

Nationale contra- terrorismestrategie 2011-2015

April 2011

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	6
1 Inleiding	16
1.1 Nationale strategie	17
1.2 Terrorisme	20
1.3 Reikwijdte en doelgroep	21
2. Analyse van de dreiging	24
2.1 Inleiding	25
2.2 Analyse	25
2.3 Ontwikkelingen in de dreiging tegen Nederland	27
2.4 Internationale ontwikkelingen	29
3. Uitgangspunten en prioritaire thema's	36
3.1 De brede benadering	37
3.2 Mensenrechten als randvoorwaarde	40
3.3. Prioritaire thema's	41
4. Verwerven	52
4.1 Inleiding	53
4.2 Dreigingsbeelden	54
4.3 Het belang van de inlichtingeninformatie	54
4.4 Uitdagingen op het vlak van de inlichtingenverwing	56
4.5 De waarde van netwerkanalyses	57
4.6 Detectie van eenlingen	58
5 Voorkomen	62
5.1 Inleiding	63
5.2 Vroegtijdig optreden en verstoren	64
5.3 Voorkomen van gewelddadig extremisme	69
5.4 Internationale samenwerking	76
6 Verdedigen	82
6.1 Inleiding	83
6.2 Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb)	84
6.3 Bewaken en beveiligen	85
6.4 Grensbewaking	88
6.5 Beveiliging burgerluchtvaart	89

7	Vorbereiden	92
7.1	Inleiding	93
7.2	Crisisbesluitvorming	93
7.3	Versterken van de weerbaarheid	94
7.4	Gevolgbestrijding	95
7.5	Communicatie na een aanslag	96
7.6	Oefenen	97
8.	Vervolgen	98
8.1	Inleiding	99
8.2	Strafrechtelijke handhaving	99
8.3	Wetgeving	100
8.4	Evaluatie van Wetgeving	103
9.	Strategische keuzes	104
9.1	Inleiding	105
9.2	Staan beleid	105
9.3	Strategische keuzes	106
9.4	Periodieke evaluatie	109
	Lijst met afkortingen	112
	Verklarende woordenlijst	116

Samenvatting

Doelstelling

Het voorkomen van terrorisme is van wezenlijk belang. Niet alleen vanwege de vaak ernstige gevolgen van een aanslag in termen van verlies aan mensenlevens en materiële schade, maar evenzeer vanwege de schade die een aanslag of een dreiging toebrengt aan het democratische proces en de rechtsorde. Als een politicus, een bedrijf of een burger zich gedwongen voelt iets te doen of te laten en zich dus niet meer vrij voelt in zijn legitieme keuzes, dan worden de democratie en de rechtsorde in hun kern aangetast. Daarvan is ook sprake als vitale onderdelen van onze samenleving zoals energie, communicatie of het bancaire systeem worden geraakt. Effectieve terrorismebestrijding richt zich zowel op het wegnemen van de oorzaken van terrorisme als op het voorkomen ervan. Daarnaast zorgt terrorismebestrijding voor het treffen van beschermende maatregelen tegen een mogelijke aanslag en het voorbereid zijn op de gevolgen ervan.

De doelstelling van de strategie is het verminderen van het risico op en de vrees voor terroristische aanslagen en het beperken van de mogelijke schade na een eventuele aanslag.

Samenhang in de aanpak is noodzakelijk. Sinds 2005 zijn in Nederland diverse beleidsinitiatieven en -instrumenten tot stand gekomen om het risico op een terroristische aanslag te verminderen en de mogelijke schade na een eventuele aanslag te beperken. Ook zijn de nodige wetswijzigingen doorgevoerd om de samenhang, coördinatie en effectiviteit van het Nederlandse contraterrorismebeleid te vergroten. De belangrijkste verworvenheid laat zich echter niet vatten in een wet, regel of instrument. Het feit dat zoveel spelers in uiteenlopende netwerken actief zijn bij terrorismebestrijding vereist samenhang, afstemming en coördinatie. De samenhang tussen inlichtingen, beleid en operatie is de laatste jaren gegroeid en verstevigd door een centrale coördinatiestructuur. Een integrale en strategische visie op de toekomst van contraterrorisme (CT) in Nederland blijft noodzakelijk om richting te geven aan alle partijen die bij contraterrorisme zijn betrokken en om alle schakels van de veiligheidsketen op sterkte te houden.

Ontwikkelingen in de dreiging

De terroristische dreiging is in de eerste plaats internationaal van karakter en (mede daardoor) in hoge mate onvoorspelbaar en veranderlijk. De aard en omvang van de dreiging zijn niet constant. In het recente verleden werden periodes van relatief hoge binnenlandse en buitenlandse dreiging afgewisseld met periodes waarin Nederland zich minder bedreigd wist. Dit gevarieerde beeld is ook zichtbaar in landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Denemarken.

Begin 2011 was Nederland geen specifiek mikpunt van internationaal terrorisme. In jihadistische kringen, op dit moment de belangrijkste bron van de terroristische dreiging, geldt Nederland echter nog steeds als een legitiem doelwit. Nederland blijft als open samenleving kwetsbaar voor alle mondiale ontwikkelingen die een relatie hebben met terrorisme. De gevolgen van globalisering, het toenemende aantal reisbewegingen en migratiestromen, het ontstaan van 'failed states', technologische ontwikkelingen en innovaties, de proliferatie van (de kennis over) massavernietigingswapens: al deze ontwikkelingen hebben directe gevolgen voor aard en omvang van de dreiging. Deze moeten dan ook permanent worden gevolgd.

Tot slot zijn de activiteiten van niet-jihadistische internationale terroristische groeperingen van belang. Ook zij vormen een belangrijk onderdeel van de internationale dreiging. Te denken valt aan activiteiten als rekrutering en fondsenwerving. Deze groeperingen vormen niet direct een bedreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid en Nederlandse belangen in het buitenland, wel bedreigen zij de nationale veiligheid van belangrijke buitenlandse partners.

Uitgangspunten

Niemand wordt als terrorist geboren. Voordat iemand besluit het eigen leven en dat van anderen in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek of religieus doel na te jagen, maakt hij of zij een radicaliseringsproces door. Deze kerngedachte ligt ten grondslag aan de zogeheten 'brede benadering' van het Nederlandse contraterrorismebeleid. Het streven is daarbij gericht op het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen in binnen- en buitenland, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij terroristisch geweld gaan plegen. Voor degenen die de stap naar geweldpleging reeds gezet hebben of op het punt staan dit te doen, zijn andersoortige ingrepen vereist van meer repressieve aard.

Bij het formuleren en uitvoeren van het antiterrorismebeleid hanteert de Nederlandse overheid de volgende uitgangspunten:

- Het beleid dient gericht te zijn op het voorkomen van opzettelijke aantasting van onze staatsorganen, van de democratische rechtsorde en van onze vitale infrastructuur.
- Antiterrorisme- en beveiligingsmaatregelen dienen een wettelijke basis te hebben om de rechtsbescherming van de burger te waarborgen.
- Antiterrorisemaatregelen dienen proportioneel te zijn en zo veel mogelijk in balans met de vrije uitoefening van grondrechten.

- Het grensoverschrijdende karakter van terrorisme maakt internationale samenwerking essentieel.
- De aard van de dreiging bepaalt de inzet. Dit geldt op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
- De onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid van de dreiging evenals het grote aantal betrokken partijen maken een centrale coördinatiestructuur noodzakelijk.
- Het verwerven van informatie en inlichtingen vormt het fundament om (steun aan) terrorisme te kunnen voorkomen.
- Een effectieve bestrijding van terrorisme vergt een snelle en gecoördineerde doorvertaling van inlichtingen naar beleid en uitvoering.
- Een optimale verbinding tussen het internationale, nationale en lokale niveau is noodzakelijk.

Vijf pijlers

De Nederlandse inzet op het gebied van contraterrorisme is aan de hand van deze uitgangspunten uitgewerkt in de volgende vijf onderdelen:

1. Verwerven

Het verzamelen van informatie en inlichtingen in binnen- en buitenland vormt de basis voor het maken van gedegen dreigingsanalyses. Naarmate meer concrete informatie beschikbaar is, bestaat meer zicht op aard en omvang van de dreiging en neemt de mogelijkheid tot gerichte interventie toe om terrorisme te voorkomen en radicaliseringsprocessen bijtijds te signaleren. De toenemende onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid van de dreiging, in combinatie met een steeds sterkere internationale, nationale en lokale verwevenheid, maken een goede informatie- en inlichtingenvergarig essentieel. Daarin is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd. De focus zal de komende jaren vooral worden gericht op het bevorderen en faciliteren van tijdige uitwisseling van relevante informatie tussen de veelheid aan organisaties en instanties die ieder over stukjes informatie beschikken. Verbetering op deze facetten is nodig om nieuwe veiligheidsrisico's die voortkomen uit moderne techniek, uit het sterk toegenomen aantal reisbewegingen en risico's van radicaliserende eenlingen tijdig te onderkennen en het hoofd te bieden. Het belang van proactieve inlichtingenverwerving in en over het buitenland neemt toe door dergelijke veiligheidsrisico's en zal worden bevorderd.

2. Voorkomen

In lijn met de internationale ontwikkelingen ligt de focus van de Nederlandse overheid steeds meer op het voorkomen van *gewelddadig* extremisme. Niet-gewelddadige vormen van extremisme en orthodoxie zijn vanuit veiligheidsoptiek niet per definitie zorgwekkend. Om gewelddadig

extremisme bij individuen of groepen te voorkomen en (uiteindelijk) terroristische misdrijven tegen te gaan, zal zo vroeg mogelijk moeten worden geïntervenieerd. De huidige terroristische dreiging komt voornamelijk vanuit jihadistische hoek. De strategie is gericht op maatregelen die dienen om het plegen van een aanslag te belemmeren (terrorisme als daad) en op maatregelen die beogen gewelddadig extremisme te voorkomen of te keren (terrorisme als fenomeen). Om gewelddadig extremisme (en uiteindelijk terrorisme) effectief aan te pakken, zal de Nederlandse overheid tegelijkertijd werken aan het versterken van de weerbaarheid aan de vraagkant van bepaalde groepen in de samenleving, het ondermijnen van het aanbod, het verminderen van de voedingsbodem en het investeren in deradicalisering. Ook op deze terreinen is internationale samenwerking onontbeerlijk.

3. *Verdedigen*

Staat, rechtsorde en (vitale onderdelen van) de Nederlandse samenleving dienen optimaal te worden beschermd tegen concrete en virtuele terroristische dreigingen of aanslagen. Dat vraagt om een gedegen en realistische voorbereiding. Uitgangspunt hierbij is dat de bedreigde persoon, het object, de sector of het evenement zo ongestoord mogelijk moet kunnen blijven functioneren. De mate en de omvang van de bescherming zijn gericht op het beheersbaar maken van dreigingen en risico's, niet op het volledig uitsluiten daarvan. Het gaat hierbij om de bescherming van personen, objecten, evenementen en diensten die de kern vormen van onze staat en onze rechtsorde. Hierbij valt te denken aan het Koninklijk Huis, politici, leden van de rechterlijke macht, regeringsgebouwen, ambassades en internationale organisaties. Daarnaast moet worden voorkomen dat vitale sectoren zoals de energiesector, de financiële sector, de telecommunicatiesector en de burgerluchtvaart worden aangetast. Tot slot is er aandacht voor de bescherming van de nationale zee- en luchthavens.

De strategie is op dit onderdeel vooral gericht op het optimaal combineren van technologische beschermingsmogelijkheden, het tijdig onderkennen van veiligheidsrisico's van nieuwe technologische ontwikkelingen en het onderkennen van het belang van de menselijke factor bij het bevorderen van veiligheid ('security awareness'). Daarnaast is de strategie gericht op het reduceren van de mogelijkheden tot illegale verkrijging of fabricage van chemische stoffen alsmede zelfgemaakte explosieven en op het tijdig herkennen van geradicaliseerde eenlingen.

4. Voorbereiden

De Nederlandse samenleving dient zich bewust te zijn van de mogelijkheid van een aanslag en dient voorbereid te zijn op de (mogelijke) gevolgen ervan. Gedegen crisisbesluitvorming na een aanslag, effectieve hulpverlening, het oefenen van crisissituaties en optimale communicatie richting het algemene publiek zijn dan ook onontbeerlijk. Publieks- en crisiscommunicatie zullen gericht moeten zijn op specifieke doelgroepen in de internationale en nationale arena, om oplopende tegenstellingen te voorkomen of te verminderen. Voorts moet de coördinatiestructuur zo zijn ingericht dat inlichtingen, beleid, uitvoering en hulpverlening snel en effectief met elkaar kunnen worden verbonden.

5. Vervolgen

Het opsporen, vervolgen en berechten van personen die verdacht worden van het plegen van terroristische delicten, of de voorbereiding daarvan, zijn essentiële onderdelen van terrorismebestrijding. De nationale wetgeving – straf-, bestuurs- en civielrechtelijk - is hiertoe de afgelopen jaren uitgebreid. Gezien de soms niet onaanzienlijke inbreuken op vooral de persoonlijke levenssfeer van burgers zullen deze specifieke maatregelen worden gemonitord en periodiek geëvalueerd. Door de toegenomen internationale dimensie van de terroristische dreiging is internationale politie- en justitiesamenwerking van wezenlijk belang. De bilaterale en multilaterale samenwerking met andere landen en multilaterale organisaties zal worden bevorderd.

Strategische inzet

Uit de hiervoor beschreven vijf onderdelen vloeit een aantal activiteiten voor de komende jaren voort. Daarmee wil de Nederlandse overheid in de eerste plaats toekomstige ontwikkelingen en dreigingen voor zijn. Verder vloeien ze voort uit verbeterpunten die de afgelopen jaren in evaluaties en in lopende werkzaamheden en programma's op het gebied van contraterorisme naar voren zijn gekomen. Belangrijk is dat de strategische keuzes de *beweging* betreffen die de komende vijf jaar binnen de thematische gebieden zal worden ingezet. Dit leidt tot een gerichte strategische inzet voor de periode tot 2015, die is onderverdeeld in vier clusters:

Internationaal jihadisme, Migratie en reisbewegingen, Technologie en innovatie, en Doorontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen. De clusters worden hieronder nader uitgewerkt.

1. Internationaal jihadisme

De ontwikkelingen in de jihadistische strijdgebieden en de activiteiten van transnationale jihadistische netwerken zijn sterk van invloed op het discours en de propaganda op jihadistische webfora en op de agenda van jihadisten in het Westen. Een gedegen aanpak van het internationale jihadisme vergt samenhang.

Jihadistische strijdgebieden

Ontwikkelingen in jihadistische strijdgebieden zijn van invloed op de dreiging en slagkracht van transnationale jihadistische netwerken.

Keuze:

Nederland levert internationaal een bijdrage aan het voorkomen en neutraliseren van verdere escalatie in de jihadistische strijdgebieden. Inzicht in de ontwikkelingen in deze regio's en de risico's die daaruit voortvloeien is essentieel. De samenhang tussen buitenlands beleid, defensie, inlichtingen en nationaal contraterrorismebeleid gericht op de betreffende regio's zal verder worden bevorderd, zowel op beleidsniveau als waar mogelijk ter plaatse.

Jihadistisch discours/propaganda

Terrorisme bestaat voor een zeer groot deel uit propaganda. Het aanjagen en instandhouden van angst is een wezenlijk onderdeel van de jihadistische strategie. Daarnaast is de propaganda gericht op het rekruteren en mobiliseren van de achterban.

Keuze:

Nederland zet zich in tegen de verspreiding van jihadistische propaganda en voor de beperking van het effect van het jihadistisch discours. Dit gebeurt door het aanpakken van extremistische websites en door het stimuleren van de ontwikkeling van tegengeluiden ('counter narratives') in samenwerking met internationale partners.

2. Migratie en reisbewegingen

Migratie en reisbewegingen zijn onlosmakelijk verbonden met de open Nederlandse samenleving. Veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan migratie en reisbewegingen moeten in een vroeg stadium worden onderkend en aangepakt.

Keuze:

Het kabinet initieert beleid om te voorkomen dat het migratiebeleid wordt misbruikt voor terroristische doeleinden, of dat personen die tot Nederland

zijn toegelaten vatbaar raken voor radicalisering. Zo moet worden verhinderd dat vanuit Nederland reisbewegingen plaatsvinden naar trainingskampen en terroristische strijdgebieden (en andersom). Dit vraagt om verbetering van de grensbewaking, een optimaal functionerende migratieketen, veiligheidsbewustzijn bij contactfunctionarissen in binnen- en buitenland en een adequate informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten over lokale ontwikkelingen.

3. Technologie en innovatie

Nederland wil vroegtijdig inspelen op de kansen en bedreigingen die technologie en innovatie met zich meebrengen. De inzet richt zich op drie onderwerpen: internet, technologische ontwikkelingen en CBRN/E.

Internet

Internet is een grensoverschrijdend, veelzijdig netwerk, grotendeels in private handen, dat zich zeer snel ontwikkelt.

Keuze:

Het kabinet zal door strategische allianties met publieke en private partners in binnen- en buitenland misbruik van internet voor terroristische doeleinden monitoren en zo veel mogelijk tegengaan. De in Nederland ontwikkelde gedragscode 'Notice-and-Take-Down' (NTD) wordt internationaal uitgedragen als voorbeeld van samenwerking tussen overheid en de private sector ten behoeve van een veiliger internet.

Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen gaan snel. Dit vergt alertheid op de kansen en bedreigingen, maar ook een discussie over mogelijke maatschappelijke en ethische aspecten van technologie en wetenschap, inclusief potentiële risico's.

Keuze:

Het kabinet voert periodiek technologieverkenningen uit om nieuwe ontwikkelingen die voor CT relevant zijn in kaart te brengen. Op grond van deze verkenningen wordt besloten welke ontwikkelingen gericht worden ondersteund, toegepast of moeten leiden tot aanpassing van beleid. De overheid zal ook zelf fundamenteel onderzoek initiëren. Bijzondere aandacht zal daarbij uitgaan naar technologische trends in de burgerluchtvaart.

CBRN/E

Hoewel terroristische organisaties naar verwachting in de voorzienbare toekomst (nog) niet over chemische, biologische, radiologische en

nucleaire wapens zullen beschikken, blijft uiterste alertheid geboden. Daarnaast leiden technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen op CBRN/E-gebied tot nieuwe ethische en maatschappelijke dilemma's en risico's.

Keuze:

Het kabinet werkt intensief samen met partners in binnen- en buitenland om de (potentiële) CBRN/E-dreiging tegen te gaan. Daarbij wordt op basis van ontwikkelingen in aanslagmethoden en/of modi operandi bezien welke tegenmaatregelen getroffen dienen te worden.

4. Doorontwikkeling stelsel Bewaken en Beveiligen

Voor een effectief functionerend stelsel Bewaken en Beveiligen is het van belang het stelsel op essentiële onderdelen te blijven ontwikkelen.

Geradicaliseerde eenlingen

Recente incidenten en ontwikkelingen in binnen- en buitenland rechtvaardigen extra aandacht voor de aanpak van geradicaliseerde eenlingen.

Keuze:

Een vroegtijdige detectie en aanpak op maat van geradicaliseerde eenlingen is noodzakelijk. De inzet is erop gericht de alertheid op lokaal niveau te vergroten. Ook wordt nader onderzoek verricht naar de oorzaken van dit type dreiging en naar concrete oplossingsrichtingen, zoals eerdere detectie en interventie.

Security awareness en performance

Terrorisbestrijding kan niet uitsluitend de verantwoordelijkheid zijn van overheidsorganisaties. Hiervoor is een breed maatschappelijk veiligheidsbewustzijn nodig.

Keuze:

Het kabinet zet in op het verder vergroten van 'security awareness en performance' onder professionals in de publieke en private sector. Er zullen tijd en middelen worden vrijgemaakt voor het herkennen van afwijkend gedrag en het bieden van handelingsperspectieven, wat zal leiden tot een grotere mate van veiligheidsbewustzijn bij professionals in ATb-bedrijven, bij CBRN-instellingen en in de publieke sector.

Periodieke evaluatie

Het rapport Antiterrorisemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw constateert dat het contraterrorismebeleid in Nederland wordt gekenmerkt door het vermogen te leren van studies en

evaluaties naar de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Het kabinet heeft reeds aangegeven het CT-beleid en de uitvoering periodiek te evalueren en te toetsen op legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit. Deze periodieke evaluatie stelt het kabinet in staat lessen te trekken uit de praktijk en deze inzichten te betrekken bij de formulering van nieuwe voorstellen.

