

Lokale integrale veiligheidscel (gelinkt aan radicalisme, extremisme en terrorisme)

Context

Het initiatief op lokaal niveau inzake preventie en bestrijding van gewelddadige radicalisering ligt bij de burgemeester. In de omzendbrief van 21.08.2015 met betrekking tot de Foreign Terrorist Fighters (FTF) kreeg de burgemeester de regierol toebedeeld in de lokale aanpak van gewelddadige radicalisering via de creatie van de Lokale Integrale Veiligheidscel – Radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R). Dit wordt opnieuw bevestigd en verduidelijkt in deze hernieuwde omzendbrief van 22.05.2018.

Ook van belang voor het functioneren van een LIVC-R is het nieuwe artikel 458ter van het Strafwetboek (Belgisch Staatsblad 24/07/2017). Dit artikel moet de informatie-uitwisseling tussen hulpverleners, politie en bestuur in een LIVC-R bij de aanpak van radicalisering mogelijk maken zonder dat ze hun beroepsgeheim schenden. Er gelden wel een aantal voorwaarden bij het casusoverleg. Zo moet onder andere het overleg een wettelijke basis hebben of georganiseerd worden met toestemming van de Procureur des Konings.

Op federaal niveau is een wetgevend initiatief genomen tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en voor het minimale kader voor hun werking. Voor de goede werking ervan is echter ook de deelname van vertegenwoordigers van diensten die onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen wenselijk. Het komt de deelstaten toe om - indien dit noodzakelijk geacht wordt - initiatieven te nemen om aan de werking van de LIVC-R bij te dragen. Daartoe wordt momenteel aan een samenwerkingsakkoord gewerkt.

Dit document biedt een ruimere leidraad bij het oprichten van een LIVC-R met aandacht voor de samenstelling van een LIVC-R, haar doelstellingen en opdrachten en werkmethode.

Krachtlijnen en afbakening

Een LIVC-R wil de lokale veiligheidsactoren samenbrengen met de lokale maatschappelijke actoren. De burgemeester is de aangewezen persoon om deze samenwerking te trekken, en de noodzakelijke vertrouwelijke sfeer te creëren die onontbeerlijk is in dit verhaal.

De doelstelling van een LIVC-R is dubbel: **vroeg-detectie** waarbij casussen kunnen aangeleverd worden door eender welke partner, en het uitwerken van een **opvolgingstraject** van het individu in casu.

Een LIVC-R bestaat in symbiose met een Lokale Task Force (LTF), zoals in de hogergenoemde omzendbrief gedefinieerd. Een LTF focust op een reactieve en repressieve aanpak via

politie en gerechtelijke opvolging, wat ook weerspiegeld wordt in de samenstelling van een LTF: politiediensten, veiligheids- en inlichtingendiensten, parket.

Een LIVC-R benadert een individu daarentegen vanuit het verhaal van de inclusieve samenleving. Dit weerspiegelt zich ook in de samenstelling van de LIVC-R: voornamelijk lokale maatschappelijke actoren. Met uitzondering van de lokale politie, die de link verzekert met de LTF, zetelt geen van de leden van de LTF in de LIVC-R.

Let wel, de aanwezigheid van de lokale politie in de LIVC-R mag geen prominente vorm aannemen. Zo kan het bijvoorbeeld niet dat een LIVC-R wordt voorgezeten door de lokale politie.

De definitie van 'Foreign Terrorist Fighters' (FTF), zoals deze wordt omschreven in de genoemde omzendbrief, voorziet in een duidelijke link met het afreizen naar een jihadistische conflictzone. De actualiteit leert ons echter dat strijders vandaag hun terroristische activiteiten rechtstreeks midden in de samenleving ontplooiën waarbinnen ze opgroeiden, en we spreken dan ook van 'Homegrown Terrorist Fighters' (HTF). Bovendien dient de problematiek van kinderen van zowel FTF als HTF meegenomen te worden. Tot slot dient ook de nodige aandacht uit te gaan naar het fenomeen van de Haatpropagandisten (HP).

De casussen die behandeld worden binnen een LIVC-R zijn deze van personen die op het grondgebied verblijven van de desbetreffende lokale geografische omschrijving. De lokale geografische omschrijving is in de meeste gevallen een stad of gemeente, al kan ervoor geopteerd worden verschillende gemeenten onder te brengen in een LIVC-R omwille van een praktische redenen. Let wel, een dergelijke supra-lokale constructie mag niet herleid worden tot een zuiver politieel verhaal.

