

## VOORWOORD

Patrick Dewael,  
*voorzitter Parlementaire Onderzoekscommissie*

De aanslagen van 22 maart eisten 32 dodelijke slachtoffers en vele gewonden. Ze hebben een litteken in onze samenleving achtergelaten. Ook wij hebben hier in België moeten leren leven met de angstaanjagende terroristische dreiging. Terreur kent immers geen grenzen.

Net omdat de aanslagen van 22 maart zo traumatisch waren, net omdat de tol zo hoog was, net omdat iedereen zich afvroeg hoe dit kon gebeuren bij ons, hebben we als parlement, als volksvertegenwoordiging meteen een onderzoekscommissie opgericht. Te meer omdat er onmiddellijk na de aanslagen ook een politieke schok volgde, met het aangeboden ontslag van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Ons land werd ook opnieuw bestempeld als *failed state*. Burgers hebben recht op antwoorden na dergelijk schokkende gebeurtenissen. Vaak worden dan onderzoekscommissies in het leven geroepen om die antwoorden te geven. Dat was ook het geval na het Heizeldrama, de Bende van Nijvel, de zaak Dutroux enzovoort.

Toch is en blijft een onderzoekscommissie een uitzonderlijk middel waar het parlement behoedzaam mee moet omspringen. Het is sterkste instrument dat het parlement ter beschikking heeft om haar controlebevoegdheid uit te voeren. Ze hoort getuigen onder ede, kan personen dagvaarden, en beslag laten leggen op documenten. Net zoals een onderzoeksrechter dus. Het parlement moet goed weten wanneer ze dit ‘wapen’ inzet. Bij de aanslagen was dit zeker genoodzaakt. Maar we hebben in de recente geschiedenis meerdere onderzoekscommissies opgericht die minder noodzakelijk, relevant en succesvol waren. Vaak is de druk vanuit de media ook groot en zijn de verwachtingen bijzonder hoog gespannen. “De onderste steen moet omgedraaid worden.” Dat is een normale reflex van burger en pers. Maar toch moet een parlement dan nog koelbloedig de afweging maken of een onderzoekscommissie het meest geschikte middel is.

Onderzoekscommissies hebben altijd een tweeledig doel. Enerzijds moesten we een reconstructie van de feiten maken: wat is er exact gebeurd en niet gebeurd? Welke procedures werden gevolgd? Wie is daar verantwoordelijk voor? Waar ging het mis? Anderzijds moet een onderzoekscommissie conclusies trekken in de vorm van aanbevelingen. Dat eerstgenoemde feitenonderzoek moet à charge en à décharge gebeuren aan de hand van getuigenverhoren. Het is geen simpele blame game. Het gehele plaatje moet aan bod komen, niet enkel de zienswijze van één persoon. Zo leer je altijd dat de waarheid veel complexer is dan je op het eerste gezicht zou vermoeden. Zo stelde minister Jambon op 25 maart in het parlement dat één man, de verbindingsofficier in Turkije, had geblunderd. Maar na ons onderzoek bleek dat die man in een bepaalde context moest werken die niet evident was, dat hij procedures wel degelijk opvolgde enzovoort.

Het is van groot belang dat een onderzoekscommissie er nauw op toeziet dat ze niet interfereert met het lopende gerechtelijke onderzoek. Als dat gebeurt, kan het zijn dat verdachten op basis van procedurefouten vrijuit gaan. Wij lieten ons daarom bijstaan door expert Paul Martens, gewezen voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Hij waakte erover dat wij nooit het gerechtelijk onderzoek doorkruisten. Vaak waren vergaderingen en hoorzittingen met gesloten deuren om die reden genoodzaakt. Daardoor haakten vele media wiens verwachtingen aanvankelijk bijzonder hoog gespannen waren, na verloop van tijd af. De deuren van onze commissie gingen vaak ook dicht om een ondervraging à charge en à décharge te waarborgen. Een getuige die voor het oog van de pers wordt ondervraagd, zou op een later moment

tijdens een eventuele tuchtprocedure kunnen claimen dat hij of zij geen eerlijk proces kreeg. Zo gingen vele functionarissen vrijuit na de onderzoekscommissie Dutroux. Dat hebben wij gelukkig kunnen vermijden.

Naast de taak om de feiten te reconstrueren, is het zoals reeds vermeld ook de opdracht van een onderzoekscommissie om daaruit ook lessen te trekken voor de toekomst. Dat doet ze in de vorm van aanbevelingen die wetten, procedures, KB's, regels... moeten verbeteren. Het is die combinatie van beide taken die zorgt voor de echte meerwaarde van een onderzoekscommissie.

Een regering regeert en neemt ad hoc maatregelen. Zo namen de vorige en huidige regering sinds de eerste vertrekkende Syriëstrijders al een heleboel maatregelen. Denk aan het mogelijk maken van nachtelijke huiszoekingen in geval van terreurdossiers, het strafbaar stellen van deelnemen aan buitenlandse strijd... De huidige regering trof zo 12 maatregelen na de verijdelde aanslag in Verviers en 18 maatregelen na de aanslagen in Parijs. Achteraf bleek dat deze niet allemaal te realiseren waren. Dat toont aan dat regeringen noodgedwongen ad hoc werken.

Maar onze commissie ging veel breder, ze werkte ten gronde, in de luwte en met zicht voor het hele plaatje en op de lange termijn. We bogen ons over vier deelthema's en schreven hierover vier deelrapporten: de hulpverlening en het crisisbeheer op 22 maart en de daaropvolgende dagen, het lot van de slachtoffers in al haar aspecten, de werking van onze veiligheidsarchitectuur en tot slot de aanpak van radicalisme in België. We hebben daarvoor 199 getuigen gehoord, 164 keer vergaderd, en een rapport afgeleverd van 939 pagina's. We werkten in totaal anderhalf jaar. Dit om een idee te geven van de grondigheid van het werk.

De meeste aandacht ging uit naar het luik over de veiligheidsarchitectuur. De laatste complete doorlichting van alle veiligheidsdiensten, hun werking, procedures, wet- en regelgeving, interactie... was geleden van de onderzoekscommissie Dutroux in de jaren 1990. Nu dik 20 jaar later was het tijd om opnieuw als mekanieker heel de veiligheidsmachine van politie, justitie, inlichtingendiensten... uit mekaar te halen, elk onderdeel te evalueren, opnieuw samen te stellen en te smeren.

Naast voornoemde expert Martens, beschikte onze onderzoekscommissie over de expertise en ervaring van professoren Willy Bruggeman, Dirk Van Daele en Michael Dantinne. Deze vier academische experts waren van onschatbare waarde bij het organiseren van de werkzaamheden, het uitwerken van een onderzoeksmethodologie, het redigeren van het rapport en het objectiveren van bij wijlen stevige politieke discussies.

Aanvankelijk waren velen net om die reden bijzonder sceptisch over onze slaagkansen. Ze vreesden dat de commissie zou verzanden in politieke spelletjes. Een sereen politiek klimaat is noodzakelijk om zo'n onderzoekscommissie te doen slagen. Fracties moeten loskomen van hun partijpolitieke belangen, van hun rol als meerderheids- of oppositiepartij. Ze moeten de wil tonen om het algemeen belang voorop te stellen, en de *politique politicienne* te overstijgen. Dat is niet eenvoudig, te meer omdat twee ministers hun ontslag hadden aangeboden.. Vele onderzoekscommissies zijn al verzand in een stellingenoorlog tussen meerderheid en oppositie. Denk aan de Fortis-commissie, of de recente onderzoekscommissie Chodiev. Maar onze onderzoekscommissie aanslagen is niet in die val getrapt. Dat is te danken aan meerdere factoren. De thematiek, de grote politieke wil om onze veiligheidsarchitectuur te versterken, het feit dat alle partijen op een of andere manier betrokken waren bij dat veiligheidsbeleid van de afgelopen jaren en decennia... Het was ook een obsessie van mezelf als voorzitter om tot unanieme vaststellingen en aanbevelingen te komen. Dat is ons gelukt.

Waarom was dit zo belangrijk? Enerzijds is dit een krachtig signaal naar de burgers en de slachtoffers in het bijzonder. De politiek is er in geslaagd om de prangende vragen te beantwoorden en voorstellen te doen om onze veiligheid te verhogen. Zonder politieke spelletjes of geruzie. Dat is belangrijk na zo een traumatische gebeurtenis. Anderzijds gaat er een ongelooflijke politieke kracht en autoriteit uit van dit rapport nu meerderheid en oppositie dit samen opstelden en goedkeurden. Dit werkstuk is niet te nemen of te laten. Neen, het moet onverkort worden uitgevoerd. Deze legislatuur, maar ook de volgende, ongeacht welke partijen dan de meerderheid vormen. Allemaal hebben ze immers dit rapport goedgekeurd. Voor deze uitvoering zijn wetswijzingen nodig, maar evenzeer nieuwe KB's, of procedureregels en werkmethoden binnen de diensten zelf.

Wij zullen als parlement er nauw op toezien dat de regeringen en veiligheidsdiensten dit ook effectief doen. Daarom hebben we meteen een opvolgingscommissie opgericht. Die is reeds aan de slag en be vraagt regelmatig de diensten en regeringsleden over de stand van zaken van de uitvoering. Waar nodig zullen we zelf wetgevende initiatieven nemen. De recente daling van het terreurniveau is geen excuus om achterover te leunen. Onlangs zei Tony Van Parys, voorzitter van de onderzoekscommissie naar de Bende van Nijvel, dat zijn commissie belangrijke aanbevelingen deed, maar dat ze nooit werden uitgevoerd. Op die fout zal je de onderzoekscommissie aanslagen niet kunnen betrappen.

Twee jaar na de aanslagen kunnen we al vaststellen dat er heel wat veranderd is in dit land. Onze veiligheidscultuur is versterkt. We moeten ons wel steeds bewust zijn van het feit dat een zero risk society niet bestaat. Ook niet in dictaturen en politiestaten die hun voeten vegen aan alle fundamentele mensenrechten. Het rapport van de onderzoekscommissie biedt dus geen garantie dat er nooit nog een aanslag kan gebeuren. Maar we moeten wel alles in het werk stellen om aanslagen maximaal te vermijden. We kunnen dus enkel een middelen- en inspanningsverbintenis aangaan, geen resultaatsverbintenis. Toch ben ik er van overtuigd dat we met onze aanbevelingen we een grote stap vooruit zetten en onze veiligheidsarchitectuur aanzienlijk wordt versterkt.

Tot slot wil ik meegeven dat dit alles hoort te gebeuren binnen het kader van onze dierbare rechtsstaat, met respect voor al onze fundamentele vrijheden, rechten en de scheiding der machten. Die vrijheden staan in het terreurklimaat meer dan ooit op gespannen voet met onze veiligheid. Maar het is zoals Benjamin Franklin al zei: "Wij zijn vrijheid opoffert voor veiligheid, verdient geen van beiden." Toch werden er de laatste jaren veel voorstellen gelanceerd die onze vrijheid gewoonweg opofferen op het altaar van een veiligheid die je nooit kan garanderen. Denk aan de noodtoestand, gewapend bestuur waarbij burgemeesters mensen kunnen laten opsluiten, het strafbaar stellen van radicale meningen, het boerkini-verbod, het afschaffen van de dubbele nationaliteit... Daar pas ik voor. Zulke voorstelletjes zijn misschien interessant voor politiek gewin, maar ze schakelen onze rechtsstaat zonder meer uit. Dat is net wat de terroristen beogen. De slinger mag nooit doorslaan. Daar moeten we als democratie altijd over blijven waken. De aanbevelingen van de onderzoekscommissie kunnen alvast de toets van onze Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens doorstaan.



