dekolonisering. Contraterrorisme was een tactiek ter bescherming van de staat tijdens een subversieve guerrilla op eigen bodem (Barril, 1996; De Baets, 2005; de Graaf, 2010; de Wijk, 2017; Scraeyen, 2016; Tenenbaum, 2018; Van Hoey, 2021).

De probleemstelling toen bestond – anders gezegd – voornamelijk uit de vraag wat reactief te doen op korte termijn tegen acute (terroristische) manifestaties van 'irreguliere oorlogsvoering' om het voortbestaan van de staat te verzekeren (antisubversie). Wie moest ingrijpen, wie moest beslissen en wie moest informatie inwinnen of leveren aan wie gedurende een aanval (een terroristische crisis)? Verder hoefde samenwerking met betrekking tot het bevoegdheidsoverschrijdende fenomeen van terrorisme zeker niet te gaan (Van Hoey, 2021).

Voor het allereerste besef van de proactieve, preventieve nood aan een gecoördineerde analyse van de dreiging uitgaande van terrorisme specifiek (subversief of niet) zou het dus nog tien jaar wachten zijn. Hetzelfde geldt voor de notie dat men ook burgers tegen daden van terrorisme op speciale wijze kon of moest beschermen (Van Hoey, 2021).

De jaren '80: het oude model komt onder spanning

Na een reeks zware aanslagen op de Belgisch-Joodse gemeenschap (16 april 1979 in Zaventem, 28 juli 1980 en 20 oktober 1981 in Antwerpen) groeide binnen de Rijkswacht en de Belgische partijpolitiek voor het eerst het besef dat men niet enkel de staat diende te beschermen tegen acuut terrorisme in België, maar ook de burger (Van Hoey, 2021). Er ontstonden zo kortstondig twee reactieve veiligheidsparadigma's ten aanzien van terrorisme: één nieuw en bestuurlijk-politioneel voor de burger dat terrorisme als een vorm van misdaad zou beginnen te beschouwen, een ander uit 1972 en antisubversief-militair voor de staat dat terrorisme nog steeds als een vorm van oorlogsvoering zag. Preventief of gerechtelijk bestond er nog niets. Terrorismebestrijding bleef dus iets bestuurlijks en acuuts.

Die twee perspectieven waren conceptueel gezien eerst nog strikt van elkaar gescheiden; net zoals bedrijfsspionage of inbreuken op de *privacy* ten aanzien van rechtspersonen in de natie vandaag de dag nog steeds conceptueel gescheiden zijn van spionage ten aanzien van de staat of ten aanzien van zijn rechtstreekse (economische) belangen. Hoewel het wezenlijk dezelfde fenomenen betreft, gewoon door andere entiteiten tegen andere entiteiten (Delval, 2015; Fijnaut, 2004; Van Hoey, 2021).

Na de aanslagen door de Abou Nidal-groep in Frankrijk op 9 augustus 1982 (in de *rue des Rosiers*) en in België op 18 september 1982 (in de Regentschapsstraat) veranderde voor terrorismebestrijding evenwel alles. Door het falen van het traditionele veiligheidsbestel om Palestijns terrorisme ten aanzien van de Joodse gemeenschap te voorkomen, vond men niet alleen in Frankrijk dat er meer nodig was om de burger te beschermen tegen terrorisme dan wat er politioneel al bestond maar ook in België (Fijnaut, 2004; Péret & Villeneuve, 1987; Parmentier, 2006). Tegelijkertijd veranderde de betekenis van terrorisme door al die schokken subtiel en daarmee ook die van terrorismebestrijding voorgoed (Van Hoey, 2021).

Ten eerste vonden sommigen plots dat het gescheiden houden van de twee bestaande, aparte contraterroristische finaliteiten geen zin had. Terrorisme werd voor hen immers één concreet, uniek politiek-crimineel fenomeen (Schmid, 1983) in plaats van een subversieve militaire techniek of een vorm van georganiseerde misdaad (Van Hoey, 2021). Het diende derhalve ook als één fenomeen bestreden te worden met één verenigde antiterroristische finaliteit – een beginnende paradigmaverschuiving die in de jaren '70 in meer academische kringen al begon te ontstaan (Fadil & Jaminé, 2019; Schmid, 1983). De antisubversieve contraterroristische middelen die mits samenwerking in theorie voor de bescherming van de staat ingezet konden worden – de Groep Diane en de inlichtingendiensten – konden (en moesten) bijgevolg ook ingezet worden voor de bescherming van de burger. Daar bestond evenwel geen enkele dienst voor of een concreet kader.

De in theorie al sinds de jaren '70 veronderstelde maar in 1982 verkeerd begrepen antisubversieve samenwerking bij terrorismebestrijding, bleek daarbovenop allesbehalve optimaal gewerkt te hebben ter bescherming van de Belgische Joden.

Ten tweede besefte men daardoor dat het uitdrukken van de intentie tot samenwerking niet *per se* tot meer samenwerking leidde. Voor de zoveelste keer begonnen in de herfst van 1982 daarom ideeën te circuleren om elementen uit het politie- en veiligheidsbestel unificerend te hervormen door een gespecialiseerde, eengemaakte antiterroristische dienst op te richten (Fijnaut, 1995; Van Hoey, 2021).

Omdat zoiets een gigantische hervorming van het mentale en formele veiligheidsbestel betrof en dreigde aan gevoelige evenwichten te raken, koos men er echter al snel voor om toch weer maximaal in te zetten op het organiseren van samenwerking tussen de bestaande instanties (Van Hoey, 2021). Echter, schrijven of achter de schermen vragen dat samenwerking diende te gebeuren, volstond niet meer. Iets of iemand moest de noodzakelijke extra functies ook uitvoeren. De ARP en de Minister van Binnenlandse Zaken waren daar blijkbaar niet in geslaagd.

Maar als men, zonder het hele bestel heruit te vinden, effectief een integrale antiterroristische finaliteit tot stand wilde brengen via echte samenwerking, wat moest men dan doen? Toch een hervorming van de bestaande, verspreide middelen doorvoeren door ze toch te hergroeperen in een nieuwe dienst? Maar wat dan met de andere, meer klassieke opdrachten die dergelijke secties of brigades uitvoerden? Moesten die dan gedupliceerd worden in de nieuwe dienst? Moest er, met andere woorden, een volwaardige, nieuwe inlichtingen- en politiedienst bijkomen die kon concurreren met de andere diensten? Neen, maar dat er samenwerkingsstructuren moesten komen om die bevoegdheidsoverschrijdende antiterroristische opdracht uit te voeren, was in elk geval wel onvermijdelijk geworden (Van Hoey, 2021).

Virtuele duplicatie: het ontstaan van tweedelijnsdiensten in de strijd tegen terrorisme

Virtuele duplicatie van gescheiden middelen in één virtuele dienst – de oplossing die men in de jaren '80 voorstelde zonder het bewust zo te noemen – moet men zich als volgt voorstellen: in de recentste versie (die dateert van 11 december 2015) van het Plan R, worden in een lange bijlage dienst per dienst alle bevoegdheden opgesomd die creatief, collectief ingezet kunnen worden om radicalisering in onze samenleving in te perken zonder daarvoor een nieuwe dienst op te moeten richten of alles te moeten hervormen. Zo staat er bijvoorbeeld dat het OCAD kan zorgen voor een advies dat kan resulteren in de tijdelijke terugtrekking van iemands identiteitskaart (de ID-*ban*) of dat het OCAD ook per voorstel iemands tegoeden kan laten bevriezen ("KB PGE en TV", 2019; "Omzendbrief bevriezing", 2015; "Plan R", 2015; Van Hoey, Van Tigchelt, & Vercauteren, 2018b).

Al die mogelijkheden van het OCAD en van andere diensten bestaan op zich, onafhankelijk van het Plan R. Ze vallen onder de normale werking van die diensten. Een sturende instantie op hoger, tweedelijnsniveau kan ze wel creatief samenleggen en er zo, steeds binnen een wettelijk en reglementair kader, een gecoördineerd beleid mee voeren om er een hoger, dienstoverschrijdend strategisch doel mee te bereiken.

In de vroege jaren '80 was de uiteindelijke opzet nog steeds het vergroten en het verbeteren van de reactiesnelheid van de veiligheidsdiensten bij een terroristische crisis ongeacht het doelwit van de daders. Zo wilde men tot een wezenlijke, eengemaakte en werkende contraterroristische respons komen; alsof er slechts één dienst actief was die alle vormen van terrorisme bestreed, terwijl er eigenlijk vijf diensten operationeel betrokken waren:[6] een soort van dynamische, permanente antiterroristische 'Generale Staf' (fysieke structuur) met een antiterroristische finaliteit op tweedelijnsniveau (Van Hoey, 2021). Men zag, naast de nood aan een coördinatie van de actie en van de informatieflux op korte termijn, eindelijk ook de nood in van een centrale, gecoördineerde en permanente analyse van de dreiging (beeldvorming). Dat inzicht was nieuw.

Er zou dus duplicatie zijn alsof er een nieuwe dienst werd opgericht maar enkel virtueel zonder extra kosten of institutioneel geschuif, ondersteund door een fysieke structuur die de daarvoor noodzakelijke bijzondere extra functies diende uit te voeren. Dezelfde mensen dienden dus gewoon af en toe van petje te veranderen. Die petjes waren in principe wel anders op het vlak van loyaliteit.

Zo hoopte de politiek te voorkomen dat de bestaande veiligheidsdiensten in de nabije toekomst stuurloos, halfslachtig of naast elkaar zouden blijven werken gedurende een terroristische crisis. Tegelijkertijd vermeed de partijpolitiek zo ook om niet al te hard te trappen op de tenen van de klassieke diensten door hun middelen af te pakken of door een fysieke concurrent op te richten.

De College-AGG-tandem in theorie: een fysieke ruggengraat

Na een periode van twee jaar overleg werd de tandem van het 'Antiterroristische College' (College) (in de loop van 1983) en de 'Antiterroristische Gemengde Groep' (AGG) (op 17 september 1984) opgericht. Het College moest een soort van Generale Staf op tweedelijnsniveau worden. De traditionele diensten waren erin vertegenwoordigd, virtueel als aparte legertakken verenigd in de strijd tegen het terrorisme, en de AGG diende te functioneren als een soort van vast secretariaat erbij (Stevens, 2006; Van Hoey, 2021).

In het College dienden de betrokken ministers of hun vertegenwoordigers samen met de diensthoofden strategisch, en in het geval van crisissen operationeel, gestructureerd antiterroristische operaties te leiden, alsook informatie met elkaar te delen. Die operaties moesten dan via de geijkte kanalen van de oude politie- en veiligheidsstructuren praktisch op het terrein uitgevoerd worden (coördinatie van de actie op nationaal niveau). In de AGG dienden afgevaardigden van de diensten samen permanent de praktische coördinatie, centralisatie en doorstroming van diverse informatietypes te bewerkstelligen tussen de diensten op centraal niveau, in het algemeen en tijdens crisissen (coördinatie van de informatieflux op nationaal niveau). Daarnaast diende de AGG het College en de diensten nationaal ook permanent te voorzien van een zo compleet mogelijk dreigingsbeeld dat gevormd moest worden op basis van de in de AGG passerende informatie (coördinatie van de analyse van de dreiging op nationaal niveau) (Stevens, 2006; Van Hoey, 2021). Een tweevoudige hoofdopdracht voor de AGG dus.