Problematische radicalisering staat vaak niet op zich als fenomeen. Een radicaliserend individu mag dan ook niet uitsluitend en vanzelfsprekend vanuit de invalshoek 'radicalisme' benaderd worden. De praktijkervaring leert ons dat, zeker in een vroeg stadium van radicalisering, men iemand beter niet stigmatiseert met het label van geradicaliseerde. Daar waar er duidelijk andere fenomenen meespelen (zoals bijvoorbeeld een problematische gezinssituatie of identiteitsvorming om er maar enkele te noemen) grijpt men best de initiële problematiek aan om het individu te benaderen. Het benoemen van iets wat op dat ogenblik nog slechts sluimerend aanwezig is, verstevigt net het potentieel afglijden naar deze gewelddadige radicalisering.

Het scenario waarbij willekeur regeert en individuen al te gemakkelijk worden voorgedragen om besproken te worden binnen een LIVC-R, dient te allen tijde vermeden te worden.

- Het kan niet de bedoeling zijn dat de LIVC-R vanuit de LTF 'de restcategorie' van personen krijgt doorgeschoven voor verdere opvolging. Deze benadering staat haaks op de filosofie waarbinnen een LIVC-R dient te functioneren. Er dienen hiertoe ook filters ingebouwd te worden, zodat niet zomaar elkeen op basis van summere en subjectieve criteria kan opgenomen worden in de lijst van de te bespreken individuen binnen een LIVC-R.
- In omgekeerde zin dienen organisaties zoals schoolgemeenschappen, OCMW's etc., zelf eerst aan de slag te gaan met problematisch gedrag dat ze vaststellen binnen hun bevoegdheidsdomein, alvorens onmiddellijk de stap te zetten naar de lokale politie of de LIVC-R. Elkeen is professional in zijn eigen werkveld en dient dus een professionele inschatting te maken opdat er enigszins een filter bestaat naar de LIVC-R toe.

Een van de belangrijkste krachtlijnen van het gegeven LIVC-R is vertrouwen. Een LIVC-R kan pas degelijk functioneren daar waar een klimaat van vertrouwen heerst tussen de deelnemers.

Vertrouwen wordt langzaam opgebouwd maar gaat snel weer verloren. Er dient dus met respect voor elkeen van de deelnemers' verzuchtingen omgesprongen te worden.

Structuur van de LIVC-R: twee 'tafels'

Een LIVC-R kan uit 2 overlegplatformen, genaamd tafels, bestaan: **een strategische en een operationele tafel**. De operationele tafel is de minimumvereiste en tegelijk ook de essentie van het verhaal. **De strategische tafel is een optioneel gegeven.**

Deelnemers kunnen verschillend zijn per stad/gemeente, dit afhankelijk van de lokale noden en behoeften van elke stad/gemeente. Bovendien dient ook de nodige flexibiliteit aan de dag gelegd te worden voor de samenstelling van elke tafel in een stad/gemeente. Zo zal niet elke samenkomst van een bepaalde tafel steeds dezelfde samenstelling vereisen.

a) Strategische tafel:

De strategische tafel stuurt de operationele tafel aan en ziet erop toe dat deze goed functioneert. Dat betekent onder meer de juiste mensen rond de operationele tafel krijgen, met de juiste ingesteldheid. De burgemeester speelt dan ook een belangrijke rol in deze strategische tafel.

Doelstellingen:

- Het regisseren en coördineren van de operationele tafel: uitwerken en verfijnen van de lokale architectuur van de eigen LIVC-R, op maat van de gemeente.
- Vertrouwen opbouwen tussen bestuur, politie en lokale maatschappelijke actoren.
- De integratie van de FTF/HTF/HP-problematiek in een versterkt en aangepast lokaal preventiebeleid, als onderdeel van een beleid gericht op integrale veiligheid.
- Het verfijnen van lokale beleidslijnen en beleidsprioriteiten omtrent de samenwerking tussen de stads- en overheidsdiensten in permanente afstemming met de LTF.

Deelnemers:

- Burgemeester(s), korpschef vergezeld door de information-officer, diensthoofden van relevante (stads)diensten, gemandateerd of vergezeld door hun schepen. De aanwezigheid van het Openbaar Ministerie op de strategische LIVC-R is facultatief en louter afhankelijk van de beslissing van de procureur des Konings.
- Betreffende vertegenwoordigers vanuit lokale maatschappelijke actoren (schoolgemeenschappen, ziekenhuizen, VDAB etc.): de burgemeester mag in principe elkeen uitnodigen om deel te nemen aan de strategische tafel, indien hij dit opportuun acht om de doelstellingen te realiseren.

Regie:

- De regierol wordt waargenomen door de burgemeester.

