VAST COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE POLITIEDIENSTEN

COMITÉ VAN TOEZICHT OP DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

Gezamenlijk toezichtsonderzoek betreffende "de methodologie die het OCAD gebruikt om een kwalificatie toe te wijzen aan personen en om het dreigingsniveau dat van deze personen uitgaat te beoordelen"

Synthese

Referentie Comité P : 2023-006892

Referentie Comité R/I : 2023.303

5 maart 2026

I. Inleiding

1. Volgens de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) heeft het gezamenlijke toezicht van de Vaste Comités P en R/I op het OCAD[1] in het bijzonder betrekking op de bescherming van de rechten en vrijheden die de Grondwet en de wet aan personen toekennen, alsook op de coördinatie en de doeltreffendheid van het OCAD. In dit verband richten de onderzoeken zich met name op de activiteiten en methoden van het OCAD alsook op de werking van de instelling.

2. In het kader van hun wettelijke taken voeren het OCAD, de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (ADIV) elk binnen hun bevoegdheidsgebied individuele dreigingsevaluaties uit.

3. Na verschillende thematische onderzoeken die gezamenlijk door de Vaste Comités P en R/I of door het Comité R/I zijn uitgevoerd, respectievelijk met betrekking tot het OCAD en de inlichtingendiensten, werd vastgesteld dat de methodologie die voor dergelijke evaluaties wordt gebruikt nog steeds onbekend was. Beide Comités merkten ook op dat de kwalificaties die aan de opgevolgde personen werden toegekend met betrekking tot de dreiging die zij vormen, niet altijd op een uniforme manier werden toegepast door alle betrokken actoren. Deze situatie kan leiden tot communicatieproblemen tussen hen onderling en met alle bevoegde partners.

4. Bovendien kunnen deze evaluaties zeer concrete gevolgen hebben voor de rechten en vrijheden van de betrokken burgers, aangezien zij, afhankelijk van het ingeschatte dreigingsniveau, aanleiding kunnen geven tot het nemen van operationele en bestuurlijke maatregelen. Het is dan ook belangrijk zich ervan te verzekeren dat de diensten beschikken over een methodologie om de eventuele willekeur die inherent is aan dergelijke beoordelingen tot een minimum te beperken.

5. Op basis van deze bevindingen heeft het Comité R/I een toezichtsonderzoek ingesteld om de methodologieën te onderzoeken die door de VSSE en de ADIV worden gebruikt voor het uitvoeren en opstellen van individuele dreigingsanalyses en voor het communiceren daarover aan externe partners[2].

6. In aansluiting hierop hebben de Comités P en R/I besloten een gezamenlijk onderzoek in te stellen naar "de methodologie die het OCAD gebruikt om een kwalificatie toe te kennen aan personen en om het dreigingsniveau dat van deze personen uitgaat te evalueren"[3].

---

[1] Volgens art. 53, 6° van de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse, oefenen de Vaste Comités tijdens hun gemeenschappelijke vergaderingen hun (in de artikelen 9, 10, 11, 33, 34 en 35 van genoemde wet) vastgestelde taken gezamenlijk uit ten aanzien van het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse.

[2] Dit onderzoek heeft als titel: *"De analysemethodologie gebruikt door de inlichtingendiensten voor de kwalificatie van personen"*.

[3] Deze beslissing werd genomen overeenkomstig de artikelen 8 en 32, 9 §1 en 33 §1, en 53 §6 van de bovengenoemde wet van 18 juli 1991.

7. Dit initiatief, dat voortbouwt op eerdere gezamenlijke onderzoeken in 2008[4], 2012[5] en 2015-2016[6], is ook bijzonder zinvol gezien de ontwikkeling van het wettelijk kader sinds 2016[7], die uiteindelijk heeft geleid tot de oprichting van de gemeenschappelijke databank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces" (GGB T.E.R.) en tot de vaststelling van de wettelijke statussen waaronder entiteiten in die databank kunnen worden geregistreerd[8].

8. Dit nieuwe onderzoek heeft een dubbel doel:

1) nagaan welke kwalificaties (waaronder de voornoemde statussen) het OCAD gebruikt met betrekking tot personen en op welke basis het OCAD de bewuste kwalificaties toekent;

2) de methodologie analyseren die het OCAD gebruikt bij de evaluatie van het dreigingsniveau dat uitgaat van personen (zowel personen die met een status zijn opgenomen in de GGB T.E.R. als personen voor wie dat niet het geval is).

9. Voor de entiteiten die in de GGB T.E.R. zijn opgenomen, dient opgemerkt dat beide aspecten met elkaar verbonden zijn, daar de toekenning van de ene of de andere wettelijke status automatisch gepaard gaat met de evaluatie van de dreiging en met een regelmatige opvolging.

II. Overzicht van de behandelde aspecten

10. Het onderzoeksrapport, dat is geclassificeerd als 'Beperkte verspreiding', volgt de onderstaande structuur, waarbij de verschillende aspecten in de volgende punten nader worden toegelicht.

1) Een **voorstelling van het wettelijk en reglementair kader met betrekking tot de GGB T.E.R. en** breder **de T.E.R.-strategie** zoals gecoördineerd door het OCAD.

De T.E.R.-strategie heeft als doel een multidisciplinaire aanpak te structureren ter voorkoming en bestrijding van terrorisme, extremisme en radicalisme op basis van een duidelijk beeld van de problematiek, zodat risico's zoveel mogelijk kunnen worden beperkt door de goedkeuring van passende maatregelen door de bevoegde diensten.

---

[4] Zie Comité R/I, Activiteitenverslag 2008, pp. 9-22 ('Het terreuralarm rond de jaarwisseling').

[5] Zie Comité R/I, Activiteitenverslag 2012, pp. 35-38 ('Gemeenschappelijk onderzoek naar de dreigingsevaluaties van het OCAD inzake buitenlandse VIP's op bezoek in België').

[6] Zie Comité R/I, Activiteitenverslag 2016, pp. 70-73 ('Individuele dreigingsevaluaties door het OCAD'). In dit laatste onderzoek werd melding gemaakt van de ontwikkeling van een nauwkeurigere methodologie voor punctuele evaluaties, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen drie soorten dreigingen: (1) de dreiging jegens personen, gebeurtenissen of belangen, (2) de dreiging uitgaande van individuen en/of groepen en (3) de algemene dreiging in België.

[7] Het wettelijk kader voor de gemeenschappelijke databanken dateert van april 2016. De mogelijkheid om gemeenschappelijke databanken aan te leggen werd oorspronkelijk ingesteld in artikel 44/2 §2 van de wet op het politieambt, door de wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme.

[8] Het gaat om de volgende statussen: "Foreign terrorist fighter" (FTF), "Homegrown terrorist fighter" (HTF), potentieel gewelddadige extremist (PGE), haatpropagandist (HP) en terrorismeveroordeelde (TV). Onder de FTF zijn er 5 categorieën (FTF Cat. 1, FTF Cat. 2, FTF Cat. 3, FTF Cat. 4 en FTF Cat. 5), naargelang het gaat om personen die zich in jihadistisch conflictgebied bevinden ("ter plaatse"), op weg zijn naar een dergelijk gebied, terugkeren naar België na een verblijf ter plaatse, verhinderd zijn om naar een dergelijk gebied te vertrekken, of van plan zijn om te vertrekken.

Deze voorstelling biedt een beter inzicht in de algemene context waarbinnen de doelstellingen van het onderzoek zich situeren.

Met name de volgende elementen worden toegelicht:

- de algemene bevoegdheden van het OCAD inzake dreigingsanalyse;
- de wettelijke en reglementaire grondslagen met betrekking tot de GGB T.E.R., met inbegrip van de definities van de wettelijke statussen waaronder entiteiten daarin kunnen worden geregistreerd;
- diverse aspecten met betrekking tot de operationalisering en de implementatie van de T.E.R.-strategie, zoals het delen en verrijken van informatie via uitwisselingsplatformen zoals de lokale taskforces (LTF) en de Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme (LIVC-R).

  Er dient opgemerkt dat de LTF zijn opgericht op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen en in het kader van een veiligheidsoptiek handelen, terwijl de LIVC-R op lokaal niveau (gemeenten) zijn opgericht en focussen op preventie en begeleiding[9].

2) De **kwalificaties (buiten de wettelijke statussen) die het OCAD gebruikt** met betrekking tot personen (al dan niet geregistreerd in de GGB T.E.R.).

3) De **wijze waarop het OCAD de dreiging uitgaande van personen evalueert**. In dit kader worden twee evaluatiemethodes onderzocht:

   - De dreigingsevaluatietool (RooT37 genaamd) ontwikkeld door het OCAD voor de langetermijnopvolging van entiteiten die zijn opgenomen in de GGB T.E.R.

     Deze tool wordt uitvoerig toegelicht, met bijzondere aandacht voor:

     - de inspanningen die het OCAD levert om de informatiepositie te verrijken zodat RooT37 kan worden gevoed;
     - de kwaliteitscontrole die is ingevoerd met betrekking tot het gebruik ervan;
     - een studie die de VUB, in 2021-2022, heeft gemaakt in verband met RooT37.