6 De Rijkswacht, de VSSE, de '*Service Général du Renseignement*' (SGR), de 'Gerechtelijke Politie bij de Parketten' (GPP) en de ARP.

Het College zou dan, geïnformeerd door de vertegenwoordigers van de diensten in het College alsook via de adviserende overzichtspositie van de AGG, de collectieve Belgische reactie kunnen bepalen op tweedelijnsniveau op lange of korte termijn. De diensten zouden die reactie dan op eerstelijnsniveau synchroon moeten kunnen uitvoeren (al dan niet ondersteund door de AGG). Allemaal alsof er slechts één antiterroristische dienst actief was: een virtuele dienst (met fysieke structuren op tweedelijnsniveau). Dat is chronologisch gezien de eerste ontstane oplossing van drie ten aanzien van de problematiek zoals die in de inleiding geformuleerd is: de nood aan samenwerking door de opkomst van bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen. Samen vormden het College en de AGG dus de fysieke ruggengraat van een nieuwe, virtuele antiterroristische 'super-dienst'. Daarin werden de capaciteiten van de klassieke diensten virtueel gedupliceerd: het 'gepatchte' veiligheidsbestel 1.1.

De College-AGG-tandem in de praktijk: een harde realiteit

Tussen woord en daad stond evenwel de werkelijkheid. De onverwachte opkomst van de CCC strooide slechts vijftien dagen na de oprichting van de AGG meteen roet in het eten van de totstandkoming van de virtuele dienst. De net opgerichte AGG vervelde daardoor *de facto* naar een soort van speciale onderzoekscel die zelf het dringende onderzoek naar de CCC leidde en coördineerde (Van Hoey, 2021).

De bestaande diensten waren verder op geen enkele manier verplicht om nationaal mee in het verhaal te stappen: de aard van hun medewerking voor de virtuele duplicatie was nooit grondig uitgewerkt. Er was tevens geen helder noch een dwingend mandaat uitgewerkt om samen te blijven komen in het College of om samen te blijven werken in én met de AGG. De virtuele dienst noch zijn fysieke structuren waren immers in een officiële tekst verankerd, zelfs niet in een Ministerieel besluit of in een omzendbrief (Van Hoey, 2021). Evenmin stond de finaliteit van het geheel ergens duidelijk uitgelegd. Daardoor wisten velen ook niet echt waarom ze met de College-AGG-tandem moesten samenwerken.

De zwakke, cruciale ketens die samenwerking en virtuele duplicatie dienden te faciliteren door de diensten aan het College en de AGG te koppelen, konden zich derhalve niet duurzaam reproduceren zonder de druk van de CCC en de welwillendheid van de veronderstelde deelnemers, die er amper was (Lasoen, 2017; Van Hoey, 2021). Toen de druk na de CCC-periode wegviel, waren velen al snel vergeten waar het College en de AGG überhaupt voor dienden; als men er al bij aanvang van op de hoogte was geweest (Van Hoey, 2021).

Er waren evenmin concrete afspraken gemaakt over hoe alles in de praktijk op het terrein diende te verlopen *qua* informatie-uitwisseling en samenwerking. Alle fysieke structuren van de virtuele dienst bestonden louter centraal en werkten enkel voor dat niveau. Het is echter niet omdat er op een bepaalde locatie in Brussel directieleden (in het College) en verbindingsofficieren (in de AGG) gestimuleerd werden om samen te zitten, van petje te wisselen en samen beslisten wat te doen, dat de lokale brigades van de Rijkswacht, de 'Gerechtelijke Politie bij de Parketten' (GPP) of de VSSE dat in de dagelijkse praktijk ook deden.

Hoewel er in principe wel gecoördineerde richtlijnen van hogerhand konden komen over hoe men op het terrein diende te handelen, kwamen die richtlijnen meestal verticaal naar beneden via de geijkte kanalen van iedere dienst apart (Van Hoey, 2021). De mensen lokaal voerden die richtlijnen dan ook vaak uit, met hun eigen petje op, zonder wederzijds contact met hun lokale collega's uit de andere diensten, noch met het College of de AGG en onder invloed van de belangen van hun eigen, lokale oversten. Hetzelfde probleem uit de jaren '70 – dat men samenwerking niet via fysieke structuren had uitgewerkt en er dus *de facto* niets gebeurde – stelde zich in de jaren '80 op lokaal of gedeconcentreerd niveau derhalve nog steeds, terwijl net daar het merendeel van de actie en de beeldvorming in de praktijk dient te gebeuren en waar samenwerking dus cruciaal was.

De enige uitzondering daarop was de idee dat er steeds vertegenwoordigers van de AGG ter plaatse moesten gaan bij of na terroristische aanslagen. Die moesten daar als centraal en geïnformeerd aanspreekpunt dienen voor de aanwezigen op locatie (Stevens, 2006) om: (1) ze te helpen informatie met elkaar uit te wisselen als levend informatiekanaal; en (2) de link van het terrein naar de AGG en het College centraal te verzekeren (Van Hoey, 2021). Die uitzondering toont evenwel andermaal de acute en louter reactieve, repressieve ingesteldheid aan van het toenmalige plan (het veiligheidsbestel 1.1). Zonder aanslag was er lokaal *de facto* geen formele mogelijkheid om via de AGG informatie uit te wisselen, bestuurlijk noch gerechtelijk terwijl de dreiging van terrorisme in wezen niet beperkt blijft tot de aanslagen zelf.

4. Het veiligheidsbestel 1.2: basis voor meer

Zonder wettelijk of reglementair kader, zonder duidelijkheid en zonder een sturende instantie die een cultuur van samenwerking geloofwaardig en duurzaam kon uitdragen of afdwingen, viel het broze geraamte dat tussen 1982 en 1984 werd uitgebouwd, bovendien ook nog eens snel uiteen (cfr. D'Hondt, et al., 2019).

Het College kwam niet meer samen en zou vlug verdwijnen. Na 1985 zou ook de bedoelde coördinatie van de inlichtingenstroom en de gecoördineerde analyse via de AGG definitief verdwijnen – samen met de in de Quick van Namen op 16 december 1985 opgepakte CCC. Lokaal was er niets om te verdwijnen. Enkel in de gerechtelijke wereld werd er verder gebouwd aan de eerste arrondissementsoverschrijdende samenwerkingen met betrekking tot de toen embryonale gerechtelijke aanpak van terrorisme in de vorm van de coördinerende nationale magistraat (Vander Velpen, 1986; Van Hoey, 2021).

De jaren '90: de oorsprong van het veiligheidsbestel 1.2

De AGG zou de jaren '80 als dienst wel overleven, in tegenstelling tot zijn twee oorspronkelijk bedoelde extra functies, in tegensteling tot het Antiterroristische College, zijn extra functies en in tegensteling tot de virtuele dienst die de twee instanties samen dienden te helpen maken. Dat was zo omdat de AGG *de facto* als organisatie bestond (wat betekent dat ze in tegenstelling tot de vergaderingen van het College expliciet afgeschaft diende te worden), de AGG correct bleef beweren meer te zijn dan louter een om pragmatisch redenen opgerichte onderzoekscel en omdat de in de CCC-periode opgebouwde expertise van de AGG nog ingezet kon worden voor de voorbereiding van het proces tegen de opgepakte terroristen.

De AGG werd zo als restant van een oudere samenwerkingsstructuur voor de eerste keer als losse dienst gerecupereerd voor de uitvoering van een andere, normale extra functie (Van Hoey, 2021); iets wat dus zonder het bestaan van het vorige bestel niet mogelijk zou zijn geweest maar wat er ook voor zorgde dat de AGG nog niet meteen kon verdwijnen.

Daarom was de regressie van het veiligheidsbestel na de ineenstorting van het veiligheidsbestel 1.1 geen volledige terugval naar het oude veiligheidsbestel 1.0. Er was, naast ervaring, wel degelijk een nieuwe dienst bijgekomen, zij het onbedoeld en toen zonder context, die bepaalde functies kon uitoefenen die er eerst niet waren en die de dynamiek van het geheel dus definitief veranderde.

Het is tevens allesbehalve toevallig dat in diezelfde periode het Crisiscentrum is ontstaan in 1986 binnen de ARP.[7] Via een revalorisatie van de eerder opzijgeschoven inten-

7 Doordat er gewoonweg minder (historisch) onderzoek bestaat over het Crisiscentrum wordt in dit artikel voornamelijk de groei van het beter gedocumenteerde OCAD gebruikt als ankerpunt om de hier besproken holistische ontwikkelingen te kaderen. Hopelijk wordt het voor de lezer snel duidelijk dat het Crisiscentrum

tieverklaringen uit de jaren '70 moest het opnieuw een coördinatie van de actie op korte termijn bewerkstelligen (een oorspronkelijke taak van het Antiterroristische College) maar dan weer onder de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en voor meer dreigingen dan louter terrorisme alleen, terwijl het College *de facto* onder de bevoegdheid van de Minister van Justitie viel (Stevens, 2006). Illustratief voor de conceptuele gelijkenis tussen het Crisiscentrum van toen en het verdwenen College is het feit dat in de jaren '90 kort werd overwogen om de AGG binnen het Crisiscentrum te plaatsten (Van Hoey, 2021), in functie een duidelijke duplicatie van de oude College-AGG-tandem.

Tien jaar later zouden het 'College voor Inlichtingen en Veiligheid' (CIV) en het 'Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid' (MCIV) opgericht worden ("KB CIV", 1996; "KB MCIV", 1996), de voorlopers van de huidige NVR onder de Eerste Minister. Dat waren opnieuw duplicaties van (strategischere delen van) het takenpakket van het Antiterroristisch College (Stevens, 2006) maar net als het Crisiscentrum ook met een bredere bevoegdheid dan louter terrorisme.

Het personeel van de nog steeds louter op terrorisme werkende AGG was er intussen in 1991 in geslaagd om een Koninklijk besluit af te dwingen ("KB AGG", 1991) dat rechtszekerheid verschafte aan de werknemers ervan en dat het nog moeilijker maakte om de groep af te schaffen (Van Hoey, 2021). Hoewel weinig diensten nog in de AGG geïnteresseerd waren en de geplande integratie in het Crisiscentrum uiteindelijk niet is doorgegaan, kon de AGG wel een bepaalde *modus vivendi* ontwikkelen ten opzichte van de politiek, het buitenland en het toen ook nog zijn plaats in het geheel zoekende Crisiscentrum. Het bleef op eigen initiatief dreigingsevaluaties opstellen – wat als missie duidelijk werd gemaakt door het Koninklijk besluit – maar dan zonder één overkoepelend College dat het exclusief moest adviseren. Het diende tevens niet meer als informatiedeelplatform tussen de diensten te opereren (Van Hoey, 2021). De AGG had vanaf dan als normale dienst tussen alle andere diensten een eigen concrete, bestuurlijke finaliteit gekregen (cfr. "KB CIV", 1996; "KB TAS", 2001). Het was de tweede recuperatie van de AGG.