Periodiciteit:

- Ad hoc, ingegeven vanuit de lokale context of vanuit de gemeenschap, gewest of het federale niveau.

b) Operationele tafel:

Doelstellingen: De operationele tafel staat in voor het feitelijke casemanagement.

Casemanagement:

- Vroeg-detectie (signaleringsfunctie): casuïstiek-gewijs vullen de deelnemende partners het profiel aan van de personen die besproken worden binnen de LIVC-R, waarbij een zo volledig mogelijk beeld een optimale inschatting toelaat. Casussen kunnen aangeleverd worden door eender welke partner.
- Een snelle respons inzake opvolging en begeleiding van het individu. Indien er voldoende signalen zijn voor verdere opvolging binnen de LIVC-R, en indien de LIVC-R wordt aangewezen als het juiste orgaan voor deze opvolging, wordt binnen de LIVC-R een gepersonaliseerde opvolging uitgewerkt, die ondersteund en uitgedragen wordt door alle partners van de LIVC-R binnen hun eigen werkdomein. Dit proces gebeurt in afstemming met de LTF via het intermediair van de information-officer, waarvoor ook werkafspraken gemaakt worden tussen de LIVC-R en de LTF.

Organisatorisch:

- Het ontwikkelen van duidelijke werkafspraken inzake dossieraanmelding (casus), dossiervorming, dossierweging, dossieraanpak, dossierevaluatie en -afsluiting.
- Het ontwikkelen van gestandaardiseerde scenario's inzake trajectopvolging van casussen.
- Het ontwikkelen van duidelijke samenwerkingsafspraken omtrent relevante informatieverzameling, tijdige informatiedeling en transparante informatieverrijking tussen de lokale politionele, administratieve en sociale diensten.

Vaste Deelnemers:

- de burgemeester en/of de aangestelde medewerker belast met het dossier radicalisering, de information-officer, de schepenen van sociale zaken of zijn gemandateerde. De lijst kan uitgebreid worden naargelang de lokale situatie, met de actoren hier lager opgesomd (zie 'Deelnemers en hun rol').

Regie:

- een door de burgemeester aangestelde medewerker belast met het dossier radicalisering, in nauwe samenspraak met de information-officer van de lokale politie.

Periodiciteit:

- Elke gemeente moet minstens eenmaal de oefening maken, zodat het voor alle leden duidelijk is welke hun rol is binnen het LIVC-R, en zij hierin geëngageerd zijn. De LIVC-R komt samen op vraag van een van de leden en/of wanneer een individuele casus dient besproken te worden, dit om niet onnodig de werklast van de gemeenten te verhogen. Deze samenkomst is wekelijks of frequenter indien er minstens één problematisch dossier is, één keer per maand indien er geen problematisch dossier is,

ad hoc (op vraag van een van de partners) indien er geen lopende dossiers meer waren. Zodoende kan de LIVC-R, wanneer er geen elementen van radicalisering zijn of geen imminente terroristische dreiging is, in «slaapstand» gehouden worden.

Deelnemers en hun rol

De keuze van de deelnemers en hun rol zijn geen statisch gegeven maar kunnen variëren naargelang de specificiteit van de gemeente (omvang van het grondgebied, criminaliteitsgraad en -vormen, aanwezige infrastructures, bestaande projecten,...). Zo kunnen eigen accenten gelegd worden in de architectuur van een LIVC-R. Maar ook afhankelijk van de besproken casus kan de lijst van deelnemers aangepast worden.

De burgemeester

De burgemeester neemt het initiatief bij het oprichten van een LIVC-R en is finaal verantwoordelijk voor de goede werking ervan. De primaire rol van de burgemeester is het tot stand brengen van een vertrouwensrelatie tussen alle actoren die een rol kunnen spelen binnen de LIVC-R. Dit kan door zich achter het project te scharen en daarmee ook duidelijk te maken dat samenwerking door hem/haar wordt gepromoot, waardoor alle deelnemers die onder zijn verantwoordelijkheid vallen zich gesteund voelen in hun engagement binnen de LIVC-R.

De lokale preventiediensten

Een preventiemedewerker, aangesteld door de burgemeester, is de ideale trekker van de operationele tafel van een LIVC-R. Men kan dus stellen dat deze preventiemedewerker de motor van de LIVC-R is. Het belang van deze valt dan ook nauwelijks te onderschatten.

Het feit dat een preventiemedewerker niet over een politieel profiel beschikt kan de brug naar de lokale maatschappelijke actoren vergemakkelijken.

