

DE INFORMATIEPOSITIE VAN DE BURGEMEESTER BIJ DE
BESTUURLIJKE AANPAK VAN GEWELDDADIGE RADICALISERING
EN TERRORISME IN BELGIË EN NEDERLAND



DE INFORMATIEPOSITIE VAN
DE BURGEMEESTER BIJ DE
BESTUURLIJKE AANPAK VAN
GEWELDDADIGE RADICALISERING
EN TERRORISME IN BELGIË
EN NEDERLAND

Robin DREESEN



intersentia

Antwerpen – Cambridge

De informatiepositie van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van gewelddadige radicalisering en terrorisme in België en Nederland
Robin Dreesen

© 2019 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-1078-9
D/2019/7849/82
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

DANKWOORD

Het schrijven van een boek is per definitie een intensief proces. Het was een zoektocht naar wetenschappelijke inzichten waarbij de steun van personen in mijn directe omgeving nauwelijks overschat kan worden. Een aantal mensen wisten mij steeds opnieuw te motiveren om het onderste uit de kan te halen en hebben aldus op een bijzondere manier bijgedragen aan dit boek.

Om te beginnen wil ik graag mijn ouders bedanken. Waarschijnlijk zal ik pas ten volle kunnen beseffen wat ze voor me gedaan hebben wanneer ik later zelf in hun schoenen sta. In ieder geval besef ik dat ik van hen veel kansen gekregen heb. Bovendien hebben ze mij geleerd om niet te vlug tevreden te zijn, maar daarentegen steeds op zoek te gaan naar verbetering.

Daarnaast verdient mijn vriendin, Anke, minstens evenveel lof. Zij wist mij steeds weer te motiveren om tot het uiterste te gaan. Haar feedback is de leesbaarheid van dit boek ongetwijfeld ten goede gekomen.

Tot slot hebben mijn broer en mijn goede vrienden een belangrijke rol gespeeld. Op tijd en stond herinnerden ze er mij aan dat ontspanning minstens even belangrijk is als inspanning.

Bedankt aan professor Dirk Van Daele, voor het vertrouwen in mijn onderzoek en het resultaat ervan. Zijn vurige pleidooien en de passie voor het thema van bestuurlijke handhaving wekten mijn interesse voor dit onderwerp. Onze ontmoetingen tijdens de *Fijnaut Lectures* vormden zonder meer de kiem voor dit wetenschappelijk onderzoek.

Daarnaast kon ik steeds rekenen op de wetenschappelijke inzichten van Sven Bollens. In hem vond ik een intellectuele sparringpartner die steeds klaarstond om een probleem vanuit verschillende invalshoeken te benaderen.

Tot slot wil ik van deze gelegenheid gebruikmaken om de drie respondenten te bedanken: adviseur radicalisering Dirk Debeaussaert, burgemeester Wim Dries en commissaris Ruth Houben. Ondanks hun drukke agenda gaven zij op zeer korte termijn gevolg aan mijn interviewverzoek. De ervaring die zij aanbrachten was van grote toegevoegde waarde voor een beter begrip van aspecten die een onderzoeker nu eenmaal niet vanop zijn bureau kan ontdekken. De contacten daarvoor dank ik overigens aan een goede vriend, Gertjan en mijn vader, Jacky.

De informatiepositie van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van
gewelddadige radicalisering en terrorisme in België en Nederland

Aan iedereen in mijn professionele omgeving die mij rechtstreeks of onrecht-
streeks wist te inspireren: bedankt.

Robin DREESEN
Juni 2019

INHOUD

<i>Dankwoord</i>	v
<i>Lijst van afkortingen</i>	xi
Inleiding	1
Deel I.	
Bestuurlijke aanpak van radicalisering	3
1. Islamitische radicalisering en terrorisme	3
1.1. Een problematisch concept.	3
1.2. Trends en ontwikkelingen in de EU	4
1.2.1. Terrorisme in de EU als fenomeen	4
1.3. Islamitische radicalisering als bedreiging van mensenrechten	6
2. De bestuurlijke aanpak	8
2.1. De burgemeester als <i>crime-fighter</i>	8
2.2. De overheid als onbedoelde facilitator van criminaliteit.	9
2.3. Meerwaarde van een complementaire benadering.	11
3. Informatiepositie van de burgemeester	14
3.1. De Europese wetgeving als ruimer kader	14
3.2. Kernproblematiek	17
Deel II.	
Methodologie	21
4. Methodologische overwegingen	22
4.1. Functionele methode.	22
4.2. Landenkeuze.	23
4.2.1. <i>Most similar design</i>	23
4.2.2. Twee landen, één uitdaging	24
4.3. Bronnen	25
4.4. Sterktes en uitdagingen eigen aan het onderzoek.	27
4.4.1. Actualiteit van het thema.	27
4.4.2. Gebruik van neutrale begrippen.	28
4.4.3. Interviews ter omkadering.	28
4.4.4. Verdere afbakening en grenzen aan het onderzoek.	29
4.4.5. Enkele specifieke uitdagingen	29

Deel III.