In die 'derde' hoedanigheid zou de AGG als dienst met weer andere extra functies de grondslag leggen voor wat uiteindelijk het OCAD zou worden: een dienst tussen alle andere diensten, losgekoppeld en hiërarchisch onafhankelijk, die als gewone organisatie op tweedelijnsniveau een concrete extra functie uitvoert (dreigingsevaluaties opstellen) voor de nood aan beeldvorming over terrorisme maar dan buiten een omkaderende virtuele superstructuur die coördinerend een antiterroristisch doel geeft aan die beeldvorming.

Het enige verschil met het latere OCAD is dat de voormalige bijzondere (supplementaire) extra functie van de AGG om dreigingsevaluaties op te stellen een normale extra functie was geworden. De AGG was namelijk haar ketens van samenwerking kwijt (tevens wezenlijk haar rol als informatiedeelkanaal voor de virtuele dienst). Ze diende haar analyses dus zelf op te stellen, in afwezigheid van samenwerking (Van Hoey, 2021).

Het Koninklijk besluit over de AGG verbloemde die realiteit door te stellen dat de AGG zelf inlichtingen moest vragen aan haar partnerdiensten maar dat ze alles wat ze te weten kwam, ambtshalve of op vraag, met hen diende te delen ("KB AGG", 1991) – een verwijzing vermoedelijk naar haar oorspronkelijke taak tot informatiedeling. Een centraal dreigingsbeeld bleef dus wel geproduceerd worden maar in de praktijk op basis van materiaal buiten het bestel (*de facto* uit het buitenland) want de partnerdiensten van de AGG werden door

niet alleen zijn ontstaansgeschiedenis deelt met het OCAD maar dat het vandaag de dag ook een grote en thematisch bredere *niche* opvult dan het OCAD. Zo is bijvoorbeeld BelPIU ingedeeld onder het Crisiscentrum en doet het Crisiscentrum naast crisisbeheer ook aan risicoanalyse en bijgevolg dus ook aan beeldvorming (in nauwe samenwerking met het OCAD trouwens).

het Koninklijk besluit helemaal niet verplicht om te antwoorden op de vragen van de AGG (Van Hoey, 2021).

Het orgaan voor de analyse van de dreiging

Het belangrijkste juridische verschil tussen de AGG (in welke vorm dan ook) en het in 2006 opgerichte OCAD, op basis van de AGG, is het feit dat het OCAD in 2006 een vast en duidelijk wettelijk kader heeft gekregen, in de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, dat (nu) elf steundiensten verplicht om alle relevante inlichtingen die ze hebben met betrekking tot terrorisme of extremisme te delen met het orgaan voor de productie van dreigingsevaluaties ("Wet OCAD", 2006; Van Hoey, 2018a).

Via die huidige wettelijke verplichting ten aanzien van het OCAD worden zowel de effectieve uitvoering van OCAD's primaire finaliteit (de productie van het dreigingsbeeld), als de reproductie van de wettelijke keten die de diensten concreet met het OCAD verbindt – en zo samenwerking met de coördinatiedienst wezenlijk mogelijk maakt – grotendeels gegarandeerd.[8]

Nu iedereen moet delen en iedereen in principe ook weet met wie, is het bovendien gemakkelijker geworden om verschillende stukken informatie uit de vele administratieve uithoeken van het land centraal te verzamelen. Zo is er voor zowel het centrale als voor het lokale niveau weer een multidisciplinair opgesteld overzicht beschikbaar van de dreiging op korte termijn (punctueel) en op middellange termijn (strategisch) (Boelaert, et al., 2020). Dat overzicht is in vorm of inhoud niet beperkt door de finaliteiten of mogelijkheden van bepaalde diensten, die ook vaak aan een eigen beeldvorming doen voor hun directie, en kan dus integraal bijdragen aan een algemene bewustwording. Het dreigingsbeeld staat gezien de institutionele aard van het OCAD tevens los van enige politieke beïnvloeding en bewaart derhalve de nodige objectiviteit voor de uitvoerende macht om correct geïnformeerd te kunnen reageren (Boelaert, et al., 2020; Van Hoey, et al., 2018b).

Dat is institutioneel wel een omkering van de situatie zoals ze in het Koninklijk besluit over de AGG genormeerd was ("KB AGG", 1991; Stevens, 2006; Van Hoey, 2021). De informatie die via het OCAD passeert, dient immers niet meer primair om gecoördineerd verspreid te worden naar andere diensten, laat staan naar de bevolking. Enkel de gecoördineerde verwerking van die informatie (de dreigingsevaluatie – het eindproduct) moet strikt wettelijk gezien intern na informatiecentralisering terug verspreid worden ("Wet OCAD", 2006; Boelaert, et al., 2020; Van Hoey, et al., 2018b).

Het OCAD speelt puur wettelijk gezien dus enkel nog de rol van dreigingsevaluator (Van Hoey, et al., 2018b). Het verloor zo subtiel maar definitief wel de extra functie van de AGG van informatiedeelplatform waardoor België veiligheidsbestel in zijn geheel eveneens zo sluimerend een uitvoering van de coördinatie van de informatieflux verloor. Gezien OCAD's wettelijke structuren en de geest van zijn wet (*connecting-the-dots*) (Bos, 2019; Bruneau, et al., 2017) zou het orgaan in zijn activiteiten uiteindelijk niet tot louter dreigingsevaluatie beperkt blijven. Er zat en zit veel meer capaciteit in dan dat (Van Hoey, et al., 2018b). Tijdens de Syriëcrisis werd dat potentieel meteen duidelijk.

8 Hoewel de concrete meerwaarde van verbindingsofficieren met een groot netwerk in de moederdienst niet onderschat mag worden. De wet verplicht dan wel diensten om samen te werken maar die bestaan niet als handelende, kennishebbende actoren: het blijft allemaal mensenwerk.

Het veiligheidsbestel 1.2: een mechanische veiligheidsketen

Samen vormen de sinds de jaren '80 overgebleven of ontstane tweedelijnsdiensten of -raden vandaag de dag een los, complex en nieuw 'mechanisch' werkend netwerk van wettelijk of reglementair geregelde ketens, extra functies en finaliteiten. Die ketens, extra functies en nieuwe finaliteiten functioneerden lang louter als radertjes bovenop en complementair met de reguliere werking van de traditionele politie-, veiligheids- en hulpdiensten in een niet bewust zo uitgevonden maar cumulatief 'gegroeid' veiligheidsbestel 1.2 – een mechanische (want ongeïnspireerde, automatische) veiligheidsketen. Dat is chronologisch de derde en laatst ontstane oplossing op de in de inleiding genoemde problematiek.

Van een virtuele dienst of een eengemaakte, antiterroristische overkoepelende finaliteit was er tot 2015 dus geen sprake meer (cfr. Delval, 2015: 451) maar het eindresultaat van het geheel was qua terrorismebestrijding wel degelijk omvattender geworden dan wat het veiligheidsbestel 1.0 ooit opbracht.

In die nu nog steeds ten dele bestaande, wettelijk geformaliseerde 'lopende band' van keteninteracties tussen klassieke eerstelijnsdiensten en de nieuwere tweedelijnsdiensten voor antiterroristisch contraterrorisme, was er bijgevolg nergens *in se* sprake van een doelgerichte of dynamische aansturing, tenzij er zich een crisissituatie voordeed (het Crisiscentrum onder Binnenlandse Zaken) of tenzij het globale beleidskeuzes betrof (de NVR onder de Eerste Minister). In de 'normale', operationele tijd tussen crisis en lange termijn, bij het opvolgen van entiteiten die bijvoorbeeld geen acute aanslag uitvoerden of planden of die evenmin de strategische aandacht van de regering vergden maar die wel bedreigend waren, was er formeel buiten de dreigingsevaluaties van het OCAD dus niets van coördinerende aansturing meer voorzien.

De bestaande ketens van het veiligheidsbestel 1.2 liepen tot de Syriëcrisis dus wel maar de diensten voerden zonder dynamische aansturing verder alles apart uit voor het vervullen van hun eigen finaliteiten. Dat resulteerde in een gapend bevoegdheidsvacuüm in de coördinatie van de actie in normale tijd voor het bevoegdheidsoverschrijdende fenomeen van terrorisme (cfr. Scraeyen, 2016: 59). Er bestond tevens geen integrale coördinatie van de informatieflux meer –[9] een AGG als deelplatform ontbrak. Bij het begin van de Syriëcrisis zouden die twee gebreken in het veiligheidsbestel zich dan ook meteen laten voelen. Iets moest ondernomen worden. Wie zou dat evenwel doen?

De vorm van het veiligheidsbestel: totale hervorming, virtuele dienst of mechanische veiligheidsketen?

Sinds de jaren '70 zijn er binnen de veiligheidssector drie modellen ontstaan om de in de inleiding geschetste Belgische problematiek omtrent bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen op te lossen.

Grootschalige hervormingen werden over het algemeen gemeden, zelfs in het politiebestel. Dat bestel evolueerde in 2001 uiteindelijk toch van een 'politiebestel 1.1' naar een 'politiebestel 2.0' – omdat het niet anders kon (De Ruyver, 2008). Daarvoor was er eerst wel een complex politiebestel 1.1 uitgedacht dat virtueel tot een eengemaakte politiefunctie moest leiden door de drie bestaande politieorganisaties (Rijkswacht, GPP en gemeentelijke politie) diepgaand te verbinden zonder ze af te schaffen ("Consensusnota", 1996; Fijnaut, 1995). Diensten zoals de 'Algemene Politiesteundienst' (APSD) waarin de AGG in 1994 overigens administratief was ondergebracht (art. 3 § 2 10° "KB APSD"), waren dan fysieke ruggengraten die op nationaal vlak het virtuele geheel dienden te ondersteunen via de uitvoering van een reeks extra functies.

9 Buiten de eerste, moeilijk werkende nationale versies van het Plan R dan.

In tegenstelling tot de allereerste virtuele structuur (die van de College-AGG-tandem) bevatte het in de jaren '90 uitgewerkte politiebestel 1.1 ook een fysieke verstrengeling op hiërarchisch lagere niveaus (verticaal, horizontaal en transversaal) en met het gerechtelijk apparaat. Die staan allemaal uitgewerkt in de consensusnota van 1996 en lijken toevallig of niet sterk op wat later voor het Plan R uitgewerkt zou worden.

Dat zijn dus al twee van de drie bestaande modellen – volledige hervormde, nieuwe diensten en virtuele super-diensten. Het derde model bestaat uit de al besproken 'mechanische' netwerken van 'ketens' van aan elkaar gekoppelde diensten die zonder een overkoepelend, sturend virtueel geheel bestaan en vaak organisch groeien. Het veiligheidsbestel 1.2 met betrekking tot terrorismebestrijding is daar een goed voorbeeld van.

Het coördinatieorgaan: onverwachte hulp voor het veiligheidsbestel 1.2?