# INLEIDING

Prof. dr. Willy Bruggeman

## §1. Een korte historiek van de parlementaire (onderzoeks-)commissies in België

### 1. Algemeen

In België heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers een recht van onderzoek op basis van artikel 56 van de Grondwet<sup>1</sup>, verder uitgewerkt in de wet van 3 mei 1880<sup>2</sup> op het parlementair onderzoek. Deze wet van 1880 werd gewijzigd door de wet van 30 juni 1996 en de Kamer heeft daarna op 23 oktober 1997 een Reglement van orde voor de Parlementaire Onderzoekscommissies (hierna: POC) aangenomen.

Een POC is dus gebaseerd op een in de grondwet verankerd recht en situeert zich aldus binnen de controletaak van het parlement en wordt voornamelijk aangewend om tekortkomingen in het beleid van de lopende of van voorgaande regeringen en in de uitvoering ervan op te sporen.

In de eerste helft van de 20ste eeuw werden er slechts zelden dergelijke onderzoekscommissies opgericht. Het uitzonderlijk middel van het parlementair onderzoek heeft steeds vaker ingang gevonden sinds begin van de jaren tachtig. In 1990 sprak Dupont nog van een ‘modisch’ fenomeen, maar intussen weten we dat deze mode een klassieker is geworden (Dupont, 1990).

Ze is het krachtigste instrument dat het parlement ter beschikking heeft om haar controlerende bevoegdheid uit te oefenen. Een onderzoekscommissie heeft dezelfde macht als een onderzoeksrechter. Dat houdt in dat een POC getuigen kan oproepen en onder ede verhoren, die getuigen met elkaar kan confronteren, documenten kan opvragen en in beslag laten nemen, huiszoekingen kan laten uitvoeren, plaats bezoeken kan organiseren, enz.

Een onderzoekscommissie werkt volledig onafhankelijk van de regering en is pas echt waardevol wanneer ze boven de grenzen van oppositie en meerderheid uitstijgt. Geen *politique politicienne*, wel degelijk werk over de partijgrenzen heen. Ook daarin ligt de meerwaarde van een onderzoekscommissie: een regering regeert, neemt ad hoc maatregelen. Een onderzoekscommissie werkt meer met zicht op de lange termijn.

Het instrument wordt vaak na traumatische gebeurtenissen ingezet, zoals het Heizeldrama, de overvallen toegeschreven aan de zogenaamde Bende Van Nijvel en de zaak Dutroux.

Vanaf 2000 werden er ook regelmatig “bijzondere commissies” opgestart die met grote en diepgaande onderzoeken werden belast (bijvoorbeeld de bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de financiële crisis of de bijzondere commissie belast met onderzoek naar seksueel misbruik in een gezag relatie en de zogenaamde commissie “Optima”). Een bijzondere commissie heeft minder bevoegdheden dan een onderzoekscommissie en kan daardoor

---

1 Kamer van volksvertegenwoordigers, nr. 11 09

2 Wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, B.S. 5 mei 1880

sneller aan de slag gaan. Indien nodig kan ze tijdens de werkzaamheden nog omgevormd worden tot een onderzoekscommissie.

Merkwaardig genoeg hebben deze parlementaire werkmiddelen weinig wetenschappelijke aandacht gekregen. De schaarse publicaties en commentaren beperken zich vooral tot een specifiek juridische invalshoek en de auteurs concentreren zich onder meer op de discussie omtrent het mogelijk samenvallen van een parlementair met een strafrechtelijk onderzoek. Aandacht vanuit politicologische hoek is nagenoeg afwezig (Dupont, 1990).

## 2. *Samenstelling, procedures*

Een POC is een vermenging van verschillende vormen en functies. Enerzijds is een POC een politieke institutie met leden die verkozen zijn volgens politieke procedures. Anderzijds is ze een juridische institutie: ze velt namelijk een oordeel (Deschouwer, 1998).

POC's doen onderzoek naar belangrijke beleidsproblemen die zich voordoen in een sector van de samenleving. Dergelijke onderzoeken leveren meestal veel informatie op die aanleiding kan geven tot het verbeteren van de bestaande wetgeving, het bijsturen van het beleid en van de werking van de betrokken diensten en is op dat vlak in principe een belangrijke evaluator.

Een POC zou, zoals eerder gesteld, maar als *ultimum remedium* mogen gebruikt worden, zeker als ook parallelle parlementaire werkzaamheden dezelfde problemen behandelen (in casu de parlementaire commissie terrorisme en de commissie volksgezondheid, deze laatste wat specifiek de slachtoffers betreft).

Een POC wordt samengesteld evenredig met de grootte van de fracties in de plenaire vergadering, d.i. in verhouding tot de sterkte van elke fractie. De duur van het onderzoek moet op voorhand worden vastgelegd. De oprichtingsdatum is gebaseerd op de dag van de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarbij beslist wordt tot oprichting van de onderzoekscommissie. In principe kan de Kamer kiezen om het recht van onderzoek ofwel door de voltallige Kamer, ofwel door een commissie te laten gebeuren. Tot op heden werd steeds voor deze laatste optie gekozen (Van Lancker, 2016-2017). Deze beslissing wordt dan gevolgd door een constituerende zitting van de POC.

De leden van de onderzoekscommissie (er is geen maximum of minimum aantal bepaald) worden gekozen door en uit de plenaire vergadering. De commissie wijst een voorzitter en een bureau aan.

Het mandaat van de commissie is beperkt in tijd. De toegewezen onderzoekstermijn wordt op voorstel van de Conferentie van de voorzitters bepaald door de plenaire vergadering.

De commissieleden kunnen beslissen welke vergaderingen openbaar of gesloten zijn. De parlementsleden zijn gehouden aan een geheimhoudingsplicht over de informatie die in vergaderingen met gesloten deuren werd aangereikt. In de praktijk stelde dit heel wat problemen, vooral om reden dat voortduren informatie door parlementsleden gelekt. Dit 'lekker' werd wel intern de commissie betreurd, maar werd in geen enkel geval gesanctioneerd.

Hun medewerkers moeten bij de installatie van de onderzoekscommissie de eed afleggen waarin zij onder meer ook beloven om die geheimhoudingsplicht na te leven.

Voor de uitvoering van sommige onderzoeksdaden richt de commissie een verzoek tot de eerste voorzitter van het hof van beroep die vervolgens de bevoegde magistraten aanwijst. De aangestelde magistraten staan onder leiding van de voorzitter van de POC. De POC kan

ook een beroep doen op de vaste comités P<sup>3</sup> en I<sup>4</sup>, zijnde controleorganen die afhangen van het Parlement en toezicht uitoefenen op de politie- en inlichtingendiensten.

De verhoren door de POC zij niet aan de Salduzrechten onderworpen en n.a.v. deze parlementaire onderzoekscommissie terroristische aanslagen 22 maart 2016 werd zelfs de aanwezigheid van een advocaat bij een hoorzitting, mede op advies van grondwetspecialist P. Martens, geweigerd.

### 3. *Beperkingen*<sup>5</sup>

Het recht van onderzoek is onderworpen aan beperkingen uit zowel de internationale als de nationale rechtsorde.

We kunnen hierbij denken aan de beperkingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens<sup>6</sup> en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten<sup>7</sup>.

Daarnaast bestaan er ook beperkingen uit de nationale rechtsorde. Zo geldt het principe van de scheiding der machten en meer precies de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Zoals uitdrukkelijk bepaald in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, vervangt het onderzoek van een onderzoekscommissie niet het lopende gerechtelijk onderzoek.

In dit verband rezen er in het verleden dikwijls problemen omtrent het vaststellen van individuele verantwoordelijkheden in de commissieverslagen. Ingaan op de schuldvraag kan zowel de scheiding der machten, als het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging schenden en dit zowel bij eventuele gerechtelijke als bij administratieve procedures (vb. tuchtrecht).

Door het wijzigen van de wet van 30 juni 1996 kan er geen betwisting meer bestaan over het al dan niet samengaan van een parlementair onderzoek met een gerechtelijk onderzoek: beide onderzoeken kunnen en mogen parallel verlopen, maar het parlementair onderzoek mag de goede werking van het gerechtelijk onderzoek niet schenden (Meerschaut, e.a., 1998). Het onderzoek van een POC kan dus parallel worden gevoerd, maar de commissie moet alles in het werk stellen om de lopende of toekomstige gerechtelijke onderzoeken en procedures inzake terrorisme niet te hinderen.

De leden van de rechterlijke macht kunnen opgeroepen worden om te getuigen en zij kunnen dan verplicht worden om de eed af te leggen. Zij moeten dan onder meer antwoorden op vragen omtrent de organisatie en de werking van het gerechtelijk apparaat en zij kunnen zich daarbij niet verschuilen achter het beroepsgeheim.

Hetzelfde geldt omtrent vragen over materiële feiten die geen geheim uitmaken.

Het geven van informatie is geen schending van de deontologische discretieplicht, naar het hier gaat om het naleven van een wettelijke verplichting (Van der Hulst, 1989). Daarom wordt telkens de eed afgelegd met vermelding van het recht om te zwijgen.

Het is – ook omdat de verslagen openbaar zijn – aangewezen dat de POC waargenomen mogelijke straf- en tuchtrechtelijke inbreuken ter kennis brengt van de bevoegde overheden

---

3 Vast comité van toezicht op de politiediensten

4 Vast comité van toezicht op de inlichtingen- en de veiligheidsdiensten

5 Doc 54 1752/001

6 Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de aanvullende protocollen.

7 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, B.S. 6 juli 1983

(Van Lancker, 2016-2017). Bij aanwijzing van vermoedens van misdrijven moeten deze ter kennis worden gebracht bij de procureur-generaal bij het hof van beroep van het rechtsgebied waar het misdrijf mogelijks werd gepleegd (Verstraeten, 1998 en Velu, 1993).

#### **4. Experten aangesteld om de POC te ondersteunen in haar werkzaamheden**

Er heerst nog onduidelijkheid over de rechtspositie van de expert (Van Lancker, 2016-2017). De expert is gebonden aan het beroepsgeheim, maar verdere bepalingen zijn in de wet niet terug te vinden. Daar waar een parlementslid, ook na het vervullen van zijn opdracht in de POC, lid van de wetgevende macht blijft en aldus geniet van enige bescherming, ligt dat anders voor de expert (De Ruyver, 1998) die in principe vrij spreekrecht heeft mits toepassing van de restricties die voor elke burger gelden inzake vrije meningsuiting.

#### **5. Openbaarheid van de vergaderingen**

De vergaderingen van de commissie zijn in principe openbaar, tenzij de commissie er anders over beslist. Meestal kunnen onderzoekscommissies op heel wat pers- en publieke aandacht rekenen. De commissieleden zijn, zoals eerder gesteld, tot geheimhouding verplicht m.b.t. de informatie verkregen naar aanleiding van niet-openbare commissievergaderingen.

#### **6. Verslag**

De bevindingen van de onderzoekscommissie worden door de rapporteur(s) van de commissie opgenomen in een verslag. Die tekst wordt voorgelegd aan de plenaire vergadering, die zich uitspreekt over de conclusies en de aanbevelingen vervat in het verslag. Het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie is hoe dan ook openbaar. Beveiligde informatie mag niet opgenomen worden in POC verslagen.