Rechtsvergelijking	31
5. Bevoegdheden van de burgemeester.....	31
5.1. Handhaving van de openbare orde in België.....	31
5.1.1. Bevoegdheden van de burgemeester in België.....	33
5.1.1.1. Beginselen van behoorlijk bestuur.....	34
5.1.1.2. Sluitingsbevoegdheden.....	34
5.1.1.2.1. Sluiting naar aanleiding van overlast ..	34
5.1.1.2.2. Sluiting van een inrichting in geval van terroristische activiteiten.....	36
5.1.1.3. Plaatsverbod.....	39
5.2. Handhaving van de openbare orde in Nederland.....	40
5.2.1. Bevoegdheden van de burgemeester in Nederland.....	42
5.2.1.1. Sluitingsbevoegdheid.....	42
5.2.1.2. Plaatsverbod, contactverbod en meldplicht.....	42
5.2.1.3. Weigering verstrekking of intrekking van een overheidsbeschikking.....	45
5.2.1.4. Uitreisverbod.....	46
5.2.1.5. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.....	47
5.2.2. Effectiviteit van de maatregelen.....	48
5.3. Vergelijkend perspectief.....	49
6. Informatievoorziening ten aanzien van de burgemeester.....	52
6.1. Politie-informatie.....	52
6.1.1. België.....	54
6.1.1.1. Verhouding tussen de burgemeester en de politie ..	54
6.1.1.2. Politie-informatiebanken.....	55
6.1.1.3. Bestuurlijke versus gerechtelijke opdrachten van politie.....	59
6.1.1.3.1. Informatie verkregen bij opdrach- ten van bestuurlijke politie.....	60
6.1.1.3.2. Informatie verkregen bij opdrach- ten van gerechtelijke politie.....	62
6.1.2. Nederland.....	65
6.1.2.1. Dagelijkse politietaken versus opsporing en gericht onderzoek.....	66
6.1.2.1.1. Politiegegevens naar aanleiding van de dagelijkse politietaken.....	66
6.1.2.1.2. Politiegegevens naar aanleiding van gericht onderzoek.....	67
6.1.2.2. Algemene verstrekking van politie-infor- matie aan derden.....	69

6.1.2.3.	Incidentele verstrekking van politionele gegevens .	70
6.1.2.4.	Structurele verstrekking van politionele gegevens .	71
6.1.2.5.	Structurele verstrekking ten behoeve van samenwerkingsverbanden	73
6.1.2.6.	Samenloop van de WPG en de WJSG	75
6.1.3.	Vergelijkend perspectief	76
6.1.3.1.	Informatie verwerkt voor bestuurlijke opdrachten	76
6.1.3.2.	Informatie verwerkt voor gerechtelijke opdrachten	77
6.2.	Informatie uit lopende strafrechtelijke onderzoeken	79
6.2.1.	België	79
6.2.1.1.	Inhoud van het strafdossier	79
6.2.1.2.	Inzage in het strafdossier	80
6.2.1.3.	Het belang van de gemeente: niet recht- streeks, toch rechtmatig?	81
6.2.2.	Nederland	83
6.2.2.1.	Materieel toepassingsgebied van strafvorder- lijke gegevens	83
6.2.2.1.1.	Verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het OM	84
6.2.2.1.2.	Waarborging van de privacy	85
6.2.2.1.3.	Van strafrechtelijke naar bestuur- lijke finaliteit	86
6.2.3.	Vergelijkend perspectief	86
7.	Informatie over strafrechtelijke veroordelingen	87
7.1.	België	87
7.1.1.	Het Centraal Strafregister	87
7.2.	Nederland	90
7.2.1.	Justitiële gegevens naar aanleiding van misdrijven	90
7.2.2.	Justitiële gegevens naar aanleiding van overtredingen	91
7.2.3.	Verstrekking van justitiële gegevens	92
7.3.	Vergelijkend perspectief	92
8.	Informatiedeling binnen samenwerkingsverbanden	93
8.1.	België	93
8.1.1.	Lokale Integrale Veiligheidscellen	93
8.1.1.1.	Structuur en inhoud	93
8.1.1.2.	Verruiming van het werkingsgebied	95
8.1.1.3.	Organisatorische knelpunten	96
8.1.1.4.	De informatiekaart	98
8.1.1.5.	Bovenlokale structuren in relatie tot de LIVC's	100
8.1.1.5.1.	Lokale Task Forces	100
8.1.1.5.2.	Verhouding tussen de LIVC's en de LTF's	103