Deze preventiemedewerker kan ook buiten de LIVC-R om een aanspreekpunt zijn voor lokale maatschappelijke actoren. Denken we bijvoorbeeld aan het scenario waarbij een lokale actor niet wenst deel te nemen aan de LIVC-R. Dit echter steeds in nauwe samenspraak met de information-officer. Hierover dienen duidelijke werkafspraken gemaakt te worden, zodat opvolging ten alle tijden verzekerd is en er geen onduidelijkheid mogelijk is wat betreft de taakverdeling en verantwoordelijkheden.

Actoren die vanuit hun functie een bijdrage kunnen leveren aan een geïndividualiseerde casusgerichte opvolging op lokaal niveau van personen in een radicaliseringsproces. (schoolgemeenschappen, CLB's, sociale dienst van de OCMW's, ziekenhuizen, bemiddelingsdiensten, begeleidingsdiensten voor minderjarigen, VDAB en werkwinkels, CAW's, ...).

Lokale maatschappelijke actoren spelen een belangrijke rol in de individuele opvolging van de casussen die worden besproken binnen de LIVC-R. Dit kan gaan van begeleiding in een zoektocht naar werk of een opleiding tot psychische begeleiding of gezinsondersteuning.

Ook vroeg-detectie (signaleringsfunctie) behoort tot het takenpakket van deze actoren. Vanuit de lokale maatschappelijke actoren kunnen casussen aangeleverd worden die besproken worden binnen de LIVC-R. Nodeloos te stellen dat wanneer binnen de LIVC-R -gezamenlijk-beslist wordt dat er onvoldoende elementen zijn om een bepaalde casus verder op te volgen, dit door elke partner gerespecteerd wordt.

Vanuit de Lokale Taskforce kunnen aan de LIVC-R ook casussen voorgelegd worden om verder besproken te worden.

Betreffende de schoolgemeenschappen en ziekenhuizen is het in de praktijk dikwijls onmogelijk alle partners te laten zetelen binnen de operationele tafel van een LIVC-R. Wanneer het gaat over case-management en er bijvoorbeeld meerdere scholen op significante wijze geconfronteerd worden met de problematiek, kan er binnen het CLB iemand aangeduid worden die als primair aanspreekpunt geldt voor de hele schoolgemeenschap op het grondgebied.

Deelname aan een LIVC-R kan in vele gevallen een verrijking betekenen, doch dient te gebeuren op vrijwillige basis. Indien een actor meent dat zijn reguliere werking in het gedrang komt door een deelname, kan alsnog geopteerd worden om via bestaande informele weg de nodige link met de lokale veiligheidsactoren te verzorgen.

Binnen elke organisatie dient eerst intern gekeken te worden of iets de moeite is om te signaleren aan de LIVC-R. Elkeen is professional in zijn eigen werkveld en dient dus een professionele inschatting te maken opdat er enigszins een filter bestaat naar de LIVC-R toe.

De lokale politie, de korpschef, en de information-officer binnen de lokale politie

De rol van de lokale politie binnen de LIVC-R mag niet los gezien worden van de taken van de lokale politie inzake opvolging van TF en HP en informatie-uitwisseling over deze entiteiten zoals beschreven in de omzendbrief van 22.05.2018 van de Minister van Binnenlandse Zaken en van de Minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond en de opvolging van Terrorist Fighters en Haatpropagandisten.

Via deelname van de lokale politie wordt de link met de LTF gegarandeerd. Door de LTF kunnen immers ook casussen voorgelegd worden aan de LIVC-R. De link wordt gevormd door de information-officer.

De korpschef of information-officer is niet de aangewezen persoon om een operationele tafel binnen een LIVC-R voor te zitten. Dit zou de werking van de operationele tafel al te sterk in de hoek van het politionele kaderen, wat de noodzakelijke vertrouwensband tussen de lokale maatschappelijke actoren en de lokale politie niet ten goede zou komen.

De information-officer heeft de eindverantwoordelijkheid waar het gaat over melding vanuit lokale actoren die niet via de LIVC-R passeerde en vice versa. De information-officer heeft ook de eindverantwoordelijkheid voor de melding die vanuit de lokale actoren aan de LTF gebeuren via de LIVC-R.

De veiligheids- en inlichtingendiensten

Veiligheids- en inlichtingendiensten hebben geen plaats in een LIVC-R. Immers, hiervoor dient de LTF. De link met de veiligheids- en inlichtingendiensten die wél in de LTF's zetelen, wordt immers voorzien via de information-officer van de lokale politie.

Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie maakt geen deel uit van de operationele tafel van een LIVC-R. De link met deze instanties wordt verzekerd via de LTF's en via de information-officer als intermediair tussen de LTF's en de LIVC-R's. De aanwezigheid van het Openbaar Ministerie op de strategische LIVC-R is facultatief en louter afhankelijk van de beslissing van de procureur des Konings.