## **§2. Werking, conclusies en aanbevelingen van de POC terroristische aanslagen van 22 maart 2016**

### ***1. Werking***

Van bij aanvang opteerde de Parlementaire Onderzoekscommissie voor een gefaseerde aanpak en werden de werkzaamheden onderverdeeld in vier fasen: 1) de hulpverlening en het crisisbeheer vlak na de aanslagen, 2) de slachtoffers, 3) de Belgische veiligheidsarchitectuur en 4) het fenomeen van radicalisering in onze samenleving.

De volgorde van deze werkzaamheden en de gefaseerde aanpak van de vier onderdeel van het onderzoek werden voornamelijk bepaald op basis van de urgentie van de erin behandelde problematiek. Elk van deze fasen werd afgesloten met een tijdelijk zogenaamd tussenverslag.

Vrij vlug en precies één maand na de aanslagen bracht de onderzoekscommissie een bezoek aan de luchthaven van Zaventem en aan het metrostation van Maalbeek, waar de leden van de commissie informeel konden spreken met personeelsleden en andere directe getuigen van de gebeurtenissen. Bij die gelegenheid betuigden ze vanzelfsprekend ook hun medeleven met de slachtoffers.

Twee maanden later ging de onderzoekscommissie op zending naar Parijs. De Franse hoofdstad werd immers reeds op 7 januari 2015 (de redactie van weekblad *Charlie Hebdo*) en 13 november 2015 (concertzaal Bataclan en voetbalstadion Stade de France) opgeschrikt door terreuraanslagen die aan een radicale vorm van de islam werden gelinkt. De meeste daders waren afkomstig uit België. In Parijs had een leerrijk gesprek plaats met de Franse onderzoekscommissie en kwamen drie onderzoeksvelden van de Belgische commissie ruim



aan bod: hulpverlening en bijstand aan slachtoffers, politiediensten en veiligheid, radicalisering.

Er rustte van bij het begin een zware taak en een grote druk op de schouders van deze POC. Velen waren bij aanvang sceptisch en vreesden dat dit initiatief snel zou verzanden in politieke spelletjes.

De POC heeft gedurende anderhalf jaar heel intensief gewerkt. Zij heeft in totaal 199 personen gehoord, dagen, nachten en weekends vergaderd.

Toch verliep alles niet vlekkeloos. De geheimhoudingsplicht blijft, ook voor een aantal parlementsleden een delicaat probleem. Zo ontstonden ook in tijdens de werkzaamheden van deze POC een aantal lekken, mede onder druk van de publieke opinie of de pers, maar soms ook louter gebaseerd op individuele profileringsdrang. Dit knelpunt is voornamelijk het gevolg van een manifest gebrek aan sanctionering (Van Lancker, 2016-2017). Parlementsleiden kregen ingevolge artikel 58 van de Grondwet een volledige strafrechtelijke en burgerrechtelijke immuniteit voor meningen die geuit worden in de uitoefening van hun functie.

Parlementsleden mogen als vertegenwoordiger van het volk het vertrouwen niet beschamen van personen die in volle vertrouwelijkheid een getuigenis kunnen afleggen, wat alleszins frequent het geval was bij zittingen met ‘gesloten deuren’. Eerder werd al voorgesteld om een schending van de vertrouwensplicht door parlementsleiden te bestraffen overeenkomstig artikel 458 van het strafwetboek of eventueel een verstrenging in te voeren van de tuchtsancties in de reglementen van de kamers (Vos, 1992).

De vier (tussen-)verslagen en ook het afrondend eindverslag, zijn beschikbaar op de website van De Kamer<sup>8</sup>. Alle verslagen werden unaniem goedgekeurd. Aldus is de POC erin geslaagd om de partijpolitieke belangen te overstijgen en over de grenzen van meerderheid en oppositie met sterke aanbevelingen te komen.

Uiteraard zijn de conclusies en aanbevelingen van de POC voor alle betrokken overheden en diensten belangrijk. Zij dragen enerzijds, zij het gefocust op één bijzonder fenomeen, bij tot het beoordelen van de inrichting, structuur en werkzaamheden en zij helpen anderzijds bij het versterken of alterneren van eerdere initiatieven om hun werking te optimaliseren.

## 2. Algemene inleidende vaststellingen

Algemeen stelt de POC steeds meer een heterogeen samenspel van daders en groeperingen vast die de aanslagen voorbereiden en gepleegd hebben. In het bijzonder waren het fenomeen van *foreign terrorist fighters* (FTF) en zijn nu de *homegrown terrorist fighters* (HTF) de kern van de actuele dreiging.

De toename van terroristische activiteiten in de landen rondom Europa, vooral van terreurorganisaties die zich zeer actief in het Midden-Oosten en de regio van Noord-Afrika manifesteren, had – zoals ook aangetoond in studies – illustreert een aantrekkende werking op veel jongeren<sup>9</sup>.

Bij voorkeur werden landen geïdendeerd die deel uitmaken van de coalitie tegen *IS*. Het is *IS* keer op keer gelukt om een groot publiek te bereiken. In korte tijd stonden grote delen van Syrië en Irak onder controle van deze organisatie. *IS* richtte de pijlen ook op het Westen met onthoofdingen van Westerse hulpverleners en journalisten.

8 DOC54 1752/006, 007 en 008

9 Egmont studie, [www.egmontinstitute.be/returnees-assessing-policies-on-returning-](http://www.egmontinstitute.be/returnees-assessing-policies-on-returning-)

Herhaaldelijk doken ondertussen berichten op in verband met mogelijke aanslagen in Europa, maar die waren dikwijls vaag en er was meestal geen mogelijkheid om op basis daarvan concrete opsporingen op te starten.

Nieuw was de voorkeur voor het plegen van aanslagen op zogenaamde *soft targets*. Er is meer en duidelijk sprake van een verscheidenheid in doelwitkeuze (politie en militairen, en burgers) op publieke (uitgaans-)plaatsen en bij (sport-)evenementen of nationale vieringen (zie bijvoorbeeld 14 juli 2017 in Nice), met meer of minder symbolische waarde.

### **3. Noodhulp (eerste tussenverslag i.v.m. de hulpverlening en het crisisbeheer onmiddellijk na de aanslagen)**

#### **3.1 Algemeen**

De POC is gestart met het onderzoeken van het crisisbeheer en de hulpverlening op 22 maart zelf en gedurende de dagen en weken die volgden. Dat was een bewuste keuze, uit respect voor de slachtoffers én de vele hulpverleners.

De onderzoekcommissie is vol lof voor de professionaliteit en de inzet van alle hulpdiensten. Uit de hoorzittingen met mensen op het terrein bleek dat de individuele hulpverlening in het algemeen goed tot zeer goed is verlopen. De medische hulpverleners, brandweert, politiemensen, psychologen, etc. hebben uitstekend werk geleverd in verschrikkelijke omstandigheden. Beter dan bijvoorbeeld in Frankrijk, waar diensten niet waren voorbereid op meerdere aanslagen tegelijk. De hulpverleners moesten werken in nooit geziene omstandigheden: er was het risico van een navolgende aanslag en ze werden geconfronteerd met ronduit choquerende situaties en beelden.

Zonder afbreuk te willen doen aan het solidaire engagement van zoveel hulpverleners heeft de commissie toch een aantal zaken blootgelegd die voor verbetering vatbaar zijn. Niet om mensen of organisaties beschuldigend met de vinger te wijzen, maar om zo snel mogelijk de hulpverlening beter te laten functioneren.

De structuren waarin de hulpdiensten moesten functioneren, werkten niet altijd optimaal. Er waren vooral problemen met de onderlinge samenwerking, communicatie, de commandopost op het terrein en de verdeling over de ziekenhuizen. Ook werd vastgesteld dat de noodplannen van bijvoorbeeld de luchthaven of de provinciale rampenplannen geen rekening hielden met terrorisme. Nochtans vereist een terreuraanslag een specifieke aanpak. Er kan in dergelijke situaties altijd nog een bijkomende aanslag met een bom of vuurwapens volgen.

De provinciegrensoverschrijdende samenwerking tussen de hulpdiensten verliep chaotisch, mede ingevolge de staatsstructuur (impact Gewestvorming) in België. Problematisch was het feit dat hulpdiensten uit verschillende regio's er een verschillende interventiestrategie op nahielden: ofwel dient men de eerste zorgen toe in een vooruitgeschoven medische post (*stay and stabilize*) ofwel brengt men patiënten onmiddellijk over naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis (*scoop and run*). Coördinatie tussen de 112-centrales is dus nodig als er moet worden samengewerkt over provinciegrenzen heen. Het materiaal van de hulpdiensten moet worden aangepast aan de behoeften bij terroristische acties, die immers zeer aparte verwondingen veroorzaken.

Ook moesten medische posten beveiligd worden. Dit was op 22 maart niet het geval, waardoor de hulpverleners gevaar liepen. Daarom wordt aanbevolen om in de noodplannen rekening te houden met mogelijk terroristische aanslagen.

Sommige ziekenhuizen, zoals Saint-Luc, bleven onderbenut omdat er geen zicht was op de beschikbare capaciteit in de ziekenhuizen. Er was ook verwarring over het aantal beschikbare ziekenwagens. De verschillende noodcentrales werkten niet optimaal samen en zij beschikten niet over een “in real-time” overzicht van de beschikbare capaciteit.

### **3.2 De luchthaven Zaventem**

Het was niet duidelijk wie hier de operationele leiding had op het terrein. Aanbevolen wordt dat – gezien de specifieke terreurdreiging – de politie voortaan de operationele leiding op het terrein moet nemen in plaats van de brandweer. Eenheid van commando moet op alle fronten verzekerd zijn.

Het bijzondere nood- en interventieplan van de nationale luchthaven Zaventem moet een onderdeel verkeersafwikkeling bevatten, opdat hulp- en interventiediensten vlot zouden kunnen aan- en weggrijden en waardoor het duidelijk is hoe andere verkeersstromen (vb. passagiers) georganiseerd worden. Als na een tijd het ‘gewone’ leven op de luchthaven hervat, moet er een evenwicht gevonden worden tussen veiligheid en economische activiteit. Daarvoor kan men ook leren uit initiatieven in en rond buitenlandse luchthavens.

### **3.3 Het metrostation**

Na de aanslagen in Madrid en Londen werden door de overheid en door de Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB), noodplannen opgesteld voor de ondergrondse stations. Het heeft zeker geholpen om op basis van de opgedane kennis gepast te reageren op de aanslag in de metro.

Onmiddellijk na de ontploffing in Zaventem op 22 maart werd de waakzaamheid, ook wat het openbaar vervoer betreft, verhoogd.

De vraag rijst of men de metro niet sneller preventief had moeten sluiten en vooral of het communiceren van die beslissing niet beter had gemoeten. Een bevel tot sluiting werd gegeven vooraleer de ontploffing in Maalbeek plaatsvond, maar pas na de aanslag werd er effectief tot sluiting overgegaan. De communicatieketen bleek onduidelijk te zijn. Er was na de aanslagen van 22 maart 2016 veel discussie i.v.m. het sluiten van de Brusselse metro. De communicatie vanuit het federale crisiscentrum naar het terrein moet in de toekomst sneller en korter. Wanneer leden van de beleid cel van het crisiscentrum een beslissing nemen, moet die onmiddellijk en zonder intermediaire vertraging worden gecommuniceerd aan de mensen die de beslissing moeten uitvoeren. Daarna moet feedback naar het crisiscentrum volgen.