Toen er in het begin van de Syriëcrisis binnen het veiligheidsbestel 1.2 plots nood was aan dynamisch en toch ook standvastige sturing in normale tijd (om crisissen te voorkomen), wederzijdse afstemming en dus algemene coördinatie van de actie omwille van de unieke aard van de opkomende dreiging, liep de mechanische contraterroristische loopband van ketens die sinds de jaren '80 organisch was gegroeid, spreekwoordelijk vast.

Aangezien het OCAD permanent een dreigingsbeeld produceert met betrekking tot terrorisme, extremisme incluis het radicaliseringsproces, zag het met zijn partners die dreiging gelukkig wel op tijd opkomen. Het politiek en institutioneel onafhankelijke OCAD (Persson, 2013; Van Hoey, et al., 2018b) was tevens het best geplaatst om te weten wie waar in het Belgische kluwen precies met wat bezig was, doordat alle pertinente inlichtingen met betrekking tot terrorisme, extremisme incluis het radicaliseringsproces uit toen zeven (nu elf) federale diensten dagelijks naar het orgaan vloeiden. Het OCAD – dat ook gedetacheerd personeel uit die federale diensten huisvestte dat de eigen moederdienst goed kent – kon zo de collectief gevoelde nood tot coöperatie in normale tijd helpen faciliteren en vervolgens helpen formaliseren in een nieuw actieplan (zie verder). Bijgevolg sprong het orgaan *de facto* in het coördinatievacuüm dat bestond tussen crisis en globaal beleid en bracht het de betrokken partners *ad hoc* bij elkaar om samen de handen in elkaar te slaan (cfr. Scraeyen, 2016: 59): *connecting-the-dots* van de actie.

Op basis van zijn geconsolideerde lijst van vertrekkers (vanaf 2013) voerde het OCAD informeel dus twee nieuwe extra functies uit: (1) kortstondig die van coördinator van de informatieflux (via de geconsolideerde lijst); en (2) eerst die van *go-between* of facilitator en enkele jaren later voorzichtig ook die van coördinator of spelverdeler (Van Hoey, et al., 2018b).

Het feit dat de keten van informatie-uitwisseling met het OCAD verplicht is, hielp toen samen met het acute urgentiegevoel om vele oude arbeidsculturele barrières uit de jaren '80 en '90 weg te werken. Het bestaan van het OCAD hielp dus, onder druk van de crisis, om vertrouwen te kweken tussen de betrokken mensen wat samenwerking zonder een grotere, dwingende structuur mogelijk maakte. Harde structuren (de ketens van het veiligheidsbestel 1.2), onafhankelijke diensten en wederzijds vertrouwen bleken met andere woorden alle drie cruciaal te zijn om bevoegdheidsoverschrijdende samenwerking te realiseren (D'Hondt, et al., 2019). Die zaken ontbraken in de jaren '80 maar bestonden in 2013 dus wel.

Het eindresultaat van dat uit de College-AGG-tandem gegroeide mechanische netwerk – dat dus eerder een resultaat is van het falen van de eerste virtuele structuur dan dat het bewust zo werd gecreëerd – is dus allesbehalve negatief. Niet alleen biedt het op zich een grote meerwaarde voor de werking van het Belgische veiligheidsbestel, het legde ook (en vooral) de nodige fundering voor een andere verklaring waarom alles nu beter dan ooit werkt: het huidige gezamenlijk gedragen Actieplan Radicalisme.

De huidige versie van dat plan vloeide voort uit de coöperatieve dynamiek die in 2013 was opgestart (Van Vlierberghe, 2015). Het verbindt sinds 2015 als nieuwe virtuele dienst weer formeel verschillende diensten virtueel en gedupliceerd met elkaar, steunend op het complexe contraterroristische bestel dat uit de jaren '80 gegroeid was.

5. Naar het veiligheidsbestel 1.3: Het Actieplan Radicalisme

De woelige jaren '80, de confrontatie van het land met terrorisme op eigen bodem, het feit dat de AGG voor een centraal dreigingsbeeld bleef zorgen en de zorgwekkende ontwikkeling van islamitisch terrorisme in het buitenland in de jaren '90 (Bakker & Geenen, 2017; Fijnaut, 2004; Peeters & Segers, 2005) hadden namelijk nog een ander effect dan louter het ontstaan van een mechanische veiligheidsketen voor contraterrorisme. Evenzeer verruimde de tactische *scope* van het Belgische antiterroristische beleid erdoor, voorbij het puur acute contraterroristische naar ook het meer preventieve (Fadil & Jaminé, 2019).

Zodra men zicht begint te krijgen op het historisch verloop van iets (zijn bestaan in de tijd) door een permanente beeldvorming, begint men ook een beter zicht te krijgen op de oorzaak, het begin, de groei, de manifestatie en de gevolgen ervan (een gehistoriseerder beeld). Terwijl men in de jaren '80 in de eerste plaats snel en efficiënt (en ook goed geïnformeerd) wilde optreden gedurende een actie – zonder zich af te vragen waar die aanslag dan vandaan kwam – groeide in de jaren '90, dankzij de in 1984 gecreëerde permanente beeldvorming, langzaam het besef dat terroristische acties uit processen voortkwamen en daar deel van waren. Men realiseerde zich dus dat men de opvolging en de bevoegdheidsoverschrijdende bestrijding van terrorisme ook vóór de acute fase van een aanslag kon doen; dat terrorisme als fenomeen of als dreiging dus meer was dan louter een aanslag.

Eerst richtte men zich op de activiteiten van terreurbewegingen *an sich*. Uiteindelijk besefte men meer en meer dat men ook kon optreden zodra de eerste tekenen zich zouden tonen van het proces dat tot de inzet van terrorisme door een individu zou kunnen leiden (Boelaert, et al., 2020; Coolsaet, 2019; "Folder Plan R", 2016; "Plan R", 2015). Die tekenen moest men dan wel eerst zien te zien. Dat zogenaamde proces zou uiteindelijk vanaf het begin van de 21ste eeuw (Fadil & Jaminé, 2019) het 'radicaliseringsproces' genoemd worden; maar het inzicht is dus al ouder dan het begrip (zie verder).

Die meer preventieve, ook bevoegdheidsoverschrijdende aanpak die vanaf de jaren '90 geleidelijk zou ontstaan, voor het strategische doel van antiterrorisme, mag trouwens niet verward worden met de toen al bestaande tactische coöperatieve bestrijdingsplatformen tegen terrorisme. Die moesten gedurende of net voor een aanslag optreden (het oudere contraterrorisme). Men moet bijgevolg oppassen, waarschuwt het Plan R uit 2015, dat de gecoördineerde aanpak van radicalisme niet teveel gaat neigen naar de acute strijd tegen terrorisme ("Folder Plan R", 2016; "Plan R", 2015), want die wordt al gedaan, hoewel de structuren van het Plan R zich daar natuurlijk pragmatisch ook voor mogen lenen (zie verder).

De voorlopers van het Plan R: de aanpak van radicalisme naast de strijd tegen terrorisme

Aangezien (1) contraterrorisme en de aanpak van radicalisering ('contraradicalisme' als het ware) in principe twee verschillende finaliteiten zijn, zelfs onder de strategische koepel van antiterrorisme, (2) een paar diensten in de jaren '90 zelf contraterroristische secties hadden opgericht, (3) het besef omtrent de aard van terrorisme daardoor dus begon te vergroten en (4) bepaalde, nieuwe (islamistische) vormen van terrorisme in de jaren '90 enorm begonnen op te vallen, terwijl klassieke subversieve dreigingen net wegvielen (Bakker & Geenen, 2017; Barril, 1996; Fadil & Jaminé, 2019; Fijnaut, 2004), werd in België in de jaren '90 gewerkt aan een nieuw samenwerkingsplan: een 'Actieplan Islam' (Van Hoey, 2021).

Wat de strategische opzet van dat eerste plan moest worden, is moeilijk te reconstrueren. Vermoedelijk betrof het een poging om collectief de aard en de manifestatie van het probleem van extremisme in de op dat moment nog jonge maar snel gegroeide Belgische islamitische migrantengemeenschappen (De Gendt, 2014; de Koning & Fadil, 2019) proactief in kaart te brengen. Dat kwam wellicht voort vanuit een in de tijd uitbreidend antiterroristisch perspectief (dat zich voordien enkel richtte op de aanslagen zelf) en een misschien nog niet-helemaal weggevallen, maar naar nieuwe thema's op zoek zijnde, oude antisubversieve reflex (Fijnaut, 2004) om de dreiging uitgaande van bewegingen of bevolkingsgroepen voor de staat in hun geheel in de gaten te houden (Caeymaex, 1964; Burgelman, 2005; De Baets, 2005; Tenenbaum, 2018).

Het Activiteitenverslag van het 'Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingendiensten' (Comité I) uit 1997 laat de lezer toe om een unieke glimp op te vangen van de toen toenemende onrust binnen de Belgische veiligheidssector omtrent bepaalde ideologische evoluties in die groepen en van de intentie om die evoluties meer van nabij op te volgen ("Activiteitenverslag", 1997). Men herkende met andere woorden de omstandigheden die tot terrorisme konden leiden en men wilde die voor de eerste keer in het kader van terrorismebestrijding (Coolsaet, 2019; de Koning & Fadil, 2019), wellicht via antisubversieve methodologieën, ook preventief opvolgen.

In 2002 resulteerde dat in het 'Actieplan Moskeeën' (Plan M). Men koos die naam ten dele omdat men toen al inzag dat die religieuze instanties belangrijke vectoren konden zijn waarlangs de waargenomen radicalisering in de jonge migrantengemeenschappen zich verspreidde (cfr. Kanmaz, 2009) ("Folder Plan R", 2016; Peeters, 2005). De geschiedenis van dat plan is jammer genoeg ook net zoals zijn voorganger in nevelen gehuld. Wat wel zeker is: het resulteerde uiteindelijk in het allereerste en bewust, om niet te stigmatiseren, meer algemeen gehouden 'Actieplan Radicalisme' (Plan R) ("Folder Plan R", 2016; Van Hoey, 2021). Het eerste Plan R werd in 2006 goedgekeurd door de voorloper van de NVR, het MCIV ("Folder Plan R", 2016; "Plan R", 2015).

De finaliteit van dat actieplan werd het inperken van gevaarlijke vormen van radicalisme – impliciet onder de vlag van antiterrorisme – in onze samenleving op basis van een geïntegreerde samenwerking tussen diverse overheidsdiensten. Om dat doel te bewerkstelligen, wilde het Plan R radicaliserende individuen en groeperingen in kaart brengen (beeldvorming via een gecoördineerde inlichtingenwerving (een vorm van actie) en informatieflux) om daarna hun impact te reduceren door middel van gecoördineerde actie tegen die radicalisering. Dat zijn de twee meer uitgewerkte, defensieve doeleinden die de ultieme contraradicale finaliteit van het Plan R praktisch moesten ondersteunen ("Folder Plan R", 2016; "Plan R", 2015). Het Plan R bevat met andere woorden eigenlijk zo goed als dezelfde coöperatieve, institutionele recepten die waren uitgevonden in de loop van de jaren '70, '80 en 2000 voor contraterrorisme. De finaliteit van het Plan R van toen is tot vandaag de dag (in theorie althans) ongewijzigd gebleven ("Folder Plan R", 2016; "Plan R", 2015).