De eerstvolgende integrale evaluatie zal plaatsvinden aan het eind van de looptijd van deze CT-strategie. Daarnaast zal het kabinet in Europees verband pleiten voor een evaluatie van het EU-antiterrorismebeleid.

1

Inleiding

1.1 Nationale strategie

Deze nationale strategie voor terrorismebestrijding in Nederland presenteert een integrale en samenhangende aanpak van terrorisme voor de komende jaren. Het centrale uitgangspunt hierbij is dat een effectieve aanpak van terrorisme alleen kan slagen als het verschijnsel vanaf het allervroegste begin wordt aangepakt. Niet alleen de gewelddaden zelf dienen te worden aangepakt, maar ook het traject dat aan deze daden vooraf gaat. Het streven is daarbij radicaliseringsprocessen¹ bij groepen en individuen vroeg te onderkennen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij doorradicaliseren richting geweld en uiteindelijk overgaan tot terroristische daden. Voor degenen die de stap naar geweldsbereidheid reeds hebben gezet, of op het punt staan dit te doen, zijn andersoortige ingrepen vereist van meer repressieve aard. Deze combinatie van preventieve en repressieve maatregelen staat bekend als de 'brede benadering' en wordt al lange tijd met succes in Nederland toegepast. De brede benadering vormt de grondslag van het Nederlandse CT-beleid.

De doelstelling van deze strategie is het verkleinen van het risico op een terroristische aanslag en de vrees daarvoor, alsmede het beperken van mogelijke schade na een eventuele aanslag.

Het verschijnsel terrorisme is niet nieuw. Door de geschiedenis heen is herhaaldelijk sprake geweest van doelgericht geweld om maatschappelijke ontwrichting te bewerkstelligen of mensen angst aan te jagen, met als uiteindelijk doel de politieke besluitvorming te beïnvloeden. De omvang en het karakter ervan zijn in het laatste decennium echter veranderd. Sinds het begin van dit millennium is het aantal terroristische aanslagen toegenomen, zowel nationaal als mondiaal. Deze aanslagen zijn vooral afkomstig geweest vanuit jihadistische hoek. Te denken valt aan de aanslagen op 11 september 2001, maar ook aan die op Bali (2002), in Madrid (2004), Londen (2005), Mumbai (2008), Jakarta (2009) en de mislukte aanslag op de NWA-vlucht naar Detroit (2009). In Nederland is de moord op Theo van Gogh (2004) een voorbeeld van een aanslag uit jihadistische hoek. De aanslag op Pim Fortuyn (2002) heeft aangetoond dat de dreiging van politiek geweld ook uit een andere hoek kan komen.

¹ Onder radicalisering wordt in dit document verstaan: het proces dat kan leiden tot gewelddadig extremisme en uiteindelijk terrorisme. Gewelddadig extremisme is de bereidheid om geweld te gebruiken als de uiterste consequentie van een extremistische denkwijze.

Sinds 2005 kent Nederland een landelijke coördinatiestructuur voor terrorismebestrijding. Op 1 januari 2005 werd de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) opgericht, om de coördinerende taak bij terrorismebestrijding te vervullen. Er zijn immers veel spelers actief bij terrorismebestrijding. De ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie en Financiën zijn enkele voorbeelden. Daarnaast spelen onder meer AIVD, MIVD, KLPD, OM, IND, KMar, Douane en lokale overheden een belangrijke rol. Het feit dat veel spelers actief zijn bij terrorismebestrijding vraagt om samenhang, coördinatie en afstemming. Dit is nodig om de efficiëntie en effectiviteit van het beleid van deze actoren te vergroten. De NCTb vormt als kennis-, analyse- en beleidsorganisatie een unieke schakel tussen de internationale, nationale en lokale ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij is dat een effectieve bestrijding van terrorisme zich kenmerkt door een optimale verbinding van inlichtingen, beleid en uitvoering.

In de periode 2005-2009 is een aantal noodzakelijke beleidsinitiatieven genomen en zijn diverse instrumenten ontwikkeld en in werking getreden. Daarnaast zijn, deels al voor 2005, wetswijzigingen en wijzigingen in de besluitvormingsstructuur doorgevoerd om de samenhang, coördinatie en effectiviteit van het Nederlandse contraterrorismebeleid te vergroten. Dit heeft onder andere geleid tot:

- het formaliseren en effectief functioneren van de CT Infobox²;
- een gewijzigde crisisbesluitvormingsstructuur;
- een efficiëntere informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen;
- de totstandkoming van een alerteringssysteem voor de vitale sectoren (ATb: het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding);
- verbeterde internationale samenwerking;
- de vervaardiging van periodieke dreigingsbeelden (DTN: het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland);
- een gecoördineerde aanpak ter voorkoming van terrorisme met gebruik van chemisch/biologisch/radiologisch/nucleaire middelen (CBRN) en/of zelfgemaakte explosieven;
- een Notice-and-Take-Down-gedragscode (NTD) voor internet, in samenwerking met private partijen;
- een goed functionerend stelsel van bewaken en beveiligen;
- het opzetten van de Dienst Speciale Interventies (DSI);

² De Contraterrorisme Infobox is een samenwerkingsverband van AIVD, IND, KLPD, MIVD, OM, FIOD, KMar, FIU-NL en NCTb. De CT Infobox heeft tot doel bij te dragen aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en multidisciplinair beoordelen van informatie over netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme en daaraan te relateren radicalisering.

- een gerichte aanpak van de voedingsbodem voor gewelddadig extremisme en terrorisme;
- een programma ter bevordering van ‘security awareness en performance’³;
- de Wet terroristische misdrijven van 24 juni 2004 (Stb. 290);
- de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven van 20 november 2006 (Stb. 580).
- Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

Nu is het tijd om de balans op te maken. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste dienen de maatregelen die zijn getroffen in het kader van terrorismebestrijding, sinds de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 en de oprichting van de NCTb in 2005, in hun onderlinge samenhang te worden weergegeven. Ten tweede verschaffen de aanbevelingen door de commissie-Suyver⁴ over de evaluatie van het Nederlandse contraterrorismebeleid en het daaruit voortvloeiende rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw* een goed inzicht in de effecten en de samenhang van deze maatregelen. Dit totaalbeeld vormt het vertrekpunt voor toekomstige contraterrorismemaatregelen.

Het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw* (NCTb, januari 2011) gaat over de totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland tussen 2001 en 2010. Het rapport bevat een evaluatie van terrorismemaatregelen die zijn getroffen binnen de kaders zoals de commissie-Suyver die heeft gesteld. Daarnaast bevat het een uiteenzetting van reeds in gang gezette verbeteringen, gestoeld op ervaringen uit de praktijk en inzichten uit studie, oefening en rechtspraak. Een van de verbeterpunten in het rapport luidt: ‘Om de integrale aanpak van terrorisme te borgen en de samenhang tussen bestaande en eventuele nieuwe maatregelen inzichtelijk te maken zal een nationale contraterrorisme strategie worden opgesteld.’ Voorts presenteert het rapport een evaluatiekader dat in de toekomst gebruikt kan worden. De voorgenomen vijfjaarlijkse evaluatie van het Nederlandse contraterrorismebeleid vormt logischerwijs telkens de opmaat voor een herziening van de contraterrorismestrategie.

Uit de eerdere opsomming kan worden geconcludeerd dat in een relatief korte periode veel resultaten zijn geboekt. Tegelijkertijd vragen veranderende omstandigheden in binnen- en buitenland om een strategische (her)

³ In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) wordt uiteengezet wat onder dit programma wordt verstaan.

⁴ Kamerstukken II 2008/2009, 29754, nr. 164

oriëntatie op de toekomst. Zo is de binnenlandse dreiging anno 2011 beduidend lager dan in 2005, maar is de buitenlandse dreiging tegen Nederland en zijn belangen significant hoger dan destijds. De oorzaken hiervan worden toegelicht in paragraaf 2.2. Deze strategie beoogt de strategische uitgangspunten voor toekomstige contraterrorismemaatregelen die zijn bedoeld ter bescherming van de nationale veiligheid, de Nederlandse democratie en de rechtsstaat in te kaart brengen. Daarnaast draagt de strategie bij aan het verder vergroten van de samenhang in de Nederlandse terrorismebestrijding in brede zin, in lijn met het advies van de commissie-Suyver.

Aangezien een terroristische dreiging kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en aantasting van één of meer vitale belangen, vormt deze dreiging ook een belangrijk vraagstuk binnen de Strategie Nationale Veiligheid van de Nederlandse overheid. Waar sprake is van generieke capaciteiten die bruikbaar zijn bij meerdere typen dreiging, worden deze vanzelfsprekend zo veel mogelijk samen uitgewerkt en benut.

1.2 Terrorisme

Om de terroristische dreiging het hoofd te bieden, is het van belang een eenduidige en voor alle partijen herkenbare omschrijving te hanteren. Vanuit beleidsmatig en strategisch perspectief wordt in Nederland door alle bij CT betrokken partijen de volgende ‘werkdefinitie’ van terrorisme gehanteerd:

‘Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden van of plegen van ernstig op mensen gericht geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.’⁵

Deze omschrijving bevat een aantal onderscheidende elementen. Allereerst moet het om (het dreigen met) ernstig geweld gaan vanuit ideologische motieven. Daarnaast moet het gericht zijn tegen mensen of zaken. In deze strategie wordt gesproken over ernstig geweld als het (in potentie) levensbedreigend is, of als het gaat om schade die een groot deel van de samenleving kan ontwrichten. Tot slot moet het gericht zijn op het bewerkstelligen van maatschappelijke veranderingen, moet het vrees aanjagen bij (grote delen van) de bevolking en/of moet het de politieke besluitvorming trachten te beïnvloeden. Het is voor het Nederlandse CT-beleid irrelevant op basis van welke ideologie of met welke politieke

⁵ Zie voorts Kamerstukken I 2010/11, 30 164, nr. J, blz. 3-4.

motieven terroristen handelen. Het onderscheidende element bij de vaststelling of sprake is van terrorisme, is het plegen van ernstig geweld of het dreigen daarmee.

Het is van groot belang een heldere werkdefinitie te hebben van het verschijnsel terrorisme, die algemeen wordt aanvaard en gebruikt door de verschillende partijen die bij contraterrorisme zijn betrokken. Een dergelijke definitie is vanuit politiek oogpunt van belang, omdat daarmee helder afgebakend kan worden met welk doel beleidsmaatregelen worden getroffen. Ook bepaalt het welke daden en daders uiteindelijk het stempel ‘terroristisch’ krijgen en welke niet. Een dergelijke afbakening is noodzakelijk vanwege mogelijke discussies over beleidsbeslissingen inzake uitsluitingsgronden voor verzekeringen, signaleringen, opname van personen in de CT Infobox of de inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. Terrorisme is een zeer ernstig fenomeen, omdat het beoogt de fundamenten van de rechtsstaat en de samenleving aan te tasten. Daarom mag de staat waar nodig terrorisme met de zwaarst mogelijke middelen bestrijden (mits daarvoor een wettelijke basis bestaat). Mede om redenen van proportionaliteit, legitimiteit, rechtsstatelijkheid, draagvlak en effectiviteit van CT-beleid moet echter worden voorkomen dat onder terrorisme ook andere, op zichzelf ernstig te nemen, verschijnselen als straatgeweld of ernstige ordeverstoringen worden begrepen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de werkdefinitie van terrorisme bewust bondig en in niet-juridische taal is geformuleerd voor gebruik in de praktijk door de overheidsorganisaties die bij terrorismebestrijding zijn betrokken. Daarnaast is zij bedoeld om de communicatie over terrorisme met de politiek en de samenleving te vergemakkelijken.

1.3 Reikwijdte en doelgroep

Voor een overkoepelende CT-strategie is het van belang de reikwijdte en doelgroep helder te definiëren. De Nederlandse overheid kiest er ten eerste voor om terrorismedreigingen op het eigen grondgebied het hoofd te bieden. Ten tweede wordt geïnvesteerd in het voorkomen of doen afnemen van de terroristische dreiging door het treffen van maatregelen die de eigen landsgrenzen overschrijden, om de kans op een terroristische aanslag in Nederland zo veel mogelijk te verkleinen. Ten derde wordt er aandacht geschonken aan dreigingen tegen Nederlanders en tegen de Nederlandse belangen in het buitenland. De reikwijdte van deze strategie richt zich in eerste instantie op deze drie aspecten. Daarnaast is de overheid op basis van artikel 90 van de Grondwet eraan gehouden de internationale rechtsorde te bevorderen. Zij spant zich daarom in om waar mogelijk ook elders in de wereld terrorisme te helpen tegengaan.

Wat deze strategie nadrukkelijk niet beoogt te zijn, is een hernieuwde ‘oorlog tegen het terrorisme’, een aanzet tot een strijd tegen specifieke religieuze minderheidsgroepen of een Nederlandse bijdrage aan de zogenoemde ‘clash of civilisations’. Het uitgangspunt van deze strategie is dat terroristische misdrijven dienen te worden voorkomen en bestreden, ongeacht de ideologische achtergrond waarmee zij worden gepleegd.

De Nederlandse overheid kan vanzelfsprekend niet garanderen dat zij elke terroristische aanslag kan voorkomen. Het primaire uitgangspunt bij terrorismebestrijding is dat de overheid te allen tijde proportioneel handelt, zich houdt aan wet- en regelgeving en alle rechtsstatelijke principes eerbiedigt. Zij zal daarbij steeds een afweging maken tussen alle in het geding zijnde belangen, zoals veiligheidsbelangen en economische, sociale en/of politieke belangen. Om een voorbeeld te noemen: in theorie zou het gebruik van alle potentieel gevaarlijke stoffen kunnen worden verboden om aanslagen met zelfgemaakte explosieven te voorkomen. Dit zou echter zulke grootschalige consequenties voor het bedrijfsleven (denk aan de industrie, detailhandel en landbouw) met zich meebrengen dat de Nederlandse overheid deze maatregel in het licht van de huidige dreiging niet proportioneel acht. Mede als gevolg van de Nederlandse inzet in EU-verband wordt derhalve ingezet op proportionele maatregelen voor de meest risicovolle precursoren voor zelfgemaakte explosieven.

Uit de definitie van terrorisme volgt de primaire doelgroep van het Nederlandse CT-beleid: personen of groepen die uit ideologische motieven ernstig geweld plegen⁶ dat gericht is op mensen, of daden die gericht zijn op het aanrichten van ernstige, maatschappijontwrichtende zaakschade. Heden ten dage wordt de doelgroep vooral gevormd door jihadisten. Zij vormen de meest actuele en de meest waarschijnlijke toekomstige terroristische dreiging tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland. De gezamenlijke inspanningen op het gebied van terrorismebestrijding zullen zich dan ook op deze groep concentreren. Uiteraard is niet uit te sluiten dat in de nabije toekomst een dergelijke dreiging ook vanuit een andere hoek kan komen. Andere vormen van ideologisch gemotiveerd extremisme⁷ dienen derhalve goed gemonitord te blijven. Zij zijn vooralsnog geen onderwerp van specifiek CT-beleid, wel van inspanningen om verdere radicalisering richting geweld tegen te gaan. Indien de inlichtingen- en veiligheidsdiensten daar de komende jaren aanleiding toe zien of als de

⁶ Dan wel dit voorbereiden of hiermee dreigen.

⁷ Zoals links-extremisme, rechts-extremisme, dierenrechtenextremisme, antiglobalisme of anarchisme.

maatschappelijke situatie daarom vraagt, zullen ook deze dreigingen in de volle omvang worden aangepakt.

2

Analyse van de dreiging

2.1 Inleiding

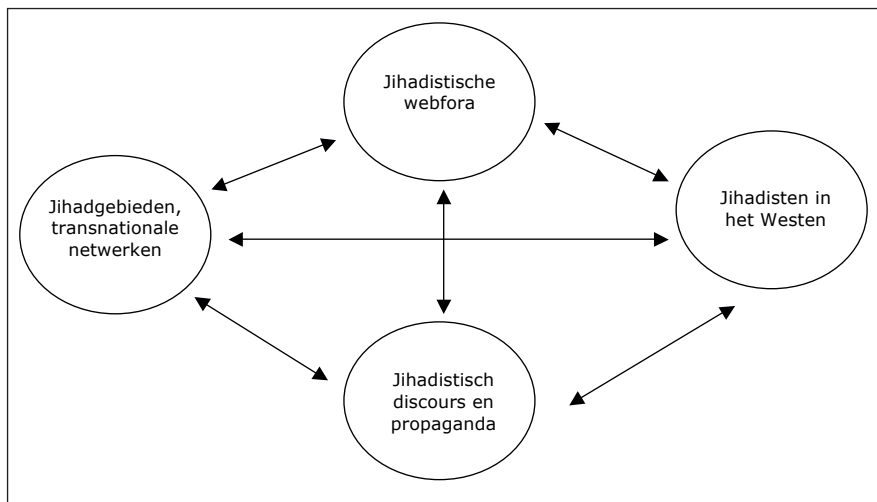
De huidige terroristische dreiging in Nederland komt voornamelijk uit jihadistische hoek. Deze dreiging komt vooral van internationale jihadistische groeperingen die Nederland zien als een legitiem doelwit vanwege de Nederlandse steun aan internationale gewapende missies in conflictgebieden (zoals Irak en Afghanistan) en de door sommigen als islambeledigend gepercipieerde uitingen in Nederland. Ook hebben verschillende conflicten, bijvoorbeeld in het Midden-Oosten, een uitstralingseffect naar bepaalde (Europese) landen. De perceptie van de rol die 'het Westen' speelt in deze conflicten, waar veelal moslims bij zijn betrokken, kan radicaliserende effecten hebben. Daarnaast gaat een toenemende dreiging uit van jihadisten die afkomstig zijn uit (of terugkeren van) terroristische strijdtoneelen en zich vervolgens verspreiden over andere gebieden, waaronder Nederland. Zogenoemde 'failed states' en 'failing states' kunnen hierbij als vrijplaatsen dienen voor bepaalde groeperingen, bijvoorbeeld voor het opzetten van trainingsfaciliteiten. De 'volatiliteit' van de dreiging vraagt om flexibel en doelgericht overheidsoptreden. Inlichtingen, beleid en uitvoering zullen dan ook optimaal op elkaar worden afgestemd.

2.2 Analyse

Zoals eerder aangegeven is de dreiging van de binnenlandse autonome jihadistische netwerken al geruime tijd laag. De Nederlandse 'homegrown' jihadisten richten zich voornamelijk op de jihadgang en op aansluiting bij transnationale jihadistische netwerken. Reisbewegingen van en naar jihadgebieden vormen een belangrijke indicator voor de dreiging. De transnationale jihadistische netwerken, die deels opereren in en vanuit jihadgebieden, vormen de belangrijkste 'exogene dreiging' tegen Nederland. Ook is sprake van dreiging tegen de Nederlandse belangen in het buitenland.

Internet vormt een belangrijke schakel in jihadistische communicatie. Daarnaast speelt internet een rol bij mobilisering, rekrutering, propaganda en agendavorming. Er is sprake van professionalisering van de jihadistische propaganda, die steeds duidelijker is gericht op een westers publiek. Zo wordt steeds meer jihadistische content op internet aangeboden in het Engels. Een andere opvallende trend is dat radicaal-islamitische stromingen steeds vaker openlijk afstand nemen van jihadisme en geweld. Waar radicale stromingen en groeperingen een aantal jaren geleden nog religieus gemotiveerd geweld gedoogden of rechtvaardigden, spreken zij zich daar nu openlijk tegen uit. Radicalisering richting geweld is steeds vaker een proces dat individueel of in kleine of diffuse groepen (bijvoorbeeld op internet) wordt doorgemaakt.

Schematisch kan de nationale en internationale terroristische dreiging als volgt worden weergegeven (zie schema hieronder):



Er zijn vier elementen die de terroristische dreiging tegen Nederland bepalen:

- jihadgebieden en transnationale jihadistische netwerken;
- jihadistische webfora;
- jihadistisch discours/propaganda;
- jihadisten het Westen.