### **3.4 De beheerscel van het Crisiscentrum**

Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering is het centrale contactpunt van de overheid dat 24/7 dringende informatie verzamelt, analyseert en verspreidt. Uit oefeningen waarbij een terroristische aanslag werd gesimuleerd, was gebleken dat er nood was aan een centrale beheerscel en aan gedecentraliseerde operationele cellen.

Het functioneren van het Coördinatie- en crisiscentrum bleek vatbaar voor verbetering en het op- en afschalen van maatregelen en de communicatie kregen in dit rapport veel aandacht.

Op 22 maart werd door het Coördinatie- en crisiscentrum meteen na de melding van de ontploffing een coördinatievergadering georganiseerd. Snel werden de meest essentiële beslissingen genomen: evacuatie van de luchthaven, verhoogde veiligheidsmaatregelen voor de regionale luchthavens en voor de grote treinstations, verhoogde waakzaamheid voor de tram- en busmaatschappijen, briefing van politiediensten en militaire versterking, verhoogde waakzaamheid voor kerncentrales, havens en kritische bedrijven, evacuatie en sluiting van het volledige Brusselse metronetwerk.

De minister van Binnenlandse Zaken kondigde ongeveer één uur na de eerste aanslag de federale (i.e. nationale) fase van de noodplanning af. De wijze van officiële afkondiging dient volgens de onderzoekscommissie wettelijk te worden vastgelegd, opdat alle diensten die bij het crisisbeheer worden betrokken meteen op de hoogte zijn. Op dat moment wordt automatisch de beheerscel binnen het Crisiscentrum geactiveerd.

### **3.5 Het OCAD adviseert, het Crisiscentrum beslist**

Er is een duidelijk verschil in bevoegdheden tussen het Crisiscentrum en het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD). Het OCAD is het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse en wordt voorgezeten door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Het OCAD kan weliswaar suggesties doen voor beschermingsmaatregelen, maar het heeft daarover geen beslissingsbevoegdheid. Het komt het Crisiscentrum toe om een bepaalde crisissituatie en de bijhorende risico's te analyseren en op basis daarvan beslissingen te nemen.

### **3.6 Een verbeterd ASTRID<sup>10</sup>- netwerk voor hulpdiensten**

Het ASTRID-netwerk is de unieke operator voor het communicatiesysteem voor alle Belgische hulpdiensten (politie, brandweer, medische diensten). In totaal maken 70.000 personen er gebruik van. Het netwerk steunt op de Europese TETRA-technologie. Het netwerk raakte op 22 maart 2016 door technische onvolkomenheden en door verkeerd gebruik door de deelnemers (het gebruik van de toestellen is niet eenvoudig) al snel verzadigd. Aanbevolen wordt om ASTRID te blijven gebruiken als multidisciplinair communicatieplatform voor de hulpdiensten, mits het nemen van aan aantal maatregelen zoals het uitbreiden van de capaciteit van de ASTRID-radio's, het gebruiksvriendelijker maken van de toestellen (ook handenvrij), het anders structureren van de communicatiegroepen, de gebruikers meer te laten trainen en om binnen het ASTRID concept te zoeken naar digitale alternatieven. Het is ook uiterst belangrijk dat ASTRID bij rampen als die van 22 maart onmiddellijk op de hoogte wordt gebracht van de genomen maatregelen en van hun mogelijke impact op de communicatie.

---

10 All-round semi-cullular trunking radio communication system with integrated dispatching, zijnde de Belgische operator voor veiligheidscommunicatie netwerken.

### 3.7 Een verhoogde zendcapaciteit voor de GSM-operatoren

De mobiele telefoonlijnen waren overbelast, waardoor iedereen aangewezen was op improvisatie op basis van het gebruiken van bijvoorbeeld Whatsapp.

De drie Belgische operatoren van mobiele netwerken (Base, Orange en Proximus) hadden te kampen met netwerkcongestie doordat zeer veel mensen (slachtoffers, verwanten, hulpverleners, burgers) op hetzelfde moment zeer intensief begonnen te communiceren. De lage stralingsnorm in Brussel heeft de problemen nog verergerd.

Proximus moest de communicatiemogelijkheden opdrijven, maar dit faalde mede ingevolge verkeersproblemen waarmede de technische ploegen geconfronteerd werden. Ook waren er te weinig prioritaire bestemmingen gereserveerd, euvel waaraan ondertussen verholpen werd. De capaciteit moest dus verhoogd worden en de commissie vraagt zich af of die aparte Brusselse norm te verdedigen blijft op crisismomenten.

BE-Alert, waardoor de bevolking die rechtstreeks betrokken is bij een noodsituatie sneller en duidelijker verwittigd en geïnformeerd wordt, was op 22 maart nog niet operationeel. Deze toepassing moet nu snel van de proeffase naar de operationele fase overgeschakeld worden.

### 3.8 Eerste zorg voor identificatie en opmaken van lijsten van de slachtoffers

Het identificeren van slachtoffers (zowel gewonden als dodelijke slachtoffers) en het opstellen van lijsten werd bemoeilijkt omdat ziekenhuizen zich systematisch op het beroepsgeheim beriepen. Voor de gewonden is een centraal registratiesysteem nodig in de vorm van een federale databank *ad hoc*, met inachtneming van de privacyregels evenwel. Tegelijk moet aan de bepalingen rond het beroepsgeheim worden gesleuteld. Die databank is ook nuttig bij de efficiënte psychologische, juridische en verzekeringsmatige nazorg. Het federaal parket en het *Disaster Victim Identification Team*<sup>11</sup> hebben in moeilijke omstandigheden een bijzonder waardevolle rol gespeeld bij de identificatie van de overleden slachtoffers. Deze procedure kan nog worden verbeterd op basis van ervaringen uit het buitenland. Ook hier moet men de medische wereld overtuigen om haar weigerachtige houding te laten varen.

Ondertussen werd een nieuw koninklijk besluit gepubliceerd. Via dit KB, gepubliceerd vooraleer het verslag van de OC gepubliceerd werd, vaardigde de federale Belgische overheid een nationale noodplan uit betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag uit (KB van 1 mei 2016). Dit plan was dus nog niet in werking op de dag van de aanslagen. Hiermee werd zo al tegemoet gekomen aan het voornaamste vastgestelde euvel, zijnde het feit dat de nood- en interventieplannen te weinig rekening hielden met een mogelijke terroristische aanslag.

Ook werden, zoals door de POC aanbevolen, op basis van het nieuwe noodplan terrorisme, de dreigingsanalyse en de noodplanning nauwer op elkaar afgestemd. Zo werd bepaald dat het door OCAD vastgelegde 'dreigingsniveau 4' minimaal gepaard moet gaan met een fase van vooralarm om zo via de gepaste maatregelen de dreiging te reduceren of weg te nemen.

---

11 Zogenaamde DVI-team

Ook verplicht dit KB de provinciegouverneurs tot het opstellen van een provinciaal noodplan terrorisme. Het nieuwe nationaal noodplan Terrorismen plaatst de beheerscel van het crisiscentrum onder de gezamenlijke leiding van de directeur-generaal van het Crisiscentrum en de federale procureur. Alle belanghebbende personen worden voortaan uitgenodigd om deel te nemen aan de besprekingen: federale ministers, diensten die nuttige preventieve of reactieve maatregelen kunnen nemen. Ook de minister-presidenten van de gewest- en gemeenschapsregeringen maken nu ambtshalve deel uit van de beheerscel.

Beraadslagingen moeten via videoconferentie of digitale communicatiekanalen kunnen gevoerd worden.

#### ***4. Hulp aan slachtoffers (tweede tussenverslag)***

De POC besteedde veel aandacht aan de slachtoffers van de aanslagen. Ondertussen opgerichte slachtoffergroepen werden uitgenodigd om hun verhaal te doen in de POC. Die zitting was bijzonder emotioneel en confronterend.

Ondanks de inspanning van het federaal (landelijk) parket om met de hulp van snel slachtofferhulp te organiseren en om slachtofferlijsten op te stellen, groeide al snel kritiek bij de slachtoffers wat het optreden van en de begeleiding door de Belgische overheden betreft.

Het gaat dan onder andere om problemen met verzekeringen, het erkenningsstatuut, psychologische aspecten en fiscale problemen. De ingewikkelde Belgische staatsstructuur maakt het niet gemakkelijker, zeker niet voor buitenlandse slachtoffers. Heel wat slachtoffers zijn nog volop in verwerking en herstel, en hebben niet de energie om dit allemaal zelf uit te zoeken. Ze voelen zich in de steek gelaten. De Eerste Minister heeft zich daar nadien ook voor verontschuldigd.

Een onderzoekscommissie kan niet optreden als advocaat van individuele slachtoffers die hen begeleidt met hun individuele dossiers.

Slachtoffers die daar om vroegen, werden nadien ook individueel door de voorzitter van de POC ontvangen. Hoewel de eerste hulpverlening goed verlopen was, getuigden de slachtoffers dat ze met vele problemen werden geconfronteerd in de maanden na de aanslagen.

De POC is zeker niet in staat om het volledige leed van het onrecht dat hen is aangedaan, te verzachten. Wel werden aanbevelingen gedaan om te verhelpen aan concrete, structurele problemen waarmee slachtoffers worden geconfronteerd.

De Commissie formuleerde ook een aantal concrete aanbevelingen op basis van de volgende principes:

- snelle erkenning van het “slachtoffer”, alsook snelle erkenning van zijn status;
- toekenning van onmiddellijke financiële steun om de directe gevolgen van de aanslag te kunnen opvangen;
- instellen van proactieve, onmiddellijke, individuele, alomvattende (administratieve, psychosociale, juridische, financiële) en duurzame begeleiding van de slachtoffers;
- gelijkwaardige behandeling van alle slachtoffers, ongeacht hun nationaliteit of hun woonplaats.

De onderzoekscommissie heeft aanbevolen dat elk slachtoffer binnen een uniek loket een referentiepersoon toegewezen moet krijgen die hen bijstaat bij de administratieve rompslomp en procedures bij verzekeraars, mutualiteiten en andere instellingen. De POC pleit ook voor

de oprichting van de interfederale taskforce waarin de verschillende overheden vertegenwoordigd zijn, zodat de slachtoffers niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.

Omdat er geen permanente en alomvattende regeling bestond voor de slachtoffers, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, heeft de POC aanbevolen om voor de toekomst een systeem uit te werken waarbij de staat slachtoffers meteen hulp en schadevergoedingen kan toekennen, welke vervolgens door de staat gerecupereerd worden bij de verzekeringsmaatschappijen. De onderzoekscmissie hoopte in haar verslag dat die nieuwe wet geen ongerechtvaardigd verschil in behandeling zou bevatten tussen Belgische slachtoffers en anderen.

Ondertussen besliste de Conferentie van de Voorzitters van de Kamer op 8 maart 2017 om de bespreking van het wetsontwerp betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van en herstelpensioen de terugbetaling van de medische zorgen van terrorisme<sup>12</sup> op te schorten in afwachting dat de POC dit tweede rapport uitbracht. Ondertussen werd de desbetreffende wet van 18 juli 2017 goedgekeurd betreffend de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorgen ingevolge daden van terrorisme<sup>13</sup>.