Het Plan R: vandaag

Terwijl het Plan R in zijn aanpak van radicalisering oorspronkelijk enkel repressief was en louter op nationaal-federaal niveau bestond op basis van centrale 'werkgroepen', breidde het in 2015 formeel en gestructureerd uit naar zowel het lokale en gedeconcentreerde niveau (veiligheidsambtenaren van nationale diensten op lokaal niveau) als naar het gewestelijke en gemeenschapsniveau.

Het Plan R voert zijn twee oorspronkelijke contraradicale doeleinden daar sindsdien uit via twee gescheiden en gestructureerde actievelden: het ene meer preventief, het an-

dere meer repressief (Van den Hende, 2018). Allebei moeten ze lokaal problematisch radicalisme zowel in kaart brengen als preventief, reactief of curatief 'bestrijden'. In het puur preventieve veld zitten idealiter: (1) de lokale overheid; (2) instanties van de gefedereerde entiteiten; (3) vertegenwoordigers van het middenveld; (4) de lokale politie ("Wet LIVC", 2018; "Omzendbrief TF en HP", 2018; Van den Hende, 2018). In het meer repressieve veld zitten voornamelijk, maar niet uitsluitend, diensten uit het veiligheidsbestel 1.2.

Beide velden bestaan apart van elkaar. Ze zijn allebei uitgebouwd via fysieke structuren (een belangrijke les van vroeger). Ze mogen derhalve absoluut niet louter als vergadermomenten beschouwd worden ("Omzendbrief TF en HP", 2018). Op nationaal niveau treffen de twee velden elkaar in de nationale Werkgroepen en in de '*National Taskforce*' (NTF). De NTF stuurt het Plan R aan. Ze staat onder het voorzitterschap van het OCAD in zijn rol als coördinerende spelverdeler. De NTF is ook, net zoals het Crisiscentrum (op korte termijn) en de NVR (voor het hele veiligheidsbestel), in vorm en functie weer vergelijkbaar met het Antiterroristisch College maar dan voor de virtuele dienst van het Plan R. Op lokaal of arrondissementeel niveau speelt de '*Information Officer*' (IO) (leden van de Lokale Politie) een belangrijke rol als brugfiguur en spelverdeler ("Omzendbrief TF en HP", 2018; Van den Hende, 2018) tussen de twee velden van het Plan R (zie verder). In 2019 werd er stevig gewerkt aan een grondige opleiding voor de IO's die op het einde van 2019 en in het begin van 2020 gegeven werd.

Men moet het huidige Plan R dus beschouwen, in eerste instantie, als een virtuele dienst met fysieke proponenten die mensen uit de aparte, klassieke diensten (plus de hervormde politie, plus delen van de mechanische veiligheidsketen van het veiligheidsbestel 1.2) virtueel gedupliceerd, integraal verbindt voor de uitvoering van één bevoegdheidsoverschrijdende finaliteit: het aanpakken van het fenomeen van radicalisering in het kader van antiterrorisme.

Tegelijkertijd is het in tweede instantie ook een structureel forum geworden met de nodige uitrusting voor de diensten om flexibel en dynamisch samen te werken omtrent andere gerelateerde dreigingen – terrorisme en extremisme – buiten de rechtstreekse finaliteit van het Plan R en dus buiten de virtuele dienst ("Folder Plan R", 2016).

Het huidige Plan R, zoals het in december 2015 goedgekeurd is door de NVR en sindsdien *de facto* meermaals aangevuld is geweest, is dus gegroeid op basis van een samensmelting van het Plan R uit 2006 met de rol van het OCAD als *de facto* coördinator in de tactische strijd tegen terrorisme (contraterrorisme op basis van het veiligheidsbestel 1.2) in normale tijd enerzijds en de algemeen toegenomen vraag tot samenwerking gedurende de Syriëcrisis anderzijds. Dus hoewel de contraradicale finaliteit van het Plan R in principe onder de grotere vlag van antiterrorisme valt, gebeurt de meer strategische coördinatie van de strijd tegen terrorisme in normale tijd in de praktijk ook vaak binnen de muren van het Plan R. Daardoor zijn het Plan R en zijn structuren *de facto* de plek bij uitstek geworden waar de samengebrachte diensten structureel en integraal op terrorisme samenwerken. Acuut contraterrorisme wordt wel nog steeds door het Crisiscentrum of gerechtelijke samenwerkingsstructuren gecoördineerd.

Tot slot draagt het Plan R, in derde instantie, in zijn geheel als virtuele dienst tussen alle andere diensten ook nog eens bij tot een verbetering van de informatiepositie van én *-flux* tussen de bestaande diensten uit de mechanische veiligheidsketen van het veiligheidsbestel 1.2. Het Plan R neemt daarin als virtuele dienst dus ook een plek in.

Dat sinds vijftig jaar terrorismebestrijding gegroeide, complexe geheel van overlappingen, duplicaties, diensten, ketens en samenwerking is dus het veiligheidsbestel 1.3 geworden waarin het contraradicale Plan R, de resultaten van het ineenstorten van het veiligheidsbestel 1.1 en het daaruit gegroeide contraterroristische veiligheidsbestel 1.2 samen,

naast én met elkaar interageren. Constructief willen handelen in én rekening houden met dat langzaam ontstane kluwen van diensten, vergaderingen en verhoudingen wordt overigens dé *multiagency*-benadering genoemd ("Blue News", 2018; D'Hondt, et al., 2019).

Het repressieve actieveld: heden en toekomst

Omwille van de tijdscontext (de Syriëcrisis) is het Plan R in zijn institutionele gedaante nu het sterkst ontwikkeld op het repressieve veld. Op arrondissementeel niveau zorgen *Local Taskforces* (LTF's) voor een constante, lokale informatie-uitwisseling tussen alle betrokken veiligheidsdiensten. Die LTF's zorgen ook, en steeds meer, voor een lokale coördinatie van de repressieve actie enerzijds en van de lokale inlichtingenvergaring anderzijds, zonder een eigen, neergeschreven gecoördineerde analyse van de dreiging te maken maar wel steeds in aanwezigheid van een vaste vertegenwoordiger van het OCAD ("Omzendbrief TF en HP", 2018; Van den Hende, 2018).

LTF's zijn zodoende eigenlijk een soort van gedeconcentreerde 'mini-antiterroristische colleges' geworden. Ze laten toe dat mensen op het lokale niveau eindelijk ook structureel samenzitten en daar samen kunnen werken. Op nationaal niveau worden die LTF's en hun leden ondersteund door én verbonden met zowel de diensten als de hiërarchie van het Plan R via: (1) de 'Werkgroep LTF' onder de NTF ("Omzendbrief TF en HP", 2018); (2) het OCAD dat altijd aanwezig is op de LTF's en de NTF voorzit; (3) de eigen hiërarchie; en (4) de transversale gegevenstrafiek in de 'Gemeenschappelijke Gegevensbank' (GGB).[10]

Het subtiele theoretische onderscheid in de tijd tussen repressief contraradicalisme en wezenlijk acuut contraterrorisme houdt in de praktijk in dat de LTF als structuur tijdens een terroristische crisis niet zomaar meer mag optreden in de hoedanigheid van de virtuele dienst van het Plan R ("POC: derde tussentijdsverslag", 2017). Het kan wel door de bevoegde instanties gebruikt worden als platform ter coördinatie of ter aftoetsing, maar er bestaan los van het nationale Crisiscentrum nu ook gedeconcentreerd alternatieve contraterroristische samenwerkingsstructuren die de *ad hoc* ondersteunende rol van de LTF bij puur acuut contraterrorisme overbodig kunnen maken, bijvoorbeeld '*Joint Information Centres*' (JIC) en '*Joint Decision Centres*' (JDC) ("POC: derde tussentijdsverslag", 2017; Van den Hende, 2018). Of dat goed is en of dergelijke bevoegdheidsscheidingen voor iedereen duidelijk zijn (cfr. "POC: derde tussentijdsverslag", 2017: 178), zijn andere, nog te evalueren zaken.

In de interdienstelijke GGB kunnen LTF's en aan het Plan R deelnemende diensten of organisaties op een gelaagde en complexe manier niet-geclassificeerde informatie met elkaar uitwisselen op basis van recent ontstane categorieën of statuten van personen en groeperingen. Zo kan de al bestaande informatieflux via al bestaande kanalen nog meer verbeteren – hoewel de werking van de LTF's zelf niet louter tot een behandeling of creatie van die categorieën gereduceerd zou mogen worden ("Omzendbrief TF en HP", 2018). De eerste formele groep statuten in de GGB waren: (1) *Foreign Terrorist Fighters* (FTF's); (2) *Homegrown Terrorist Fighters* (HTF's); en (3) Haatpropagandisten (HP's). Wat die statuten zijn, wie daaronder kan vallen en hoe ze door diensten zelf of LTF's behandeld kunnen worden, staat allemaal beschreven in een intussen zeer complex geworden kluwen van recente wetteksten, besluiten en omzendbrieven ("Omzendbrief TF en HP", 2018; Van Hoey, et al., 2018b).

De op basis van de 'geconsolideerde lijst' van het OCAD en de *Joint Information Box* (JIB) ontstane GGB – waarvan de ontwikkeling allesbehalve stilstaat – voert via de subtiele tussenstap van de 'dynamische databank FTF' ("Blue News", 2018; "Folder Plan R", 2016; Van

10 Persoonlijke netwerken blijven in de praktijk een zeer belangrijke rol spelen in de uitwisseling van informatie. Ze kunnen gestructureerd groeien door een structurele uitwisseling van personeel of door een duurzame stimulering van ontmoetingen in bijvoorbeeld de structuren van het Plan R.

Hoey, et al., 2018b) transversaal grotendeels dezelfde informatie-wisselende en centraliserende extra functie uit als diegene die de AGG ooit nationaal moest doen en de LTF's lokaal moeten doen. De GGB doet dat dan primair voor het Plan R op basis van de statuten FTF, HTF, HP en sinds 2020 ook op basis van een nieuwe groep statuten 'Potentieel Gewelddadige Extremisten' (PGE's) (zie hieronder) en 'Terrorismeveroordeelden' (TV's) (Boelaert, et al., 2020; "KB PGE en TV", 2019; "Omzendbrief TF en HP", 2018; Van Hoey, et al., 2018b). De GGB ondersteunt ook samenwerking buiten de virtuele dienst, tussen de betrokken autonome diensten onderling in de bredere *multiagency*-benadering.

Met zijn inherente (als gegevensbank) onpersoonlijke neutraliteit, heeft de GGB een belangrijk voordeel op de AGG als informatiedeelplatform gecreëerd. Men omzeilt er immers gedeeltelijk de sociale, menselijke werkelijkheid mee die schuilgaat achter de reductieve stempel van de diensten uit het Belgische veiligheidsbestel. Een geïnformatiseerde gegevensbank waar iedereen die betrokken is op elk moment gelaagd toegang toe heeft, neemt immers de soms hinderlijke barrière weg van persoonlijke relaties, verbanden of interacties die bij het delen van informatie tussen diensten en personen voor problemen kunnen zorgen. Iedereen (bevoegde personen, bevoegde diensten, LTF's) kan nu overal ongeacht persoonlijke netwerken steeds puzzelstukken toevoegen en zien zonder direct te weten voor wie die informatie relevant kan zijn.