   - De methodologie die in de andere gevallen (behalve RooT37) wordt gebruikt om de dreiging te evalueren, voornamelijk voor de personen die niet zijn opgenomen in de GGB T.E.R.

4) De **conclusies** van het onderzoek **en** de **aanbevelingen** die eruit voortvloeien.

[9] Op het niveau van de hoven van beroep bestaan er ook platformen voor opvolging en oriëntering van de gerechtelijke dossiers inzake terrorisme: het gaat om de Joint Intelligence Centers en Joint Decision Centers (JIC/JDC). Naast deze lokale of gedecentraliseerde structuren is er ook de nationale taskforce (NTF), het centrale platform voor het aansturen van de T.E.R.-strategie en de LTF op nationaal niveau. Het OCAD neemt stelselmatig deel aan elke vergadering van de LTF en de JIC/JDC en ook aan de vergaderingen van de NTF.

III. Overzicht van het toepasselijke wettelijke en reglementaire kader

11. De algemene bevoegdheden van het OCAD, gedefinieerd in de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (de "OCAD-wet"), omvatten onder meer de **punctuele evaluaties** van de dreiging jegens (1) personen, (2) groepen, (3) gebeurtenissen en (4) belangen (nationale kritieke infrastructuur, Belgische instellingen en belangen in het buitenland) of uitgaande van personen of groepen.

12. Overeenkomstig artikel 11 §6 van het KB van 28 november 2006 tot uitvoering van de voornoemde wet, kunnen deze evaluaties aanleiding geven tot vier dreigingsniveaus: "**1 of LAAG"**, "**2 of GEMIDDELD**", "**3 of ERNSTIG**", "**4 of ZEER ERNSTIG**". Datzelfde artikel stelt dat de evaluatie van het dreigingsniveau rekening moet houden met twee assen, zijnde de **ernst** (impact) en de **waarschijnlijkheid** van het gevaar (waarschijnlijkheid van zich voordoen).

13. Het OCAD maakt deze evaluaties op basis van alle inlichtingen die het ontvangt van zijn elf ondersteunende diensten die zijn vermeld in artikel 2, 2° van de wet van 10 juli 2006, waartoe onder meer de geïntegreerde politie, de Veiligheid van de Staat (VSSE) en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) behoren, en van alle actoren die zijn opgesomd in de artikelen 2 2° en 2 3° van de wet van 29 maart 2024 tot oprichting van de GGB T.E.R.[10]

14. Deze wet maakt een onderscheid tussen twee categorieën, zijnde de **basisdiensten** en de **partnerdiensten**:

- De vier basisdiensten zijn het OCAD, de geïntegreerde politie en de burgerlijke en militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten (VSSE en ADIV).

- De partnerdiensten zijn zeventien instellingen waarvan sommige overeenstemmen met de ondersteunende diensten.

15. Het OCAD verzamelt zelf dus geen operationele informatie, maar krijgt die informatie van de voornoemde diensten. Alle informatie in verband met zijn wettelijke opdrachten wordt geregistreerd in zijn interne gegevensbank PROTEUS. In de GGB T.E.R. wordt daarentegen enkel informatie opgenomen met betrekking tot entiteiten die erin geregistreerd staan. Dit betekent dat alle informatie in de GGB T.E.R. ook terug te vinden is in PROTEUS, terwijl het omgekeerde niet het geval is.

16. De huidige wettelijke en reglementaire gronden met betrekking tot de GGB T.E.R. zijn terug te vinden in de volgende juridische bronnen:

- de voornoemde wet van 29 maart 2024 tot oprichting van de GGB T.E.R,

- het KB van 14 juli 2024 betreffende de GGB T.E.R.[11],

[10] Wet van 29 maart 2024 tot oprichting van de gemeenschappelijke gegevensbank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces" en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de wet van 30 juli 2018 tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

[11] Koninklijk besluit van 14 juli 2024 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank "Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces" ("T.E.R.").

- de ministeriële omzendbrief van 13 juni 2025[12].

  Deze omzendbrief operationaliseert de inhoud van de tweede voornoemde instrumenten, rekening houdend met de T.E.R.-strategie en met haar twee onderliggende beginselen, met name het *multidisciplinaire overleg* en het *risicobeheer op basis van gedeelde informatie*.

17. Het **algemeen doel van de GGB T.E.R.** is in de eerste plaats het ter beschikking stellen van een geactualiseerd globaal overzicht van de beschikbare informatie over de entiteiten die erin zijn opgenomen. Dit maakt een gezamenlijke verwerking van die informatie en een gecoördineerd overleg tussen de betrokken actoren (basisdiensten en partnerdiensten) mogelijk.

18. De GGB T.E.R. heeft bovendien tot doel de bevoegde overheden te ondersteunen bij het nemen van beslissingen, evenals de analyse, evaluatie en opvolging (inclusief het nemen van maatregelen) van de daarin opgenomen entiteiten[13], en van het fenomeen terrorisme en extremisme wanneer dit tot terrorisme kan leiden.

19. Deze doelstellingen moeten in verband worden gebracht met de rol van de overlegplatformen of lokale taskforces (LTF), die het delen en verrijken van gegevens en informatie over de entiteiten in de GGB T.E.R. mogelijk maken, evenals de opvolging en het nemen van maatregelen ten aanzien van deze entiteiten.

20. De **vijf statussen** waaronder de entiteiten kunnen worden geregistreerd in de GGB T.E.R., *in casu* de "Foreign terrorist fighters" (FTF), de "Homegrown terrorist fighters" (HTF), de "Potentieel gewelddadige extremisten" (PGE), de "Terrorismeveroordeelden" (TV) en de "Haatpropagandisten" (HP), worden bepaald op basis van specifieke criteria die zijn vastgelegd in artikel 2 (punten 7°, 8°, 9°, 10° en 11°) van de wet van 29 maart 2024.

21. Aan de entiteiten die beantwoorden aan de criteria van een van de overwogen statussen worden de **entiteiten in vooronderzoek** toegevoegd. Deze laatste categorie omvat de entiteiten ten aanzien waarvan er *ernstige aanwijzingen* bestaan dat ze kunnen voldoen aan deze criteria. Het vooronderzoek is echter niet van toepassing op de TV aangezien de wettelijke criteria die op hen betrekking hebben verwijzen naar bewezen feiten en niet naar aanwijzingen.

22. De entiteiten in vooronderzoek worden voorlopig geregistreerd in de GGB T.E.R. (maximum 6 maanden), de tijd die nodig is om de beschikbare informatie aan te vullen en al dan niet de toekenning van een of meer statussen te bevestigen.

23. De wet van 29 maart 2024 bevat andere definities die al in het voorgaande wettelijke en regelgevende kader aanwezig waren, zoals:

---

[12] Omzendbrief van 13 juni 2025 van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie betreffende de informatie-uitwisseling rond en opvolging van de entiteiten die voorkomen in de Gemeenschappelijke Gegevensbank T.E.R.

[13] Een specifieke bijkomende doelstelling is hulp bieden bij de bescherming, begeleiding en opvolging van minderjarigen van twaalf jaar of ouder aan wie in de GGB T.E.R. een status is toegekend en de minderjarige kinderen van een FTF (Cat. 1 of 3) die zelf aan de criteria voldoen om als dusdanig te worden geregistreerd.

- de "**inlichtingenfiche**" (zie artikel 2, 16°): ze bevat alle persoonsgegevens en informatie met betrekking tot een entiteit in de GGB T.E.R. die afkomstig zijn van alle diensten die haar voeden.

- de "**informatiekaart**" (zie artikel 2, 17°): deze kaart is een uittreksel uit de inlichtingenfiche, die de persoonsgegevens en informatie bevatten die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn (volgens de betrokken bestemmeling), voor de opvolging van de gevalideerde entiteiten met een status.

24. De wet van 29 maart 2024 introduceert ook nieuwe definities, waaronder de verschillende toegangsrechten tot de GGB T.E.R. (zie artikel 2, 18°, 19°, 20° en 21°), *in casu* het "creatierecht", het "leesrecht", het "schrijfrecht" en het "vraagrecht".

25. Het **creatierecht** van een entiteit in de GGB T.E.R., met een status of in vooronderzoek, is voorbehouden aan de vier basisdiensten. Wat het **leesrecht** betreft, moet worden opgemerkt dat aan de partners van de T.E.R.-strategie die dit recht genieten ook een **schrijfrecht** wordt toegekend zodat ze de GGB T.E.R. kunnen aanvullen met de relevante gegevens waarover ze beschikken en die daarna kunnen bijwerken.

26. De creatie van een entiteit met een status moet dan worden **gevalideerd** door het OCAD in het kader van diens verantwoordelijkheden als operationeel verantwoordelijke van de GGB T.E.R. Deze validatie gaat gepaard met de bijhorende dreigingsevaluatie (zie artikel 12, 5° van de wet van 29 maart 2024).