Van belang is de sterke onderlinge samenhang tussen de vier elementen. Zo zijn de ontwikkelingen in de jihadgebieden en de activiteiten van de transnationale netwerken sterk van invloed op het discours (en de propaganda) op de jihadistische webfora en op de agenda van jihadisten in het Westen. Omgekeerd bepalen reisbewegingen van 'jihadgangers' vanuit het Westen in sterke mate de mogelijkheid tot het daadwerkelijk plegen van aanslagen van transnationale netwerken in het Westen, waarbij online propaganda en rekrutering een belangrijke rol spelen.

Het beeld dat dit schema schetst is dynamisch: de dreiging is allerminst constant. Zo ging de dreiging medio 2005 vooral uit van de rechterkant van het schema: er was sprake van jihadistische netwerken in Nederland en het Westen die werden gevoed door jihadistisch discours, met name op internet. De situatie in 2011 laat een dreiging zien die uitgaat van interactie tussen alle delen van het schema, met een nadruk op de exogene dreiging. Hierop wordt later dit hoofdstuk ingegaan.

Deze CT-strategie is erop gericht de onderlinge verbanden in het bovenstaande schema waar mogelijk te doorbreken door:

- het beperken van de slagkracht van jihadistische netwerken in jihadgebieden, de detectie van reisbewegingen naar het Westen en het tegengaan van interactie tussen transnationale en Nederlandse netwerken;
- een toenemend inzicht in de dynamiek van het jihadistisch internet, het vroegtijdig onderkennen van doelwitselecties op jihadistische websites, het tegengaan van de verspreiding van jihadistische propaganda en het beperken van het effect van het jihadistisch discours;
- het tegengaan van het opgaan van Nederlandse jihadisten in transnationale netwerken, vroegtijdige detectie van Nederlandse 'jihadgangers' en het tegengaan van radicalisering in Nederland.

Deze maatregelen komen in de volgende hoofdstukken aan bod binnen een pijlerstructuur die het fundament vormt voor de Nederlandse aanpak van terrorisme. In hoofdstuk 3 wordt deze pijlerstructuur nader uitgewerkt.

2.3 Ontwikkelingen in de dreiging tegen Nederland

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren laten zien dat de dreiging tegen Nederland allerm minst constant is geweest. Periodes van relatief hoge dreiging werden afgewisseld met periodes waarin Nederland zich minder bedreigd wist.

Medio 2005 kwam de dreiging tegen Nederland voornamelijk vanuit lokale, binnenlandse netwerken. De kans op een terroristische aanslag werd op dat moment reëel geacht. Deze binnenlandse dreiging nam in jaren daarna af. Gebrek aan leiderschap en cohesie binnen de lokale Nederlandse terroristische netwerken en gericht overheidsbeleid waren hier debet aan. Duidelijk werd dat deze tendens doorzette en van langere duur zou zijn, terwijl voorstelbare dreigingen zich niet bleken te concretiseren. Dit leidde ertoe dat in maart 2007, toen de binnenlandse netwerken in kaart waren gebracht en waar nodig tegen de dreiging was opgetreden, de NCTb oordeelde dat de kans op een terroristische aanslag op dat moment betrekkelijk gering werd geacht.

Vanaf maart 2008 ging een aanzienlijke dreiging uit van netwerken in het buitenland, met name uit de regio Afghanistan-Pakistan. De Nederlandse militaire presentie in Afghanistan werkte daarbij risicoverhogend, evenals de harde toon van het islamdebat in Nederland. De vertoning van de film *Fitna* zorgde ervoor dat Nederland voor langere tijd als 'islamvijandig' op het netvlies kwam te staan van jihadisten. Ons land werd in jihadistische kringen aangewezen als een van de voorkeursdoelwitten. Geleidelijk nam de waarschijnlijkheid van een aanslag wel af onder invloed van de ontwikkelingen in de regio Afghanistan-Pakistan, een stagnatie van de binnenlandse radicalisering en een groeiende weerstand binnen de Nederlandse moslimgemeenschap tegen geweld.

Begin 2011 zijn er geen aanwijzingen dat Nederland een specifiek mikpunt is van internationale jihadisten. Daarentegen lijkt de kans op een aanslag op Nederlandse belangen in het buitenland niet evenredig te zijn afgenomen met de binnenlandse ontwikkeling. Ons land wordt in jihadistische kringen nog steeds gerekend tot een van de legitieme doelwitten, met name vanwege de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan en de als beledigend ervaren uitingen tegen de profeet en de islam in Nederland. Overigens geldt het relatief lage dreigingsbeeld in Nederland niet voor de ons omringende landen. Arrestaties, reisbewegingen naar jihadistische strijdgebieden en vele dreigfilmpjes gaven daar een minder geruststellend beeld te zien.

De hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen niet los worden gezien van het Nederlandse CT-beleid zoals dat zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, met als doel radicaliseringsprocessen in een vroegtijdig stadium te onderkennen. Ook is een stevig fundament gelegd voor een effectieve contrastrategie, in de vorm van wetgeving, structuren, samenwerkingsverbanden en werkwijzen.

Ondank de positieve ontwikkelingen moet er nog steeds rekening mee worden gehouden dat op enig moment in Nederland of tegen de Nederlandse belangen in het buitenland een aanslag kan plaatsvinden. Zo onderstreept de ontwikkeling op het gebied van ongewenste reisbewegingen de noodzaak om internationaal goed te blijven samenwerken en ook de nationale informatievoorziening op orde te houden. Daarnaast is Nederland natuurlijk kwetsbaar als 'mainport' voor opslag en doorvoer en daarmee een mogelijk doelwit voor maatschappijontwrichtende aanslagen.

Een zekere relativering is echter ook van belang. Zowel dreigingsbeelden als de toegenomen aandacht door deskundigen kunnen bijdragen aan de zogenoemde 'reproductie van dreiging'. Alles wat aanacht krijgt, groeit. Dit kan tot een overreactie, tunnelvisie of zelfs tot 'self-fulfilling prophecies'

leiden. Het verschijnsel kan verschillende oorzaken hebben. Dit noodzaakt tot een continu kritische blik van iedereen die is betrokken bij terrorismebestrijding.

Tot slot moet rekening worden gehouden met twee maatschappelijke trends die zich de afgelopen tijd manifesteerden en naar verwachting de komende jaren zullen doorzetten. Ten eerste is sprake van toenemende polarisatie in de Nederlandse samenleving. Het politieke en maatschappelijke debat wordt in scherpe bewoordingen gevoerd, waarbij nuances soms onvoldoende uit de verf komen. Vanuit het oogpunt van terrorisme is deze ontwikkeling relevant omdat een groeiende polarisatie kan leiden tot een toenemend gevoel van afwijzing of krenking bij sommige groepen mensen, wat weer een voedingsbodemp kan zijn voor radicalisering. Dat radicalisering een voorstadium voor terrorisme kan zijn, behoeft hier geen betoog. Vanuit CT-oogpunt is het dus van belang een maatschappelijke kloof zo veel mogelijk te beperken. Een tweede maatschappelijke trend hangt hiermee samen en betreft de opkomst van niet-religieus gemotiveerde extremistische groeperingen. Er is in Nederland (en in Europa) sprake van een steeds groter aantal, zich steeds explicieter uitende niet-religieus gemotiveerde extremistische groeperingen. Het betreft hier vooral rechts-extremisten, links-extremisten, dierenrechtenextremisten en anti- of andersglobalisten. Deze groeperingen hebben gemeen dat zij zich tot op heden weliswaar expliciet, onverdraagzaam en soms zelfs gewelddadig gedragen, maar dat van terroristische daden – volgens de gehanteerde definitie – tot op heden geen sprake is geweest. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. De grens tussen incidentele gewelddaden en terrorisme is immers smal. Vanuit het oogpunt van contraterrorisme is het van belang deze groeperingen en de onderliggende ideologieën goed te blijven monitoren.

2.4 Internationale ontwikkelingen

Er zijn vele internationale ontwikkelingen die het Nederlandse CT-beleid beïnvloeden. De belangrijkste zijn de gevolgen van mondialisering, de ontwikkelingen in uiteenlopende regio's in de wereld en de dreiging tegen Nederlandse bondgenoten en partners. Onderstaand wordt hierop nader ingegaan.

Mondialisering

Mondialisering heeft vele gezichten: positief waar het leidt tot intensievere internationale handels- en welvaartsvorming, negatief waar het leidt tot gevoelens van ontwrichting en toename van veiligheidsrisico's. Deze laatste risico's hebben op diverse wijzen betekenis voor het CT-beleid. Veel ontwikkelingslanden hebben de afgelopen decennia een enorme bevol-

kingstoename gekend. De demografische opbouw van deze landen verschilt sterk van die in het Westen. Door een gebrekkige of eenzijdige economische ontwikkeling zijn veel landen er niet of nauwelijks in geslaagd voor jongeren kansen te scheppen op de arbeidsmarkt. Ook slaagden veel van deze staten er niet in om basisvoorzieningen als medische zorg en woonruimte op peil te houden, laat staan te verbeteren. Soms simpelweg omdat de bevolkingsgroei de welvaartsgroei oversteeg, soms omdat de toegenomen welvaart slechts een klein deel van de bevolking ten goede kwam. De economische, sociale en culturele rechten zijn in deze landen dus allerm minst verzekerd. Momenteel is ongeveer 40% van de bevolking in ontwikkelingslanden jonger dan 15 jaar. In het Westen is dit minder dan 20%. Tot slot laat de mensenrechtensituatie in veel delen van de wereld te wensen over. Het verbeteren van deze situatie zou van grote invloed zijn op de terroristische dreiging op lange termijn die veel landen ervaren.

Hoewel een deel van de jongeren in niet-westerse (en vooral Arabische) landen afwijzend staat tegenover het westerse politieke en economische model, tonen recente (migratie)cijfers aan dat een groot deel in het Westen wil komen studeren en werken. Deze migratietendens kan veiligheidsrisico's met zich meebrengen. De Nederlandse overheid zal de aankomende jaren extra aandacht besteden aan deze veiligheidsrisico's.

Een andere opvallende trend is de rol van religie in de samenleving. Met name in de laatste twee decennia is sprake van een versterking van religieuze beleving en uitingen hiervan op individueel niveau. Deze trend is internationaal zichtbaar. De versterking van de individuele religieuze identiteit en de toename van zichtbare religieuze uitingen in het publieke domein zijn enkele van de factoren die een rol kunnen spelen bij de polarisatie in de samenleving. Deze polarisatie kan radicalisering tot gevolg hebben. De Nederlandse overheid houdt hier rekening mee door in haar binnen- en buitenlandse beleid de meervoudige identiteit van individuen, bevolkingsgroepen en landen te benadrukken.

Ook proliferatie van (de kennis van) massavernietigingswapens is een negatief gevolg van mondialisering. Hoewel de obstakels voor terroristische organisaties om deze wapens in bezit te krijgen of te ontwikkelen groot zijn, moet het risico van de inzet van dergelijke wapens niet worden onderschat. Diverse staten voorzien niet-statelijke actoren en groepen die voorkomen op de lijsten van terroristische organisaties van conventionele wapens. Het valt niet uit te sluiten dat niet-conventionele wapens, of de kennis om deze te maken, op enig moment ook aan terroristische groeperingen wordt verschaft. Technologische ontwikkelingen bieden hierbij zowel kansen als bedreigingen.

Met de mondialisering zijn ook de mogelijkheden voor terroristen toegenomen om internationaal te opereren. Niet alleen is het eenvoudiger, sneller en goedkoper geworden om te reizen, ook is grensoverschrijdende samenwerking tussen (netwerken van) terroristen eenvoudiger geworden. Te denken valt aan het gebruik van internet en het internationale betalingsverkeer voor terroristische doeleinden. Landen over de gehele wereld hebben ingezien dat alleen gezamenlijk grensoverschrijdend optreden effectief kan zijn. Daarom hebben zij instrumenten ontwikkeld als de sanctielijsten, uitwisseling van bancaire gegevens in het kader van SWIFT of de uitwisseling van PNR-gegevens. Het is zaak dat staten hiermee het handelingperspectief krijgen én behouden om effectief op te treden tegen dreigingen die voor een belangrijk deel een internationaal karakter hebben. Uit dergelijke instrumenten vloeit vaak een informatieplicht voort, zowel voor publieke als voor private partijen. Het is belangrijk dat deze verplichtingen de private en publieke sector handelingsperspectief geven om bijvoorbeeld witwassen tegen te gaan. Maar ook internationale verplichtingen op het terrein van mensenrechten - vooral in de sfeer van databescherming en privacy – dienen te worden nageleefd. Nederland zal zich daarom blijven inspannen voor een juiste balans tussen het nakomen van informatieverplichtingen enerzijds en handhaving van mensenrechtenstandaarden anderzijds.

Het is niet vanzelfsprekend dat de hierboven geschetste ontwikkeling van statelijke samenwerking zich structureel door zal zetten. Er zijn indicaties dat sommige statelijke actoren (veelal niet onze primaire partners) op de middellange en lange termijn minder gericht zullen zijn op samenwerking en meer op competitie. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de economische crisis, de schaarser wordende (beschikbaarheid van) grondstoffen of de klimaatverandering. Verder zijn er ontwikkelingen die duiden op een toenemende uitholling van de macht van de staat, uitmondend in fragiele staten of zelfs staten die hebben opgehouden te functioneren. Vermindering van de onderlinge competitie tussen staten, assistentie aan fragiele staten en opbouw van 'failed states' kan alleen effectief zijn middels een multilateraal antwoord op structureel niveau. Dit geldt ook voor terrorisme door, in, of vanuit deze staten. Nederland zet daarom op dit terrein in op actief optreden in EU-, VN- en NAVO-verband.

Mondialisering leidt bij sommigen tot een toenemend gevoel van vervreemding en isolement. De wereld wordt 'kleiner', wat kan leiden tot een gevoel dat bestaande zekerheden komen te vervallen. Het verschilt per persoon hoe hiermee wordt omgegaan. In sommige gevallen kan dit leiden tot een dusdanig gevoel van isolatie en bedreiging dat deze personen zelf een dreiging gaan vormen. Als dit gekoppeld wordt aan een fascinatie voor

geweld, wapens en - al dan niet virtuele - gewelddadige games kan dit vervreemdingsproces uitmonden in geweld. Een extreme ideologie kan dergelijke individuen zingeving bieden, maar kan ook helpen om de drempel tot het gebruik van geweld te verlagen. Geweld afkomstig van zogeheten geradicaliseerde eenlingen komt steeds vaker voor, zowel in binnen- als buitenland. Het kabinet zal maatregelen treffen om deze vorm van dreiging vroegtijdig te onderkennen en te neutraliseren.

Een ontwikkeling die de laatste decennia hoog op de mondiale agenda staat, is klimaatverandering en daarmee gepaard gaande verschijnselen als een dreigende energie- en grondstoffenschaarste en een gebrek aan voedsel, drinkwater en schone lucht. Dit kan in de toekomst gevolgen hebben voor CT-beleid. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot verdere verpaupering en bepaalde groepen vatbaar maken voor radicalisering. Daarbij kunnen internationale spanningen toenemen. Inter- en intrastatelijke conflicten rond grondstoffen, drinkwater en voedselbronnen zijn zeer wel denkbaar en doen zich in de praktijk al voor in Afrika en het Midden-Oosten. Zij kunnen een aanvullende voedingsbodem vormen voor gewelddadig extremisme. Voorts hebben antiglobalisten in het verleden al geweld gebruikt om hun boodschap kracht bij te zetten. Het is denkbaar dat dit geweld ernstiger vormen gaat aannemen als groepen doorradicaliseren.

Dreiging tegen Nederlandse bondgenoten en partners

Al Qa'ida richt zich nog steeds op de grotere EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië. Daarnaast kondigde het in 2008 een campagne aan gericht tegen Denemarken en Nederland wegens het vermeende beledigen van de profeet Mohammed. Ook de deelname aan de ISAF-operatie, in de vorm van een trainingsmissie voor Afghaanse politieagenten, kan een motief vormen. Door de nauwe politieke, militaire, economische en handelsbetrekkingen behoeft de samenwerking met overzeese bondgenoten en partners permanente aandacht. Bij het Nederlands CT-beleid dient rekening te worden gehouden met het feit dat Nederland deel uitmaakt van steeds intensievere en complexere samenwerkingsvormen, waarbij dreiging tegen een Nederlandse partner of bondgenoot duidelijke gevolgen kan hebben voor de Nederlandse nationale veiligheid. Daarnaast is het een gegeven dat het Nederlandse CT-beleid voor een groot deel wordt bepaald door internationale instellingen als de EU of de VN. Nederland voert, net als andere lidstaten van deze multilaterale organisaties, in toenemende mate beleid uit dat op internationaal niveau wordt vastgesteld. Dreiging tegen een of meerdere van onze internationale partners zal daarmee ook consequenties hebben voor Nederlandse CT-maatregelen.

Tot slot zijn de activiteiten van niet-jihadistische internationale terroristische groeperingen van belang. Ook zij vormen een belangrijk onderdeel van de internationale dreiging. Te denken valt aan activiteiten als rekrutering en fondsenwerving⁸. Deze organisaties vormen weliswaar niet direct een bedreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid en Nederlandse belangen in het buitenland, wel bedreigen zij de nationale veiligheid van belangrijke buitenlandse partners.

Regio's

Terrorisme is een wereldwijd verschijnsel. Dat betekent echter niet dat alle uitingen van terrorisme voor Nederland even relevant of bedreigend zijn. Het ligt voor de hand dat de situatie in sommige regio's of landen voor Nederland van groter belang kan zijn dan in andere. Aan de keuze voor deze regio's of landen liggen vier criteria ten grondslag. Deze criteria zijn:

- de Nederlandse belangen en aanwezigheid in bepaalde landen;
- het dreigingsbeeld in bepaalde landen en de mogelijke uitstraling naar Nederland;
- de migratie en het personenverkeer tussen Nederland en andere landen;
- de aanwezige kennis en ervaring in deze regio's/landen op het gebied van radicaliseringsprocessen en terrorisme.

Ontwikkelingen in de volgende regio's zijn voor Nederland in het bijzonder van belang.

1. Zuid-Azië: Afghanistan en Pakistan

Grote delen van Afghanistan en het grensgebied tussen Afghanistan en Pakistan beïnvloeden al jaren wereldwijd de terroristische dreiging. In deze gebieden opereren jihadistische groepen die een voortdurende dreiging vormen voor de westerse wereld en daarmee voor Nederland. In het recente verleden werd Nederland meerdere malen door kern-Al Qa'ida, dat opereert vanuit het Afghaans-Pakistaanse grensgebied, genoemd als voorkeursdoelwit. Het is niet waarschijnlijk dat de veiligheidssituatie in de beide landen op korte termijn zozeer zal verbeteren dat de Afghaanse en Pakistaanse overheid in staat zullen zijn hun gezag effectief uit te oefenen over belangrijke delen van hun grondgebied, waar dit nu niet het geval is. De verwachting is dat zolang de International Security Assistance Force (ISAF) actief blijft in Afghanistan, het Westen en de aan ISAF deelnemende landen de aandacht van de jihadisten zullen behouden.

⁸ Bijvoorbeeld door organisaties als LTTE, ETA, IRA en PKK.

2. Hoorn van Afrika en Arabisch schiereiland: Somalië, Kenia, Jemen
Sinds 1991 ontbreekt in Somalië een effectieve regering. Geweld tussen krijgsheren en clans heeft tot ontwrichting van de maatschappij geleid, wat het land de laatste jaren in toenemende mate kwetsbaar heeft gemaakt als aandachts- en strijdgebied voor jihadistische groeperingen. De van oorsprong nationalistische Somalische groepering Al Shabaab wordt tegenwoordig gezien als het zuidelijke jihadistische front voor Al Qa'ida. Vooralnog richt deze beweging zich voornamelijk op Somalië maar een uitbreiding van haar activiteiten naar de buurlanden, in het bijzonder Kenia, is niet ondenkbaar. Dit hangt mede af van de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in Kenia. In juli 2010 werd Kampala (Oeganda) getroffen door een aanslag van Al Shabaab. Daarbij vielen 74 doden en 70 gewonden. Voor Jemen geldt dat het staatsgezag steeds verder onder druk is komen te staan door een complex aan oorzaken. Semipermanent geweld als gevolg van zwak bestuur, stamtwisten en afscheidingsbewegingen heeft een omgeving doen ontstaan waarin aan Al Qa'ida gelieerde bewegingen speelruimte krijgen. Een voorbeeld hiervan is Al Qa'ida op het Arabische Schiereiland (AQAS). AQAS is begin 2009 voortgekomen uit een bundeling van krachten van jihadistische netwerken in Jemen en Saoedi-Arabië. Het profiteert van het ontbreken van een effectief centraal gezag in Jemen. AQAS is primair gericht op de strijd tegen de regimes in Jemen en Saoedi-Arabië. In haar propaganda uit de groepering ook dreigementen die gericht zijn tegen westerse landen, de VS in het bijzonder. Dat het niet bij dreigementen blijft, blijkt uit de mislukte aanslag op 25 december 2009 op de vlucht van Schiphol naar Detroit en de verzending van twee postpakketten met explosieven met vrachtvliegtuigen naar Chicago in oktober 2010.