Het OCAD houdt dan weer als validator in de gaten of de toevoeging van die informatie relevant is en niet overmatig gebeurt ("KB PGE en TV", 2019; "Omzendbrief TF en HP", 2018; Van Hoey, et al., 2018b). Aan de GGB wordt continu gewerkt. Op regelmatige basis wordt er intern tussen de betrokken diensten overleg gepleegd om tegemoet te komen aan het oplossen of weerleggen van bepaalde kritieken en uitdagingen ("KB PGE en TV", 2019).

Het OCAD doet tevens dagelijks de coördinatie van de analyse van de dreiging – een van zijn wettelijk bepaalde kernopdrachten – voor de in de LTF's besproken entiteiten op basis van de informatieproductie komende uit het Plan R, via de GGB en zijn eigen informatie ("Omzendbrief TF en HP", 2018; Van den Hende, 2018). Het verdeelt die info samen met zijn reguliere evaluaties en analyses pragmatisch en voluntaristisch naar alle partners die die informatie ofwel kunnen en mogen inzetten voor hun eigen finaliteiten ofwel kunnen gebruiken in het kader van de missies van het Plan R. Zo wordt de tweedelijnswerking van het OCAD als *fusion centre* trouwens gedupliceerd in het Plan R.

Aangezien het Plan R uiteindelijk in zijn meest strikte vorm een virtuele dienst blijft, is het zeer belangrijk dat iedereen goed op de hoogte blijft van het doel, van de mogelijkheden en van de huidige stand van zaken (D'Hondt, et al., 2019) – iets wat bij de College-AGG-tandem ontbrak. Om onder andere het overzicht dus wat te herstellen – een zaak waar men intern wel degelijk aandacht voor heeft ("KB PGE en TV", 2019) – werd in 2019 onderling gewerkt aan een heractualisatie van het Plan. Een mogelijk idee zou kunnen zijn om de kern van het Actieplan uiteindelijk centraal te verankeren in de Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (cfr. "POC: derde tussentijdsverslag", 2017: 177-178).

Het repressieve veld wierp hoe dan ook duidelijk zijn vruchten af ten dele omdat het Plan R als virtuele dienst kan steunen op een hoop ervaring en voluntarisme binnen de klassieke veiligheidssector met betrekking tot samenwerking enerzijds en op een uitgewerkte mechanische keten anderzijds. De uitwerking van het repressieve actieveld is evenwel allesbehalve compleet. De huidige categorieën uit de GGB zijn immers vooral gekalibreerd op de acute terroristische context van de afgelopen jaren en zijn daardoor van insteek zeer repressief en restrictief (Van den Hende, 2018).

Tenzij er weer een (jihadistisch) conflictgebied ontstaat, zal het statuut van FTF in de toekomst niet meer nuttig zijn om het dreigingslandschap accuraat in kaart te brengen, informatie via de GGB gestructureerd te delen en om dienstoverschrijdend wettelijk gere-

gelde, beschermende maatregelen te treffen. Evenzeer is het statuut van HTF vooral gericht op radicalen of extremisten die al de stap naar terrorisme hebben gezet en dus al het terroristische terrein hebben betreden ("KB PGE en TV", 2019). Om goed op toekomstige dreigingen voorbereid te zijn, op een geïntegreerde manier via de GGB een verdere preventieve of curatieve opvolging van problematische radicalisering in onze maatschappij mogelijk te maken en de juiste focus dus niet te verliezen, dienen er dringend nieuwe statuten uitgewerkt te worden. Die moeten weer meer neigen naar de oorspronkelijke preventieve opzet van het Plan R om een flexibelere uitvoering van de antiterroristische finaliteit van het Plan R mogelijk te maken.

Daarom is in 2019 het statuut van 'Potentieel Gewelddadig Extremist' (PGE) uitgewerkt. Samen met een binnen het OCAD ontwikkeld risicotaxatie-instrument en daaraan gekoppelde methodologie ('RooT37') wat een gedegen beoordeling en prioritering toelaat (Boelaert, et al., 2020; "KB PGE en TV", 2019) dient zowel de oorspronkelijke preventieve finaliteit van het Plan R als de toekomst van het repressieve actieveld (ook op curatief vlak – na de gerechtelijke fase (Boelaert, et al., 2018)) op een neutrale en objectieve manier bestendigd te worden ("KB PGE en TV", 2019). Na een in juli 2019 afgebroken proeffase van drie maanden werd het statuut uiteindelijk in januari 2020 definitief in de GGB geïntegreerd. In het verslag aan de Koning voorafgaande aan dat Koninklijk besluit staan de belangrijkste discussiepunten omtrent de voorgestelde modificaties opgesomd en worden ze een voor een besproken ("KB PGE en TV", 2019).

Het preventieve actieveld: heden en toekomst

Een van de andere baanbrekende zaken van het Plan R van 2015 in zijn gedaante als virtuele dienst is dat het niet alleen de federale veiligheidsdiensten betrekt maar in het kader van de hierboven genoemde verbredende *scope* ook verscheidene diensten uit de gefedereerde entiteiten ("Folder Plan R", 2016; Van Vlierberghe, 2015).

In 2015 werden die (vanwege de federale overheid althans) in de structuren van het Actieplan geïntegreerd. De bedoeling daarvan blijft hoofdzakelijk dezelfde als in de jaren '80: het samenleggen van verdeelde bevoegdheden in een sinds de staatshervormingen nog meer gesofisticeerd staatsbestel (Scraeyen, 2016; Van Hoey, et al., 2018b) om samen, grensoverschrijdend aan een collectief veiligheidsdoel te werken voor én het goed van de staat én van de – in dit geval al dan niet radicaliserende – burger ("Folder Plan R", 2016).

Om samenwerking op het preventieve actieveld mogelijk te maken, werden vormelijk soortgelijke structuren uitgewerkt als op het repressieve veld. Die dienen op het bevoegde niveau integraal en subsidiair de coördinatie te ondersteunen van de preventieve en curatieve actie (hulp en dienstverlening) enerzijds en van de informatieflux tussen preventiepartners anderzijds (Van den Hende, 2018).

Het preventieve actieveld van het Plan R bestaat structureel meer bepaald uit de federaal wettelijk verankerde 'Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme' (LIVC's-R) – een soort van vormelijk spiegelbeeld van de LTF's – en uit de 'Werkgroep Preventie' op nationaal niveau onder alternerend voorzitterschap van de gefedereerde entiteiten onder de NTF (als spiegelbeeld van de Werkgroep LTF) ("Omzendbrief TF en HP", 2018). In de LIVC's dienen de capaciteiten van de bestaande actoren op het terrein niet overgenomen te worden maar virtueel gedupliceerd te worden voor een overkoepelende preventieve en curatieve finaliteit, naast de normale werking van die actoren. Die finaliteit is losgekoppeld van het repressieve veld en heeft binding met het lokale preventiebeleid. Het moet lokaal, integraal iedereens veiligheid helpen garanderen enerzijds ("Blue News", 2018; Scraeyen, 2016; Van den Hende, 2018) en landelijk bijdragen aan de contraradicale

finaliteit van het Plan R anderzijds. Dat is dus weer een virtuele duplicatie van gescheiden middelen voor een bevoegdheidsoverschrijdende finaliteit die zowel voor de burger en de staat als voor alle deelnemende diensten nuttig en aanvullend is.

Omdat het merendeel van de broodnodige preventieve actie onder de bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen valt (Scraeyen, 2016) en aangezien die grondwettelijk op geen enkele wijze gebonden zijn aan het federale bestel of aan het enkel federaal wettelijk bestendigde OCAD, diende er met betrekking tot de LIVC's wel een interfederaal samenwerkingsakkoord uitgewerkt te worden (een harde structuur of keten). Jammer genoeg is dat akkoord – dat zo goed als rond was – op het laatste nippertje politiek afgesprongen en is het wachten op goedkeuring door de volgende regeringen.

De gefedereerde entiteiten hebben er bovendien ook voor gekozen om hun eigen preventieve actieplannen te ontwikkelen ten aanzien van radicalisme. Er zijn er maar liefst vijf (Delvaux, Lenders, & Vincke, 2016; Fadil & Jaminé, 2019; "Folder Plan R", 2016; "POC: derde tussentijdsverslag", 2017; Scraeyen, 2016). Die plannen zijn jammer genoeg niet *per se* afgestemd op het federale Plan R noch op elkaar. Samenwerking is daardoor in de praktijk niet altijd evident en alles wordt institutioneel weer complexer en onoverzichtelijker. Ook daarom wordt het Plan R geactualiseerd: opdat input uit de gefedereerde entiteiten mogelijk wordt, het Plan interfederaal aan hun plannen verbonden kan worden en er een mandaat gegeven kan worden aan hun vertegenwoordigers om in het kader van het federale Plan, coöperatief en eensgezind, voluit samen te werken met de federale collega's die na bijna vijftig jaar experimenteren eindelijk de neuzen in dezelfde richting hebben staan.

Het evenzeer ontbreken van een gedegen en gedragen, gemandateerde spelverdeler in het preventieve veld kan dus, samen met het ontbreken van een al bestaande harde samenwerkingsketen, die coöperatie *de facto* verplicht, en samen met het ontbreken van wederzijds vertrouwen, een significante uitdaging vormen voor de toekomst van dienstoverschrijdende samenwerking tussen de preventiepartners onderling en met de federale staat (D'Hondt, et al., 2019; Fadil & Jaminé, 2019). De actualisering van het Plan R kan hopelijk met betrekking tot dat laatste soelaas brengen.

6. Conclusie

Al sinds zijn ontstaan is het dynamische Plan R in volle ontwikkeling; zowel op nationaal-centraal niveau als op zijn twee actievelden. Die vaststelling geldt vandaag de dag nog evenveel als vroeger. De virtuele dienst is allesbehalve afgewerkt.

Het Plan R had als virtuele dienst echter niet kunnen worden wat het is zonder de voorafgaande ervaringen met het antiterroristische veiligheidsbestel 1.1. Zonder het wegvallen van de zwaktes van dat samenwerkingsmodel en zonder het cumulatieve overblijven van zijn sterktes (diensten, extra functies en de ervaringen) in een mechanische veiligheidsketen, zouden we nu ongetwijfeld veel minder ver staan.

Op centraal niveau staat het OCAD, dat als hervormde restant uit dat ouder bestel ontstaan is, niet alleen in voor de ontwikkeling van een centraal, overkoepelend dreigingsbeeld (met betrekking tot terrorisme, extremisme incluis het radicaliseringsproces), het gaat ook dynamisch optreden als facilitator van samenwerking. Het OCAD deed dat eerst voorzichtig buiten en sinds 2015 ook binnen en op basis van de groeiende structuren van het Plan R. Dat Plan R is bijgevolg naast een virtuele dienst zo ook een *set* van gestructureerde ontmoetingsfora geworden waarin meerdere diensten buiten hun normale hiërarchie samen kunnen komen. Het Crisiscentrum zorgt dan weer bestuurlijk voor synchrone actie op korte termijn wat de hiërarchie – federaal althans – op gespannen crisismomenten helder houdt en de NVR en zijn structuren coördineren strategisch de actie op globale, lange termijn.