27. Deze **dreigingsevaluatie** omvat drie delen: (1) de aan de betrokken entiteit toegekende status(sen), (2) het dreigingsniveau vastgesteld met behulp van RooT37 en (3) de motivering die een dergelijk dreigingsniveau rechtvaardigt.

28. Ze moet ten minste tweemaal per jaar worden bijgewerkt (zie art. 27 van de wet van 29 maart 2024). In de praktijk wordt ze echter voortdurend bijgewerkt op basis van de nieuw verzamelde informatie. Op die basis wordt een **gepersonaliseerde opvolging** van de betreffende entiteit uitgevoerd.

29. Algemeen is de GGB T.E.R. enkel toegankelijk voor personen die beschikken over een **veiligheidsmachtiging van ten minste het niveau "geheim"**[14] evenals voor de magistraten van het openbaar ministerie in het kader van hun gerechtelijke opdrachten. In tegenstelling tot PROTEUS, mag de GGB T.E.R. enkel **niet-geclassificeerde**[15] gegevens bevatten.

30. Tevens dient opgemerkt dat alleen personen ouder dan twaalf jaar als entiteit kunnen worden geregistreerd in de GGB T.E.R.

[14] Zie artikel 6 van het KB van 14 juli 2024. Er zijn evenwel uitzonderingen voorzien in bepaalde dringende situaties (zie artikel 7 van het KB van 14 juli 2024).

[15] In de zin van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde Dienst. Zie artikel 6 §2 van de wet van 29 maart 2024.

31. Wat betreft de **soorten gegevens** die in de GGB T.E.R. worden opgenomen in verband met de entiteiten die erin zijn geregistreerd, verstrekt de wet van 29 maart 2024 duidelijkheid in haar artikelen 6 §2, 1°, 1[16] en 6 §2, 2°. Het gaat om de volgende gegevens:

- identificatiegegevens en bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Tot deze categorieën behoren de etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, de biometrische gegevens en de gegevens over de gezondheid (hierbij wordt rekening gehouden met aspecten van zowel lichamelijke als geestelijke gezondheid die relevant worden geacht in de context van de beoordeling van de terroristische of extremistische dreiging).

- de gegevens met betrekking tot de gevolgde opleidingen, de financiële positie, de risicovolle bezoeken, het niet reageren op de oproepingen van de autoriteit en de vervoersmiddelen.

- de administratieve gegevens, de gerechtelijke gegevens (met inbegrip van de gegevens over als misdrijf omschreven feiten), de gegevens van gerechtelijke politie, de gegevens van bestuurlijke politie en de informatie (die toereikend, ter zake dienend en niet overmatig is in het licht van de beoogde opdrachten) betreffende de geregistreerde entiteiten, die overeenkomstig de wet verwerkt worden door de basisdiensten en de partnerdiensten die een leesrecht en een schrijfrecht hebben in de gemeenschappelijke gegevensbank T.E.R.

IV. Kwalificaties het OCAD gebruikt met betrekking tot personen

32. Naast de vijf wettelijke statussen waaronder entiteiten in de GGB T.E.R. kunnen worden geregistreerd, gebruikt het OCAD (met name in de motiveringen met betrekking tot dreigingsanalyses) andere kwalificaties om de betreffende entiteiten en aspecten zoals hun ideologie, rol, gedrag en activiteiten te beschrijven.

33. Aan de meeste van deze begrippen werd onlangs een niet-wettelijke maar officiële erkenning gegeven via een lexicon getiteld *"Joint counter extremism and terrorism (CET) glossary"*, opgesteld door de werkgroep "Terminologie"[17] die in november 2023 binnen de nationale taskforce (NTF)[18] werd opgericht.

---

[16] Voor natuurlijke personen. Andere gegevens zijn voorzien voor rechtspersonen en feitelijke verenigingen (zie art. 6 §2, 1°, 2) en 3) van de wet van 29 maart 2024.

[17] Deze werkgroep is samengesteld uit de VSSE (die de werkgroep voorzit), het OCAD, de ADIV en de centrale dienst voor terrorismebestrijding van de federale politie (DJSOC-Terro).

[18] De NTF wordt voorgezeten door het OCAD en bestaat verder uit het openbaar ministerie, de Veiligheid van de Staat (VSSE), de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV), de federale politie en de lokale politie, de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Binnenlandse Zaken (AD Veiligheid en Preventie, DG Dienst Vreemdelingenzaken, Nationaal Crisiscentrum), de Cel voor Financiële-Informatieverwerking (CFI), de FOD Justitie (DG Penitentiaire Inrichtingen (PI), DG Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden (cel "Preventie van terrorisme en radicalisering" van de Dienst Erediensten en Vrijzinnigheid en cel "Terrorisme en gewelddadige radicalisering" van de Dienst Strafrechtelijk beleid), de Vlaamse Overheid, de Federatie Wallonië-Brussel, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De NTF omvat meerdere permanente nationale werkgroepen die zijn opgericht rond een specifiek fenomeen, een specifieke tendens of een specifieke

34. Dit lexicon bevat gemeenschappelijke definities voor de belangrijkste begrippen die worden gebruikt op het gebied van extremisme en terrorisme in verband met de T.E.R.-strategie. Het doel is om alle betrokken partners een gemeenschappelijk referentiekader aan te reiken, zodat zij kunnen streven naar een geharmoniseerde betekenis en een consistent gebruik van de begrippen in kwestie.

35. In zijn huidige versie omvat het lexicon 35 gestructureerde definities in vier blokken:

- (A) de **algemene begrippen** die worden gebruikt inzake extremisme en terrorisme;
- (B) de begrippen in verband met **de individuen, hun voornaamste rollen en functies** in het kader van extremistische of terroristische activiteiten;
- (C) de **voornaamste ideologieën en** de **belangrijkste fenomenen** inzake extremisme en terrorisme;
- (D) diverse **processen** die zich in deze domeinen kunnen voordoen.

36. Om rekening te houden met de ontwikkelingen op nationaal en internationaal niveau met betrekking tot de fenomenen terrorisme en extremisme, is voorzien dat de werkgroep "Terminologie" de woordenlijst eenmaal per jaar bijwerkt.

37. Naast de wettelijke statussen en de algemene termen opgenomen in de CET-woordenlijst, verklaart het OCAD geen andere kwalificaties te gebruiken, met uitzondering van die begrippen die mogelijk voorkomen in bepaalde nota's met betrekking tot een zeer specifiek fenomeen en waarvan de integratie in de woordenlijst (in dit stadium) niet nuttig lijkt, aangezien het begrippen betreft die niet voor alle partners van de T.E.R.-strategie van belang zijn.

V. Methodologie voor de evaluatie van de dreiging in verband met personen

38. In het kader van zijn punctuele evaluaties van de dreiging uitgaande van individuen of groeperingen, gebruikt het OCAD twee verschillende methodologieën, afhankelijk van de context en het beoogde doel.

39. Voor de entiteiten die geregistreerd zijn in de GGB T.E.R. heeft het OCAD een specifieke en complexe tool ontwikkeld, "RooT37" genaamd, die bedoeld is voor regelmatige opvolging in de tijd en om het evaluatiewerk te professionaliseren.

40. Voor entiteiten die niet in de GGB T.E.R. zijn opgenomen, of bij incidenten of bijzondere gebeurtenissen in verband met een persoon (al dan niet opgenomen in de GGB T.E.R.) waarvoor dringend een dreigingsevaluatie nodig is, wordt een andere, eenvoudigere en enkel op korte termijn gerichte methodologie gebruikt, en dit op meer uitzonderlijke basis.

41. Aangezien het grootste deel van het dreigingsevaluatiewerk via RooT37 gebeurt, heeft het onderzoek zich toegespitst op deze tool.

problematiek en die bestaan uit deskundigen ter zake; ze hebben als doel analyses te maken en ondersteuning te bieden op basis van hun expertise.

1. Methodologie van dreigingsanalyse voor de in de GGB T.E.R. opgenomen entiteiten

1.1. Algemene werking

42. De RooT37-tool wordt sinds 2020 gebruikt voor de toekenning van een van de bestaande wettelijke statussen aan entiteiten die op basis van deze status worden opgenomen in de GGB T.E.R. en voor de evaluatie van de dreiging die met deze entiteiten verbonden is.

43. De tool, die vanaf 2017 is ontwikkeld, is gebaseerd op de eigen ervaring van de OCAD-medewerkers en is geïnspireerd op andere risicobeoordelingsinstrumenten die in het buitenland worden gebruikt. Het doel was om een meer uitgewerkte en gestructureerde methodologie te ontwikkelen die een objectievere beoordeling van het dreigingsniveau en de bijhorende motivering mogelijk maakt, maar tegelijkertijd flexibel genoeg is om de GGB T.E.R.-entiteiten in de loop van de tijd te kunnen opvolgen.

44. De gekozen aanpak is holistisch, aangezien in één en dezelfde tool zowel het risico op het plegen van terroristische of extremistische daden als het risico op haatpropaganda wordt beoordeeld. Het was bovendien belangrijk dat het systeem eenvoudig te gebruiken bleef en aangepast was aan de opdrachten van het OCAD en het Belgische wettelijke en regelgevende kader.