De nieuwe wet heeft nu onder meer als doel dat de Staat in de toekomst een subsidiaire tegemoetkoming zou betalen, boven op wat de verzekeringmaatschappijen en de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers en occasionele redders van opzettelijke gewelddaden al uitbetalen. De regering heeft een erkenningsstatuut voor de slachtoffers uitgewerkt dat voorziet in onder meer een vergoedingspensioen, terugbetaling van medische en psychologische kosten en recht op gratis openbaar vervoer. Dit statuut is vergelijkbaar met het statuut van oorlogsslachtoffers. Op zich is dit een goed systeem, maar omdat het is ingebed in het Belgische systeem van sociale zekerheid, waaraan iemand moet bijdragen om er beroep op te kunnen doen, vallen buitenlandse slachtoffers die niet in België verblijven er buiten.

De POC heeft daarom aanbevolen dat ook deze slachtoffers voor hun huidige en toekomstige kosten evenwaardige financiële steun moeten kunnen krijgen.

## ***5. Veiligheidsarchitectuur (derde tussenverslag)***

### **5.1 Algemeen**

De focus van het onderzoek lag in grote mate op de Belgische veiligheidsarchitectuur, de werking van de politie, justitie en inlichtingendiensten. De laatste doorlichting van alle Belgische veiligheidsdiensten, hun werking, procedures, wet- en regelgeving, interactie enz. was geleden van de onderzoekscmissie Dutroux. Nu 20 jaar later was het tijd om opnieuw de hele veiligheidsmachine kritisch te evalueren. Het was een huzarenstuk om een uitgebreide doorlichting te organiseren van alle diensten (politie, justitie, gevangeniswezen) regelgeving en procedures.

Dit wordt nog versterkt ingevolge de internationale context die een almaar meer doorslaggevende rol speelt.

De POC pleit niet voor een revolutie of voor een tabula rasa oplossing: de Belgische veiligheidsarchitectuur is robuust. Op sommige vlakken is deze zelfs vooruitstrevend met een onafhankelijk OCAD en een centrale beleidssturing vanuit crisiscentrum, daar waar

---

12 DOC 54 2334/001

13 B.S. van 4 augustus 2017

andere landen zoals Frankrijk de daar ingestelde POC pleit voor één anti-terreurgaan dat ook dreiging bepaalt.

Dit werd onder meer tijdens één van de hoorzittingen van de POC bevestigd door de directeur van Europol.

De POC stelt vast dat de architectuur van de Belgische veiligheid zowel een ruime als complexe aangelegenheid is, vooral ingevolge de spreiding van de bij dit vraagstuk betrokken autoriteiten en diensten. Opvallend is hoeveel wetten, niveaus, actoren en bevoegdheden er zijn.

De rode draad die doorheen gans dit rapport loopt is het gebrek aan samenwerking. De diensten hebben allemaal hard gewerkt, maar niet of onvoldoende samengewerkt.

De POC heeft ook vele andere anomalieën vastgesteld, waar louter een tekort aan middelen niet volstaat als verklaring. Exemplarisch is het feit dat wanneer de lokale politie de broers Abdeslam op de radar brengt en het niveau nadien op federaal niveau getild wordt, diezelfde lokale politie niet meer gecontacteerd wordt wanneer besloten wordt om het betrokken dossier te seponeren. Ook stelde zich de vraag waarom dossiers geseponeerd werden alvorens alle nuttige onderzoeken, zoals het uitlezen van een inbeslaggenomen gsm, uitgevoerd waren? Ook de uitwijzing van El Bakraoui Ibrahim<sup>14</sup> uit Turkije illustreerde de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende diensten.

Er is veel verkokering en eilandvorming. Elke dienst werkt vanuit haar logica op haar eigen eiland. Dit leidt tot gebrekkige informatie-uitwisseling en samenwerking, waardoor er kansen gemist zijn om het terreurnetwerk tijdig te ontmantelen. Elke dienst heeft haar eigen puzzelstukjes, maar de volledige puzzel wordt niet gelegd.

## 5.2 Het beleid

Er wordt in het verslag een onderscheid gemaakt tussen de periode vóór de aanslagen van 22 maart 2016 als na die datum.

Het verslag biedt voor elk van deze twee periodes een overzicht van de instrumenten op het vlak van internationale samenwerking en gaat specifiek in op initiatieven uitgaande van de Europese Unie, de gemeenschappelijke onderzoeksteams, het gezamenlijk inzetten van verbindingsofficieren, de rol van Europol en die van Interpol. De POC somt de wijzigingen op die werden aangebracht in het strafrecht en in de strafprocedure, zoals het uitbreiden van terroristische misdrijven, de uitbreiding van de bijzondere onderzoeksmethoden, de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen, de strafverzwaring, de maatregelen tegen haatpredikers, alsook de bestrijding van radicalisering in de gevangnissen.

De POC onderstreept de wildgroei van regels die een “regelindigestie” kan veroorzaken en beklemtoont dat de toename van het aantal procedures tot een versnippering van de bevoegdheden leidt die het in het voorgaande hoofdstuk gehekelde gebrek aan samenhang alleen maar erger maakt. Een aantal begrippen die door verschillende getuigen werden aangereikt, neemt ze tot de hare: over-reglementering, over-juridisme, over-informatie of – een neologisme dat diverse getuigen in de mond hebben genomen – infobesitas.

---

14 Was bij zijn interceptie in Turkije (11 juni 2015) vrij onder voorwaarden. Blaast zich nadien zelf op in Zaventem op 22 maart 2016.



Een andere overweging is dat de aanslagen zowel voor de betrokken burgers als voor de overheid weliswaar “het einde van een wereld” hebben ingeluid, maar dat betekent nog niet dat de waarden waarop onze democratieën zijn gebouwd, mogen worden uitgehoid.

Steevast moet worden nagegaan of de inperking van de basisprincipes evenredig is en aldus het wettelijkheidsbeginsel in strafzaken, op grond waarvan “niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft” (artikel 12, tweede lid, van de Grondwet) alsook het principe dat “geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet” (artikel 14 van de Grondwet), in evenwicht gehouden worden. Ook moeten de toepassingsvoorwaarden voor nieuwe maatregelen nader worden bepaald en moet telkens in controlemaatregelen worden voorzien.

### **5.3 De beeldvorming, de dreigingsanalyse en de veiligheidsmaatregelen**

De POC analyseerde de rol van de instellingen en instanties die een rol vervullen in de preventie of in de proactieve strijd tegen het terrorisme: het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD), de Nationale Veiligheidsraad (NVR), het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering, de Nationale Taskforce (NTF), de Lokale Taskforces (LTF), de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC).

Het is cruciaal dat de veiligheidsdiensten op regelmatige basis informatie delen zodat de dreiging correct kan worden ingeschat en samen prioriteiten kunnen worden gesteld.

De POC beveelt ook aan dat het OCAD concreter communiceert over de dreiging, maar zich daarbij hoedt voor al te grote media-aandacht, wat de bevolking nodeloos ongerust zou maken. Zij onderstreept hoezeer de terroristische dreiging “evolutief” is en hoezeer het begrip “veiligheid” zelf voortdurend verandert.

Zij beveelt de oprichting aan van een “kruispuntbank veiligheid”, waarmee de toegang tot alle informatie inzake terrorisme en extremisme beter kan worden verankerd.

Vervolgens onderzoekt zij hoe, gelet op de “verwevenheid” tussen gewelddadige criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, witwaspraktijken en terroristische criminaliteit, tijdig het moment kan worden gevat waarop gewone criminaliteit overgaat in terroristische criminaliteit.

Ten slotte onderstreept de POC de specifieke taak van elke instelling, maar wijst zij erop dat “de schotten moeten worden weggehaald”, dat het “hokjesdenken” moet verdwijnen en dat *best practices* moeten worden gedeeld, meer bepaald tussen gemeenten, in de LTF’s en bij de LIVC’s. Met betrekking tot de LIVC’s, dringt de onderzoekscommissie aan op het oprichten van een LIVC in elke gemeente.

### **5.4 Het informatiebeheer**

Dit hoofdstuk wordt ingeleid met een aantal wrange vaststellingen aangaande het informatiebeheer: geen alomvattende visie en strategie; toenemende infobesitas; wildgroei aan databanken; ontoereikende analysecapaciteit; verschotting en bijgevolg te weinig kennisdeling; ondoeltreffende en verouderde verwerkingsprocessen. Versnippering van informatie wordt nog versterkt door twee breuklijnen: tussen de gerechtelijke en de administratieve component enerzijds en tussen de federale en de lokale politie anderzijds. Er is dus nood aan méér samenhang en onderlinge afstemming.

De POC maakt een kritische analyse van de diverse “informatiedragers” zijnde: processen-verbaal; gerechtelijke informatierapporten (RIR), bestuurlijke informatierapporten (RAR); nationale en internationale signaleringen; algemene nationale gegevensbank (ANG) en de specifieke databanken.

De POC attendeert nogmaals op de nood voor het oprichten van een “kruispuntbank van de veiligheid”, een aanbeveling die, mocht zij in de praktijk worden gebracht, een grote stap zou zijn naar méér samenhang en onderlinge afstemming.

De POC boog zich over de doorstromingsmoeilijkheden van “geclassificeerde” informatie, over de identiteitsaspecten en over de “aliansen” van verdachten en daders.

De bijhorende vaststellingen sterken de Commissie alleen maar in haar overtuiging dat het informatie beheer bij één alomvattende wet moet worden geregeld, met regels aangaande het gebruik van de gegevens door alle met veiligheidstaken belaste diensten, ongeacht of het gaat om de politie, het gerecht, het OCAD, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de gevangnissen of de Dienst Vreemdelingenzaken.

### 5.5 De inlichtingendiensten

Aandacht werd besteed aan de problemen die rijzen door de toepassing van artikel 29 van het Wetboek van strafvordering en van artikel 19/1 van de wet van 30 november 1998: door de wettelijke regeling ontstaat een gebrek aan evenwicht tussen de finaliteit van de inlichtingendiensten en deze van de gerechtelijke overheden, waardoor de goede werking van het inlichtingenonderzoek in het gedrang komt. De Commissie stelt derhalve voor om de verplichte melding uit te stellen tot op het moment dat er geen gevaar meer is voor het schaden van het inlichtingenonderzoek.

De POC beveelt eveneens aan dat aan de Veiligheid van de Staat meer verantwoordelijkheden zou krijgen. Zij zou de toestemming kunnen krijgen om “disruptieve” technieken toe te passen om schadelijke activiteiten te verstoren. Deze vorm van disruptie kan bijvoorbeeld gericht zijn op een radicale boekhandel of een extremistische onderwijsinstelling en kan erin bestaan dat men de bevoegde overheid vraagt een exploitatievergunning of een verblijfsvergunning in te trekken, of om bepaalde activiteiten te onderwerpen aan een screening.

Aangezien dergelijk optreden de uitoefening van de fundamentele vrijheden kan beïnvloeden, beveelt ook hier de Commissie aan een wettelijke basis voor dergelijk optreden te creëren, waarbij de toepassingsvoorwaarden en de controlemechanismen worden vastgelegd.

De POC benadrukt dat de voor onze samenleving typerende diversiteit moet worden weerspiegeld in de personeelsformatie van de inlichtingendiensten.

De POC onderstreept de noodzaak van een sterkere synergie tussen de beide inlichtingendiensten. De huidige vorm van ad hoc samenwerking moet worden vervangen door afdwingbare en formele samenwerkingsverbanden. Daarom beveelt de Commissie de oprichting aan van een gemeenschappelijk platform. Dat moet toelaten om gezamenlijk te coördineren op strategisch vlak; om info, technische middelen en personeel uit te wisselen en om gezamenlijke prioriteiten en actieplannen vast te stellen. Dit platform moet de mogelijkheid creëren om de vertaalcapaciteit en de zogenaamde ‘social media intelligence’ in co-beheer tussen beide inlichtingendiensten te organiseren.