In de plaats van een gehele, fysieke antiterroristische dienst op te richten, lijkt bestuurlijk de meest efficiënte vorm van aanpak bij terrorismebestrijding dus blijkbaar (tot nu althans) het behoud van alle traditionele diensten te zijn geweest met elk hun eigen, unieke finaliteiten en werkingsmethodes, gedeeltelijk virtueel gedupliceerd in een uitgewerkt netwerk van geformaliseerde ontmoetingsmomenten en -fora en ondersteund door een mechanische band van verplichte ketens met een coördinerende spelverdeler in de tijd tussen crisis of globaal beleid; een fusie dus tussen twee ontstane oplossingen waarin dezelfde functies en structuren zich als het ware 'fractalig' blijven herhalen.

Vermoedelijk kan de duidelijk sterke en terugkomende voorkeur om via *patches* te werken in plaats van grondig en visionair te hervormen zowel concreet historisch als antropologisch verklaard worden. In dit artikel was daarvoor evenwel ruimte noch plek, hoewel zo een onderzoek in de toekomst zeer waardevol zou kunnen zijn, al was het maar om het hier geformuleerde theoretische model in een groter theoretisch en historisch geheel te kunnen plaatsen. Het cumulatieve principe van de organisatie van extra functies in nieuwe diensten als reactief bureaucratisch antwoord op nieuwe realiteiten die zich doorheen de jaren herhalen, kan – als abstracte synthese van het in dit artikel gereconstrueerde, concrete historische verhaal – mede de institutionele inflatie van onafhankelijke agentschappen, platformen en dergelijke verklaren in ons nationaal veiligheidsbestel.

Als men via samenwerking een doordacht beleid wil kunnen voeren tegen bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen moet men hoe dan ook blijkbaar steeds: (1) een gestructureerde centrale en permanente bewustwording of beeldvorming voorzien omtrent nieuwe (of oude) uitdagingen voor alle betrokkenen – de gecoördineerde analyse van de dreiging met andere woorden; vooraleer men die (2) centraal en lokaal, integraal en actief kan aanpakken via daartoe opgerichte coördinerende overlegplatformen – de coördinatie van de actie met andere woorden op alle ogenblikken in de tijd (crisis, normaal en lange termijn). Daarvoor is (3) een gestructureerde, doelgerichte en georganiseerde (dus gecoördineerde) multilaterale informatieflux tussen alle partners op alle niveaus cruciaal – de coördinatie van de informatieflux – zowel vóór als na de analyse van de dreiging en de coördinatie van de actie. Daarbij horen complexe weefsels van structuren die dergelijke functies op alle niveaus horizontaal, verticaal en transversaal wel degelijk organiseren omdat ze anders niet gebeuren.

De daardoor evolutionair toenemende complexiteit van het veiligheidsbestel heeft dan weer (4) de nood aan een coördinerende, geïnformeerde en neutrale spelverdeler gecreëerd. Dat allemaal kunnen we via het model van extra functies inwendig enigszins theoretisch abstraheren en derhalve holistisch met andere structuren gaan vergelijken, bijvoorbeeld met betrekking tot de huidige Covid-19-crisis. Bestaat er coördinatie van de informatieflux of van de actie? Is er een permanente gecoördineerde analyse van de dreiging ten aanzien van de volksgezondheid in België die ons voorbij een reactief beleid kan brengen, gezondheidscrisis na gezondheidscrisis? Kan de succesvolle Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging daar niet als voorbeeld voor dienen?

Men mag tot slot (5) niet het belang vergeten van de normale activiteiten (gedupliceerd of niet) van de klassieke eerstelijnsdiensten. Zij blijven uiteindelijk de fundamentele basis voor elke gedegen collectieve aanpak van bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen zoals terrorisme. Het spreekt voor zich dat de mate van succes van samenwerking omtrent bestuurlijke terrorismebestrijding steeds in grote mate afhankelijk is en was van het werk van onze eerstelijnsdiensten (naast hun motivatie om samen te werken). Coördinerende diensten kunnen immers pas iets op een waardevolle wijze helpen te coördineren als er iets te coördineren valt. Het succes van de huidige tweedelijnsdiensten bij bestuurlijke terrorismebestrijding blijft daarom ook grotendeels het succes van de eerstelijnspartners en dat mag men niet uit het oog verliezen.

De blijvende versterking en uitbouw van hun capaciteiten dient – zolang er geen sprake is van een totale hervorming – dus steevast gepaard te gaan met de uitbouw en versterking van samenwerkingsstructuren (ook voor andere bevoegdheidsoverschrijdende dreigingen die in tegenstelling tot antiterrorisme nog helemaal niet zo een indrukwekkend institutioneel coöperatief arsenaal hebben). Historische vervolgstudies naar de concrete rol van de klassieke diensten in de tot stand gekomen samenwerking zouden het hier beperkt gebleven totaaloverzicht omtrent coöperatie daarom dus makkelijk vervolledigen. Toekomstig onderzoek naar de geschiedenis van het Crisiscentrum zou dit verhaal tevens ongetwijfeld sterk verrijken.

De ervaringen en fysieke restanten uit de jaren '70 en '80 die het repressieve veld mee ondersteunen, ontbreken hoe dan ook nog deels in het nog grotendeels braakliggende terrein van het preventieve (en curatieve) veld. Dezelfde obstakels die vroeger het falen van zowel het klassieke veiligheidsbestel 1.0 als van de College-AGG-tandem verklaren, dreigen nu de kop op te steken bij de uitwerking van de preventieve poot van de virtuele dienst van het Plan R. De huidige uitdagingen op het preventieve actieterrein zijn derhalve duidelijk groter dan op het repressieve. Ze zijn vergelijkbaar met die van de jaren '80: diensten, organisaties en gehele staatsstructuren die op geen enkele manier aan elkaar verbonden zijn of verplicht zijn om met elkaar samen te werken, die verschillende finaliteiten hebben en die elkaar niet of amper kennen, er toch van overtuigen dat samenwerking nodig is, dat er bevoegdheidsoverschrijdende uitdagingen zijn waarvoor iedereen samen verantwoordelijk is, dat men een gedeelde strategie kan en mag ontwikkelen binnen virtuele diensten en dat het eindresultaat daarvan wel degelijk constructief kan zijn.

Referenties

Krantenartikelen

De Ruyver, B. (2008, juni 13). Politiehervorming is niet af: euforie kan nog omslaan in crisis. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/551t1fu3.

Jeffries, S. (2015, november 11). Four hijackers and three Israeli PMs: the incredible story of Sabena flight 571. *The Guardian*. Geraadpleegd via https://www.theguardian.com/world/2015/nov/11/sabena-flight-571-hijack-plane-black-september-film.

Journalisten verbolgen over houding parket. (1982, september 22). *De Morgen*, 4. ["Journalisten verbolgen"]

Literatuur

Algemeen Commando van de Rijkswacht (1980). *Geschiedenis van de rijkswacht: DEEL 2 : van 1914 tot op heden*. Brussel: Ghesquière.

Bakker, E., & Geenen, J. (2017). Ontwikkeling van de terrorismedreiging (1973-2017). In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (Eds.), *Terrorisme: Studie over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp 81-99). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.

Barril, P. (1996). *Guerres secrètes à l'Élysée*. Paris: Albin Michel.

Boelaert, A., & Braspenning, N. (2018). Risicotaxatie met de focus op gewelddadig extremisme in penitentiaire context. In J. Kerkhofs, A. Schotsaert & P. Van Linthout (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp 313-333). Brussel: Larcier.

Boelaert, A., Thys, B., & Van Hoey, M. (2020). RooT37 – CUTA's TRA tool in response to a changing threat landscape. *Terrorism Risk Assessment Instruments – Contemporary Policy and Law Enforcement Challenges*. (NATO Science Series). Amsterdam: IOS Press. (*upcoming*).

Bos, W., van der Heide, L., & van der Veer, R. (2019). Fusion Centres in Six European Countries: Emergence, Roles and Challenges. Geraadpleegd via https://icct.nl/wp-content/uploads/2019/02/ICCT-VanderVeer-Bos-VanderHeide-Fusion-Centres-in-Six-European-Countries.pdf.

Bové, L. (2015). *De geheimen van de staatsveiligheid: Speurtocht naar een schimmige overheidsdienst*. Tielt: Lannoo.

Bruneau, T.C., de Castro Garcia, A., & Matei, F.C. (2017). Combatting Terrorism Through Fusion Centers: Useful Lessons From Other Experiences? *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, *30*(4), 723-742.

Burgelman, L. (2005). De vele gezichten van een beladen term: Het begrip subversie doorheen de Belgische rechtsgeschiedenis. In M. Cools, K. Dassen, R. Libert & P. Ponsaers (Eds.), *De Staatsveiligheid: Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat/La Sûreté : Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'État* (pp 131-154). Brussel: Politeia.

Cartuyvels, Y., Ponsaers, P., & Van Outrive, L. (1991). *Sire, ik ben ongerust: geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*. Leuven: Kritak.

Coolsaet, R. (2019). Radicalization: the Origins and Limits of a Contested Concept. In M. de Koning, N. Fadil & F. Ragazzi (Eds.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands: Critical Perspectives on Violence and Security* (pp 29-51). London: I.B. Tauris.

Comité T. (2020). *Rapport 2020: Evaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*. Geraadpleegd via http://comitet.be/wp-content/uploads/2020/03/Rapport-COMITE-T_2020-final.pdf.

De Baets, P. (2005). Terrorisme en inlichtingendiensten. In M. Cools, K. Dassen, R. Libert & P. Ponsaers (Eds.), *De Staatsveiligheid: Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat/La Sûreté : Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'État* (pp 243-264). Brussel: Politeia.

De gemeenschappelijke gegevensbank: Naar een meer efficiënte informatiedeling in de strijd tegen terrorisme (2018). *Blue News*, Geraadpleegd via https://www.blueconnect.be/nl/highlight/740290183865325O8. ["Blue News"]

de Koning, M., & Fadil, N. (2019). Turning 'Radicalization' into Science: Ambivalent Translations into the Dutch (Speaking) Academic Field. In M. de Koning, N. Fadil & F. Ragazzi (Eds.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands: Critical Perspectives on Violence and Security* (pp 53-79). London: I.B. Tauris.

Delval, L. (2015). Société du risque et gestion des crises: les pouvoirs publics belges sont-ils organisés pour faire face à un risque majeur? Type de risque: menace terroriste. In M. Cools, P. Leroy, R. Libert, V. Pashley et al. (Eds.), *1915-2015: Het verhaal van de Belgische militaire inlichtingen en veiligheidsdienst/1915-2015 : L'histoire belge du service de renseignement militaire et de sécurité* (pp 419-451). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Delvaux, P., Lenders, J., & Vincke, I. (2016). *Dossier: organen en maatregelen in de strijd tegen radicalisme*. (Nieuwsbrief; 2016/01). Geraadpleegd via https://www.avcb-vsgb.be/nl/Publications/documents.html?doc_id=500&vID=250.