45. RooT37 omvat 37 risico-indicatoren, gegroepeerd in vijf risicodomeinen:

- (1) ideologieën, geloof, overtuigingen;
- (2) sociale context;
- (3) intentie;
- (4) handelingen, capaciteit, geschiktheid;
- (5) psychische problemen[19].

46. De tool is grotendeels gebaseerd op de zogenaamde methodologieën van "**gestructureerd professioneel oordeel**" die berusten op een reeks risico-indicatoren die relevant worden geacht in verband met de beschouwde problematiek, waarbij hun aanwezigheid op empirische basis werd geassocieerd met de (toegenomen) uiting van deze problematiek. Deze indicatoren worden individueel beoordeeld op basis van de beschikbare informatie in verband met een bepaalde entiteit om vervolgens, in hun geheel, een globale evaluatie op te leveren.

47. Wat het weegsysteem en de bepaling van een cijfermatige score voor het dreigingsniveau betreft, ontleent RooT37 eveneens elementen aan risicobeoordelingstechnieken die gekend zijn als "**statistische of actuariële ramingsmethoden**". Deze methoden trachten het voorkomen van specifiek gedrag te voorspellen, voornamelijk op basis van statistische waarschijnlijkheid. Aan elk van de 37 risico-indicatoren in RooT37 wordt een bepaalde weging toegekend, waarbij de indicatoren die het meest problematisch lijken het grootste gewicht krijgen.

[19] De eerste vier risicodomeinen omvatten verschillende specifieke indicatoren, evenals twee restindicatoren, respectievelijk voor de elementen "à charge" en "à décharge". Het domein van psychische problemen bevat op zijn beurt specifieke indicatoren en slechts één restindicator, voor de elementen "à décharge".

48. Concreet beoordeelt het OCAD elke risico-indicator op basis van alle beschikbare informatie - à charge of à décharge en ongeacht de mate van betrouwbaarheid - verstrekt door zijn ondersteunende diensten en de partnerdiensten van de T.E.R.-strategie.

49. Het doel is om vast te stellen in hoeverre de risico-indicator al dan niet aanwezig is[20]. Dit gebeurt door er een van de in het model gegeven antwoorden aan toe te kennen, namelijk:

- "ja": op basis van de beschikbare gegevens kan met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden geconcludeerd dat aan de indicator wordt voldaan;

- "ja, meer dan 2 jaar": de beschikbare gegevens op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat aan de indicator wordt voldaan, dateren van meer dan 2 jaar geleden;

- "mogelijk": aan de indicator zou kunnen worden voldaan, maar op basis van de beschikbare gegevens kan dit niet met zekerheid worden gesteld;

- "nee": op basis van de beschikbare gegevens kan met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden geconcludeerd dat niet aan de indicator wordt voldaan;

- "geen info': er is geen informatie beschikbaar om de risico-indicator te beoordelen.

50. Zowel de aanwezigheid als de afwezigheid van elke indicator wordt dus beoordeeld, waarbij ook moet worden aangetoond dat de indicator "niet vervuld/niet aanwezig" is.

51. Bovendien zijn veranderingen in de loop van de tijd mogelijk. Afhankelijk van wat blijkt uit de informatie die geleidelijk wordt verzameld, kunnen de antwoorden op de meeste indicatoren[21] dus van het ene antwoord naar het andere verschuiven. Op basis van deze twee aspecten kan de RooT37-tool daarom als "bi-directioneel" worden bestempeld.

52. De in de RooT37-methodologie opgenomen risico-indicatoren maken het mogelijk de wettelijke definities van elk van de vijf statussen operationeel toe te passen. Van de 37 indicatoren worden er 19 beschouwd als **validatie-indicatoren**.

53. Wanneer deze validatie-indicatoren, bepaald op basis van de criteria uit deze wettelijke definities, als aanwezig worden beschouwd (antwoord "ja"), wordt de overeenkomstige status toegekend aan de betrokken entiteit.

54. Meer bepaald is voor elk van de vijf categorieën van FTF, evenals voor de HTF en de TV, slechts één validatie-indicator voorzien. Zodra deze als bevestigd wordt beschouwd, krijgt de betrokken entiteit de overeenkomstige status en wanneer hij als "mogelijk" wordt geëvalueerd, kan de entiteit in vooronderzoek worden geplaatst.

55. Voor de HP en de PGE bestaan daarentegen respectievelijk drie en elf validatie-indicatoren: voor de HP moet op alle drie de vereiste indicatoren het antwoord "ja" of "mogelijk" worden

---

[20] Er dient opgemerkt dat RooT37 deductieregels toepast; de aanwezigheid van informatie over een bepaalde risico-indicator laat soms toe logische conclusies te trekken met betrekking tot een of meer andere indicatoren. Sommige deducties worden automatisch gemaakt (met de mogelijkheid om ervan af te wijken) op basis van regels die in het programma zijn geïntegreerd. Voor bepaalde profielen zijn ook bijzondere regels voorzien.

[21] Een dergelijke evolutie is niet mogelijk voor indicatoren die als "statisch" worden beschouwd, waarbij het aanvankelijke antwoord alleen kan veranderen van "ja" naar "ja, meer dan 2 jaar". Zodra deze indicatoren zijn bereikt, is deze bevinding definitief. Dit geldt met name voor indicatoren die betrekking hebben op het plegen of voorbereiden van gewelddaden met extremistische/terroristische motieven.

gegeven en voor de PGE op drie van de elf, opdat deze statussen kunnen worden toegekend of een vooronderzoek kan worden opgestart.

56. De analyse van de criteria vermeld in de wettelijke definitie van de PGE-status toont echter aan dat niet om het even welke combinatie van drie indicatoren geschikt is voor de toekenning van deze status. Twee specifieke indicatoren van de elf moeten noodzakelijk aanwezig zijn, in combinatie met een derde. Deze precisering staat echter niet vermeld in de RooT37-handleiding.

57. Wat de **weging** betreft, wordt in RooT37 een specifieke waarde toegekend aan elk van de 37 risico-indicatoren, afhankelijk van de veronderstelde mate van impact die deze indicator heeft op het dreigingsniveau (een indicator met een grotere impact krijgt een hogere waarde) en van het antwoord dat de evaluator eraan toekent. Er dient opgemerkt dat wanneer voor een indicator het antwoord “nee” of “geen info” is, de eraan verbonden weging nul is.

58. Op deze basis voert het programma RooT37 automatisch een berekening uit, zodat voor elk risicodomein een globaal resultaat verschijnt, evenals een totaalscore, die overeenkomt met een getal met twee decimalen tussen 1 en 4. Het aldus verkregen dreigingsniveau wordt afgerond op een geheel getal, om samen te vallen met één van de vier wettelijk voorziene niveaus van dreigingsevaluatie (zie *supra*).

59. De toepassing van de RooT37-methodologie leidt uiteindelijk tot resultaten die uit drie elementen bestaan: (1) het **dreigingsniveau**, namelijk de hierboven vermelde cijfermatige score (niveau 1, 2, 3 of 4), (2) de omschrijving van de **status(sen) toegekend** aan de betrokken entiteit en (3) de **motivering**, dat wil zeggen de kwalitatieve interpretatie van deze resultaten.

60. Het doel is immers om het profiel van de betrokken persoon te analyseren door de meest relevante risicodomeinen en die met de meest uitgesproken evolutie te identificeren, alsook door te beschrijven waaruit de dreiging precies bestaat en hoe zij zich zou kunnen voordoen.

61. Afhankelijk van deze elementen kunnen op maat gemaakte **opvolgingsstrategieën** worden vastgesteld met het oog op risicobeheer en risicoreductie. Ter herinnering: de bepaling van de maatregelen en hun concrete modaliteiten valt onder de verantwoordelijkheid van de partners van de LTF[22].

62. Er moet worden verduidelijkt dat de dreiging niet alleen wordt geëvalueerd in verband met het **overgaan tot een terroristische of extremistische daad** maar ook met **propaganda** (in verband met de status van haatpropagandist). De score die door RooT37 wordt gegenereerd, weerspiegelt dus de waarschijnlijkheid/aannemelijkheid van het overgaan tot een terroristische/gewelddadig-extremistische daad en/of van het uitvoeren van propagandistische activiteiten (die op hun beurt het overgaan tot een dergelijke daad kunnen veroorzaken bij een of meer andere personen), evenals de gevolgen in termen van ernst, waarmee wordt aangesloten bij artikel 11§6 van het KB van 28 november 2006 (zie *supra*).

63. Op een meer globaal niveau maakt RooT37 het mogelijk om uit alle entiteiten die in de GGB T.E.R. zijn geregistreerd de entiteiten te identificeren die een hoger risiconiveau vertonen (op

[22] Deze maatregelen zijn vermeld in de inlichtingenfiche en de informatiekaart (ook geregistreerd in de GGB T.E.R.) van de betrokken entiteit.

basis van de hoogste dreigingsscores) en dus overeenkomen met **prioritaire profielen die de hoogste graad van opvolging moeten krijgen**.