De POC bepleit bovendien het inrichten van vijf Joint Intelligence Centers, waarin de beide inlichtingendiensten, het OCAD en de federale gerechtelijke politie wekelijks overleg plegen en systematisch informatie uitwisselen.

De POC beveelt tot slot aan dat de Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) nauwer samenwerkt met de inlichtingendiensten, gelet op de wezenlijke rol die zij kan vervullen bij de bestrijding van de financiering van het terrorisme.

## 5.6 De opsporing en vervolging

Dit hoofdstuk is in het bijzonder gewijd aan de rollen van respectievelijk de federale politie, de lokale politie, het federaal parket en de vijf gespecialiseerde “gedeconcentreerde” gerechtelijke directies.

Het moet de bedoeling zijn dat diensten echt samenwerken en niet langer de hete aardappel naar elkaar doorschuiven. Overleg moet duidelijk maken of de inlichtingendiensten op een dossier blijven werken om een terreurnetwerk op het spoor te komen, zonder dat het onmiddellijk op gerechtelijk niveau getild wordt bij vaststelling van het minste misdrijf en de zaak uiteindelijk geseponeerd wordt wegens te weinig capaciteit. In de strijd tegen terreur is informatie hebben belangrijk, die informatie delen is nog belangrijker. Om die cultuuromslag kracht bij te zetten, pleit de POC ook daarom voor de oprichting van één kruispuntbank die gevoed wordt door alle diensten, met een flagging-systeem om ieders acties op te kunnen volgen.

De POC bevestigt ook het feit dat door de aanwerving van agenten van allochtone origine de politiediensten een correctere weerspiegeling van de diversiteit van onze maatschappij zouden vormen. Zij beschikken over waardevolle kennis en expertise over de cultuur van verschillende gemeenschappen.

De POC vestigt de aandacht op disfuncties bij het beheer van in beslag genomen stukken en bij het uitlezen van telefoongegevens. Zij betreurt dat het momenteel onmogelijk is medewerking te krijgen van in het buitenland gevestigde bedrijven die communicatiemiddelen aanbieden. Hun weigering om door de POC te worden gehoord, heeft dit gebrek aan medewerking bevestigd. Zij hoopt dat de werkzaamheden van de Europese Commissie hieromtrent tot resultaten zullen leiden.

De POC ging na of de gespecialiseerde onderzoeksrechters kunnen worden vrijgesteld van hun gewone opdrachten. Zij is ook voorstander van een versterking van de federale politie en van een verduidelijking van de hiërarchische organisatie ervan, zodat een eenheid van leiding verzekerd is en de bevelketen duidelijker wordt. Zij wenst een reorganisatie van de centrale diensten van de federale politie (en in het bijzonder DJSOC<sup>15</sup>) en een herijking van de verhouding tussen het centrale en het gedeconcentreerde niveau. Daartoe stelt de onderzoekscommissie acht uitgangspunten voorop.

Zij benadrukt het belang van “de wijkwerking” van de lokale politie.

Zij wil ook een versterkte verantwoordelijkheid voor de minister van Justitie en voor het College van procureurs-generaal.

De POC heeft ook een voorstel uitgewerkt dat een oplossing biedt voor het probleem van het gebrek aan recherchecapaciteit voor het federaal parket. Deze recherchecapaciteit

---

15 Centrale directie van de bestrijding van de zware en de georganiseerde criminaliteit

dient in drie concentrische cirkels georganiseerd: vooreerst zijn er de rechercheurs van de vijf terro-FGP's; daarna volgen de andere negen FGP's; en tot slot kan er ook beroep gedaan worden op de opsporingsdiensten van de grotere lokale korpsen, op voorwaarde dat het personeelskader van de federale politie volledig is ingevuld.

De in de Joint Intelligence Centers opgebouwde gezamenlijke informatiepositie moet een verantwoorde prioriteitenstelling mogelijk maken in de schoot van Joint Decision Centers in vijf arrondissementen. In deze centra nemen de federale politie, de beide inlichtingendiensten, het OCAD, en het federaal parket deel aan een wekelijks overleg. Daar kan besloten worden wie best welke acties in bepaalde dossiers neemt. De strikte scheiding tussen politie, inlichtingendiensten en justitie wordt hier dus verlaten en vervangen door een circulaire en collegiale benadering.

Betreffende het inlichtingenwerk met menselijke middelen, heeft de POC de grenzen geanalyseerd van het werken met informanten, die werden verduidelijkt door arrest nr. 105/2007 van 19 juli 2007 van het Grondwettelijk Hof.

Om de telkens terugkerende perslekken te bestrijden, suggereert de POC tot slot de oprichting van een structuur zoals in het Verenigd Koninkrijk, namelijk een comité dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van de politie- en inlichtingendiensten en van journalisten. Zo'n comité zou, bij consensus, richtlijnen kunnen aannemen in verband met de verspreiding van veiligheid gerelateerde informatie.

## 5. 7 De strafuitvoering

De POC onderzocht het aantal geopende dossiers en uitgesproken veroordelingen betreffende misdrijven die verband houden met terrorisme en vervolgens boog zij zich in het bijzonder over de activiteiten van de strafuitvoeringsrechtbanken wat de voorwaardelijke invrijheidstelling betreft.

De POC beveelt aan om, in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf, te bepalen dat de vonnissen met redenen moeten worden omkleed wanneer de voorwaardelijke invrijheidstelling al dan niet wordt toegestaan tegen het recentste advies van het openbaar ministerie in. Tevens stelt de POC om te voorzien in de verplichting om de beslissing met bijzondere redenen te omkleeden ingeval die beslissing aan de veroordeelde individuele bijzondere voorwaarden oplegt dan wel weigert op te leggen, tegen het ter zake geformuleerde advies van de gevangenisdirecteur en/of van het openbaar ministerie in.

De strafuitvoeringsrechtbank moet in elk vonnis tot toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling systematisch aangeven of de in vrijheid gestelde persoon al dan niet het grondgebied mag verlaten, voor hoelang de persoon toestemming heeft om te reizen en of die persoon zich tot de strafuitvoeringsrechtbank moet wenden voordat hij/zij vertrekt. Wanneer de persoon werd veroordeeld voor feiten die op grond van Boek 2, Titel I ter, van het Strafwetboek strafbaar zijn gesteld, dan wel wanneer de gevangenisdirecteur, het OCAD of de Veiligheid van de Staat melding heeft gemaakt van aanwijzingen dat die persoon is geradicaliseerd, moet de toestemming om te reizen met bijzondere redenen worden omkleed. Een dergelijke motivering is tevens vereist voor elke beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank die, daartoe aangezocht door de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelde, de aan diens invrijheidstelling gekoppelde voorwaarden met betrekking tot reizen in het buitenland wijzigt. Elke buitenlandse reis moet worden meegedeeld aan de justitie-assistent. De Commissie betreurt dat de gegevensuitwisseling tussen de inlichtingendiensten en de

strafuitvoeringsrechtbank niet geregeld is; in dat verband stelt ze voor een procedure in te stellen die gebaseerd is op de procedures betreffende de wettigheidscontrole van niet-geclassificeerde processenverbaal (de artikelen 131*bis*, 189*quater* en 279*bis* van het Wetboek van strafvordering).

De POC beveelt een nauwe samenwerking aan tussen de verschillende diensten die belast zijn met het toezicht op de voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen (politie, openbaar ministerie, justitieassistenten), waarbij het openbaar ministerie de taak van coördinator op zich neemt.

De POC omschrijft het gegevensbeheer in de toezicht fase en gaat in op de cruciale kwestie van geradicaliseerde veroordeelde personen die hun straf hebben uitgezeten.

De POC geeft toelichting bij het bestaande systeem dat werd ingesteld bij de rondzendbrief COL<sup>16</sup> 11/2013, verzoekt die rondzendbrief op grotere schaal binnen de politiediensten te verspreiden, formuleert de aanbeveling om de FAST-afdeling (*Fugitive and Asset Search Team*), die onder meer belast is met de internationale signalering, aanzienlijk te versterken en dat team de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van de bijzondere opsporingsmethoden.

De POC beveelt aan dat de minister van Justitie, na advies van het College van procureurs-generaal, bindende richtsnoeren vastlegt, met name inzake de opsporing van de veroordeelden die de voorwaarden voor hun voorwaardelijke invrijheidstelling niet in acht nemen.

De POC komt terug op een verschijnsel waarvan men zich pas recentelijk bewust begint te worden: de plegers van terroristische misdrijven zijn vaak gewezen plegers van gemeenschappelijke misdrijven die geen enkele blij gaven van een radicalisering die in de sociale media of in de gevangenis tot stand is gekomen.

Voorts wordt er in het verslag meermaals op gewezen dat radicalisering op zich geen misdrijf is. Het komt er derhalve op aan in de middelen te voorzien om tijdig op te merken dat die radicalisering dreigt te leiden tot het plegen van strafmisdrijven.

De POC formuleert tevens aanbevelingen inzake de veiligheidsmaatregelen, het toezicht op bezoek in de gevangenissen, de gegevensuitwisseling met het oog op de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstellingen, de opleiding van de magistraten van de zetel en van het parket van de strafuitvoeringsrechtbanken, alsook van de jeugdmagistraten, en van de justitieassistenten.

### **5.8 Het bestuurlijk optreden met het oog op preventie**

De POC heeft nagegaan welke maatregelen de Federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden hebben genomen om radicalisme in scholen, gevangenissen en het culturele leven tegen te gaan.

De POC stelt het onderscheid dat wordt gemaakt tussen administratieve en gerechtelijke informatie ter discussie en pleit ervoor af te stappen van het onderscheid tussen een RIR en een RAR. Ze wil de informatie op één plaats bundelen en bepalen dat de doorslag moet worden gegeven door het gebruik van de informatie door degene voor wie ze bestemd is, en niet door een kwalificatie *a priori*.

---

16 Omzendbrief college procureurs-generaal

Door de nadruk te vestigen op de antiterroristische maatregelen zullen de politiediensten onvermijdelijk van hun gewone taken worden weggehaald. Wellicht zal men frequent het *HYCAP*-mechanisme kunnen toepassen, waarbij politiezones andere zones om versterking kunnen vragen voor de uitvoering van opdrachten die zij niet in hun eentje aankunnen. Om de capaciteitstekorten als gevolg van die versterkingen op te vangen, beveelt de POC aan de “algemene reserve” in ere te herstellen.

Met betrekking tot de luchthavens wijst de POC erop dat veiligheid te allen tijde voorgaat op economische belangen. Ze formuleert andermaal voorstellen inzake de samenwerking tussen de federale en de lokale politiediensten en inzake het verband tussen gerechtelijke acties en administratieve acties. Ze wijst op de voordelen van een Kruispuntbank voor de veiligheid en beveelt aan in een afzonderlijke wet inzake het beheer van de veiligheidsgegevens te voorzien, veeleer dan zich steeds te baseren op de wetgeving betreffende de politiediensten. Aldus zal het gegevensbeheer het mogelijk maken de samenhang en de interactie tussen alle betrokken overheden en diensten te optimaliseren.

### 5.9 Internationale samenwerking

De POC onderzocht eerst de kritiek die de Franse onderzoekscommissie had geuit in verband met de ondermaatse internationale samenwerking in het kader van de antiterrorismeactie in Verviers op 15 januari 2015 en inzake de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen België en Frankrijk.