In diverse westerse landen, maar ook elders, is inmiddels gebleken dat zich ondersteuningsnetwerken hebben gevormd, die onder meer actief zijn in het rekruteren van jihadisten voor opleiding en strijd in Somalië en Jemen. Er dient rekening te worden gehouden met aanslagen in de betreffende buurlanden of in het Westen door individuen die in Jemen of Somalië zijn opgeleid door jihadistische groeperingen. Ook voor Nederland blijft dit de komende jaren een reële bedreiging, bijvoorbeeld doordat Nederlandse jongeren terugkeren van een trainingskamp of jihadistisch strijdgebied.

Tot slot is er mogelijk een verband tussen piraterij en terroristische activiteiten in de regio. Het is niet ondenkbaar dat extremistische groeperingen hun gewapende strijd en terroristische activiteiten mede financieren door middel van piraterij. Het voorkomen en tegengaan van piraterij is een belangrijke prioriteit voor Nederland en andere landen binnen de internationale gemeenschap.

3. Maghreb en Sahel

Algerije, Marokko en Tunesië hebben regelmatig te maken (gehad) met jihadistisch terroristisch geweld. Een gestructureerde bestrijding heeft in deze landen geleid tot een vermindering van het terroristisch geweld. Bijkomend gevolg is wel dat jihadistische groeperingen, zoals Al Qa'ida in de Islamitische Maghreb (AQIM), zich meer zijn gaan richten op landen van de Sahel, met Mauritanië en Mali als meest getroffen landen en in de toekomst mogelijk ook Niger en Nigeria. In deze landen lijkt ook sprake van een toenemende verwevenheid van terrorisme en criminaliteit, zoals de smokkel van wapens en mensen. Daarnaast vinden ontvoeringen van westerlingen plaats, zowel voor losgeld als vanwege de mogelijkheid om politieke eisen te stellen. Gezien de nauwe Nederlandse betrekkingen met deze landen zijn deze ontwikkelingen zorgelijk. Nederlanders kunnen slachtoffer worden van ontvoeringen of aanslagen. Een laatste relevant gegeven is het bestaan van transnationale netwerken tussen de Maghreb en migranten uit deze regio in Nederland. Vanzelfsprekend biedt dit vele kansen (zoals de uitwisseling van personen, ideeën en goederen), maar het is ook van belang de mogelijke dreigingen die hiermee gepaard gaan goed te blijven monitoren.

4. Turkije en Indonesië

Naast aandacht voor de ontwikkelingen in bovengenoemde regio's is er bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen in Turkije en Indonesië. Beide landen hebben ruime ervaring met binnenlandse radicaliseringsprocessen en terroristische dreigingen. Aanvullend op de historische banden die Nederland met beide landen onderhoudt, kunnen deze ervaringen van grote toegevoegde waarde zijn voor het Nederlandse CT-beleid. Daarnaast zijn beide landen te kwalificeren als landen waar een potentiële dreiging vandaan komt voor de Nederlandse belangen ter plaatse. Zo viel in juli 2009 nog een aantal Nederlandse slachtoffers bij een bomaanslag op een hotel in Jakarta.

Tijdens het verschijnen van deze strategie bevond het Midden-Oosten zich in een periode van grote turbulentie, waarvan de uitkomsten in hoge mate onvoorspelbaar waren. De Nederlandse overheid heeft zich vanaf het begin ingespannen de relevantie van deze ontwikkelingen in het Midden-Oosten vanuit CT-perspectief te monitoren. Afhankelijk van de verdere ontwikkelingen in deze regio zullen de instrumenten die in deze strategie worden beschreven meer of minder specifiek op bepaalde landen of regio's worden ingezet.

3

Uitgangspunten en prioritaire thema's

3.1 De brede benadering

Preventief en repressief beleid

Niemand wordt als terrorist geboren. Voordat iemand besluit het eigen leven en dat van anderen in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek of religieus doel na te jagen, ondergaat hij een radicaliseringsproces. Dit inzicht ligt ten grondslag aan de zogeheten 'brede benadering' in het Nederlandse contraterrorismebeleid.⁹ Het streven is daarbij gericht op het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij terroristisch geweld gaan plegen. Voor degenen die de stap naar geweldpleging reeds gezet hebben of op het punt staan dit te doen, zijn andersoortige ingrepen vereist van meer repressieve aard. Dat terroristische groepen radicaliseringsprocessen stimuleren en benutten om nieuwe aanwas te krijgen en dat overheidsoptreden tegen terroristen op zijn beurt ook weer invloed kan hebben op radicalisering, laat zien dat een sterke inhoudelijke samenhang bestaat tussen beide domeinen van het contraterrorismebeleid. Een samenhangende aanpak is dus vereist.

De brede benadering wordt inmiddels ruim tien jaar als richtsnoer voor het Nederlandse contraterrorismebeleid gebruikt en heeft ook internationaal school gemaakt (vooral in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Europese Unie en de Verenigde Staten¹⁰). In internationaal verband wordt in toenemende mate erkend dat een sterke samenhang bestaat tussen vroegtijdige preventie en de afname van de terroristische dreiging op langere termijn. De brede benadering zal de komende jaren in Nederland worden gecontinueerd.

De Nederlandse brede benadering kent aanzienlijke overeenkomsten met de visie op terrorismebestrijding zoals die is neergelegd in de VN-strategie tegen terrorisme (2006) en de EU-strategie tegen terrorisme (2005). Ook spant men zich binnen Europa in voor het tegengaan van radicalisering en rekrutering, waarbij wordt gestreefd naar het indammen van de beide fenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium. Nederland treedt hierbij op als een van de landen die het voortouw nemen bij de ontwikkeling en uitwisseling van wetenschappelijke kennis en praktijkervaring bij de bestrijding van radicalisering en rekrutering.

⁹ De grondslag voor de brede benadering in het Nederlandse contraterrorismebeleid is al aan het eind van het vorige millennium gelegd door de AIVD (destijds de Binnenlandse Veiligheidsdienst, BVD).

¹⁰ *Rewriting the Narrative. An Integrated Strategy for Counterradicalization*. The Washington Institute for Near East Policy. Task Force on confronting the Ideology of radical Extremism. March 2009.

Vijf pijlers

De strategische uitwerking van de brede benadering in Nederland kent vijf pijlers. Deze vijf pijlers dekken gezamenlijk de gehele keten van terrorismebestrijding, van het verwerven van inlichtingen tot aan het vervolgen van de daders van terroristische aanslagen.

Verwerven: verzamelen van informatie/inlichtingen en het maken van dreigingsanalyses.

Voorkomen: vroegtijdig interveniëren, zodat voorkomen kan worden dat personen terroristische ideeën krijgen of terroristische misdrijven begaan.

Verdedigen: beschermen van de Nederlandse samenleving tegen concrete terroristische dreigingen.

Voorbereiden: optimaal voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag.

Vervolgen: opsporen, vervolgen en berechten van personen die verdacht worden van (de voorbereiding van) terroristische daden.

Deze vijf pijlers vormen gezamenlijk de brede benadering: voor een effectieve bestrijding van terrorisme dienen radicaliseringprocessen zo vroeg mogelijk te worden onderkend, moet zo vroeg mogelijk binnen de grenzen van de wet worden ingegrepen, dient de samenleving optimaal te worden beschermd, moeten maatregelen worden getroffen die de gevolgen van een mogelijke aanslag zo veel mogelijk beperken en moeten terroristen worden opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Op die manier is een integrale aanpak van terrorisme geborgd en worden de repressieve en de preventieve kant van de aanpak met elkaar verbonden. In de hoofdstukken 4 t/m 8 komen de 5 pijlers één voor één aan bod en wordt voor elk thema (voor zover van toepassing) uitgewerkt wat de komende jaren de relevante beleidsacties zijn. Op die manier ontstaat een samenhangende aanpak van beleidsinitiatieven.

In zijn contraterrorismestrategie gaat Nederland ervan uit dat voorkomen beter is dan genezen en dat bij interveniëren in een in zo vroeg mogelijk stadium de grootste kans op succes bestaat. Dit betekent dat de Nederlandse overheid bij haar inspanningen aandacht besteedt aan vroegtijdige interventie op basis van inlichtingen en aan het tegengaan van (het proces van) radicalisering. Binnen de pijlers in deze strategie ligt het zwaartepunt dan ook bij het voorkomen van terrorisme. Aanname daarbij is dat minder inzet nodig is binnen de andere pijlers naarmate de preventieve maatregelen

len succesvoller zijn.

Zoals eerder gezegd beperkt de brede benadering zich niet uitsluitend tot gewelddadig extremisme van islamitische aard. Ook andere vormen van extremisme, bijvoorbeeld rechts-extremisme en dierenrechtenextremisme, worden gemonitord. Daarmee wordt onderstreept dat de brede benadering niet alleen betrekking heeft op de radicale islam, maar zich ook richt op andersoortige ideologieën die risico's in zich dragen van doorradicalisering in de richting van gewelddadig extremisme of uiteindelijk terrorisme.¹¹

Ondanks de inspanningen van de overheid om het risico op aanslagen zo veel mogelijk te beperken, vallen deze nooit geheel te voorkomen. Bovendien moeten de bestrijding van terrorisme en het voorkomen van aanslagen worden afgewogen tegen andere belangen. Zo geldt bijvoorbeeld dat de Nederlandse overheid bij de bescherming van mensen en objecten onder meer uitgaat van het beginsel van het maximaliseren van bescherming, in combinatie met een minimale aantasting van mensenrechten, waaronder de privacy binnen de kaders van de democratische rechtsstaat.

Verbinding internationaal, nationaal en lokaal

De brede benadering komt terug in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), dat sinds mei 2005 elk kwartaal verschijnt.¹² Dit dreigingsbeeld wordt opgebouwd en vastgesteld op basis van een beoordeling van recente ontwikkelingen met betrekking tot radicalisering en terrorisme in binnen- en buitenland. Daarbij worden het internationale, nationale en lokale niveau met elkaar verbonden. Deze verbinding vormt ook de basis voor de uit het DTN voortvloeiende beleidsmaatregelen. Onder regie van de NCTb wordt samengewerkt tussen internationale, nationale en lokale partners, waarbij beleidsmaatregelen worden getroffen binnen alle vijf de pijlers van de brede benadering. Naast een toenemende verbinding tussen het internationale, nationale en lokale niveau is een groei te zien van de invloed die buitenlandse ontwikkelingen hebben op Nederland, zo werd al

¹¹ De toepasbaarheid van de brede benadering op alle radicale stromingen kreeg ook vorm in de publiekscampagne 'Nederland tegen Terrorisme' van de NCTb, waar in een van de spotjes ook het dierenrechtenextremisme werd aangestipt. Op kritische vragen hierover van de Partij voor de Dieren antwoordden de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat deze boodschap gezien moet worden in het licht van de brede benadering in het Nederlandse terrorismebeleid. TK 31 200 VI, nr. 10: brief, d.d. 28 november 2007.

¹² Zie voor het doel en de wijze van totstandkoming van het DTN: P.H.A.M. Abels, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Nut en noodzaak van een 'all-source threat assessment' bij terrorismebestrijding, in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), Terrorism. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding (Deventer 2008) pp. 535-544.

duidelijk. De invloed van buitenlandse dreigingsontwikkelingen op de Nederlandse context maar ook de gevolgen van internationale besluitvorming (bijvoorbeeld in EU-, VN- of NAVO-verband) zijn de afgelopen jaren zienderogen toegenomen. Dit noopt tot intensieve internationale samenwerking op CT-gebied.

3.2 Mensenrechten als randvoorwaarde

De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat de bestrijding van terrorisme altijd dient te geschieden binnen de kaders van de rechtsstaat en met respect voor de fundamentele vrijheden van burgers.

Het leven in een rechtsstaat verplicht de overheid fundamentele vrijheden van burgers te eerbiedigen en te beschermen. Juist om die reden, bijvoorbeeld in verband met de bedreigingen waarvoor we staan, bestaat de noodzaak om een constant evenwicht te zoeken tussen vrijheden en veiligheid. Dit dient ter eerbiediging van onze fundamentele vrijheden. Het gaat bij veiligheid en vrijheid niet om tegenpolen. Het uitgangspunt is veel eerder: vrijheid én veiligheid. Daaruit volgt dat je alleen in vrijheid in een samenleving kunt leven als de overheid zich inspant voor de veiligheid van de burger.

Respect voor mensenrechten als centrale randvoorwaarde bij CT-beleid betekent dat de overheid bij elke CT-beleidsmaatregel expliciet rekening houdt met de gevolgen van dergelijke maatregelen voor de fundamentele vrijheden. Er moet een balans zijn tussen het respecteren van de persoonlijke levenssfeer en het belang van gegevensvergaring in het kader van het tegengaan van terroristische misdrijven. Deze balans is essentieel om het draagvlak voor CT-maatregelen in de samenleving te blijven waarborgen. Dat voor de bestrijding van terrorisme gegevens en informatie van groot belang zijn spreekt voor zich. Gezocht moet worden naar een evenwicht. Door de grote dreiging die van terroristische misdrijven uitgaat, kan dit evenwicht op een ander punt liggen dan bij de bestrijding van minder gewelddadige misdrijven.¹³ Relevant is dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geringe inbreuken op in het bijzonder de artikelen 5, 6 en 8 EVRM toelaat, mits daar compenserende waarborgen tegenover staan. Ook een mogelijke schending van artikel 3 EVRM dient te allen tijde in besluitvorming te worden meegenomen.

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, blz. 3, 8 en Kamerstukken I 2006/07, 30 164, nr. D, blz. 3-4.

Het inzetten op respect voor mensenrechten kent meerdere aspecten.

In de eerste plaats zijn persoonlijke gegevens en informatie voor een effectief contraterorismebeleid van groot belang. Het verzamelen, registeren, beschikbaar stellen, uitwisselen en gebruiken van persoonlijke gegevens raakt echter ook de privacy van de betrokkenen. Transparantie en zorgvuldigheid zijn bij de omgang met deze gegevens dan ook belangrijk. De overheid is telkens op zoek naar de juiste balans tussen privacybescherming enerzijds en nut en noodzaak van gegevensverzameling en –uitwisseling anderzijds. Het gebruiken van persoonlijke gegevens als operationeel instrument dient dus altijd goed te worden afgewogen.

In de tweede plaats kan het bevorderen van respect voor de mensenrechten in internationaal verband op de lange termijn een positieve bijdrage leveren aan het voorkomen van gewelddadig extremisme en (uiteindelijk) terrorisme. Eén van de factoren die kan bijdragen aan de aantrekkingskracht en de aanwas van extremistische groeperingen of terroristische organisaties in veel landen is immers het ontbreken van rechtsstatelijkheid van de overheid en haar optreden. Bevordering van de democratie en politieke vrijheid wordt gezien als een bijdrage aan de vermindering van de aantrekkingskracht van extremistische bewegingen. Meer politieke, sociale of religieuze vrijheden kunnen leiden tot een afnemend gevoel van relatieve deprivatie of achterstelling, wat uiteindelijk weer effect heeft op de bereidheid tot terroristisch geweld. Voor het effectief bestrijden van terrorisme op de lange termijn is het verbeteren van de mensenrechtensituatie in bepaalde landen daarom van belang.

In de derde plaats dient te worden opgemerkt dat privacy door de snelle maatschappelijke ontwikkelingen inmiddels een dynamisch en relatief fenomeen is. Veel privacy is ‘zoekgeraakt’ door de opkomst van internet en andere technologische ontwikkelingen. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen veel persoonlijke gegevens beschikbaar zijn voor de overheid, maar ook voor de private sector en voor particulieren. De kwetsbaarheden die dit met zich meebrengt vanuit terroristisch oogpunt worden door de overheid nauwlettend gevolgd en waar van toepassing beleidsmatig opgepakt.

3.3 Prioritaire thema's

In hoofdstuk 2 is een aantal ontwikkelingen in de nationale en internationale terroristische dreiging beschreven. Deze ontwikkelingen zijn in sterke mate bepalend geweest voor de beleidsmaatregelen die tot op heden zijn getroffen. Daarnaast bepalen zij de strategische keuzes voor de nabije en iets verder gelegen toekomst. Uitgangspunt van deze strategie is dat het

nationale en internationale dreigingsbeeld bepalend is voor de beleidsmaatregelen die worden getroffen.

Twee kenmerkende elementen van de dreiging waarmee Nederland zich de afgelopen jaren geconfronteerd heeft gezien, zijn de toenemende onvoorspelbaarheid en de groeiende veranderlijkheid van de dreiging. Het wordt steeds moeilijker te voorspellen uit welke hoek de terroristische dreiging zal komen en zodra deze is geconstateerd, kan de dreiging snel een andere vorm aannemen. Eerder is al beschreven dat de dreiging in toenemende mate afkomstig is uit het buitenland. Hierdoor neemt de verwevenheid van de internationale en de lokale dimensie toe: ontwikkelingen die zich voordoen in de internationale dreigingscontext hebben relatief snel gevolgen voor de binnenlandse veiligheidssituatie. In combinatie met de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen in de dreiging leidt dit tot een inhoudelijke focus op een aantal strategische thema's dat komende jaren expliciet aandacht behoeft. Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, is het thema mensenrechten hierbij de centrale randvoorwaarde waaraan bij iedere beleidsmaatregel moet worden voldaan.

De strategische prioriteiten voor de periode 2011-2015 zijn de volgende:

1. Jihadistische strijdgebieden
2. Jihadistisch discours/propaganda
3. Migratie en reisbewegingen
4. Technologie en innovatie
5. Internet
6. CBRN/E
7. Geradicaliseerde eenlingen
8. Security awareness en performance

Onderstaand wordt uitgewerkt waarom deze acht thema's de komende periode prioriteit genieten. Het betreft hier inhoudelijke keuzes. De keuzes betreffen de beweging binnen de thematische gebieden de komende vijf jaar. Centraal staat de verandering ten opzichte van de voorgaande jaren. In hoofdstuk 9 (Strategische keuzes) wordt deze beweging voor ieder strategisch thema nader uitgewerkt.

Bij alle strategische keuzes moet in ogenschouw worden genomen dat in toenemende mate sprake is van een sterke nationale en internationale verwevenheid. De nationale en internationale dreiging staan niet op zich. In een globaliserende wereld met steeds 'kleiner wordende afstanden' en een sterke toename van het aantal reisbewegingen profiteert Nederland als open economie en samenleving van de gunstige gevolgen. Maar Nederland

is ook kwetsbaar voor de potentiële veiligheidsrisico's die dit met zich meebrengt. Deze kwetsbaarheid vergt continu aandacht voor aspecten van beveiliging. De beveiliging van de burgerluchtvaart speelt hierbij een cruciale rol. De burgerluchtvaart als doelwit voor een terroristische aanslag biedt niet alleen kans op een groot aantal slachtoffers, het heeft tegelijk een hoge symbolische waarde. De maatschappelijke en economische gevolgen van een terroristische aanslag op een burgervlucht zijn vaak bijzonder groot. Reden voor de Nederlandse overheid om de beveiliging tegen deze vorm van dreiging zeer serieus te (blijven) nemen. Daarnaast vergt de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten voortdurende aandacht. Ook hiervoor geldt dat aanslagen tegen bepaalde typen doelwitten niet alleen individuele of zaakschade tot gevolg hebben, maar tevens een grote symbolische waarde vertegenwoordigen. De acht prioritaire thema's zijn bedoeld om aanvullend op deze continue waakzaamheid de komende jaren richting te geven aan het CT-beleid.

Onderstaand zal per thema worden ingegaan op de toenemende verwevenheid van de nationale en de internationale dimensie en de implicaties hiervan voor Nederland. De beweging van een traditioneel repressieve aanpak van terrorisme (wat zoals gezegd in andere landen in nog sterkere mate geldt dan in Nederland) in de richting van een meer proactieve benadering van terrorisme vormt hierbij de rode draad. Met andere woorden: bij elk prioritair thema vormt vroegtijdige detectie op grond van inlichtingen de basis voor het treffen van beschermende maatregelen of het voorkomen van terrorisme op de lange termijn.