64. Daarnaast verschaft het uitvoeren van herevaluaties met regelmatige tussenpozen informatie over hoe de situatie van elke entiteit evolueert: dit is het **dynamische aspect van het risico(beheer)**. Zodra een persoon met status in de GGB T.E.R. is geregistreerd, moet immers minstens twee keer per jaar worden nagegaan of hij nog steeds voldoet aan het (de) vereiste validatiecriterium (criteria) om in deze status(sen) te kunnen blijven en of er wijzigingen moeten worden aangebracht in de beoordeling van de risico-indicatoren en in de motivering.

65. Indien de vereiste validatie-indicator(en) niet langer als bereikt wordt (worden) beschouwd, wordt het **ventilatieproces** opgestart, volgens regels die verschillen afhankelijk van de betrokken status, totdat de entiteit uit de GGB T.E.R. wordt verwijderd. Tijdens de duur van dit ventilatieproces worden de eerder genomen maatregelen geleidelijk afgebouwd.

66. Om het gebruik van RooT37 te verduidelijken en te stroomlijnen, om te verduidelijken wat elke risico-indicator omvat en om de evaluator te ondersteunen bij zijn beoordeling van die indicatoren, heeft het OCAD de **handleiding "RooT37"** ontwikkeld. Deze handleiding geeft voor elke risico-indicator een definitie van de "minimale baseline" vanaf waar kan worden geoordeeld dat de betrokken indicator aanwezig/bereikt is, evenals concrete voorbeelden. Deze handleiding wordt regelmatig bijgewerkt om rekening te houden met ontwikkelingen die zijn waargenomen binnen de terrorisme- en extremismeproblematiek en met de ervaring van het OCAD.

67. De RooT37-tool en de handleiding structureren dus de analyse die door het OCAD wordt uitgevoerd in het kader van het validatieproces van de entiteiten met status die in de GGB T.E.R. zijn geregistreerd of van de entiteiten die voor plaatsing in vooronderzoek zijn voorgedragen, evenals de evaluatie van de dreiging verbonden aan de entiteiten met status.

68. De analyses en dreigingsevaluaties die worden uitgevoerd volgens de toelichting en de richtlijnen van de RooT37-handleiding winnen zo aan objectiviteit, uniformiteit en samenhang. Dit garandeert een hogere betrouwbaarheid tussen evaluatoren.

1.2. Meer specifiek met betrekking tot de risicodomeinen

69. Zoals hierboven verduidelijkt, omvat RooT37 37 risico-indicatoren, die verdeeld zijn over de volgende vijf risicodomeinen: (1) ideologieën, geloof, overtuigingen; 2) sociale context; (3) intentie; (4) handelingen, capaciteit, geschiktheid en (5) psychische problemen. Elk van deze domeinen omvat verscheidene specifieke indicatoren die empirisch zijn geselecteerd om hun aanwezigheid te kunnen koppelen aan de (toegenomen) manifestatie van de problematiek van terrorisme of extremisme, evenals een of twee "restindicatoren", respectievelijk voor elementen à charge en à décharge[23]. Deze restindicatoren omvatten elementen die niet direct aan een van de specifieke indicatoren kunnen worden gekoppeld.

70. Zoals al vermeld, werden bepaalde indicatoren zo geformuleerd dat ze overeenkomen met de inhoud van de wettelijke definities van elk van de statussen FTF, HTF, PGE, TV en HP. Zij vormen aldus de **19 validatie-indicatoren** die het mogelijk maken om aan een entiteit een van deze

[23] *Pro memorie*, enkel het risicodomein met betrekking tot de psychische problemen bevat slechts één restindicator, voor de elementen à décharge.

statussen toe te kennen (op basis van het antwoord “ja”). Deze validatie-indicatoren zijn verspreid over de verschillende risicodomeinen.

71. Tevens moet worden opgemerkt dat bepaalde specifieke indicatoren binnen het risicodomein dat betrekking heeft op psychische problemen moeten worden gediagnosticeerd door een deskundige professional om hun aanwezigheid te kunnen bevestigen (“ja”) of uitsluiten (“nee”). Voor de evaluatoren van het OCAD is het in dit geval niet de bedoeling om zelf een dergelijk diagnostisch oordeel te vellen, maar wel om, aan de hand van een lijst van potentieel relevante kenmerken, na te gaan of sommige daarvan merkbaar zijn in het gedrag en functioneren van de betrokken persoon. Indien dit het geval is, kan de evaluator enkel besluiten tot een mogelijke aanwezigheid van de betreffende indicator. Deze beoordelingen worden bovendien systematisch gesuperviseerd door de psychologen van het departement van het OCAD dat verantwoordelijk is voor de toepassing van de RooT37-tool (zie *infra*).

72. De opname van risico-indicatoren rond psychische problemen in RooT37 is ingegeven door het inzicht dat de combinatie of interactie van bepaalde symptomen of kenmerken die gepaard gaan met deze problematiek, samen met andere indicatoren, het risico op het plegen van terroristische of extremistische gewelddaden kan beïnvloeden. Met andere woorden, ze kunnen de kwetsbaarheid van een individu om tot een dergelijke daad over te gaan vergroten.

73. De moeilijkheid is echter dat in veel gevallen de informatie ontbreekt om het eventuele bestaan van psychische problemen te kunnen beoordelen. Hetzelfde geldt voor diagnoses die door deskundige professionals worden gesteld.

1.3. Inspanningen op het vlak van bewustmaking om de informatiepositie te verrijken

74. Aangezien de doeltreffendheid van de RooT37-tool afhangt van de informatie die erin wordt ingebracht, hecht het OCAD bijzondere aandacht aan de “blinde vlekken” in de evaluatie (wanneer het antwoord “geen info” wordt toegekend aan bepaalde risico-indicatoren).

75. Om de omvang van deze leemtes te kunnen inschatten, de aandacht te vestigen op dit gebrek aan informatie en aan te zetten om dit aan te vullen, wordt in RooT37 een systeem van “**knipperlichten**” geactiveerd. Dit geeft het percentage ontbrekende informatie aan (met een oranje of rode achtergrondkleur wanneer respectievelijk 33% en 50% van de risico-indicatoren niet worden geëvalueerd omdat er onvoldoende informatie voorhanden is voor een bepaalde entiteit). Er moet echter worden verduidelijkt dat het OCAD niet beschikt over statistieken betreffende de entiteiten in de GGB T.E.R. waarvoor deze knipperlichten zijn geactiveerd.

76. Wanneer deze knipperlichten geactiveerd zijn, brengt het OCAD dit ter sprake tijdens de LTF-vergaderingen, zodat **bijkomende onderzoeksinspanningen** kunnen worden geleverd. In dezelfde geest wijdt het OCAD al jaren voortdurende inspanningen om de **partners van de T.E.R.-strategie bewust te maken** van het belang van het verzamelen en delen van informatie. Dit gebeurt met name tijdens de LTF-vergaderingen, waarop stelselmatig een lid van het departement Individuele Analyse (IA – zie *infra*) aanwezig is[24].

77. Indien nodig wordt er eveneens op toegezien dat de **LIVC-R** wordt ingeschakeld om de gegevens aan te vullen vanuit een sociaal-preventieve invalshoek. Daartoe is een

[24] Naast de LTF-vergaderingen nemen de leden van het departement IA ook deel aan alle JIC/JDC-vergaderingen (Joint Intelligence Center/Joint Decision Center).

"feedbackfiche" voorzien om de uitwisseling van informatie tussen de LTF en de LIVC-R te vergemakkelijken, waarbij het OCAD bijzondere aandacht besteedt aan de veralgemening van het gebruik van deze fiche.

78. Meer algemeen werden de volgende stappen eveneens ondernomen om de instroom van informatie te stimuleren:

- Het OCAD treedt op binnen de NTF (waarvan het coördinator is) en binnen de thematische werkgroepen (WG) die op dat niveau zijn opgericht, om aan alle betrokken actoren zijn verwachtingen inzake de verrijking en uitwisseling van informatie bekend te maken en om deze boodschap breder te laten doorsijpelen.

- Er werden samenwerkingsakkoorden gesloten tussen het OCAD en bepaalde partnerdiensten, met name de Justitiehuizen. Op basis hiervan worden de verslagen die deze diensten opstellen in het kader van de opvolging van personen die voorkomen in de GGB T.E.R., stelselmatig aan het OCAD toegestuurd met het oog op exploitatie.

- Er werden ook contacten gelegd met bepaalde actoren binnen het psychosociale domein (waaronder het personeel van de forensische psychiatrische centra) om hen bewust te maken van het belang van hun bijdrage met betrekking tot de risico-indicatoren inzake psychische problemen.

- Het OCAD organiseert opleidingen voor de verschillende diensten die betrokken zijn bij de T.E.R.-strategie, om hen de RooT37-methodologie toe te lichten en hun aandacht te vestigen op de verschillende domeinen en aspecten waarvoor het belangrijk is gegevens te verzamelen.