8.1.1.5.3. Arrondissementele Informatie- en Expertisecentra	104
8.1.1.6. De gemeenschappelijke gegevensbank	105
8.1.1.6.1. Inhoud van de gemeenschappelijke gegevensbank	106
8.1.1.6.2. Toegang tot de gemeenschappelijke gegevensbank	108
8.1.1.6.3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	111
8.2. Nederland	112
8.2.1. Het multidisciplinair casuoverleg	112
8.2.1.1. Betrokken partners	113
8.2.1.2. Procesmatig verloop	114
8.2.1.3. Reikwijdte van de gegevensverwerking	115
8.2.1.4. De gegevensuitwisseling	116
8.2.2. Het Landelijk Bureau Bibob	117
8.3. Vergelijkend perspectief	119
Deel IV.	
Besluit	123
IV.1. De trage ontwikkeling van de bestuurlijke handhaving in België	124
IV.2. De kwestie bestuurlijk-gerechtelijk	124
IV.3. De bestuurlijke informatie van de politie	125
IV.4. De gerechtelijke informatie: een hoge horde	125
IV.5. Incidentele verstrekking van gerechtelijke informatie aan de burge- meester	126
IV.6. De structurele verstrekking van gerechtelijk informatie	126
IV.7. De multilaterale informatiedeling binnen de bestaande structuren	128
IV.8. Aanbevelingen en uitdagingen	129
IV.9. Aanbevelingen voor verder onderzoek en een concluderende noot	130
<i>Bibliografie</i>	<i>133</i>
<i>Bijlagen</i>	<i>145</i>
Bijlage 1. Artikel 4 Privacyrichtlijn Politie-Justitie nr. (EU)2016/480	145
Bijlage 2. Verwerking van gegevens met 'gerechtelijk karakter' vs. rechts- beginselen	146
Bijlage 3. Voeding en consultatie van de gemeenschappelijke gegevens- bank (per categorie)	147
Bijlage 4. Procesmatig verloop van het Nederlandse casuoverleg	148

LIJST VAN AFKORTINGEN

AIK	Arrondissementeel Informatiekruispunt
AMVB	Algemene maatregel van bestuur (NL)
ARIEC	Arrondissementeel Informatie- en Expertise Centrum (BE)
AWB	Algemene wet bestuursrecht (NL)
AVG	Algemene Verordening Gegevensverwerking
Bibob	Bureau Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (NL)
BJSG	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (NL)
CIE	Criminele Inlichtingeneenheden (NL)
College PG	College van Procureurs-Generaal
DirCo	Bestuurlijke Directeur-Coördinator (BE)
DirJud	Gerechtelijke Directeur-Coördinator (BE)
DAO	Algemene Directie van de bestuurlijke politie
DGJ	Algemene Directie van de gerechtelijke politie
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FTF	<i>Foreign Terrorist Fighter</i>
Ger.W.	Gerechtelijk Wetboek (BE)
HTF	<i>Homegrown Terrorist Fighter</i>
HP	Haatprediker
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LIVC	Lokale Integrale Veiligheidscel (BE)
LTF	Lokale Task Force (BE)
MvT	Memorie van Toelichting
NGW	Nieuwe Gemeentewet (BE)
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NVP	Nationaal Veiligheidsplan
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
OM	Openbaar Ministerie
<i>Parl.St.</i>	<i>Parlementaire Stukken</i>
<i>Pb.</i>	<i>Publicatieblad</i>
pdK	procureur des Konings
RID	Regionale Inlichtingendienst (NL)
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming

RvS	Raad van State
<i>Stcrt.</i>	<i>Staatscourant</i> (NL)
Sv.	Wetboek van Strafvordering
Sw.	Strafwetboek
TWBMT	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (NL)
UAVG	Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (NL)
VOG	Verklaring omtrent het gedrag (NL)
VSSE	De dienst voor de Veiligheid van de Staat/Sûreté de l'État
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WBMGP	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (NL)
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens (NL)
WGP	Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (1998)
WJSG	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WPA	Wet op het Politieambt (1992)
WPG	Wet politiegegevens (2007) (NL)
WVP	Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens
ZVP	Zonaal Veiligheidsplan