1. Jihadistische strijdgebieden

Voor de ontwikkeling van de terroristische dreiging zijn de slagkracht en bewegingsvrijheid van jihadistische netwerken en hun verwevenheid met jihadisten (en jihadistische netwerken) in het Westen cruciaal. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren (recentelijk in Irak, Afghanistan, Pakistan en Somalië) laten zien dat verslechtering van de veiligheidssituatie in bepaalde gebieden kan leiden tot een zogenoemde jihadisering van de spanningen aldaar. Dit leidt tot agendering van de strijd op jihadistische fora en inpassing van de strijd in het internationaal jihadistisch 'narratief'. Hierdoor worden deze gebieden aantrekkelijk voor geradicaliseerde moslims in het Westen. De inzet van de Nederlandse overheid is mede gericht op het voorkomen en neutraliseren van deze processen. Voor een deel gebeurt dit door te proberen invloed uit te oefenen op de veiligheidssituatie in deze gebieden. Afghanistan is hiervan een voorbeeld, waar met een combinatie van militaire en civiele middelen wordt geprobeerd de veiligheidssituatie te verbeteren. Vanuit de pijler Verwerven in deze strategie is het vooral zaak zicht te krijgen en te houden op deze ontwikkelingen en

de risico's die eruit voortvloeien. Voor de andere pijlers, met name Voorkomen, kan in ieder geval de conclusie worden getrokken dat er behoefte is aan samenhang tussen buitenlands beleid, defensie, inlichtingen en nationaal CT-beleid.

2. Jihadistisch discours/propaganda

Terrorisme bestaat voor een zeer groot deel uit propaganda. Dat wil zeggen: als een van de doelen van terrorisme het vrees aanjagen van de bevolking is, dan wordt dit voor een groot deel al bereikt door het verspreiden van het terroristisch (jihadistisch) 'narratief' en door het voeren van gerichte propaganda. Hierdoor ontstaat een voortdurend gevoel van bedreiging, dat met slechts een enkele aanslag of terroristisch incident in stand kan worden gehouden. Daarnaast is discours/propaganda ook een belangrijke instrument waarmee jihadisten hun achterban mobiliseren en rekruteren. Het tegengaan van het verspreiden van propaganda en het beperken van de effectiviteit ervan is een belangrijk onderdeel van deze CT-strategie. Voor een deel zit dit in het aanpakken van extremistische websites, maar ook zogeheten tegengeluiden ('counter narratives') spelen een belangrijke rol. In hoofdstuk 5 (Voorkomen) wordt dit nader uitgewerkt.

3. Migratie en reisbewegingen

In een globaliserende en 'steeds kleinere' wereld worden fysieke afstanden gemakkelijker overbrugbaar en neemt het aantal reisbewegingen toe. Nederland is van oudsher een migratieland. Er zijn goede redenen om deze traditie te blijven koesteren. Het aantrekken van arbeidskrachten en hoogopgeleid talent uit het buitenland ten bate van economische groei is een van deze redenen. Tegelijkertijd blijft het van belang om oog te houden voor de veiligheidsaspecten die samenhangen met migratie. Recente voorbeelden in binnen- en buitenland laten zien dat bepaalde vormen van migratie zich kunnen lenen voor misbruik. Zo zouden potentiële terroristen Nederland binnen kunnen komen onder het mom van studie- of arbeidsmigratie, en kunnen arbeidsmigranten of asielzoekers veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Ook kunnen bewegingen in de omgekeerde richting, dus vanuit Nederland naar regio's of locaties in het buitenland, plaatsvinden die ongewenst zijn. Daarbij valt te denken aan reizen van Nederlandse ingezetenen naar oorlogsgebieden of trainingskampen. Deze laatste vorm van reisbeweging levert zowel een hogere internationale als nationale dreiging op: een individu is van plan deel te nemen aan de gewapende strijd ter plaatse, en zal bij terugkeer in Nederland een potentiële dreiging vormen voor de nationale veiligheid. Hij is dan immers getraind om aanslagen op Nederlands grondgebied te plegen, of hij geniet dusdanig veel aanzien in eigen kring dat er een radicaliserend effect van deze persoon uitgaat. Om deze vormen van dreiging het hoofd te bieden, is het van

belang de komende jaren te blijven inzetten op vroegtijdige detectie (in het bijzonder op de lokale detectiecapaciteit), veiligheidsbewustzijn bij alle ketenpartners in het migratieproces en structurele uitwisseling van informatie in binnen- en buitenland. Ook is het van belang gerichte aandacht te hebben voor de nationale veiligheid in het visumproces, grensbewaking te zien als informatieknooppunt (hier komen immers passagiersgegevens en gegevens over reisbewegingen bijeen). Tot slot moeten veiligheidsaspecten voldoende worden meegewogen bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving en dient er inlichtingenmatig te worden samengewerkt met buitenlandse partners. Uitgangspunt is en blijft dat eventuele extra veiligheidsmaatregelen proportioneel moeten zijn: de economische concurrentiepositie, het imago van Nederland als veilige haven voor politieke vluchtelingen en de privacy van betrokkenen dienen zo min mogelijk te worden aangetast.

4. Technologie en innovatie

Technologie speelt een belangrijke rol bij het verwerven van informatie, het voorkomen van aanslagen, de verdediging tegen een terroristische aanslag, het voorbereid zijn op de gevolgen van een aanslag en het vervolgen van de daders. Aan de andere kant kan technologie ook een bedreiging zijn wanneer terroristen technologie gaan inzetten als wapen. Een goed voorbeeld hiervan is internet, dat kan worden gebruikt om bedrijfssystemen te ontregelen. Technologische ontwikkelingen gaan snel en resulteren in tal van nieuwe toepassingen. Het gaat daarbij niet alleen om informatie- en communicatietechnologie maar bijvoorbeeld ook om biotechnologie, nanotechnologie, materiaaltechnologie en neurotechnologie. Naast deze basistechnologieën zijn combinaties van technologieën mogelijk, de zogeheten systeemconcepten. Een goed voorbeeld hiervan zijn biometrische identificatiesystemen en detectiesystemen voor Chemische, Biologische, Radiologische, Nucleaire middelen en zelfgemaakte explosieven (CBRN/E).

Om geen kansen te missen voor contraterroreisme en goed te kunnen inspelen op mogelijke dreigingen, is het van groot belang om nieuwe technologische ontwikkelingen tijdig te signaleren, te agenderen en te benutten. Ook moeten passende maatregelen worden getroffen in het geval van een dreiging. Beleidsmakers dienen goed op de hoogte te zijn van de aanbodkant van technologie, bijvoorbeeld in de vorm van een periodieke technologieverkenning. Internationale samenwerking op beleidsniveau en op wetenschappelijk gebied is daarbij van cruciaal belang.

Op het terrein van terrorismebestrijding, en van veiligheid in bredere zin, is het van belang gerichte aandacht te besteden aan de samenhang tussen

data en veiligheid. Hierbij gaat het om het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van de dataverzameling, -uitwisseling en -verwerking, met expliciete aandacht voor privacy- en andere juridische aspecten. Veel van de partijen die op dit terrein actief zijn, hebben gemeenschappelijke vragen en behoeften ten aanzien van data en veiligheid. Hierdoor is een gerichte inzet en samenwerking van belang.

5. Internet

Internet is een belangrijk middel voor terroristen. Het wordt door terroristische organisaties gebruikt om propaganda te maken voor hun ideologie en activiteiten. Daarnaast gebruiken terroristen internet voor rekrutering, fondsenwerving, informatievergaring, verspreiding van informatie en instructies en als onderling communicatiemiddel. Internet is ook van invloed op radicaliseringsprocessen. Met behulp van internet kan een potentiële terrorist processen doorlopen van ideologievorming, ideologieversterking en ideologische indoctrinatie. Deze ontwikkelingen moeten goed worden gemonitord. Daarnaast is het van belang om via publiek-private samenwerking (PPS) te stimuleren dat de internetsector zelf zorgt voor het tegengaan van verspreiding van illegale informatie via het internet. Een goed voorbeeld is de gedragscode 'Notice-and-Take-Down', die in samenwerking met de private sector tot stand is gekomen.

Naast het gebruik van internet voor bovengenoemde doeleinden, bestaat het risico dat terroristen in de toekomst via internet aanslagen gaan plegen op fysieke doelen. Dit kan bijvoorbeeld door het hacken van besturingssystemen van vitale installaties in de chemische sector of de elektriciteitsvoorziening. Hierbij gaat het om het gebruik van internet als wapen. Om een succesvolle cyberaanval uit te voeren is een hoog expertiseniveau nodig. Het lijkt erop dat terroristische organisaties op dit moment nog niet over een dergelijk hoog kennisniveau beschikken, maar dat kan in de toekomst veranderen. Technische kennis en expertise kan zich immers snel verspreiden. Ook kan een zogeheten geradicaliseerde eenling met de juiste kennis en ervaring een geslaagde cyberaanval uitvoeren. Het belang van weerstand van cruciale objecten tegen cyberaanvallen dient te worden onderkend en waar mogelijk te worden versterkt.

De Nationale Cyber Security Strategie (NCSS), die in februari 2011 naar de Tweede Kamer werd verzonden¹⁴, is hiervoor een belangrijk middel. Met deze strategie wil de Nederlandse overheid met andere partijen slagvaardiger werken aan de veiligheid en betrouwbaarheid van een open en vrije digitale samenleving. De strategie voorziet onder meer in de oprichting van

¹⁴ Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 174.

een Cyber Security Raad, waarin alle relevante partijen op strategisch niveau afspraken maken over uitwerking en uitvoering van de strategie. Tevens wordt een Nationaal Cyber Security Centrum ingericht waar expertise over dreigingen, incidenten en de afhandeling worden samengebracht.

Ook voor het goed bewaken en beveiligen van personen en objecten is aandacht voor internetontwikkelingen op zijn plaats. Veel bedreigingen worden bijvoorbeeld via internet geuit. Maar ook de zichtbaarheid – en daarmee de kwetsbaarheid - van personen en objecten neemt toe, door nieuwe internettoepassingen. Google Earth en Streetview, sociale netwerksites en smartphones met gps-faciliteit kunnen vrij precies laten zien waar een persoon zich bevindt (en wat hij daar doet). De toenemende interactiviteit en alomtegenwoordigheid van internet versterken deze dynamiek. In beveiligingsconcepten zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Intussen blijft het van belang om nieuwe internetontwikkelingen goed te blijven volgen en te toetsen op mogelijke veiligheidsrisico's, teneinde deze tijdig te kunnen ondervangen.

Tot slot geldt dat weliswaar een dreiging uitgaat van het gebruik van internet door terroristen, maar ook dat internet een nuttige rol kan vervullen voor contraterrore: het vormt een krachtige bron van informatie om op de hoogte te blijven van de activiteiten en intenties van terroristische groeperingen.

6. CBRN/E

Hoewel de kans op een aanslag met (zelfgemaakte) explosieven (E) op dit moment vele malen groter is dan op een aanslag met chemische, biologische, radiologische of nucleaire (CBRN) middelen, is een gecoördineerde inspanning tegen beide typen dreiging noodzakelijk. Inzet tegen CBRN-middelen blijft een strategische prioriteit voor de komende vijf jaar, vooral gezien het potentieel maatschappijontwrichtende effect van een CBRN-aanslag. Naast het sterk disruptieve karakter van een dergelijke aanslag is er de kans op een groot aantal slachtoffers. Hoewel recente analyses in binnen- en buitenland aantonen dat de waarschijnlijkheid van een dergelijke aanslag op de korte termijn klein is, leiden de snelle technologische ontwikkelingen en een steeds snellere beschikbaarheid van informatie tot de conclusie dat de kans op misbruik van CBRN-middelen voor de toekomst bepaald niet onvoorstelbaar is. De gunstige internationale positie van Nederland als handelsnatie met de belangrijke luchthaven Schiphol en zeehaven Rotterdam is in dit opzicht tevens een risico. Ook de toenemende betekenis van de kenniseconomie in Nederland brengt mogelijke risico's met zich mee: de instroom van hoogopgeleid talent vanuit het buitenland kan de kans vergroten dat kennis en vaardigheden die nodig zijn om een

hoogwaardige CBRN-aanslag te plegen ons land binnenkomen. Omgekeerd geldt voor de terugkeer van in Nederland opgedane hoogwaardige kennis richting de landen van herkomst, dat dit de kans vergroot dat ongewenste regimes of groeperingen in het bezit komen van de kennis om CBRN- of massavernietigingswapens te produceren. Dit maakt CBRN tot een thema van groot nationaal en internationaal belang, met een stevige internationale politieke dimensie.

Bij vrijwel alle terroristische aanslagen is tot op heden gebruik gemaakt van zelfgemaakte explosieven. Op basis van relatief eenvoudig verkrijgbare middelen is en blijft het mogelijk aanslagen voor te bereiden en uit te voeren. De mogelijkheden om aanslagen met zelfgemaakte explosieven volledig te voorkomen zijn op dit moment ontoereikend. Daarnaast worden de modi operandi continu verfijnd om de beveiligingsmaatregelen te omzeilen. Terroristen hebben aangetoond over leer- en aanpassingsvermogen te beschikken om bestaande weerstandsverhogende maatregelen te kunnen omzeilen. Het is dan ook noodzakelijk een kennisvoorsprong op kwaadwillenden te behouden in de ‘wapenwedloop’ tussen weerstandsmaatregelen en nieuwe modi operandi. Dit vergt blijvende aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van aanslagmethoden en -technieken, nieuwe modi operandi en de mogelijke tegenmaatregelen. De burgerluchtvaart is een bekend voorbeeld van een sector die met dergelijke veranderende dreigingen en risico's te maken heeft. Ook voor andere sectoren (zoals de overige alerteringslocaties) geldt dat de komende jaren blijvende aandacht nodig is voor deze vorm van dreiging.

7. Geradicaliseerde eenlingen

Een vorm van terroristische dreiging die steeds meer aandacht zal vragen, wordt gevormd door de zogenoemde geradicaliseerde eenlingen, in het buitenland ook wel ‘lone wolves’ genoemd. De laatste jaren is een trend waarneembaar van (pogingen tot) aanslagen door eenlingen, al dan niet geïnspireerd door voorbeelden uit het verleden, of door ideologen die actief zijn op internet. Vooraf - maar soms ook zelfs achteraf – is niet altijd duidelijk of de aanvaller handelt of handelde uit ideologische motieven, of dat het gaat om iemand die verward is of andersoortige motieven heeft.

Geradicaliseerde eenlingen zijn dreigers met een duidelijke politieke of religieuze motivatie. Over gewelddaden van deze groep bestaat over het algemeen weinig aarzeling om deze als terroristisch te bestempelen. Dat is anders in het geval van zogenoemde verwarde of gefixeerde personen, die geen heldere ideologische motivatie hebben voor hun daden.

Geradicaliseerde eenlingen en verwarde personen maken samen deel uit van de groep ‘solistische dreigers’. De in Nederland gangbare definitie van

solistische dreigers luidt: ‘personen die (zonder medewerking van anderen) door middel van gedrag of woord, als gevolg van een individueel doorlopen proces richting geweld, een dreiging vormen’.

Het op voorhand maken van een onderscheid tussen geradicaliseerde eenlingen en verwarde personen is vanuit het oogpunt van CT-beleid veelal onmogelijk en ook onwenselijk. Het is wel zaak de verwarden waar mogelijk uit deze groep te filteren en het (potentiële) gevaar dat van hen uitgaat zo veel mogelijk te neutraliseren. Dat gebeurt uiteraard niet onder de noemer van contraterrorisme, maar waar mogelijk met behulp van een traject van gerichte hulpverlening.

In het geval van radicaliserende eenlingen is vroegtijdige detectie essentieel, maar tegelijk zeer moeilijk. Het vereist de onderkenning van specifieke risicodomeinen en de ontwikkeling van daarop gerichte detectiemethodes, zonder daarbij grootschalige – privacyaantastende – middelen in te zetten. Nadrukkelijk moet daarbij ook rekening gehouden worden met andere dan de traditionele politieke of religieuze motieven. Zo zou een actueel verschijnsel als ‘systeemhaat’ aanleiding kunnen zijn van geradicaliseerde eenlingen om symbolen van deze maatschappij met geweld aan te vallen. In de komende tijd zal geïnvesteerd worden in de vergroting van kennis en inzicht in dergelijke fenomenen.

8. Security awareness en performance

Nu het terrorismebeleid in binnen- en buitenland vooral gestalte heeft gekregen in de vorm van wetgeving, maatregelen en beleidsinstrumenten, winnen menselijke waakzaamheid en alertheid aan belang. Alom dringt het besef door dat alerte medewerkers in de verschillende sectoren essentieel zijn om (de voorbereiding van) mogelijke terroristische activiteiten bijtijds te herkennen en in de kiem te smoren. Daarom is het vergroten van veiligheidsbewustzijn (‘security awareness’) bij professionals van groot belang. Hierbij staat de menselijke prestatie (‘performance’) centraal. Het gaat hierbij niet alleen om de verantwoordelijke veiligheidsprofessionals, maar ook om het management en de ‘gemiddelde’ professional op de werkvloer. Juist deze mensen kunnen in hun eigen werkomgeving vaak als eerste afwijkend gedrag of een afwijkende situatie signaleren. Dit kan niet alleen helpen bij het voorkomen van terrorisme, maar ook van andere vormen van criminaliteit die de veiligheid kunnen aantasten of de bedrijfscontinuïteit kunnen schaden. Het gaat om vragen als: hoe herken je afwijkend gedrag, hoe maak je ‘security awareness en performance’ integraal onderdeel van de bedrijfsvoering, hoe zorg je ervoor dat risicomanagement een geaccepteerde en integrale werkwijze is bij veiligheidsvraagstukken en hoe kun je ‘security awareness en performance’ beter verankeren

in de wetenschap en in het onderwijs? Antwoorden op deze vragen zullen leiden tot een grotere mate van veiligheidsbewustzijn bij professionals in de publieke en de private sector.

Leeswijzer

In hoofdstuk 4 t/m 8 wordt de strategie geoperationaliseerd aan de hand van de pijlerstructuur. Iedere V (van de 5 V's) vormt een apart hoofdstuk waarin respectievelijk wordt weergegeven wat er logischerwijs aan CT-inzet plaatsvindt, waar de primaire verantwoordelijkheid ligt en waar eventuele prioriteiten liggen. De 8 prioritaire thema's komen terug in hoofdstuk 9, waar de strategische inzet voor de komende jaren wordt gepresenteerd.

4

Verwerven

4.1 Inleiding

Terrorismebestrijding is in belangrijke mate afhankelijk van een gedegen prognostiek. Hiertoe moet informatie ('intelligence') worden verworven. Het is noodzakelijk de aard, richting en ernst van de dreiging tijdig in te schatten om risicobeperkende maatregelen te kunnen nemen. Daarbij moet doorgaans gewerkt worden met kleine snippers informatie.

Terrorismebestrijders moeten deze informatie duiden met behulp van de kennis die zij in de loop der jaren hebben opgebouwd over terroristen, hun modus operandi, doelwitkeuze, rationaliteiten en doelstellingen. Ook ervaringsgegevens uit het verleden of van parallelle ontwikkelingen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze vormen de basis voor analyses (ook wel: voorstelbaarheidsredeneringen), die richting geven aan onderzoeken naar aanslagplegers en hun helpers. Ook vormen zij de grondslag voor de bepaling van plaats en aard van weerstandverhogende maatregelen (beveiliging), ter verkleining van de risico's. Naarmate er meer concrete informatie beschikbaar is over de dreiging, neemt de voorspelbaarheid en daarmee de mogelijkheid tot gerichte interventie toe. In de praktijk zal contraterrorisme echter altijd in hoge mate moeten steunen op het prognostische vermogen van professionals.