79. Globaal gezien, hebben deze inspanningen ertoe geleid dat de **informatiepositie** met betrekking tot de in de GGB T.E.R. opgenomen entiteiten werd **aangevuld**. Het OCAD wil deze aanpak voortzetten. Dit is des te belangrijker daar hoe nauwkeuriger het beeld dat kan worden ontwikkeld van een entiteit en van de bedreiging die ze vormt, hoe beter er opvolgingsmaatregelen kunnen worden genomen die het meest gepast lijken in het licht van de betrokken situatie.

1.4. Opvolging en kwaliteitscontrole met betrekking tot de toepassing van de RooT37-methodologie

80. In oktober 2023 werd binnen het OCAD een nieuw departement opgericht, "Individuele Analyse" (IA) genaamd, met als doel te zorgen voor een globale opvolging van alle in de GGB T.E.R. opgenomen entiteiten. De 15 leden van dit departement, met inbegrip van twee (binnenkort drie) psychologen met expertise in forensische psychologie, zijn hoofdzakelijk belast met deze opdracht en zijn dus ter zake gespecialiseerd. Dit zijn deskundigen met een grondige kennis van de RooT37-methodologie. Dit laat toe het professionele karakter van de gemaakte evaluaties te verzekeren en meer uniformiteit en samenhang te bereiken bij de toepassing van de methodologie[25].

[25] Met de oprichting van het departement IA komt het OCAD ook tegemoet aan een van de aanbevelingen van de VUB-studie van 2021-2022, uitgevoerd op vraag van het OCAD, naar de RooT37-tool (zie *infra*).

81. In het kader van deze opvolging werd een **kwaliteitscontrole** ingevoerd[26] voor het geheel van het werk dat wordt uitgevoerd op basis van de RooT37-methodologie, namelijk de toekenning van een of meer statussen aan een entiteit, de evaluatie van het dreigingsniveau dat verbonden is aan de onder status in de GGB T.E.R. geregistreerde entiteiten (en dus de beoordeling van alle risico-indicatoren van RooT37), de voorbereiding van de motivering bij deze evaluatie, evenals alle daaropvolgende opvolgingsactiviteiten (actualisering/aanpassing van de evaluaties, ventilatie en archivering).

82. Dit systeem, ook bekend onder de benaming "**Team Q**", werkt volgens het principe van "peer review": twee medewerkers van het departement IA (één voor elke taalgroep) worden wekelijks aangeduid om een permanentierol waar te nemen, tijdens dewelke zij alle nieuwe dreigingsevaluaties gemaakt door hun collega's, evenals de significante wijzigingen aangebracht aan bestaande evaluaties (aanpassingen in de scores van het dreigingsniveau, in de antwoorden op de risico-indicatoren en in de motiveringen), nakijken.

83. Ook de **ventilaties** en de **archiveringen** van entiteiten met status of in vooronderzoek worden nagekeken. Deze processen doen zich respectievelijk voor wanneer een entiteit niet langer beantwoordt aan de voor de wettelijke statussen vereiste validatie-indicatoren en wanneer na het vooronderzoek wordt beslist om niet over te gaan tot registratie onder status in de GGB T.E.R.

84. Na deze kwaliteitscontrole worden de (nieuwe of bestaande) evaluaties **gevalideerd** (goedgekeurd). Voor een entiteit die door een basisdienst nieuw werd aangemaakt in de GGB T.E.R. betekent dit dat zij wordt gevalideerd met de in de evaluatie vermelde status(sen).

85. Er dient opgemerkt dat, zelfs zonder wijzigingen of nieuwe informatie, erop wordt toegezien dat de inhoud van de dreigingsevaluaties halfjaarlijks wordt gecontroleerd, om zo te voldoen aan de wettelijke verplichting van ten minste twee evaluaties per jaar (artikel 27 van de wet van 29 maart 2024).

86. Naast "peer review" zijn binnen het departement IA andere modaliteiten ingevoerd om van gedachten te wisselen en een stand van zaken op te maken met betrekking tot evaluatiedossiers die vragen doen rijzen of moeilijk te beoordelen zijn alsook, op meer algemene wijze, met betrekking tot het gebruik van de RooT37-methodologie:

- Het mechanisme "**SOS-RooT37**" laat toe om vergaderingen op aanvraag te organiseren om een of ander geval te bespreken (casusbesprekingen) alsook vergaderingen met regelmatige tussenpozen die betrekking hebben op bepaalde specifieke thema's.
- Via het "**SOS-RooT kanaal**" kunnen de medewerkers bovendien schriftelijk vragen stellen over de RooT37-methodologie.

87. Algemeen genomen, zorgt het departement IA ervoor dat de toepassing van de RooT37-tool meer op elkaar wordt afgestemd, wat de samenhang van de opgeleverde resultaten (betrouwbaarheid tussen evaluatoren) versterkt.

[26] Merk op dat een dergelijke controle een zeer oude bekommernis is: dit is een voortdurend proces dat gaande is sinds de lancering van de interne database van het OCAD (PROTEUS).

1.5. Evaluatie van de RooT37-methodologie door de VUB

88. In 2021 heeft het OCAD aan de faculteit Criminologie van de VUB gevraagd om een onafhankelijke wetenschappelijke evaluatie te maken van RooT37. Deze studie[27], die in februari 2022 werd voltooid, heeft voornamelijk de validiteit van het model onderzocht alsook de implementatie van de RooT37-tool bij het OCAD en de betrouwbaarheid tussen evaluatoren.

89. De conclusies van deze studie vestigen voornamelijk de aandacht op de volgende punten:

(1) sommige risico-indicatoren die opgenomen zijn in andere instrumenten van risicotaxatie in verband met terrorisme en extremisme op internationaal niveau, zouden ook kunnen worden opgenomen in RooT37, met inbegrip van de elementen die het risico beperken of "beschermende factoren";

(2) een gebrek aan informatie is vastgesteld voor een groot aantal risico-indicatoren, meer in het bijzonder voor de domeinen in verband met de intenties, handelingen/ capaciteiten/vaardigheden enerzijds en psychische problemen anderzijds;

(3) de nog ontoereikende betrouwbaarheid tussen evaluatoren.

90. In verband met deze verschillende punten werden meerdere specifieke aanbevelingen geformuleerd. Globaal wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat de tool wordt geactualiseerd in functie van de evolutie van de kennis en door de ontwikkelingen te volgen die worden waargenomen in verband met terrorisme en extremisme.

91. Het OCAD is echter van mening dat de resultaten van de studie in hun context moeten worden geplaatst en schuift daarvoor de volgende argumenten naar voor:

- Vooreerst werd RooT37 ontwikkeld rekening houdend met het Belgische rechts- en regelgevingskader waarin de tool moest worden opgenomen. Dit houdt bepaalde beperkingen in.

  Volgens het OCAD doen die beperkingen evenwel geen afbreuk aan de validiteit van RooT37, daar de geselecteerde risico-indicatoren allemaal een empirische grondslag hebben.

- De tool laat in zijn huidige staat (zonder toevoeging van bijkomende indicatoren) toe om de bestudeerde problematieken (overgaan tot terroristische of extremistische daden en haatpropaganda) te vatten.

  De beoordeling van de risico-indicatoren is gebaseerd op alle beschikbare informatie, zowel à charge als à décharge.

  De voorbeelden in de handleiding RooT37 tonen bovendien de reikwijdte van wat in verband met elk van de bestaande indicatoren in aanmerking moet worden genomen, en hoe een bepaald element aan een specifieke indicator kan worden gekoppeld.

[27] Studie met als titel "*Een onderzoek naar de implementatie, betrouwbaarheid en validiteit (IMBEVA) van risicotaxatietool RooT37*", 15/03/2022.

Informatie die niet rechtstreeks verband houdt met een van de specifieke indicatoren, wordt opgenomen onder de restindicatoren “andere elementen à charge” en “andere elementen à décharge”, die voor elk risicodomein zijn voorzien.

- Het was de bedoeling erop toe te zien dat de methodologie voldoende gebruiksvriendelijk bleef en niet onnodig werd verzwaard.

- De VUB-studie werd uitgevoerd vóór de oprichting van het departement Individuele Analyse terwijl de medewerkers die belast waren met de toepassing van RooT37 nog niet gespecialiseerd waren in dit domein.

  Het is overigens rekening houdend met de aanbevelingen van de VUB met betrekking tot een gebrek aan betrouwbaarheid tussen evaluatoren dat het OCAD dit nieuwe departement heeft opgericht. Zoals *supra* vermeld, was het doel een professionele en gespecialiseerde opvolging van de entiteiten in de GGB T.E.R. te waarborgen, evenals een coherente en convergente toepassing van RooT37. Daarnaast was het de bedoeling het met deze tool verrichte werk te onderwerpen aan een systematische en performante kwaliteitscontrole.

- Wat het door de VUB vastgestelde gebrek aan informatie betreft, kon dankzij de voortzetting van de inspanningen om de partners van de T.E.R.-strategie te sensibiliseren, in combinatie met het in RooT37 geïntegreerde knipperlichtensysteem, de informatiepositie geleidelijk worden verrijkt en de “blinde vlekken” verminderd.