Na haar analyse besluit de POC dat de Belgische politie de vigerende regelgeving inzake internationale signaleringen correct heeft toegepast en dat onze diensten niet nalatig zijn geweest en geen fouten hebben begaan.

Tijdens haar analyse heeft ze gewezen op de noodzaak van internationale, bilaterale en multinationale samenwerking, alsook op het belang van internationale informatie-uitwisseling, met name met het oog op de coördinatie van grensoverschrijdende acties.

Met betrekking tot een controle van Salah Abdeslam<sup>17</sup> door de Franse gendarmerie te Cambrai op 14 november 2015, en tot de rol die de CGI (internationale politiesamenwerking) heeft gespeeld, besluit de POC dat die laatste zeer attent heeft gereageerd op de door Frankrijk doorgegeven informatie.

De POC onderzocht vervolgens de – controversiële – rol van de Belgische verbindingsofficier in Ankara, nadat Ibrahim El Bakraoui, die voorwaardelijk vrij was, op 11 juni 2015 was gearresteerd door de Turkse politie in Gaziantep, een stad op de Turks-Syrische grens en een bekende transitplaats voor jihadi's die naar Syrië willen reizen.

Na de minister van Binnenlandse Zaken, die zich kritisch had uitgelaten over de verbindingsofficier, alsook de hiërarchische meerdere van die verbindingsofficier en de verbindingsofficier zelf te hebben gehoord, concludeert de Commissie dat de handelwijze van de verbindingsofficier moet worden beoordeeld in het licht van een combinatie van factoren, waaronder de moeilijke politiesamenwerking tussen België en Turkije, de actie die de Belgische overheid heeft ondernomen om de vastgestelde problemen aan te pakken en de rol van de DJSOC/Terro.

<sup>17</sup> Was aanwezig bij de aanslag in Parijs (Bataclan) op 13 november 2015. Op 15 maart 2016 n.a.v. huiszoeking in Brussel gearresteerd.

Binnen dit formele kader gaat de Commissie na in welke mate een meer daadkrachtig en proactief optreden mogelijk was.

Dit onderzoek heeft de POC vooral in staat gesteld die meervoudige “factoren” te analyseren, de noodzaak van een betere politiesamenwerking tussen België en Turkije te benadrukken, de rol die voor Europol en Eurojust is weggelegd, te onderstrepen en, in het algemeen, een sterkere internationale samenwerking tussen de inlichtingendiensten te bepleiten.

## **6. Radicalisering (vierde tussenverslag)**

### **6.1 Algemeen**

Ten slotte heeft de POC het fenomeen van radicalisering in de samenleving onderzocht. Dit was het meest complexe luik. Radicalisering gebeurt vaak razendsnel, op enkele weken, maanden tijd. Vaak bij mensen die hier geboren zijn, die hier opleiding hebben genoten, die hooggeschoold zijn. Ze worden op korte tijd gehersenspoeld. Deze problematiek is moeilijker te onderzoeken dan disfuncties bij een of andere veiligheidsdienst. Vele factoren spelen een rol in een radicaliseringsproces, geen enkele is doorslaggevend: radicale invloeden, religie, sociaaleconomische achterstand, gettovorming in bepaalde wijken, discriminatie, individuele problemen en uiteraard ook individuele verantwoordelijkheid: al deze contextuele factoren zijn nog altijd geen geldig excuus om onze samenleving en onschuldige burgers geweld aan te doen.

Deradicaliseren blijkt heel moeilijk. Het komt er dikwijls op neer om snel te kunnen ingrijpen wanneer personen radicaliseren, ze nog proberen terug te halen. Preventie is heel belangrijk wil men voorkomen dat er mensen zich afkeren van onze samenleving en ze willen bestrijden met geweld. Als de oorzaken voor radicalisering hybride zijn, zijn de oplossingen dat ook. Daarom werden op verschillende niveaus aanbevelingen gedaan.

Radicalisering kan niet losgezien worden van de invloed die uitgaat van radicale vormen van de islam in onze maatschappij, zoals van bepaalde strekkingen in het salafisme en in het wahabisme die de sharia boven onze wetten stellen. Vastgesteld werd dat sommige stromingen/trends aanwezig in België ook, haaks staan op beginselen en regels van de Belgische Staat.

Er is heel wat expertise en enthousiasme op het terrein. Maar als je drie radicaliserings-ambtenaren naast elkaar zet, hoor je drie verschillende wijzen van aanpak. Hetzelfde voor de burgemeesters die we gehoord hebben in de POC: in Mechelen doet men het zo, in Vilvoorde zo en in Verviers nog anders. Iedereen blijft in zijn eigen keuken met zijn eigen recepten, maar er wordt samen geen boek met de beste recepten geschreven.

Daarom stelt de POC voor om het mandaat van de Nationale Task Force uit te breiden. Zij moet de spil, de draaischijf worden van de knowhow rond radicalisering en deradicaliseren en het platform waar goede praktijken uitgewisseld worden en overheden overleggen.

### **6.2 De ‘Grote moskee België’ (GMB)**

In België zijn vele moskeeën nog steeds niet erkend.

Daar waar er geen concrete aanwijzingen in hoofde van de GMB vastgesteld werden van rechtstreeks oproepen tot geweld, behoort de uitgedragen islam tot het “salafo-wahabisme”.

Landen zoals Saoedi-Arabië wenden hun diplomatieke en financiële macht aan om deze ideeën te verspreiden en de hele wereld te islamiseren. De POC heeft vastgesteld dat dit in België gebeurt via de Grote Moskee in het Jubelpark in Brussel op basis van een concessie-overeenkomst met de Belgische staat uit de jaren 60. De GMB en het Islamitisch cultureel centrum van België (ICCB) hebben een belangrijke symboolfunctie, maar een aanvraag tot erkenning van de GMB bleef tot op afsluiten van dit verslag uit<sup>18</sup>.

Het gebouw waar de GMB is gevestigd is het voorwerp van een concessie in 1969 door de Belgische Staat (na bemiddeling van Koning Boudewijn) toegekend. De POC stelt voor om deze concessie om reden van openbaar nut te beëindigen en een nieuwe overeenkomst te sluiten om, met betrokkenheid van de EMB over een emblematisch gebedshuis te kunnen beschikken.

Het spreekt voor zich dat de moskee in haar nieuwe samenstelling moet erkend worden alvorens in functie te treden. De onderhandelingen over de opzegging van de concessieovereenkomst m.b.t. de GMB zijn inmiddels aan de gang en lijken vrij vlot te verlopen. Als men er effectief in slaagt om deze belangrijke symbolische plaats uit handen van de radicale islam te halen en aan alle moslims te geven, dan wordt een steen verlegd in de rivier. De POC beveelt ook aan om de financiering uit het buitenland in deze te bannen.

### 6.3 De gevangenis

De meeste deradicaliseerden in de gevangenis hebben een criminele voorgeschiedenis, met eerder verblijf in de gevangenis.

Er werden gradueel satellietgevangenis en 'D-Rad:ex'-afdelingen ingericht, met mogelijkheden voor afzondering en opstarten van disengagement inspanningen. Deze verliepen niet altijd succesvol en het blijft een zoektocht naar beste praktijk en naar een beter opleidingsaanbod.

Meer aandacht moet ook gaan naar het opvolgen van geradicaliseerden die hun gevangenisstraf volledig uitzitten.

### 6.4 Nieuwe technologieën

Meer dan via moskeeën en haatpredikers, radicaliseren jongeren via het internet en sociale media. Als een gif verspreiden haatboodschappen op het internet zich razendsnel naar de geesten van onze jongeren. Radicale content op het internet en sociale media moeten we actiever opsporen en verwijderen, en we moeten een tegendiscours ontwikkelen. Ook privébedrijven als Facebook en Google moeten hier hun verantwoordelijkheid in opnemen. Haatboodschappen moeten sneller kunnen verwijderd worden. Facebook gaf inmiddels al aan hier aan te zullen werken en het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met veiligheid op te trekken.

Er is vooral nood aan én een preventieve én een repressieve benadering, zowel nationaal als Europees, mede op basis van een versterkte publiek/private samenwerking en op het aanmoedigen van burgerparticipatie. Nieuwe wettelijke en technische mogelijkheden zijn noodzakelijk en het is aangewezen dat er één contactpunt is met de Belgische overheden, ondersteund door een verbindingsofficier vanuit de NVR.

18 Er zou nu toch aanvraag zijn zie: persbericht <http://www.knack.be/nieuws/belgie/grote-moskee-van-brussel-wil-toch-erkenning-aanvragen/article-normal-937153.html>



Ook dient een alternatief discours ontwikkeld en ondersteund te worden.

### 6.5 Opvang, integratie en werk

Een betere integratie is ook een kwestie van bewustwording en cultuur.

Het middenveld moet hierbij voluit betrokken worden en er is nood aan burgerinitiatieven. Het nationaal centrum voor mensenrechten moet dringend ingericht worden.

### 6.6 Lokale aanpak, preventie en scholen

De LIVC's hebben hun meerwaarde bewezen en vooral een betere informatiedoorstroming is noodzakelijk. De nabijheidspolitie moet beter uitgebouwd en ook in functie van deze problematiek ingericht worden. Het belang van het vroeg onderkennen van plaatsen gekend voor radicalisering en aandacht bij thuisleren, opleiding van godsdienstleerkrachten, het bevorderen van levensbeschouwelijke dialoog kunnen niet onderschat worden.

## §3. Oprichting en beoogde finaliteit van de POC terroristische aanslagen van 22 maart 2016

Tweeëntwintig maart 2016 zal voor altijd in ons collectief geheugen gegrift blijven. De aanslagen veroorzaakten een groot litteken voor de slachtoffers, de hulp- en veiligheidsdiensten en mentaal ook voor de hele bevolking. 12 mensen lieten het leven op de luchthaven in Zaventem en 20 mensen bij de aanslag op het metrostation Maalbeek, pal in het politieke hart van Europa en België. Deze aanslagen vonden plaats in een lange rij van aanslagen door de organisatie Islamic State (IS): Charlie Hebdo, Parijs, Istanboel, Nice, Berlijn, Barcelona, Manchester, enz. De aanslagen hadden en hebben ook een grote impact op onze samenleving.

Twee ministers boden later hun ontslag aan<sup>19</sup> en België werd internationaal bestempeld als een *failed state*<sup>20</sup>. De verbindingsofficier in Turkije werd door de Minister van binnenlandse zaken initieel verantwoordelijk geacht voor de slechte samenwerking met Turkije. De bevolking had recht op een diepgaand onderzoek en antwoorden op haar vragen.

Net omdat de aanslagen van 22 maart zo traumatisch waren, de tol zo hoog was en omdat iedereen zich afvroeg hoe dit kon gebeuren, heeft het parlement, als volksvertegenwoordiging vrij vlug op 3 augustus 2016 een POC opgestart.

De doelstellingen van deze POC terroristische aanslagen, 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, werden als volgt gedefinieerd<sup>21</sup>:

1) een chronologische reconstructie te maken van alle relevante feiten en gebeurtenissen die hebben geleid tot de aanslagen van 22 maart 2016;

2) de aan de slachtoffers verleende steun te onderzoeken;

---

19 23 maart 2016

20 Europol directeur: België *failed state* noemen is absurd. Nieuwsblad, 14 december 2016

21 Doc 54 1752/2001

3) na te gaan of alle bevoegde diensten op adequate wijze hebben gewerkt om het hoofd te bieden aan de terroristische dreiging, dat wil zeggen de verschillende preventie-, politie- en inlichtingendiensten (burgerlijke en militaire), de gerechtelijke instanties en de diplomatieke diensten, alsook de instellingen die belast zijn met het risicobeheer, de coördinatie, het dreigingsniveau en het beheer van de crisis;

4) de onderliggende oorzaken van het radicalisme in ons land en de mogelijke verbanden tussen deze radicale fenomenen en het plegen van de aanslagen op ons grondgebied of elders door Belgen of door buitenlandse residenten in België te onderzoeken.