Inlichtingen- en informatieverwerving vormen de basis voor CT-beleid. Er is een groeiend besef dat een snelle beschikbaarheid van objectieve en betrouwbare inlichtingen essentieel is voor een effectief contraterrorisme-beleid. Zij dienen als fundament voor alle mogelijke CT-maatregelen of – inspanningen in binnen- en buitenland. De Nederlandse overheid legt in haar binnen- en buitenlandse CT-beleid de nadruk op de preventie van radicalisering en uiteindelijk terrorisme. Door de geschetste ontwikkelingen in de dreiging wordt de focus hierbij steeds meer verlegd naar het buitenland. Dit heeft gevolgen voor de prioriteiten en toekomstige inspanningen van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze zullen zich in de toekomst meer richten op een betere buitenlandse informatie- en inlichtingenpositie. Een van de methodieken die daarbij worden gevolgd is de strategie van 'forward defence'. De essentie van 'forward defence' is dat de Nederlandse overheid moet kunnen beschikken over goede inlichtingen over dreigingen die zich in het buitenland ontwikkelen, en die zich in Nederland als een dreiging kunnen manifesteren of die gericht zijn tegen Nederlandse belangen in het buitenland. Deze inlichtingen kunnen in het buitenland worden ingewonnen, maar ook tot stand komen door effectieve samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook een onderwerp als 'travel intelligence' valt onder de 'forward defence'-strategie: door het detecteren van verdachte reisbewegingen kan een potentiële dreiging vanuit het buitenland worden tegengegaan. Vanzelfsprekend vallen of staan dergelijke initiatieven met

een goede samenwerking met buitenlandse partners. Daarbij spreekt het voor zich dat uiterst zorgvuldig zal worden omgegaan met inlichtingen die afkomstig zijn van buitenlandse partners die een andere houding aannemen tegenover het waarborgen van fundamentele mensenrechten dan de Nederlandse overheid.

Tegelijk met het verwerven van informatie zal deze ook zo veel mogelijk worden gedeeld. Naast 'need to know' is het uitgangspunt uitdrukkelijk: 'need to share'. Het consequent en effectief delen van informatie leidt immers tot een hogere kwaliteit van de informatie die retour komt. Dit vergt wel een zorgvuldige afweging per geval.

4.2 Dreigingsbeelden

Terrorisme staat nooit op zichzelf, maar manifesteert zich altijd in een bredere geopolitieke en maatschappelijke context. Deze context is voortdurend in beweging en moet door terrorismebestrijders op de voet worden gevolgd om nieuwe dreigingen tijdig te kunnen onderkennen. De context biedt tevens handvatten voor contrastrategieën. Deze biedt zicht op mogelijkheden om de voedingsbodem van terrorisme aan te pakken, de weerstand tegen radicalisering te versterken of inconsequenties in redeneringen van terroristische organisaties bloot te leggen.

In Nederland fungeert het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) als inhoudelijk en richtinggevend fundament voor het CT-beleid. Het DTN verschijnt periodiek en geeft een integraal beeld van de binnenlandse dreiging en de internationale dreiging tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland. De input voor het DTN komt van verschillende kanten: binnenlandse en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie, het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief de ambassades) en open bronnen. Het eindresultaat vormt de basis voor toekomstige beleidsbeslissingen en strategische keuzes. Deze integrale methodiek kent als voordeel dat alle bij CT betrokken partners betrokken zijn bij de totstandkoming van nieuw beleid, of het handhaven van huidig beleid op strategisch niveau. Een vergelijkbare manier van werken in Europa zou wenselijk zijn.

4.3 Het belang van inlichtingeninformatie

Om gedegen dreigingsanalyses te kunnen opstellen en doelgerichte interventies te kunnen (laten) plegen, is het Nederlandse CT-beleid sterk afhankelijk van informatie die wordt geleverd door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze diensten beschikken over bijzondere bevoegdheden, die in het uiterste geval diep kunnen ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Om terroristische aanslagen te voorkomen mogen

de inlichtingen- en veiligheidsdiensten middelen aanwenden als afluisteren, volgen, observeren en infiltreren, onder de voorwaarde dat de benodigde informatie niet op andere, minder ingrijpende, manieren verkregen kan worden. Deze bevoegdheid heeft het in het recente verleden al herhaaldelijk terroristische acties in de kiem gesmoord.

De vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit dwingen de diensten echter wel tot een zorgvuldig afgewogen en beperkte inzet van bijzondere inlichtingenmiddelen. Dat impliceert dat zij ook optimaal gebruik moeten maken van relevante informatie die beschikbaar komt uit open bronnen ('open source intelligence', OSINT). In het huidige informatietijdperk worden de I&V-diensten daarbij voor complexe vragen, dilemma's en uitdagingen gesteld. De enorme hoeveelheden data, de brede beschikbaarheid van informatie en de snelle opeenvolging van technische vernieuwingen (bijvoorbeeld op het vlak van datadragers, interactieve internettoepassingen en informatietoegankelijkheid), dwingen de diensten tot het ontwikkelen van steeds weer nieuwe zoekstrategieën, ordeningsmogelijkheden en het leggen van relationele verbanden tussen informatie. Veel meer dan in het verleden zijn op dit vlak ook marktpartijen en wetenschappers actief, die hoogwaardige informatie kunnen leveren die eveneens bruikbaar is voor CT-beleid. Dit dwingt de I&V-diensten tot interactie met een veel dynamischer en deskundiger omgeving dan in het verleden het geval was. Hun conclusies worden minder snel geaccepteerd door de beleids- en bestuursomgeving en worden vaker ter discussie gesteld. Dat stelt hoge eisen aan de analysekwaliteiten binnen de diensten en hun bereidheid conclusies met andere partijen te delen en te bediscussiëren.

Bij maatregelen tegen individuen speelt de CT Infobox een belangrijke rol. De CT Infobox vormt een essentiële schakel in de samenwerking tussen de diensten die bij terrorismebestrijding zijn betrokken. In deze box komt de informatie samen van alle samenwerkende instanties met betrekking tot terrorisme en daaraan te relateren radicalisering. Daardoor kan een weloverwogen afweging gemaakt kan worden tussen de verschillende mogelijkheden om tegen een (potentiële) terrorist op te treden. Het verder optimaliseren van het functioneren van de CT Infobox heeft de komende jaren prioriteit. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar het verder ontsluiten van de informatiesystemen van de betrokken partijen, wat vereenvoudigd zoeken en snellere analyses mogelijk maakt.

4.4 Uitdagingen op het vlak van de inlichtingenverwerving

Het gevaar van terrorisme komt sinds een jaar of tien niet meer zozeer uit de hoek van de klassieke terroristische organisaties, maar veelal vanuit diffuse netwerken. De geringe organisatiegraad, het fluïde karakter en het zelfsturend vermogen van deze netwerken vormen in toenemende mate een inlichtingenmatige uitdaging. Omdat de modi operandi van deze netwerken fundamenteel anders zijn, wordt van de bestrijders ervan een grotere flexibiliteit en meer voorstellingsvermogen vereist. Bovendien is het bijzonder moeilijk binnen of rond dergelijke netwerken een stevige en duurzame informatiepositie op te bouwen. Het aantal netwerkleiden is doorgaans beperkt en hun veiligheidsbewustzijn is hoog. De zware eisen die aan de leden worden gesteld ten aanzien van ervaring, kennis van de leer en opofferingsbereidheid, maken het bijzonder moeilijk om menselijke bronnen ('agenten') tot de kern van een netwerk te laten doordringen.

Een alternatief is het vertrouwen op de interceptie van communicatie (signals intelligence, SIGINT). Dit is echter lang niet altijd mogelijk, aangezien het gebruik van communicatiemiddelen in de meer professionele netwerken vaak beperkt is. Het opbouwen en op peil houden van een goede informatiepositie in of rond dergelijke netwerken vraagt dan ook een grote mate van creativiteit en volharding. Wat dit proces extra complex maakt, is dat de tegenstanders de tijd (soms zelfs de eeuwigheid) aan hun zijde denken te hebben. Het is dan ook van groot belang de gangbare werkprocessen bij de overheid, met vooraf vastgelegde eindresultaten en doorlooptijden, zo veel mogelijk af te stemmen op deze (parallele) realiteit.

Terrorismebestrijding in deze context stelt dus niet alleen hoge eisen aan de informatieanalyse, maar ook aan de informatie-inwinning. Dit geldt zowel voor degenen die operaties bedenken en aansturen (inlichtingenofficieren), als voor degenen die ze uitvoeren ('agenten' en informanten). Een gedegen kennis van vreemde talen en culturen is onmisbaar, evenals inlevingsvermogen in de drijfveren van personen die handelen vanuit een radicale interpretatie van een geloof of ideologie. Deze eisen gelden ook voor personen die telefoongesprekken, internetcommunicatie of andere vormen van SIGINT uitwerken. Op het wat hogere aggregatieniveau van de fenomenanalyse moeten analisten van de I&V-diensten voortdurend op de hoogte blijven van de theologische of ideologische discussies in het radicale segment van de islam of een politieke stroming. Ook moeten zij de geopolitieke context van bijvoorbeeld het Midden-Oostenconflict of de geschillen in de regio Afghanistan, India en Pakistan bij hun inschattingen

betrekken, aangezien ook deze megafactoren invloed kunnen uitoefenen op bijvoorbeeld de motivatie en doelwitkeuze van terroristische netwerken in Nederland.

Juist in dergelijke conflictregio's speelt buitenlandse informatievergaring een belangrijke rol. Nederland ambieert een actieve rol bij de bestrijding van het internationale terrorisme. De daaruit voortvloeiende militaire aanwezigheid in buitenlandse conflicthaarden (bijvoorbeeld in Irak en Afghanistan), vereist een solide informatiepositie. Het primaire doel bij buitenlandse informatievergaring is het ondersteunen van het functioneren en de veiligheid van de Nederlandse militairen in het buitenland en hun bondgenoten. Inzet in de bronlanden van het terrorisme helpt de gevaren van aanslagen tegen Nederlandse belangen in het buitenland reduceren. Daarbij kan het voorkomen dat operaties worden uitgevoerd tegen personen of groeperingen die zich bezighouden met het faciliteren van terroristische cellen in West-Europa. In dat geval raken de werkzaamheden van de binnen- en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten direct aan elkaar en is een goede afstemming een absolute vereiste. Daarnaast zijn de werkzaamheden op het gebied van SIGINT van belang. De onderschepte informatie die dit oplevert is essentieel voor het opstellen van geopolitieke en trendmatige analyses en dient dan ook bijtijds en volledig gedeeld te worden.

4.5 De waarde van netwerkanalyses

De operationele inzet van veiligheidsdiensten op CT-gebied is veelal sterk gericht op het handelen van individuen en kleine groepen terroristen. Ook de interactie tussen deze 'targets' is daarbij van belang. Daarom besteden de diensten in hun onderzoek veel aandacht aan het in kaart brengen van netwerken. Netwerken, zoals de in 2004 bekend geworden Hofstadgroep, zijn doorgaans structureel waargenomen relatiepatronen en contacten. De door diensten geïdentificeerde leden van zo'n netwerk zijn zich er soms zelf niet van bewust dat zij tot een bepaald netwerk worden gerekend. De naam van een dergelijk netwerk is vaak door de diensten zelf bedacht. Om de operationele communicatie erover te vergemakkelijken, wordt daarbij doorgaans gekozen voor een naam die weinig tot niets te maken heeft met de betreffende groep.

Netwerkanalyse is boven alles een methode om zicht te krijgen op samenwerkingspatronen, gezagsverhoudingen en taakverdelingen binnen een targetgroep. Voor diensten is het ook van groot belang aandacht te besteden aan de omgeving van een groep. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de omringende samenleving, sympathisanten, ondersteuners en terroristen. Als terrorismebestrijders oog hebben voor relevante ontwikkelingen in

de samenleving, als zij weten wat de rol is van sympathisanten (in stimulerende of corrigerende zin) en als zij weten waaruit de activiteiten bestaan van daadwerkelijke ondersteuners, kan een betere inschatting worden gemaakt van de motivatie en slagkracht van potentiële terroristen. Bovendien is het dan mogelijk hun draagvlak en werfkracht te beoordelen, zodat nieuwe risicopersonen – die een ring opschuiven in de richting van de kern - eerder in het vizier kunnen worden genomen.

Belangrijke hulpmiddelen bij het vervaardigen van target- en netwerkanalyses zijn de inspanningen van de veiligheidsdiensten om zich te krijgen op reisbewegingen en terrorismefinanciering. Onderzoek naar reisbewegingen van terroristen is van groot belang gebleken. De sterk verbeterde internationale samenwerking van veiligheidsdiensten heeft op dit gebied wereldwijd tot de ontdekking, verstoring of ontmanteling van menig jihadistisch netwerk geleid. Voor het volgen en tegengaan van reisbewegingen is ook de lokale detectiecapaciteit van wezenlijk belang. Op lokaal niveau worden afwijkingen in gedrag of afwezigheid van bepaalde personen immers het eerst opgemerkt. Wat betreft het tegengaan van terrorismefinanciering was in de inlichtingenwereld lang de gedachte dominant dat het bloot- en droogleggen van geldstromen van terroristen een belangrijk middel zou zijn om hun activiteiten tegen te gaan. Uitgangspunt daarbij was dat terroristen in figuurlijke zin zonder zuurstof zouden komen te zitten als geldstromen afgesneden konden worden. In de praktijk is echter gebleken dat (jihadistische) netwerken relatief weinig geld nodig hebben om aanslagen uit te kunnen voeren. Financieel onderzoek heeft in die gevallen vooral achteraf zijn nut bewezen, omdat de nagelaten sporen van geldtransacties zicht boden op leefpatronen, contacten of modi operandi van terroristen.

4.6 Detectie van eenlingen

Netwerkanalyses schieten per definitie tekort voor het tijdig detecteren van geradicaliseerde eenlingen die een terroristische aanslag willen plegen. Het is bijzonder moeilijk de intenties van dergelijke eenlingen tijdig te onderkennen.¹⁵ Het is echter niet meer dan logisch dat de Nederlandse overheid zich afvraagt of er eenlingen met gewelddadige intenties in ons land leven en of dergelijke eenlingen tijdig in het vizier kunnen worden

¹⁵ “We recognize that detection and interdiction of lone wolf terrorists is one of the most difficult challenges facing our law enforcement and intelligence agencies”. Citaat uit: *A ticking time bomb. Counterterrorism lessons from the U.S. Government’s failure to prevent the Fort Hood attack. A Special Report by U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Washington D.C. februari 2011, p. 7.*

gebracht van de autoriteiten. Hoe moeilijk dat in het geval van ongekende eenlingen ook zal zijn, de overheid zal zich tot op zekere hoogte toch moeten inspannen om 'radarsystemen' te ontwikkelen die de kans vergroten dat de ongekende radicaliserende eenling tijdig in beeld komt. De 'brede benadering', die ten aanzien van de klassieke vormen van terrorisme haar waarde reeds heeft bewezen, zou ook op dit terrein van nut kunnen zijn. Tegelijk zijn er beperkingen aan de mogelijkheden om op te treden, zowel in praktische als juridische zin. In lijn met een belangrijk uitgangspunt van deze strategie, namelijk dat de bescherming van mensenrechten een centrale voorwaarde is bij alle contraterrorismemaatregelen in binnen- en buitenland, moet ervoor worden gezorgd dat terrorismebestrijding altijd proportioneel blijft en in overeenstemming plaatsvindt met de mensenrechtenstandaarden.

Zoals eerder aangegeven (in hoofdstuk 3) houdt de Nederlandse overheid zich om verschillende redenen bezig met het onderwerp 'solistische dreigers'. Vanwege het (potentieel) maatschappijontwrichtende effect, is binnen deze groep de dreiging die uitgaat van door ideologische motieven gedreven geradicaliseerde eenlingen voor het CT-beleid van belang. Dergelijke eenlingen vormen in principe een bedreiging voor iedereen, maar in het bijzonder voor personen voor wier veiligheid de overheid verantwoordelijk is. Ten aanzien van gewelddaden van geradicaliseerde eenlingen waarbij sprake is van een duidelijke politieke of religieuze motivatie, bestaat over het algemeen weinig aarzeling om deze te bestempelen als terroristisch. Dat is anders in het geval van personen die zogenoemde systeemhaat aan de dag leggen of handelen op grond van veronderstelde samenzweringstheorieën. Daarbij is de motivatie ideologisch veelal niet helder te duiden. In dat geval bestaat de neiging te twijfelen aan de verstandelijke vermogens van een dader en een gewelddaad af te doen als een opzichzelfstaand incident. Hier valt echter tegenin te brengen dat de doelwitten van deze dreigers veelal een daadwerkelijke of symbolische functie hebben, als representanten van een door hen veracht maatschappelijk systeem, of elementen daarvan (zoals de aanwezigheid van vreemdelingen of de bio-industrie).

Recente analyses wijzen op een bredere teneur in de Nederlandse samenleving om de overheid of politici verantwoordelijk te houden voor elke vorm van tegenslag. Hierin vinden sommige onfortuinlijke eenlingen een rechtvaardiging om zelf het heft in handen te nemen. Een aanslag is dan niet alleen een vorm van vergelding, maar tevens een vorm van zelfrealisatie. Daarbij beoogt de eenling zich door middel van een ultieme daad voor de ogen van een groot publiek te ontpoppen als iemand die beslist over leven en dood. Een dergelijke tegen het politieke en maatschappelijke

systeem gerichte geweld daad heeft door de motivatie, de symboliek van het gekozen doelwit en de bijbehorende effecten, alle karaktertrekken van een terroristische daad.

Het verschijnsel van de radicaliserende eenling is voor de Nederlandse overheid een bron van zorg. Om prognostisch en beveiligingstechnisch adequaat in te kunnen spelen op dreigingen uit deze hoek, is verdere verkenning van de problematiek en de mogelijkheden tot vroegtijdige detectie, interventie en protectie noodzakelijk. De eerste literatuurverkenningen hierover bieden aangrijpingspunten over bijvoorbeeld motivatie, belevingswereld en 'triggers'. Zij kunnen richting geven bij het ontwikkelen van de genoemde 'radarsystemen' of methodes van vroege signalering. Op het vlak van de radicale eenlingen zal echter nog veel kennis en informatie verworven moeten worden om de weerbaarheid tegen deze vorm van gewelds dreiging te vergroten.

Verwerven – strategische inzet 2011-2015

Uit het bovenstaande volgt dat de toekomstige beleidsinspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van informatie- en inlichtingenverwerving zich de komende jaren voornamelijk zullen richten op:

- een flexibele en dreiginggerichte manier van inlichtingenverwerving die de lokale, nationale en internationale dimensie effectief aan elkaar verbindt;
- het verder versterken van de informatiepositie van lokale overheden, om afwijkend gedrag dat kan duiden op veiligheidsrisico's in een vroeg stadium te herkennen en te ondervangen (zoals ongewenste reisbewegingen);
- een vroegtijdige detectie van geradicaliseerde eenlingen, om snelle en adequate interventie met bestaande middelen mogelijk te maken.

5

Voorkomen

5.1 Inleiding

Door radicaliseringsprocessen bij bepaalde groepen of individuen zo vroeg mogelijk te onderkennen, kan worden voorkomen dat personen doorradicaliseren en mogelijk overgaan tot terroristische daden. Radicalisering is het proces dat kan leiden tot gewelddadig extremisme en uiteindelijk zelfs tot terrorisme.¹⁶ Gewelddadig extremisme is de bereidheid om geweld te gebruiken als de uiterste consequentie van een extremistische denkwijze. Gewelddadig extremisme wordt voorkomen en aangepakt door middel van tijdige detectie en gerichte interventiestrategieën.

Dit preventieve beleid dat Nederland de afgelopen jaren heeft gevoerd heeft een temperend effect laten zien op de binnenlandse terroristische dreiging. Naast een preventieve strategie voert de Nederlandse overheid een beleid van vroegtijdig ingrijpen. Deze combinatie van preventie en vroegtijdige interventie heeft de bereidheid om terrorisme direct of indirect te steunen doen afnemen en heeft de weerbaarheid onder minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving tegen aanvallen of propaganda van buitenaf doen toenemen. Nederland is in vergelijking met andere landen vroeg begonnen met de preventieve aanpak van gewelddadig extremisme. Andere landen volgden van veelal een meer repressieve aanpak. Internationaal maakt de Nederlandse preventieve aanpak steeds meer opgang: een groeiend aantal EU-partners en overzeese bondgenoten maken preventie een integraal onderdeel van hun CT-beleid.

Om terrorisme te voorkomen dient zowel op korte als op lange termijn te worden geïnvesteerd in middelen die de overheid ter beschikking staan om op te treden. Onder het voorkomen van terrorisme worden twee zaken verstaan:

- het voorkomen van aanslagen door vroegtijdig optreden of verstoren;
- het voorkomen van gewelddadig extremisme, dat kan leiden tot (steun voor) terrorisme (preventie).