- Het OCAD is zich terdege bewust van de noodzaak om de tool te actualiseren zodat hij afgestemd blijft op de fenomenen waarop hij van toepassing is. Dit blijkt met name uit de herziening van de handleiding RooT37 in functie van de ervaring, de evolutie van de kennis en de tendensen in verband met terrorisme en extremisme.

2. Methodologie van dreigingsanalyse buiten de toepassing van RooT37

92. Parallel met het departement Individuele Analyse (IA), dat dreigingsevaluaties maakt voor de in de GGB T.E.R. opgenomen entiteiten in een benadering die gericht is op aanhoudende opvolging op lange termijn, bestaat er binnen het OCAD ook een departement **Punctuele Analyse**.

93. Dat departement maakt dreigingsevaluaties op verzoek van een ondersteunende dienst of op initiatief van het OCAD zelf in de twee volgende gevallen:

- voor personen die niet zijn opgenomen in de GGB T.E.R.[28],

- op meer uitzonderlijke wijze, voor personen (al dan niet opgenomen in de GGB T.E.R.) die op een gegeven ogenblik een risico vormen wat betreft het overgaan tot een terroristische of extremistische daad in de context van een gebeurtenis of een bijzonder incident waarvoor dringend een dreigingsevaluatie moet worden gemaakt.

94. De bewuste evaluaties, die zelden voorkomen, hebben gewoonlijk betrekking op individuen voor wie er **weinig elementen van informatie beschikbaar zijn** en die niet noodzakelijk het voorwerp moeten uitmaken van latere opvolging (ze zijn in dat geval niet opgenomen in de

[28] De betrokken entiteiten kunnen wel voorkomen in PROTEUS.

GGB T.E.R.). Ze worden niet uitgevoerd met behulp van de RooT37-tool maar door gebruik te maken van een methodologie die veel minder complex is[29] en gebaseerd is op de beoordeling van twee assen, met name **capaciteit** en **intentie**[30].

95. Concreet gaat het om:

- het onderzoeken van de capaciteit van de persoon om terroristische/extremistische gewelddaden te plegen, waarbij deze capaciteit kan worden ingeschaald volgens vier scores, namelijk (1) zwak of onbestaand, (2) gemiddeld, (3) ernstig of (4) zeer ernstig;
- het beoordelen van de intentie om over te gaan tot een dergelijke daad, waarbij ook deze intentie een van de vier voormelde scores kan krijgen.

96. De verschillende mogelijke combinaties van de beoordelingen van deze twee assen leiden tot een dreigingsniveau dat, net als bij RooT37, varieert van 1 tot 4. Er dient opgemerkt dat deze methodologie het voorwerp uitmaakt van een lopend aanpassingsproject.

97. Er moet worden verduidelijkt dat wanneer deze methodologie wordt toegepast voor een op een bepaald moment vastgestelde dreiging, in verband met een gebeurtenis of een bijzonder incident gekoppeld aan een individu dat is opgenomen in de GGB T.E.R., de evaluatie zowel rekening houdt met de elementen uit de GGB T.E.R. als met de gegevens met betrekking tot die gebeurtenis. Beide methodologieën vullen elkaar dan aan, en de informatie die aanleiding geeft tot de "vereenvoudigde" punctuele evaluatie wordt eveneens opgenomen in de GGB T.E.R. om de evaluatie op basis van RooT37 te voeden. De resultaten van de "vereenvoudigde" punctuele evaluatie blijven evenwel beperkt tot een gebeurtenis of een incident op een bepaald tijdstip, terwijl de resultaten van RooT37 betrekking hebben op de persoon (en niet op de gebeurtenis of het incident als zodanig) en bedoeld zijn om in de tijd te evolueren (met opvolging op het niveau van de betrokken LTF).

VI. Conclusies en aanbevelingen

98. Met betrekking tot de kwalificaties die het OCAD gebruikt in verband met personen, is uit het onderzoek gebleken dat het enerzijds gaat om de wettelijke statussen waaronder entiteiten kunnen worden opgenomen in de GGB T.E.R. en anderzijds om de terminologie in een lexicon met als titel "Joint Counter Extremism and Terrorism Terminology". Dit lexicon, dat begin 2025 officieel in gebruik werd genomen, werd gezamenlijk samengesteld door de vier basisdiensten binnen de ad-hocwerkgroep "Terminologie" die werd opgericht op het niveau van de nationale taskforce (NTF). Het lexicon is bedoeld om aan de partners van de T.E.R.-strategie een gemeenschappelijk referentiekader te verstrekken om de entiteiten te beschrijven die het voorwerp uitmaken van opvolging bij toepassing van voornoemde strategie. Het is de bedoeling dat de woordenlijst jaarlijks wordt geactualiseerd.

99. Het OCAD blijkt twee afzonderlijke methodologieën te gebruiken voor de analyse van de terroristische of extremistische dreiging die uitgaat van personen.

---

[29] Deze methodologie kan worden toegepast voor drie soorten situaties: (1) de dreiging jegens personen (belangrijke figuren, politieke verantwoordelijken, …) of gebeurtenissen (kerstmarkten, festivals, EU-toppen, …), (2) de dreiging die uitgaat van individuen en/of groepen, of (3) de algemene dreiging in België.

[30] Beide assen kunnen in verband worden gebracht met de waarschijnlijkheid en de ernst van de dreiging.

100. De eerste methodologie steunt op een complexe kwantitatieve en kwalitatieve tool die RooT37 wordt genoemd en die het OCAD heeft ontwikkeld op basis van zowel eigen expertise als internationaal vergelijkend onderzoek. Deze methodologie wordt sinds 2020 toegepast. Deze tool heeft als doel alle entiteiten in de GGB T.E.R. op lange termijn op te volgen met het oog op risicobeheer door de bevoegde partners en wordt sinds oktober 2023 uitsluitend gebruikt door de gespecialiseerde leden van een nieuw departement dat daartoe werd opgericht, *i.e.* het departement Individuele Analyse.

101. De tweede methodologie, die eenvoudiger is en gericht is op korte termijn, wordt erg weinig gebruikt en dient hoofdzakelijk om de dreiging te evalueren die uitgaat van personen die niet in de GGB T.E.R. zijn opgenomen. Deze methodologie wordt toegepast door een ander departement, het departement Punctuele Analyse.

102. Uit alle verstrekte elementen blijkt dat het OCAD de RooT37-tool op nauwgezette wijze heeft ontwikkeld, waarbij de problematiek van terrorisme en extremisme globaal is aangepakt en er tegelijk naar is gestreefd om de tool voldoende gebruiksvriendelijk te houden. Deze methodologie is gebaseerd op duidelijk omschreven criteria en wordt regelmatig gecontroleerd om deze zo nodig aan te passen aan de evolutie van de betrokken fenomenen en de verworven wetenschappelijke en empirische kennis. Ze wordt gebruikt door personeel dat over de nodige expertise beschikt en onder toezicht staat, om de professionaliteit van het verrichte werk en de samenhang van de geleverde resultaten te waarborgen.

103. Het OCAD levert bovendien inspanningen om de informatiepositie, die onmisbaar is voor de validiteit van de door Root37 verstrekte scores, te verrijken om het beeld van de dreiging die geradicaliseerde personen vormen beetje bij beetje aan te vullen en te verfijnen en het best mogelijke risicomanagement toe te passen.

104. Over het geheel genomen, heeft het onderzoek geen disfuncties aan het licht gebracht. Niettemin formuleren de Comités P en R/I enkele aanbevelingen ter verbetering:

1) <u>Een statistisch onderzoek uitvoeren naar het aantal entiteiten waarvoor de “knipperlichten” in Root37 actief zijn</u>

   Om de aandacht te vestigen op het gebrek aan informatie over de risico-indicatoren, met andere woorden de “blinde vlekken” van de evaluatie, en om de evaluator bewust te maken van de impact die deze indicatoren hebben op de betrouwbaarheid van de totale RooT37-score en de nodige voorzichtigheid bij het gebruik ervan, werd in de RooT37-evaluatie een “knipperlichtsysteem” geïntegreerd. Het percentage ontbrekende informatie wordt weergegeven, respectievelijk tegen een oranje of rode achtergrond, zodra 33% of 50% van de indicatoren het antwoord “geen informatie” krijgen, per risicodomein of in het algemeen.

   De Comités P en R/I verwelkomen de ontwikkeling van deze automatische functionaliteit. Op basis van hun kennis van enkele voorbeelden van motiveringen voor dreigingsevaluaties stellen zij bovendien vast dat het OCAD in dit verband waakzaam is. Het ziet er namelijk op toe dat er duidelijk wordt gewezen op het gebrek aan informatie.

   Het is echter betreurenswaardig dat er geen statistieken beschikbaar zijn over het aantal personen die in de GGB T.E.R. geregistreerd zijn en waarvoor deze knipperlichten door een gebrek aan informatie actief zijn. De Comités P en R/I verzoeken het OCAD deze statistieken

op te maken. Deze moeten reflectie mogelijk maken wanneer zij een aanzienlijk aantal actieve knipperlichten aan het licht zouden brengen.