De commissie heeft ook tot doel om de gebeurtenissen van 22 maart 2016 en het navolgende beheer te onderzoeken teneinde – in voorkomend geval – te bepalen welke verbeteringen nodig zijn en de eventuele verantwoordelijkheden te achterhalen.

Zij heeft eveneens tot doel de hulpverlening, bescherming en ondersteuning van de slachtoffers en hun families te onderzoeken, met inbegrip van de toegang tot psychologische hulp, informatie en administratieve opvolging en ook het onderzoek van de bestaande voorzieningen. Bij de aanpak van het terrorisme zijn de samenwerking tussen partnerlanden en tussen bevoegde diensten, alsook de optimale inzet van middelen, kennis, mensen en technologie essentieel.

De vraag rijst of die samenwerking en inzet optimaal zijn verlopen en, zo dit niet het geval zou zijn geweest, welke aanpassingen noodzakelijk zijn. Het is immers niet onmogelijk dat er daarbij grote of kleine fouten werden gemaakt, waarbij de oorzaak van het falen veelzijdig kan zijn, onder meer: systeemfouten, menselijke fouten, technisch falen, foute beleidskeuzes, budgettaire beperkingen.

De onderzoekscommissie zal dus ook lessen kunnen en moeten trekken uit deze gebeurtenissen, meer bepaald m.b.t. de wijze waarop het risicobeheer en het beheer van het dreigingsniveau in België worden uitgevoerd. Het onderzoek zal onder meer ook betrekking hebben op de wijze waarop gerichte informatie aan een ruim publiek werd verstrekt en de coördinatie tussen de verschillende instellingen. De onderzoekscommissie zal dus alle crisisprocedures moeten onderzoeken die op 22 maart 2016 werden ingesteld en nagaan of onze integrale veiligheidsarchitectuur goed heeft gewerkt. Zij zal ook lessen moeten trekken uit deze gebeurtenissen. De opdracht van de commissie mag zich niet beperken tot het onderzoek naar de planning, de voorbereiding en vervolgens de uitvoering van de aanslagen van 22 maart 2016, noch tot de opvolging die werd gegeven in België aan de aanslagen die eerder werden gepleegd door Daesh, al dan niet op Belgisch grondgebied. De commissie zal ook de processen moeten onderzoeken die leiden tot gewelddadig radicalisme en terrorisme. Het is een context van een steeds toenemende radicalisering in ons land waarvan de oorsprong moet nagegaan worden. De indieners van dit voorstel zijn van oordeel dat volgende elementen hierbij onderzocht dienen te worden, onder meer:

- de aanwezigheid en de ontwikkeling van het radicalisme in België;
- de opkomst van het zich opsluiten in de eigen leefomgeving en de toenemende gettoïvorming in sommige wijken en hoe het beleid hiermee is omgegaan;
- het onderzoek naar de gevolgen van het integratiebeleid;
- het onderzoek naar de weerslag van het door België gevoerde buitenlands beleid;
- de Belgische foreign fighters die naar het buitenland vertrokken;
- het fenomeen van de rekrutering, al in 2001 aanwezig toen Belgen betrokken waren bij de moord van Commandant Massoud in Afghanistan.

Ons land telt in vergelijking met andere landen veel Syriëstrijders. Deze verontrustende vaststelling vereist dat we de oorzaken hiervan moeten onderzoeken. De commissie zal ook alle elementen van deze problematiek dienen te onderzoeken, hierin inbegrepen de analyse van de verbanden tussen het toenemende radicalisme in België en de verschrikkelijke gebeurtenissen die ons hebben getroffen, of het nu het Joods Museum, de luchthaven van Zaventem of de Brusselse metro betreft. Zij zal ook de evolutie van het nationale strafrecht onderzoeken en de toepassing ervan beoordelen in het kader van de strijd tegen terrorisme, in het bijzonder met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling, de financiering van terrorisme, de wapenhandel en de strijd tegen de radicalisering in de gevangenissen.

Een parlementaire onderzoekscommissie heeft het voordeel dat zij in de beste omstandigheden kan zoeken naar de waarheid, à charge en à décharge, bijvoorbeeld door documenten op te vragen en de betrokkenen onder ede te horen. In dat verband zal de commissie inzonderheid de mensen op het terrein horen. Aldus zal zij met kennis van zaken de eventuele verantwoordelijkheden kunnen nagaan, alsook welke aanbevelingen voor de toekomst kunnen worden geformuleerd. Naar aanleiding hiervan zal zij werk maken van een lijst met aanbevelingen die erop gericht zijn de processen van de strijd tegen het radicalisme en het terrorisme, alsook het dreigings- en crisismanagement te verbeteren. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat de terroristische dreiging waarmee wij thans worden geconfronteerd in voortdurende ontwikkeling is (gebruik van sociale netwerken, van geëncrypteerde gegevens, grensoverschrijdende acties, ...). Het is bovendien het geschikte momentum om de gevolgen van reeds aangevatte hervormingen na te gaan, eventuele nieuwe hervormingen door te voeren, de werking van bepaalde diensten aan te passen, of nog om de beleidskeuzes bij te sturen. De opdracht van de onderzoekscommissie is ruim genoeg omschreven om het hele vraagstuk te vatten. Die opdracht is tevens voldoende precies om concrete aanbevelingen te kunnen formuleren. De onderzoekscommissie kan zich laten bijstaan door deskundigen en door het comité P en I, zoals de wet op het parlementair onderzoek bepaalt, alsmede door alle andere gespecialiseerde instellingen. De vooropgestelde timing om eind dit jaar de werkzaamheden af te ronden, is realistisch, maar kan indien nodig worden verlengd door de Kamer.

De POC zal er bovendien op toezien dat de operationele prioriteiten van de bevoegde diensten strikt in acht worden genomen, aangezien de werkzaamheden van de commissie de overige werkzaamheden in geen geval mogen belemmeren.

## **§4. Algemene conclusies. Op naar een vervolgcommissie**

### ***1. Algemene conclusie***

Een *zero risk society* bestaat niet. Ook niet in dictaturen. Ook deze parlementaire onderzoekscommissie en het realiseren van haar aanbevelingen bieden dus geen enkele garantie dat er nooit nog een aanslag kan gebeuren. Wel moet echter alles in het werk gesteld worden om aanslagen maximaal te vermijden.

De POC is gestart met het meest dringende eerst (noodplanning en slachtofferhulp), om vervolgens alle aspecten van en diensten actief binnen de veiligheidsarchitectuur onder de loep te nemen.

Met haar conclusies en aanbevelingen worden de ervaren problemen en dysfuncties opgelijst en draagt de POC bij tot het streven naar het verbeteren en versterken van de veiligheidsarchitectuur. Hoewel de media niet zoveel aandacht hebben besteed aan bepaalde

hoorzittingen die trouwens dikwijls in de vorm van gesloten zittingen plaats hadden, werden met de nodige scherpzinnigheid en kritisch vermogen pijnpunten en anomalieën geduid, maar dit steeds met het doel om vooral structurele, organisatorische en menselijke verbetermogelijkheden te identificeren aan te bevelen. Sommige van deze punten zijn nieuw, andere bevestigen vaststellingen die al eerder in parlementaire commissies of door de Comités P en I werden gedaan.

Ondanks de roep naar andere en vaak hardere maatregelen mag de slinger echter ook niet doorslaan en men moet altijd rekening blijven houden met de fundamentele rechten en vrijheden.

Het voordeel van ook deze parlementaire onderzoekscommissie was dat hierdoor heel wat discussies en reacties werden gekanaliseerd en dat met de hulp van de experts vele concrete en realiseerbare voorstellen werden geformuleerd. Ook werden een aantal ballonnetjes zoals de strafbaarstelling van radicale ideeën snel doorprikt.

Het is zonder meer duidelijk dat een POC een sterke **evaluator** is. De vraag is dan natuurlijk in welke mate dit een doorwerking heeft op het beleid en het beheer en op de toekomstige werking van de betrokken diensten.

België komt stilaan weer in rustiger vaarwater terecht. In maart 2018 werd het veiligheidsniveau verlaagd van niveau 3 naar niveau 2. Dit wil niet zeggen dat de regering moet talmen met het uitvoeren van de geformuleerde aanbevelingen. Ze zijn allermindst vrijblijvend. Dit is niet te nemen of te laten. Op gezette tijdstippen gaan we na hoe ver men staat met de uitvoering van de aanbevelingen.

## ***2. Transformatie in een opvolgingscommissie***

In de praktijk is het zo dat de conclusies en aanbevelingen van eerdere POC niet altijd adequaat opgevolgd en geïmplementeerd werden (Van Lancker, 2016-2017). Het beleid wordt meestal wel wakker geschud, maar de regering en de betrokken diensten reageren niet altijd zo verregaand als de POC dit voor wenselijk acht.

Daarbij komt dat POC's worden opgericht om bijzondere gebeurtenissen te kunnen analyseren. Dit zorgt er voor dat er vaak hoge verwachtingen worden gesteld wat zeker ook het geval was bij deze POC.

Ondertussen werd recent (december 2017) de Commissie omgevormd tot een parlementaire opvolgingscommissie (tot oktober 2018). Dit versterkt, zeker omdat de commissieverslagen bij consensus werden aangenomen, de druk bij het parlement zelf en bij de overheden en de uitvoerende diensten om de vele conclusies en aanbevelingen serieus te nemen.

### Bibliografie

- De Ruyver, B., (1998). Expert bij een parlementaire onderzoekscommissie. Een permanente evenwichtsoefening, in: Fijnaut, C., Huyse, L. en Verstraeten, R. , Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's, Leuven, Van Halewyck, 81-83.
- Deschouwer, K., (1998). "Onderzoekscommissies en de politiek" in Fijnaut, C., Huyse, L. en Verstraeten, R. , Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's, Leuven, Van Halewyck, 25-26
- Dupont, L., (1990). Terugblik op het fenomeen "parlementair onderzoek", *Panopticon*, 461-467
- Meerschaut, F., (1998). Van der Hulst, F. en Van der Jeught, F., *Parlementair onderzoekrecht: Theorie en praktijk*, Gent, Mys en Breesch, 27
- Van der Hulst, M., (1998). Parlementaire onderzoekscommissies en hun verhouding tot de rechterlijke macht: een poging tot synthese, *TBP* 1991, 13; Uytendaele, M., *Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête: un dialogue difficile et nécessaire*, *JT*, 207
- Van Lancker, S., (2017). De invloed van de parlementaire onderzoekscommissies op het vlak van het strafrechtelijk beleid in België, Masterproef, UGent, Faculteit rechtsgeleerdheid, academiejaar 2016-2017
- Velu, J., (1993-1994). "Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissie en de rechterlijke macht", *RW* 1993-94, 209
- Verstraeten, R., (1998). De formele bevoegdheden en beperkingen, in: Fijnaut, C., Huyse, L. en Verstraeten, R., *Parlementaire onderzoekscommissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Van Halewyck, 64-66
- Vos, I., (1992). Kan een parlementaire onderzoekscommissie individuele verantwoordelijkheden vaststellen?, *TBP* 1992, 98