Het betreft hier zowel maatregelen die gericht zijn op het belemmeren van de mogelijkheden om een aanslag te plegen (terrorisme als daad) als maatregelen die beogen om terrorisme te voorkomen (terrorisme als fenomeen). Bij de eerstgenoemde maatregelen valt te denken aan het verstoren van activiteiten, het bemoeilijken van financiering en het gericht

¹⁶ Radicalisme en orthodoxie, vanuit welke ideologische motivatie dan ook, zijn als verschijnsel nadrukkelijk geen onderwerp van CT-beleid. De Nederlandse overheid ziet radicalisme en orthodoxie vanuit veiligheidsoptiek niet per definitie als problematisch. Zij staan slechts voor een uiterste of een conservatieve geesteshouding. De geschiedenis laat zien dat dergelijke geesteshouding niet per definitie schadelijk hoeft te zijn.

optreden tegen specifieke individuen of groeperingen. In vergelijking met voorgaande jaren zal meer worden ingezet op vroegtijdige interventie waarbij inlichtingen en strafrechtelijk bewijsmateriaal leidend zijn. Maatregelen van de tweede groep omvatten onder meer maatregelen als het verhogen van de weerstand bij de bevolking, het bevorderen van processen van deradicalisering en het verbeteren van de internationale samenwerking met specifieke landen of regio's. Nieuw is de focus op het voorkomen van gewelddadig extremisme. Waar in de voorgaande jaren vooral werd geïnvesteerd in het voorkomen van extremisme of radicalisme als ongewenste maatschappelijke verschijnselen, worden deze voortaan vanuit veiligheidsoptiek op zichzelf niet gezien als problematisch. Extremisme of radicalisme als geesteshouding leiden in de meeste gevallen immers niet tot gewelddadig of ander illegaal gedrag, zo leert de ervaring.

5.2 Vroegtijdig optreden en verstoren

Optreden tegen individuen of groeperingen vindt plaats nadat door observatie van deze personen of groepen aanwijzingen zijn gevonden dat zij een potentieel terroristisch risico vormen. Dit optreden kan verschillende vormen hebben: het vroegtijdig verstoren van de activiteiten van groepen of individuen, het bevriezen van financiële tegoeden, gericht optreden door politie of bijstandseenheden of vreemdelingrechtelijk ingrijpen. Het optreden tegen terrorisme in algemene zin en tegen specifieke personen of groeperingen in het bijzonder vereist dat de overheid in staat is de benodigde informatie te verwerven en te analyseren. Vervolgens dient ze te beschikken over de noodzakelijke instrumenten, bevoegdheden en een slagvaardige organisatie om op basis van de informatie actie te ondernemen. Een voorwaarde voor effectief optreden is dat betrokken organisaties goed samenwerken en relevante informatie uitwisselen. Het grensoverschrijdende karakter van terrorisme betekent dat internationale samenwerking en informatie-uitwisseling essentieel is.

Al eerder is aangegeven dat de CT Infobox in Nederland een belangrijke rol speelt bij contraterrorismemaatregelen tegen individuen. Door samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen kan gericht worden overgegaan tot vroegtijdig verstoren, het bevriezen van tegoeden, gericht optreden door politie of bijzondere (bijstands)eenheden, of andersoortige maatregelen.

Verstoren van activiteiten

Als activiteiten gerelateerd zijn aan terrorisme, maar (nog) niet strafbaar zijn, kunnen deze activiteiten worden verstoord. Dit verstoren is het zodanig in de gaten houden van iemand dat deze persoon en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van overheidsoptreden. Daardoor kan de persoon geen rol meer kan spelen in terrorismegerelateerde zaken¹⁷. Verstoringacties worden uitgevoerd door politie, lokaal bestuur en AIVD.

Tegengaan van terrorismefinanciering

Het tegengaan van de financiering van terrorisme richt zich op het voorkomen van aanslagen, het opsporen van terroristen met behulp van financiële gegevens en het frustreren van terroristische netwerken. Hoewel vaak relatief maar kleine bedragen nodig zijn voor een aanslag, is het noodzakelijk hierop te blijven inzetten. Een ruime beschikbaarheid van financiële middelen maakt immers geavanceerdere aanslagen mogelijk. Daarnaast zijn de instrumenten waarmee de financiering van terrorisme kan worden tegengegaan effectiever wanneer zij onderdeel uitmaken van het gehele proces van inlichtingenmatige of strafrechtelijke terrorismeonderzoeken. Terroristen en terrorismeverdachten kunnen worden opgespoord aan de hand van financiële gegevens in binnen- en buitenland. Het inzichtelijk maken van financieringsstromen levert informatie op voor de inlichtingendiensten. Nederland werkt hierbij internationaal samen in verschillende fora zoals de Financial Action Task Force (FATF), dat normen stelt ten behoeve van het voorkomen van de financiering van terrorisme. De FATF heeft begin 2011 onderzocht in hoeverre Nederland voldoet aan veertig aanbevelingen inzake de bestrijding van witwassen en negen speciale aanbevelingen inzake de bestrijding van terrorismefinanciering. De evaluatie beschrijft het Nederlandse beleid en doet waar nodig aanbevelingen om bepaalde elementen te versterken. Over het geheel genomen scoort Nederland een voldoende. Wel is het rapport kritisch maar opbouwend ten aanzien van enkele onderdelen van het Nederlandse beleid. Nederland zal waar nodig gevolg geven aan deze kritiek en passende maatregelen treffen. Een belangrijke maatregel naar aanleiding van het rapport is het besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie om in het Wetboek van Strafrecht een autonome strafbaarstelling van terrorismefinanciering op te nemen, om dit misdrijf overeenkomstig de aanbevelingen in het rapport duidelijk herkenbaar in de wet te positioneren.

De bestrijding van terrorismefinanciering draagt ook bij aan het frustreren van terroristische netwerken. Door terroristische organisaties en personen

¹⁷ Terrorismebestrijding TK 2003-2004, 29 754, nr. 1, p. 11.

op de EU- en VN-sanctielijsten¹⁸ te plaatsen, kunnen de tegoeden van terroristische netwerken niet alleen worden bevroren (waarmee het voorbereiden van aanslagen wordt bemoeilijkt) maar wordt tegelijk het signaal afgegeven dat deze netwerken op alle mogelijke manieren moeten worden tegengewerkt. Zo verplicht de VN-lijst alle landen van de wereld een visumban te handhaven ten aanzien van personen op de lijst. Op die manier kunnen bijvoorbeeld ook ongewenste reisbewegingen worden tegengewerkt. Zowel het plaatsen van personen of groeperingen op de lijsten ('listing') als het verwijderen van personen of groeperingen van de lijsten ('delisting') vergt grote transparantie en zorgvuldigheid. De overheid houdt daarom voortdurend oog voor de rechtsbescherming van de betrokkenen. Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering uit 2008 laat zien dat het eerder samenbrengen van relevante informatie vanuit de publieke en private organisaties binnen de handhavingsketen een manier is om de aanpak van terrorismefinanciering verder te versterken.

In het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw* wordt gesignaleerd dat de sanctielijsten, door kritiek van deskundigen en enkele rechtszaken, anno 2010 een betere rechtsbescherming boden voor personen en organisaties die erop voorkomen dan voorheen het geval was. Wijzigingen betroffen onder andere richtlijnen voor de verwijderingsprocedure, een betere informatievoorziening bij plaatsing, het informeren van personen en organisaties over de redenen van plaatsing en de toevoeging van een 'coversheet' die lidstaten moeten invullen bij plaatsing. De Nederlandse overheid zal zich blijven inspannen om de balans tussen effectiviteit van de lijsten en rechtsbescherming van de betrokkenen in de toekomst te waarborgen en waar nodig te verbeteren.

Bij de financiering van terrorisme is in toenemende mate sprake van verwevenheid tussen georganiseerde criminaliteit en terroristische netwerken. Enerzijds stellen criminele organisaties geld ter beschikking aan terroristische netwerken omdat ze overeenkomstige doelen nastreven (ondermijning van de stabiliteit, wat hun beider activiteiten ten goede komt). Anderzijds ontplooiën terroristische netwerken zelf criminele activiteiten om hun geplande activiteiten te kunnen financieren. De Nederlandse overheid spant zich in deze verwevenheid tegen te gaan door middel van beleidsmaatregelen en wetgeving. Vanzelfsprekend wordt hierbij in internationaal verband samengewerkt.

¹⁸ De grondslag voor deze lijsten wordt gevormd door VNVR-resolutie 1267 inzake Al Qa'ida en de Taliban, geïmplementeerd op EU-niveau d.m.v. Vo881 en door VNVR-resolutie 1373, geïmplementeerd op EU-niveau d.m.v. Vo 2580 en de EU-interne lijst.

Gericht optreden

De overheid heeft de mogelijkheid om personen strafrechtelijk te vervolgen voor voorbereidingshandelingen, voordat zij komen tot daadwerkelijke voltooiing van de beoogde terroristische aanslag(en). Hiertoe is voorzien in ruime strafrechtelijke aansprakelijkheid ten aanzien van voorbereidingshandelingen en handelingen die het plegen van terroristische misdrijven vergemakkelijken of ondersteunen. De politie en het Openbaar Ministerie beschikken over bevoegdheden om in een vroegtijdig stadium onderzoek naar dergelijke feiten te verrichten en indien gewenst gericht op te treden.

Alleen als informatie erop wijst dat specifieke individuen of groeperingen een aanslag voorbereiden, kan de overheid er gericht tegen optreden. Informatie is daarbij de belangrijkste grondstof. Om aanslagen te voorkomen moet informatie daarom zo snel mogelijk in beslissingen en handelingen kunnen worden omgezet. De belangrijkste leveranciers van informatie zijn de politie (met name DNR en IPOL) en de inlichtingendiensten AIVD en MIVD. Het daadwerkelijke optreden tegen groepen of individuen gebeurt door de speciale eenheden van de politie en de krijgsmacht. Hiertoe is in 2006 de Dienst Speciale Interventies (DSI) opgericht, als overkoepelende dienst bij de inzet van speciale eenheden. De DSI werd opgericht om meer samenhang te waarborgen in het stelsel en een optimale aanpak van het hedendaagse terrorisme te bewerkstelligen. De dienst voert bij terrorisme-gerelateerde situaties, situaties van grof geweld of in bijzondere gevallen de algehele leiding over het inzetten van de speciale (bijstands)eenheden. In de eerste helft van 2008 is het stelsel van speciale eenheden¹⁹ geëvalueerd door een commissie onder voorzitterschap van de oud-Directeur-generaal Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, mr. drs. C.W.M. Dessens. De commissie concludeerde dat het stelsel 'naar behoren' functioneert, maar nog beter zou functioneren indien de samenwerking op een hoger plan zou worden gebracht.²⁰ Het rapport Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw signaleert dat de inzet van de speciale eenheden in buitengewoon hoge mate afhankelijk is van de samenwerking met inlichtingen- en opsporingsdiensten. Dat verloopt volgens vele deskundigen naar behoren, maar blijft voor de toekomst een expliciet punt van aandacht. Voor wat betreft de besluitvormingsprocedure

¹⁹ Het stelsel speciale eenheden bestaat uit de bijzondere bijstandseenheden van politie en Defensie (resp. UI, UE&OO en UIM), uit de aanhoudings- en ondersteuningseenheden (AOE'n) van de politieregio's en de Kmar en uit een overkoepelende dienst voor speciale interventies (DSI).

²⁰ Een belangrijke aanpassing van het stelsel is het feit dat vanuit het personeelsbestand van de DSI een Arrestatie- en Opsporingseenheid (AOE) is opgericht binnen het KLPD. Op deze wijze worden de reguliere AOE'n ondersteund en doet het personeel van de DSI daadwerkelijke inzetervaring op.

over de inzet van de speciale eenheden is de toekomstige inspanning gericht op duidelijkheid over de formele regelingen voor alle direct betrokkenen.

Een andere vorm van gericht optreden is de ‘persoonsgerichte aanpak’ (PGA). Waar in 2004 de aanpak nog werd gekenmerkt door het actief verstoren van de activiteiten van personen die in verband werden gebracht met terrorisme (het ‘bestuurlijk pesten’), wordt de huidige PGA gekenmerkt door een ‘zachtere’ aanpak. De PGA in zijn huidige vorm is maatwerk en zorgt ervoor dat de persoon in kwestie door middel van positieve interventies wordt gestimuleerd af te zien van gewelddadig extremisme, of te ‘resocialiseren’ na een veroordeling of vrijlating. De toekomstige PGA is tevens gericht op positieve interventies en kent als primair uitgangspunt dat de bewuste persoon zo snel mogelijk een ‘normaal’ leven kan opbouwen, als alternatief voor het radicaliseringsproces waar hij zich in bevindt (of heeft bevonden).

Vreemdelingrechtelijk ingrijpen

In voorkomende gevallen, waarbij vreemdelingen kunnen worden gerelateerd aan terrorisme en radicalisering (bijvoorbeeld op basis van een ambtsbericht van de AIVD), worden door de IND vreemdelingrechtelijke mogelijkheden bezien en eventuele vreemdelingrechtelijke acties ondernomen. Hierbij kan worden gedacht aan het weigeren, intrekken en/of niet verlengen van een verblijfsvergunning, ongewenst verklaren en het weigeren dan wel intrekken van het Nederlanderschap. Verwijdering van vreemdelingen geschiedt door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

Militair optreden

De meest verregaande en grootschalige manier van vroegtijdig optreden is militaire interventie. Het optreden van de NAVO in Afghanistan is hier een voorbeeld van. Om de terroristische dreiging tegen het Westen het hoofd te bieden, wordt militair opgetreden tegen terroristische elementen en wordt, in combinatie met ontwikkelingssamenwerking, geïnvesteerd in het versterken van de weerbaarheid van de Afghaanse overheid en bevolking. Zo wordt de positie van de Afghaanse overheid versterkt door financiële en praktische steun en wordt er geïnvesteerd in de wederopbouw en ontwikkeling van Afghaanse regio's. Het uiteindelijke doel is een veilig en stabiel Afghanistan waar extremistische elementen geen kans hebben te ontstaan en te gedijen. De verwachting is dat dit op de langere termijn een gunstig effect heeft op de terroristische dreiging in Afghanistan zelf en die tegen het Westen.

De hier beschreven activiteiten blijven ook de komende vijf jaar van belang. Zij hebben steeds bewezen van nut te zijn en worden ook bij toekomstige CT-beleidskeuzes proportioneel toegepast.

5.3 Voorkomen van gewelddadig extremisme

Een tweede vorm om terrorisme te voorkomen is de preventieve aanpak van gewelddadig extremisme. Radicalisering is het proces dat kan leiden tot gewelddadig extremisme en uiteindelijk zelfs terrorisme. Gewelddadig extremisme wordt gedefinieerd als 'de bereidheid om geweld te gebruiken of te legitimeren als de uiterste consequentie van een extremistische denkwijze'. Radicalisering in de huidige context doelt op het proces van een groeiende internalisering van een door Al Qa'ida geïnspireerde denkwijze: het mondiale jihadisme. Vanuit de brede benadering is niet alleen het daadwerkelijke gebruik van geweld, maar ook de geweldsbereidheid en geweldspotentie van bepaalde extremistische groepen of individuen relevant. Hoe eerder kan worden ingegrepen, hoe kleiner het uiteindelijke risico op een terroristische aanslag.

Hier moet worden benadrukt dat radicalisme en orthodoxie als verschijnsel nadrukkelijk geen onderwerp zijn van CT-beleid. De Nederlandse overheid ziet radicalisme en orthodoxie vanuit veiligheidsoptiek niet per definitie als problematisch. Zij staan voor een uiterste of een zeer conservatieve geesteshouding ten opzichte van een specifiek onderwerp (of een aantal onderwerpen). Deze geesteshouding leidt in de meeste gevallen niet tot gewelddadig of ander illegaal gedrag, zo leert de ervaring.

Overigens geldt nadrukkelijk dat het uitgangspunt van de brede benadering onverminderd van kracht blijft. De aanpak van gewelddadig extremisme blijft een combinatie van preventief en repressief beleid. Ook zullen vroegtijdige interventies plaatsvinden waar dat nodig is. Een verschil met de voorgaande jaren is dat orthodoxie en radicalisme niet langer onderwerp zijn van CT-beleid.

De uiterste consequentie van het aanvaarden van een extremistische denkwijze is het steunen of plegen van terroristische daden. Het zich aanmeten van een AQ-geïnspireerde denkwijze gebeurt niet zomaar. Er zijn vele verschillende theorieën over hoe radicaliseringsprocessen verlopen, maar een paar gedeelde noemers kunnen aangewezen worden. Relevant voor (AQ-)radicalisering zijn de vraagkant, de aanbodkant en de context (voedingsbodem) die de weerbaarheid van de vraagkant tegen het AQ-aanbod kan ondermijnen. Als een radicaliseringsproces zich eenmaal voltrekt (of heeft voltrokken), komt een vierde element in beeld: deradicalisering. Onderstaand worden deze vier elementen kort toegelicht. Al eerder

is gesignaleerd dat ook potentieel nieuwe vormen van terrorisme (bijvoorbeeld rechts-extremisme, links-extremisme, dierenrechtenextremisme of antiglobalisme) aandacht behoeven. Deze bijzondere aandacht bestaat in de huidige context vooral uit het volgen en monitoren van de ontwikkelingen binnen deze groeperingen. Zodra een toenemende geweldsbereidheid wordt geconstateerd, zal dit concrete beleidsinzet vanuit CT-perspectief noodzakelijk maken. De hieronder geschetste viersporenaanpak kan dan ook in beginsel voor alle vormen van radicalisering worden gebruikt. Vanzelfsprekend verschilt per groep welke inhoudelijke argumenten, afzenders, kanalen en intermediairs worden ingezet.

De vraagkant in de huidige context stelt de jonge generatie van moslims voor die zoekt naar de betekenis van het moslim-zijn in deze wereld. Om verschillende redenen die verband houden met migratie, mogelijke generatie- en cultuurkloven en een veelal gebrekkige religieuze infrastructuur, gaan deze jongeren vaak buiten de traditionele opvoedings sfeer op zoek naar antwoorden over geloof, internationale verhoudingen en maatschappij.

De aanbodkant vertegenwoordigt hier het ideologische aanbod van de AQ-geïnspireerde beweging, dat beoogt zoekende jongeren aan te spreken op hun identiteit en hun een wereldbeeld, een denkkader en een 'raison d'être' aanbiedt als antwoord op hun vragen. Een mix van politieke, sociale en religieuze verhalen probeert jongeren te overtuigen van de waarheid, noodzaak en rechtvaardigheid van het aanbod.

Het feit dat er een actief aanbod is en sprake is van vraag, betekent niet dat deze per definitie bij elkaar zullen komen. Vrijwel iedereen heeft een bepaalde weerstand tegen het extremistische discours en tegen groepen die als extreem beschouwd worden. Maar deze natuurlijke weerbaarheid kan worden doorbroken. Wanneer deze inderdaad doorbroken wordt, kan het aanwezige (en relatief gemakkelijk te verkrijgen) aanbod ervoor zorgen dat de stap naar geweldsbereidheid wordt gezet. Rekruteurs proberen dan ook die weerbaarheid te doorbreken door onzekerheden, gevoeligheden en frustraties uit te buiten. De huidige maatschappelijke en internationale context is een voedingsbodem voor deze uit te buiten frustraties. Sterke gevoelens van onrechtvaardigheid, groepsdreiging en onzekerheid onder minderheidsgroepen op het lokale, nationale en internationale niveau maken het voor rekruteurs gemakkelijker om de natuurlijke weerbaarheid te doorbreken. Wanneer het aanbod voldoet aan de vraag, kan een radicaliseringsproces van het geleidelijk overnemen van de AQ-geïnspireerde denkwijze beginnen.

Eenmaal overtuigd is de volgende stap het omzetten van de denkwijze in actie.

Naast algemene noties over gevoeligheid en voedingsbodems voor radicalisering dient er aandacht te zijn voor personen die zich al in een proces van radicalisering bevinden, die overwegen om geweld te gebruiken of die zich reeds bereid hebben getoond geweld te gebruiken. Voor deze personen kan een proces van deradicalisering worden ingezet. De doelgroep kan hierbij variëren van nog zoekende jongeren in een specifieke deelgemeente tot gedetineerden in een afzonderlijke gevangenisvleugel. Een voorbeeld van het laatste is de speciale Terrorismeafdeling (TA) in de penitentiaire inrichting van Vught.