De Gendt, T. (2014). *Turkije aan de Leie: Kroniek van 50 jaar migratie*. Tielt: Lannoo.

de Graaf, B. (2010). *Theater van de angst: De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.

de Graaf, B. (2017). Terrorisme- en radicaliseringsstudies: een explosief onderzoeksveld. In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (Eds.), *Terrorisme: Studie over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp 49-80). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.

D'Hondt, K., Lever, S., Oosterlinck, F., & Sarens, T. (2019). *Van start-up naar scale-up: De veiligheidsketen in de praktijk: multi-agency samenwerkingsvormen*. Brussel: ANPA.

Delhaise, E. (2019). *Infractions terroristes*. (Répertoire pratique du droit belge: Législation, Doctrine, Jurisprudence). Brussel: Larcier.

de Wijk, R. (2017). Lessen van Counter Insurgency Operaties voor de nationale terrorismebestrijding. In E. Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (Eds.), Terrorisme: Studie over terrorisme en terrorismebestrijding (pp 397-418). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.

Fadil, N. & Jaminé, S. (2019). *Tussen preventive en veiligheid: De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering: Onderzoeksrapport*. Geraadpleegd via https://soc.kuleuven.be/immrc/files/rapport-web-NL.pdf.

Fijnaut, C. J. C. F. (1995). *Een kleine geschiedenis van de huidige organisatie van het Belgische politiewezen*. (Politiestudies; 18). Arnhem: Gouda Quint.

Fijnaut, C. J. C. F. (2004). Inlichtingendiensten in Europa en Amerika; de heroriëntatie sinds de val van de Muur en 11 september 2001. *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*, *30*(3), 10-42.

Fransen, A., & Kerkhofs, J. (2018). Het materieel terrorismestrafrecht. In J. Kerkhofs, A. Schotsaert & P. Van Linthout (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp 3-98). Brussel: Larcier.

Kalajzic, E. (2015). "Renseignement": évolutions influençant les ressources humaines. In M. Cools, P. Leroy, R. Libert, V. Pashley & et al. (Eds.), *1915-2015: Het verhaal van de Belgische militaire inlichtingen en veiligheidsdienst/1915-2015 : L'histoire belge du service de renseignement militaire et de sécurité* (pp 491-523). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Kanmaz, M. (2009). *Islamitische ruimtes in de stad: De ontwikkeling van gebedsruimtes, moskeeën en islamitische centra in Gent*. Gent: Academia Press.

Lasoen, K.L. (2017). Indications and warning in Belgium: Brussels is not Delphi. *Journal of Strategic Studies*, *40*(7), 927-962.

Parmentier, G. (2006). 2. France. In Y. Alexander (Ed.), *Counterterrorism Strategies: Successes and Failures of Six Nations* (pp 44-71). Washington, D.C.: Potomac Books.

Peeters, D., & Segers , J. (2005). Inlichtingendiensten en extremisme. In M. Cools, K. Dassen, R. Libert & P. Ponsaers (Eds.), *De Staatsveiligheid: Essays over 175 jaar Veiligheid van de Staat/La Sûreté : Essais sur les 175 ans de la Sûreté de l'État* (pp 281-302). Brussel: Politeia.

Péret, J.-P., & Villeneuve, C. (1987). *Histoire secrète du terrorisme : Les juges de l'impossible*. Paris: Plon.

Persson, G. (2013). *Fusion Centres – Lessons Learned: A study of coordination functions for intelligence and security services*. Geraadpleegd via http://www.justiceacademy.org/iShare/Library-DHS/Fusion/Fusion%20Centres%20-%20Lessons%20Learned%20(english).pdf.

Pieters, P. (2007). Terrorisme en extremisme: coördinatie van de dreigingsanalyse. *Panopticon*, *28*(2), 68-75.

Schmid, P. (1983). *Political terrorism: A research guide to concepts, theories, data bases and literature: With a bibliography by the author and a world directory of "Terrorist" organizations by A. J. Jongman.* Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Schmid, P. (Ed.) (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. (Routledge Handbooks). London: Routledge.

Schotsaert, A., & Van Linthout, P. (2018). Het procedureel terrorismestrafrecht. In J. Kerkhofs, A. Schotsaert & P. Van Linthout (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp 99-147). Brussel: Larcier.

Scraeyen, L. (2016). *België gewapend tegen het terrorisme? Een lezing van het fenomeen en zijn bestrijding: strategieën en middelen*. (Veiligheid & Strategie; 126). Geraadpleegd via http://www.irsd.be/website/images/livres/etudes/vs126.pdf.

Stevens, D. (2006). Van Antiterroristische Gemengde Groep naar Coördinatieorgaan voor dreigingsanalyse. In H. Matthijs (Ed.), *Geheime diensten in België, de Verenigde Staten en over de wereld* (pp 31-48). Brugge: Die Keure.

Tenenbaum, É. (2018). *Partisans et centurions : Une histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*. Paris: Perrin.
Van Acker, K. (2015). Classified Archives: geschiedenis en toegankelijkheid. In M. Cools, P. Leroy, R. Libert, V. Pashley & et al. (Eds.), *1915-2015: Het verhaal van de Belgische militaire inlichtingen en veiligheidsdienst/1915-2015 : L'histoire belge du service de renseignement militaire et de sécurité* (pp 559-574). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
Van den Hende, T. (2018). De lokale aanpak van radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme. In J. Kerkhofs, A. Schotsaert & P. Van Linthout (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp 215-238). Brussel: Larcier.
Vander Velpen, J. (1986). *De CCC: De staat en het terrorisme*. Berchem: EPO.
Van Hoey, M. (2017). De 10de- en 11de-eeuwse Byzantijns-islamitische grenswereld: grenstheorie en de hervestiging van het Syrisch-orthodoxe patriarchaat van Antiochië in Byzantijns Melitene. Geraadpleegd via https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/375/904/RUG01-002375904_2017_0001_AC.pdf.
Van Hoey, M. (2018a). Contra-Terrorisme – Deel 1: Evalueren, analyseren, coördineren. OCAD en de strijd tegen terreur. *Actua Leges*, *59*, 1-3.
Van Hoey, M. (2021). *Door de vijfde muur: van AGG naar OCAD*. (*upcoming*).
Van Hoey, M., Van Tigchelt, P., & Vercauteren, G. (2018b). OCAD, het Belgisch coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. In J. Kerkhofs, A. Schotsaert & P. Van Linthout (Eds.), *Contra-Terrorisme: De gerechtelijke aanpak van terrorisme in België* (pp 183-213). Brussel: Larcier.
Van Laethem, W. (2007). Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse: een punctuele analyse. *Vigiles*, *4*, 109-127.
Van Vlierberghe, E. (2015). Uitgelicht: het vernieuwde Plan R. *Politiejournaal: Het Belgisch politievakblad en ledenblad van CPL*, *6*, 14-15.

Plannen, beleidsdocumenten en -verslagen

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2017, juni 15). *Parlementair onderzoek belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging: Derde tussentijds verslag over het onderdeel "veiligheidsarchitectuur"*. 54, 1752. ["POC: derde tussentijdsverslag"]
Caeymaex, L. (1964). Attributions, Missions et Méthodes de la Sûreté de l'Etat/Machten, Zendingen en Methoden van de veiligheid van de Staat. *L'officier de police/De politieofficier*, *9*, 30-41.
Consensus-nota betreffende de verder gaande specialisering, de betere taakverdeling en samenwerking tussen de politiediensten (1996). In *Infodoc: Informatieblad voor commandanten van eenheden en ondereenheden*, *24*, 1-15. ["Consensusnota"]
Het Actieplan Radicalisme (2015, december 11). ["Plan R"]
Het Plan R: Het Actieplan Radicalisme (2016). Brussel: Paul Van Tigchelt. ["Folder Plan R"]
Omzendbrief van 7 september 2015 inzake de tenuitvoerlegging van de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme. ["Omzendbrief bevriezing"]
Omzendbrief van 22 mei 2018 van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van terrorist fighters en haatpropagandisten. ["Omzendbrief TF en HP"]
Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingendiensten (1997). *Activiteitenverslag*. ["Activiteitenverslag"]

Wetgeving en uitvoeringsbesluiten

Koninklijk besluit van 11 juli 1994 over de algemene politiesteundienst, *BS* 30 juli 1994. ["KB APSD"]
Koninklijk besluit van 15 januari 2001 tot instelling bij het departement van Binnenlandse Zaken van een Administratief-Technisch Secretariaat, *BS* 26 januari 2001. ["KB TAS"]
Koninklijk besluit van 17 oktober 1991 over de Antiterroristische Gemengde Groep. ["KB AGG"]
Koninklijk besluit van 20 december 2019 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters en van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, *BS* 27 januari 2020, 3256-3273. ["KB PGE en TV"]
Koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid, *BS* 5 september 1996. ["KB MCIV"]
Koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van het College voor Inlichting en Veiligheid, *BS* 5 september 1996. ["KB CIV"]
Koninklijk besluit van 28 januari 2015 tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, *BS* 30 januari 2015. ["KB Nationale Veiligheidsraad"]
Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *BS* 20 juli 2006. ["Wet OCAD"]
Wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 7 mei 1999 ["Wet classificatie"]
Wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, *BS* 14 september 2018. ["Wet LIVC"]
Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, *BS* 18 december 1998. ["Wet ADIV-VSSE"]

Begrippenlijst

ADCC/Crisiscentrum/NCCN	Nationaal Crisiscentrum
AGG	Antiterroristische Gemengde Groep
APSD	Algemene Politiesteundienst
ARP	Algemene Rijkspolitie
BelPIU	*Belgian Passenger Information Unit*
CCC	*Cellules Communistes Combattantes*
CCIV	Coördinatiecomité voor Inlichtingen en Veiligheid
CFI	Centrum voor Financiële Informatieverwerking
CIV	College voor Inlichtingen en Veiligheid
FTF	*Foreign Terrorist Fighter*
GGB	Gemeenschappelijke Gegevensbank
GPP	Gerechtelijke Politie bij de Parketten
HTF	*Homegrown Terrorist Fighter*
HP	Haatpropagandist
IO	*Information Officer*
JIB	*Joint Information Box*
JIC	*Joint Information Centre*
JDC	*Joint Decision Centre*
LIVC	Lokale Integrale Veiligheidscel

LTF	*Local Taskforce*
MCIV	Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid
NTF	*National Taskforce*
NVR	Nationale Veiligheidsraad
OCAD	Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse
PGE	Potentieel Gewelddadige Extremist
Plan M	Actieplan Moskeeën
Plan R	Actieplan Radicalisme
SCIV	Strategische Comité voor Inlichtingen en Veiligheid
SGR	*Service Général du Renseignement*
TV	Terrorismeveroordeelde
VSSE	Veiligheid van de Staat