2) <u>De RooT37-tool onderwerpen aan periodieke interne en externe controle</u>

In aanvulling op de initiatieven die het OCAD al heeft genomen om RooT37 te optimaliseren, bevelen de Comités P en R/I aan om jaarlijks een interne controle uit te voeren op de tool en het gebruik ervan, zodat met name kan worden nagedacht over de geschiktheid van de risico-indicatoren en hun weging, op basis van de evolutie van de wetenschappelijke kennis en de ervaring van de instelling. Aangezien de RooT37-handleiding al regelmatig wordt herzien, zouden de controles parallel aan deze oefeningen kunnen worden uitgevoerd. De resultaten zouden moeten worden vastgelegd in een verslag dat aan beide Comités moet worden toegezonden.

Bovendien heeft de VUB-studie aangetoond dat het nuttig is om de RooT37-methodologie aan externe controle door deskundigen te onderwerpen. Er zij aan herinnerd dat het OCAD met name naar aanleiding van de aanbevelingen van deze studie een reeks aanpassingen heeft doorgevoerd, waaronder de oprichting in oktober 2023 van het departement Individuele Analyse, met als doel meer uniformiteit en samenhang bij de toepassing van de RooT37-methodologie te bewerkstelligen. Daarom bevelen de Comités P en R/I aan om elke vijf jaar een externe controle van de methodologie uit te voeren, meer in het bijzonder wat betreft de risico-indicatoren en de weging daarvan, rekening houdend met de evolutie van de wetenschappelijke en empirische kennis op dit gebied.

3) <u>Onderzoeken welk gewicht daadwerkelijk wordt gehecht aan psychische problemen bij de toekenning van de totaalscore die door RooT37 wordt gegenereerd</u>

Hoewel, wat psychische problemen betreft, dient te worden erkend dat de combinatie van symptomen die verband houden met psychische aandoeningen bij het individu en de aanwezigheid van bepaalde indicatoren van radicalisering gevolgen kan hebben voor het risico op geweld van terroristische of extremistische aard, stellen de Comités P en R/I vast dat de integratie van deze problematiek in een tool als RooT37 problemen oplevert.

Uit de evaluatie van de wetenschappelijke literatuur door de VUB blijkt immers dat de studies ter zake niet eenduidig zijn, waardoor de ontwikkeling van indicatoren (en de weging ervan) zeer complex is. Bovendien zijn de risico-indicatoren die in aanmerking worden genomen de indicatoren waarvoor het OCAD het grootste gebrek aan informatie vaststelt. Gezien de nulweging die wordt toegekend aan de indicatoren die het “geen informatie”-antwoord krijgen, is het aandeel van dit risicodomein in de berekening van het dreigingsniveau (totale score van RooT37) dat aan een entiteit in de GGB T.E.R. wordt toegekend hierdoor *a priori* beperkt.

Wanneer wel informatie beschikbaar is, rijst de vraag of de interpretatie ervan door het OCAD juist is wanneer er geen diagnose door een deskundige professional is gesteld. Daarom wordt de beoordeling van de risico-indicatoren met betrekking tot psychische problemen systematisch gecontroleerd door de psychologen van het departement Individuele Analyse. Dit getuigt van de voorzorgsmaatregelen die het OCAD heeft genomen om met deze problematiek rekening te houden.

Rekening houdend met de bovengenoemde moeilijkheden bevelen de Comités P en R/I aan een interne studie uit te voeren om kritisch te kijken naar de wijze waarop deze categorie van indicatoren met betrekking tot psychische problemen daadwerkelijk in aanmerking wordt genomen bij de evaluatie van de entiteiten in de GGB T.E.R. Deze oefening zou ertoe moeten leiden dat voor alle betrokken entiteiten en volgens de verschillende statussen wordt benadrukt voor welk percentage van de gevallen al dan niet informatie beschikbaar is, en - indien er informatie beschikbaar is - welk gewicht deze categorie van indicatoren heeft in de uiteindelijke score die aan een individu wordt toegekend. Dit zou een interne reflectie moeten voeden, enerzijds over de manier waarop dit risicodomein het RooT37-model en de gegenereerde scores beïnvloedt en anderzijds over de vraag of het zinvol is om de indicatoren in kwestie, hun inhoud en hun weging te herzien.

4) <u>Een systeem invoeren om automatisch herinnerd te worden aan de opvolging van de dreigingsevaluaties</u>

   Om na te gaan of de wettelijke verplichting om ten minste tweemaal per jaar een herevaluatie van de dreiging uit te voeren voor alle in de GGB T.E.R. vermelde entiteiten, wordt nageleefd, bevelen de Comités P en R/I aan om intern instrumenten in het leven te roepen waarmee niet alleen de termijnen sinds de laatste evaluaties kunnen worden gevolgd, maar ook automatische herinneringen kunnen worden verstuurd kort voor het verstrijken van de evaluaties.

5) <u>De toelichting bij de RooT37-handleiding verduidelijken wat betreft de validatie-indicatoren die samen moeten voorkomen om de PGE-status te kunnen toekennen</u>

   Wat potentieel gewelddadige extremisten (PGE) betreft, vermeldt het RooT37-handboek geen voorwaarden met betrekking tot de drie indicatoren die uit de elf mogelijke indicatoren samen moeten voorkomen om een entiteit onder deze status te kunnen valideren. Om te voldoen aan de wettelijke definitie (art. 2, 9° van de wet van 29 maart 2024), is het evenwel verplicht dat twee specifieke validatie-indicatoren als aanwezig worden beschouwd, in combinatie met een derde. Om de PGE-status toe te kennen, volstaat dus niet om eender welke combinatie van drie validatie-indicatoren uit de elf voorziene indicatoren te hanteren. Hoewel het wettelijk kader uiteraard bekend moet zijn bij degenen die de RooT37-methodologie toepassen, zodat ook de bovengenoemde voorwaarde bekend moet zijn, achten de Comités P en R/I het voor de duidelijkheid wenselijk om deze precisering op te nemen in het RooT37-handboek.

6) <u>De methodologie van dreigingsevaluatie voor punctuele evaluaties (buiten RooT37) actualiseren</u>

   De Comités P en R/I stellen vast dat deze zeer beknopte methodologie de afgelopen jaren niet is gewijzigd en steunen het door het OCAD gestarte project van actualisering. Dit project zou moeten steunen op een onderzoek van de empirische kennis, met name van de dreigingsevaluatie in verband met een gebeurtenis die verband houdt met een persoon (in plaats van met een individu op wie op langere termijn toezicht moet worden gehouden), alsook op de aanwezige interne expertise.

Zodra een entiteit die in de GGB T.E.R. is opgenomen en op grond van deze vereenvoudigde methodologie zou kunnen worden onderworpen aan een dreigingsevaluatie, in situaties die dringende maatregelen vereisen, bevelen de Comités P en R/I het OCAD aan:

- om bijzondere aandacht te besteden aan de relatie tussen deze methodologie en RooT37 en aan de samenhang van de geleverde resultaten;
- om duidelijk aan te geven in welke gevallen een punctuele evaluatie van de entiteiten in de GGB T.E.R. moet plaatsvinden volgens deze vereenvoudigde methodologie.

105. De Comités P en R/I willen binnen een jaar na het officiële toezenden van dit verslag aan de directie van het OCAD op de hoogte worden gehouden van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de bovengenoemde aanbevelingen.

Lijst van afkortingen

ADIV: Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid

CET: Counter extremism and terrorism

Comité P: Vast Comité van Toezicht op de politiediensten

Comité R/I : Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

FTF: Foreign terrorist fighter

GGB T.E.R.: gemeenschappelijke gegevensbank “Terrorisme, Extremisme, Radicaliseringsproces”

HP: Haatpropagandist

HTF: Homegrown terrorist fighter

JDC: Joint Decision Center

JIC: Joint Intelligence Center

LIVC-R: Lokale integrale veiligheidscel inzake radicalisme, extremisme en terrorisme

LTF: Lokale Taskforce

NTF: Nationale Taskforce

OCAD: Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse

PGE: Potentieel gewelddadige extremist

TV: Terrorismeveroordeelde

VSSE: Veiligheid van de Staat – Sûreté de l’Etat

WG: Werkgroep

Inhoudstafel

I. Inleiding 2

II. Overzicht van de behandelde aspecten 3

III. Overzicht van het toepasselijke wettelijke en reglementaire kader 5

IV. Kwalificaties het OCAD gebruikt met betrekking tot personen 8

V. Methodologie voor de evaluatie van de dreiging in verband met personen 9

1. Methodologie van dreigingsanalyse voor de in de GGB T.E.R. opgenomen entiteiten 10

1.1. Algemene werking 10

1.2. Meer specifiek met betrekking tot de risicodomeinen 13

1.3. Inspanningen op het vlak van bewustmaking om de informatiepositie te verrijken 14

1.4. Opvolging en kwaliteitscontrole met betrekking tot de toepassing van de RooT37-methodologie 15

1.5. Evaluatie van de RooT37-methodologie door de VUB 17

2. Methodologie van dreigingsanalyse buiten de toepassing van RooT37 18

VI. Conclusies en aanbevelingen 19

Lijst van afkortingen 24