Justitiehuizen

Justitiehuizen betrekken een speciale positie met name in preventie en nazorg. Een deelname aan de operationele tafel van een LIVC-R kan omwille van hun specifieke werkerrein dan ook overwogen worden.

De gemeentelijke diensten (dienst bevolking, jeugd, onderwijs, sociale dienst van het OCMW, ...)

Het spreekt voor zich dat de genoemde actoren een rol kunnen spelen wanneer het gaat over case-management. Niet elke lokale administratie echter dient vertegenwoordigd te zijn in de LIVC-R. Dit zou het geheel onwerkbaar maken. De door de burgemeester aangeduide medewerker kan als intermediair optreden.

Rol van de lokale verenigingen van ondernemers en zelfstandigen

Deze organisaties hoeven geen vast deel uit te maken van de LIVC-R. Vroeg-detectie en signalering kan bijvoorbeeld perfect gaan vanuit de werkgever via een lokale vereniging (of rechtstreeks) naar de lokale politie of de preventiemedewerker. Terugkoppelen van de werksituatie binnen een begeleidingstraject kan via de VDAB of werkwinkels. Er kan wel voor geopteerd worden deze organisaties te laten zetelen in de strategische tafel.

Infloxx

Het hoofdprincipe is dat de voorkeur wordt gegeven aan een lokale infloxx, dus een horizontale oriëntatie. Concreet betekent dit dat de samenwerking tussen lokale actoren en de lokale politie rechtstreeks plaatsvindt.

Een verticale infloxx is echter inherent aan de structuur van sommige instellingen en daarom onontkoombaar, en dient dus eveneens een plaats te krijgen. Deze verticale infloxx mag echter de horizontale infloxx niet belemmeren.

Het federale coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) beschikt over een databank met informatie betreffende de FTF/HTF/HP. Per individu wordt in deze databank een inlichtingenfiche opgemaakt en dit op basis van alle informatie die bij de verschillende inlichtingsdiensten en veiligheidsdiensten over dit individu bestaan. Op basis van deze inlichtingenfiches worden **informatiekaarten** opgemaakt met daarin louter niet-geclassificeerde informatie betreffende het individu. Deze informatiekaarten kunnen door de lokale politie worden gedeeld in de LIVC-R via de information-officer.

Vanuit de LTF wordt aan de LIVC-R informatie verstrekt met slechts één doel: het realiseren van een opvolging door de LIVC-R.

Om de communicatie te stroomlijnen tussen de LIVC-R en de LTF dient een individuele LIVC-R-**terugkoppelingsfiche** gebruikt te worden. De volgende criteria kunnen geëvalueerd worden en dienen onderdeel uit te maken van de individuele LIVC-R-terugkoppelingsfiche:

- Inschatting van de effectiviteit van de behandeling op het niveau van de LIVC-R. Hebben de genomen maatregelen een positieve invloed of niet?
- Inschatting van de bereidwilligheid van het individu om mee te werken met de partners binnen de LIVC-R.
- Inschatting van de mate waarin betrokkene al dan niet afstand heeft genomen van zijn extremistisch gedachtegoed.
- Inschatting van de mate waarin verdere behandeling via de LIVC-R nog steeds als nuttig wordt beoordeeld. Vindt de LIVC-R dat ze voldoende opties heeft om betrokkene te begeleiden?
- Andere elementen die de LIVC-R wenst mee te geven (bijvoorbeeld maatregelen die werden getroffen, aanbevelingen, etc.).

Finaal is het belangrijkste element voor de LTF vanuit de LIVC-R de vraag of een bepaald individu in een fase is waarin hij/zij in staat is om over te gaan tot terroristische daden, m.a.w. zijn of haar bereidheid om de daad bij het woord te voegen. Deze terugkoppeling kan enkel gebeuren na goedkeuring bij consensus door alle effectief deelnemende leden van het LIVC-R.

Om te vermijden dat lijsten met persoonsgegevens of aparte gegevensbanken van de personen die besproken worden in de LIVC-R worden aangemaakt, wordt de verwerking van hun persoonsgegevens niet toegestaan.

Individen waar de dreiging niet bijzonder groot is, waar een bereidwilligheid is om mee te werken met de lokale autoriteiten, en die niet al te zware contacten hebben in het milieu krijgen hun primaire opvolging via de LIVC-R.

Binnen een LIVC-R hoeft enkel de information-officer die de link maakt met de LTF over een veiligheidsmachtiging te beschikken.