Een strategie tegen radicalisering en uiteindelijk het voorkomen van terrorisme houdt dus in dat er beleid gevoerd wordt om:

1. de weerbaarheid aan de vraagkant te versterken;
2. het aanbod te ondermijnen;
3. de voedingsbodem te verminderen;
4. gesignaleerde radicaliseringprocessen te keren (deradicalisering).

Onderstaand worden de vier sporen verder uitgewerkt.

1. Weerbaarheid aan de vraagkant versterken

Het beleid dat is gericht op het versterken van de vraagkant is doelgroepspecifieke preventie. Dit betekent dat specifieke maatregelen worden getroffen om de weerbaarheid te versterken van die groepen die doelwit zijn van jihadistische rekrutering en propaganda en van groepen die gevoelig (kunnen) zijn voor het extremistische aanbod. Het betreft hier bijvoorbeeld het creëren van sociale netwerken, het opzetten van programma's gericht op het verhogen van het kritisch beoordelingsvermogen, het versterken van het democratisch bewustzijn, het geven van weerbaarheidstrainingen en het samenwerken met rolmodellen en voormannen.

2. Aanbod ondermijnen

Het ondermijnen van het aanbod betreft een aanpak van het inhoudelijke verhaal van terroristen. Waarom gaat van dit verhaal zo een aantrekkingskracht uit op sommige jongeren? Om processen van radicalisering goed te kunnen doorgronden en niet te laten uitmonden in terroristische activiteiten, is het van belang de ideologie van de terroristen goed te kennen. De overheid spant zich in deze 'narrative' te doorgronden en waar mogelijk te voorzien van tegenargumenten: een 'counter narrative'. De exacte inhoud van deze boodschap zal per geval verschillen, afhankelijk van het type argumenten dat wordt gebruikt (politieke, morele, religieuze, enzovoort),

de omgeving waarin wordt gediscussieerd (een regio, land, stad, enzovoort) en de omvang van de doelgroep waarop de boodschap zich richt (individueel, groep, enzovoort). Vanzelfsprekend speelt internet hierbij een belangrijke rol. Internet als vrije ruimte voor ideeën- en gedachtenuitwisseling is bijzonder geschikt als platform voor jihadisten om hun discours te verspreiden en te verdedigen. Vanzelfsprekend biedt het internet tevens mogelijkheden voor de overheid om een 'counter narrative' tegen dit jihadistische discours te (laten) organiseren.

Voor alle vormen van 'counter narrative' is het van groot belang dat de overheid zich afvraagt wie de afzender moet zijn van de desbetreffende boodschap. In veel gevallen zal dat niet de overheid zelf zijn. Veelal zullen intermediaire organisaties of bepaalde personen meer geloofwaardigheid en draagvlak genieten bij de doelgroep waarvoor deze bestemd is, dan de overheid. Bovendien dient de overheid zich te allen tijde rekenschap te geven van de scheiding tussen kerk en staat. De Nederlandse overheid zal zich waar mogelijk inspannen om strategische allianties aan te gaan met intermediairs. Daarbij is het zaak om te voorkomen dat deze organisaties en personen juist doordat zij samenwerken met de overheid aan geloofwaardigheid en draagvlak inboeten bij de doelgroepen die zij vertegenwoordigen en namens de overheid benaderen.

Naast het inhoudelijk ondermijnen van het jihadistische discours, kan de overheid ervoor kiezen zo veel mogelijk alternatief aanbod te stimuleren. Het stimuleren van dit pluriforme aanbod (met zowel orthodoxe als gematigde geluiden) kan eveneens leiden tot een delegitimering van de jihadisten en hun inhoudelijke discours. Ook bij deze vorm van aanbod zal de overheid zich consequent moeten afvragen wie de geëigende afzender is.

3. Voedingsbodem verminderen

De brede benadering kent als uitgangspunt dat radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen vroegtijdig moeten worden onderkend, zodat voorkomen kan worden dat zij uiteindelijk terroristisch geweld gaan plegen. Om radicalisering te voorkomen, is het nodig de factoren te onderkennen die een katalyserend effect kunnen hebben op een radicaliseringsproces dat sommige jongeren doormaken of die anderen ertoe brengen jongeren hierin, al dan niet stilzwijgend, te steunen. Het beleid is erop gericht mensen kansen te bieden om volwaardig in de Nederlandse samenleving te participeren. Naast het wegnemen van de voedingsbodems is het van belang dat burgers accepteren dat Nederland een open, pluralistische samenleving is waar diverse religies en leefwijzen naast elkaar bestaan. Waardering voor de democratie en de rechtsstaat en loyaliteit aan kernwaarden horen daarbij.

Waar een gemeenschappelijke geschiedenis en gedeelde cultuur minder vanzelfsprekend zijn, neemt het belang van de democratische rechtsstaat als bindmiddel toe. De Nederlandse rechtsstaat appelleert aan kernwaarden als vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en ruimte voor pluriformiteit. Het Rijk grijpt in wanneer rechtsstatelijke waarden worden bedreigd en zet zich in om deze waarden uit te dragen als bindende en verbindende principes van de Nederlandse samenleving. De kracht van het rechtsstatelijk denken is dat het niet gestoeld is op een specifieke religie, levensovertuiging of politieke voorkeur, noch op een publieke moraliteit van een meerderheid. De overheid spreekt in een rechtsstaat burgers aan op hun gedrag en niet op hun etniciteit, religie of andere verschillen. De rechtsstatelijke principes hebben echter alleen betekenis als zij worden gekend, erkend en gedragen door burgers. Als burgers geen gebruik maken van hun burgerschap, hun rechten en plichten om individueel, maar ook samen met anderen, in land, stad of buurt mee te doen, dan blijft de Grondwet een lege huls, een moeilijk te lezen boek. Burgerschap is daarom essentieel voor een levende democratische rechtsstaat.

Indien sprake is van (het bijdragen aan) verregaande radicalisering, die in het uiterste geval zou kunnen uitmonden in gewelddadig extremisme en/of terrorismegerelateerde activiteiten, moet worden opgetreden om verstrekende gevolgen te voorkomen. Dit optreden kan worden omschreven als het waar mogelijk voorkomen van verdere radicalisering en waar nodig isoleren of indammen van de geradicaliseerde persoon of organisatie. Per situatie wordt bekeken wat de beste aanpak lijkt, afhankelijk van het stadium waarin het radicaliseringproces verkeert. Om tijdig te kunnen optreden is het van belang dat de 'ogen en oren' van het lokaal bestuur en professionals die veel met jongeren werken (zoals politie en jeugdwerkers) openstaan voor signalen die kunnen duiden op gewelddadig extremisme en/of terrorisme. Het is van belang dat deze beroepsgroepen voldoende competent zijn in het goed kunnen onderscheiden van dergelijke signalen en zich gesteund weten om ook daadwerkelijk (op kleine schaal) interventies te plegen. Hierbij moet worden benadrukt dat deze personen deel uitmaken van een integrale preventiestrategie en niet worden gepercipieerd als 'spionnen' of veredelde politieagenten. Tot slot zijn afspraken nodig over het doorgeven van signalen die duiden op vergaande radicalisering.

De overheid kan zichtbaar maken dat zij bepaalde grieven of gevoelens van krenking bij sommige groepen in de samenleving herkent en wellicht zelfs kan plaatsen, vanzelfsprekend zonder daarbij afbreuk te doen aan het door haar gevoerde beleid. Met dat laatste zou ze immers haar eigen legitimiteit en geloofwaardigheid ondermijnen. Een vorm van tegemoetkomen aan gevoelens van krenking of achterstelling bij bepaalde groepen in de

samenleving kan een temperend effect hebben op de voedingsbodem voor radicalisering en (uiteindelijk) zelfs terrorisme.

Ook hoe in het buitenland over Nederland wordt gedacht is relevant voor de voedingsbodem voor gewelddadige radicalisering en (uiteindelijk) terrorisme in en tegen Nederland. Over het algemeen geniet Nederland een positief imago in het buitenland. In landen met een islamitische meerderheid wordt de beeldvorming over Nederland echter voor een groot deel bepaald door het Nederlandse Midden-Oostenbeleid en door incidenten in en rond ons land. Door de enorme vlucht van webgebaseerde media (inclusief 'social networks') en de steeds kortere nieuwscycli, kunnen reputaties in een mum van tijd worden omgebogen. Daarom spant Nederland zich in om via publieksdiplomatie het imago van Nederland in het buitenland te verbeteren. Daarbij wordt in samenwerking met strategische partners gewerkt aan een divers en realistisch beeld van Nederland waar ruimte is voor veel verschillende levensstijlen en religies. Waar mogelijk wordt uiteengezet wat de vrijheid van meningsuiting, de democratische rechtsstaat en de scheiding van machten in de praktijk betekenen. Naast publieksdiplomatie speelt 'sociale diplomatie' een rol, waarbij organisaties uit het Nederlandse maatschappelijke middenveld zich inspannen voor een positief en realistisch imago van Nederland in het buitenland. Vanzelfsprekend is het daarbij van belang oog te houden voor de onafhankelijke positie die deze organisaties innemen ten opzichte van de Nederlandse overheid. Dit komt de geloofwaardigheid en het kritische vermogen van deze organisaties ten goede en zorgt voor draagvlak en voldoende ontvankelijkheid voor de boodschap bij de beoogde doelgroep(en).

Tot slot moet worden gekeken naar de vraag of de overheid door de manier waarop zij optreedt in haar strijd tegen terrorisme en de zichtbaarheid waarmee zij dit doet, de terroristische dreiging en de voedingsbodem voor terrorisme niet onbedoeld vergroot. De relatie tussen het officiële CT-beleid en het bijbehorende discours (in wetten, verklaringen, maatregelen en uitlatingen) enerzijds en de maatschappelijke en politieke beeldvorming rond terrorisme en contraterrorisme anderzijds wordt ook wel de 'performativiteit' van terrorismebeleid genoemd.²¹ Hoewel de Nederlandse overheid geen doelbewuste pogingen onderneemt de maatschappelijk en politieke beeldvorming actief te beïnvloeden, wordt wel onderkend dat beeldvorming bij terrorismebestrijding een belangrijke rol speelt. Terroristen voeren naast een gewapende strijd immers een psychologische

²¹ B.A de Graaf, *Theater van de Angst, De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika* (Amsterdam 2010).

strijd: een oorlog om de perceptie. De reactie op hun daden wordt gedeeltematig bepaald door de publieke opinie en door de media. De Nederlandse overheid houdt hiermee rekening door bij de communicatie over contraterorisme objectief op te treden en te waken voor mogelijke escalatie. Taalgebruik, timing, kanaalkeuze en pro-activiteit zijn daarbij essentiële elementen.

4. Gesignaleerde radicaliseringsprocessen keren (deradicalisering);

Voor personen die zich in een proces van radicalisering bevinden, die overwegen om geweld te gebruiken of die zich reeds bereid hebben getoond geweld te gebruiken, kan een proces van 'deradicalisering' worden ingezet. Zo kan met het oog op deradicalisering de inzet van voormalige radicalen worden overwogen. Zij hebben bij uitstek de ervaringen en argumenten die radicale personen van mening kunnen doen veranderen. Daarnaast kan worden gedacht aan de inzet van religieuze voormannen, familie en vrienden. Vooral de laatste twee hebben in de praktijk aangetoond effectief te zijn: zij staan immers het dichtst bij de betrokken persoon. Tot slot worden er speciale deradicaliseringsprogramma's ontwikkeld in gevangnissen. Hiermee wordt aangesloten bij ervaringen in het buitenland. Opgemerkt moet worden dat deradicaliseringsprogramma's die zijn ingezet in de gevangenis, in de meeste gevallen ook na afloop van de detentie dienen te worden voortgezet. Aandacht voor deze groep dient niet op te houden zodra de gevangenis is verlaten. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de opvang en reïntegratie van ex-gedetineerden. Ook ex-gedetineerden die zijn veroordeeld voor (voorbereiding van) een terroristisch misdrijf vallen hieronder. De rijksoverheid zal waar nodig assisteren.

Een tweede opmerking betreft het feit dat bij sommige geslaagde gevallen van deradicalisering geheel andere factoren een rol blijken te spelen dan inhoudelijke argumentatie en communicatie (en dus 'counter narrative'). Vaak zijn het persoonlijke omstandigheden die iemand doen besluiten het radicale pad te verlaten: een huwelijk, de geboorte van een kind, het bereiken van een bepaalde leeftijd, een verhuizing of zelfs het overlijden van een familielid. Het zich terugtrekken uit een gewelddadig extremistische beweging en/of overtuiging staat wel bekend als 'disengagement'. Verder onderzoek is nodig om te achterhalen welk element uiteindelijk doorslaggevend is bij het uittreden uit een gewelddadig extremistische beweging en/of overtuiging: inhoudelijke argumenten of persoonlijke omstandigheden, of wellicht een combinatie van beide. Voorlopig wijzen de eerste onderzoeksresultaten naar een combinatie van beide.

5.4 Internationale samenwerking

Internationale samenwerking is van groot belang bij het voorkomen van radicalisering en (steun aan) terrorisme. Internationaal wordt het verband tussen radicalisering en terrorisme breed erkend. Iedere terrorist heeft immers een proces van radicalisering doorgemaakt. Radicalisering en rekrutering zijn problemen die worden gedeeld met andere landen. Nederland werkt internationaal intensief samen aan het verbeteren van de ‘rule of law’, het promoten van ‘good governance’, het verbeteren van mensenrechten, het bevorderen van democratie en een strategie van ‘forward defence’. Vanzelfsprekend vallen of staan deze initiatieven met een goede samenwerking met buitenlandse partners.

1. Verenigde Naties

De VN-contraterrorismestrategie, die op 8 september 2006 werd aangenomen, biedt een kader om het tegengaan en voorkomen van radicalisering en terrorismebestrijding internationaal vorm te geven. De strategie kent vier pijlers:

- ‘measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism’;
- ‘measures to prevent and combat terrorism’;
- ‘measures to build state capacity to fight terrorism and to strengthen the role of the United Nations in this regard’;
- ‘measures to ensure the respect of human rights while countering terrorism’.

De aanvaarding van de strategie (resolutie 60/288) betekende dat alle VN-lidstaten unaniem overeenstemming bereikten over een gemeenschappelijke aanpak van de strijd tegen terrorisme. De strategie en het actieplan die deel uitmaakten van de resolutie zijn het bewijs dat terrorisme in al zijn vormen onacceptabel is en dat de lidstaten zowel afzonderlijk als gezamenlijk stappen willen zetten om terrorisme te voorkomen en te bestrijden. De komende jaren zal vooral aandacht uitgaan naar de operationalisering van de VN-strategie. Als actieve VN-lidstaat zal Nederland hierin ondersteunen door het helpen uitwerken en implementeren van contraterroristische maatregelen.

Tussen de VN-lidstaten bestaat voorsnog geen overeenstemming over een juridische definitie van het begrip terrorisme. Ook is er nog altijd geen akkoord over een alomvattend VN-verdrag tegen internationaal terrorisme, dat het internationaalrechtelijke raamwerk voor terrorismebestrijding zou moeten vervolmaken. In de afgelopen decennia is een uitgebreid internationaal-juridisch normenstelsel tot stand gekomen. Dit stelsel verplicht landen de verschillende verschijningsvormen van terrorisme te bestrijden

en vergemakkelijkt de noodzakelijke internationale samenwerking bij de opsporing en vervolging van terrorisme.

2. Europese Unie

Voor wat betreft de preventie van gewelddadig extremisme is de samenwerking met de EU-partners en overzeese bondgenoten van zeer groot belang. Veel EU-partners kennen dezelfde maatschappelijke problematiek als Nederland. Vaak zijn er echter verschillen in de benadering die wederzijds verhelderend en leerzaam kunnen zijn om te delen. Zo is samenwerking nodig ten aanzien van het voortijdig isoleren, indammen en keren van radicalisering. Gewelddadige extremisten en groeperingen kunnen zich binnen de Europese ruimte immers eenvoudig vertakken en verplaatsen. Het delen van ervaring, kennis en informatie met de EU-partners is van groot belang voor het voorkomen en tegengaan van de gevolgen van aanslagen in de EU. Het ontbreken van (standaard) binnengrenscontroles in de Schengen-ruimte versterkt deze noodzaak. Bilaterale contacten met onze directe buurlanden België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk verdienen alle aandacht, evenals contacten met de Europese landen die vaak als eerste land van binnenkomst voor migranten gelden en die zelf ook grote migrantengemeenschappen kennen (Frankrijk, Spanje, Italië en Griekenland).

De EU Counter-Terrorism Strategy uit 2005 verplicht de Europese Unie en haar lidstaten om terrorisme mondiaal te bestrijden met respect voor mensenrechten en het bieden van ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht voor al haar ingezetenen. Ook heeft de Europese Unie in 2005 de EU-Strategie Radicalisering en Rekrutering en het bijbehorende Actieplan aangenomen. Nederland neemt actief deel aan de uitvoering van dit plan. Het beoogt de samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van radicalisering te versterken. Aangezien de dreiging van terrorisme in Europa per lidstaat verschilt, heeft het Actieplan het karakter van een 'gereedschapskist' waaruit de lidstaten naar behoefte kunnen putten. Op verzoek van de EU Contraterrorisme Coördinator (CTC) heeft Nederland een leidende rol op zich genomen bij de aanpak van radicalisering en rekrutering op lokaal niveau. Het belang van de strategie en het bijbehorende actieplan is mede gelegen in het feit dat de EU met deze strategie net als Nederland kiest voor een brede benadering.

Gezien de betekenis en invloed van het EU-antiterrorismebeleid voor ons land is Nederland voorstander van een evaluatie van Europese antiterrorisemaatregelen. Nederland zal zich actief inzetten voor een vervolg en

verdieping van de zogenoemde Europese ‘stock-taking’-exercitie²². Bij landen waarmee Nederland nauw bilateraal samenwerkt op het gebied van terrorismebestrijding zal het belang van evaluatie en de daaruit voortvloeiende inzichten onder de aandacht worden gebracht.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon stimuleert samenwerking bij de bestrijding van terrorisme. Allereerst doordat op veel terreinen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is ingevoerd. Bovendien nemen de rechtsbescherming en de aandacht voor privacybescherming en andere mensenrechten toe. Zo zijn de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg fors uitgebreid en heeft het Handvest Grondrechten bindende kracht voor het Hof van Justitie. Daarnaast is de rol van het Europese Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg vergroot als het gaat om de beoordeling en toepassing van Europese wetgeving in rechtszaken. Dit wordt nog sterker als de Europese Unie toetreedt tot het EVRM. Met het Verdrag van Lissabon zal ook een externe diplomatieke dienst voor de Unie het licht zien. Het is zaak dat de informatie die deze dienst verzamelt ook ter beschikking komt van de lidstaten en dat omgekeerd de dienst van de informatie wordt voorzien die zij nodig heeft om te functioneren.

De komende jaren is allereerst implementatie van wat de Europese lidstaten afgelopen jaren onderling zijn overeengekomen van belang. Een herziening van de Europese strategie voor terrorismebestrijding is niet nodig. Deze is breed genoeg om veel nieuwe ontwikkelingen te adresseren. Belangrijke aandachtspunten voor de toekomst zijn: de verbetering van de samenwerking tussen nationale opsporings- en inlichtingendiensten, de toegang tot Europese data met betrekking tot terrorismebestrijding, de coherentie van het nationale en Europese externe beleid, samenhang tussen het externe beleid van de EU en het JBZ-beleid van de EU, gelijkvormigheid van afspraken over de uitwisseling van informatie met derde landen en coherentie tussen nationaal en Europees justitiebeleid.

²² In juli 2010 presenteerde de Europese Commissie het document “Taking Stock of EU Counter-Terrorism Measures”, een overzicht van de belangrijkste resultaten en uitdagingen voor de toekomst op het gebied van contraterrorisme. Het biedt een instrumenteel overzicht van hetgeen is bereikt op de vier onderscheiden terreinen binnen de EU contraterrorisme strategie (Prevent, Protect, Pursue en Respond) en het actieplan om deze strategie te implementeren. Opgesomd wordt welke wetgeving en beleidsmaatregelen zijn genomen en wat de stand van zaken is met betrekking tot implementatie, resultaten en specifieke evaluaties ervan.

3. *Overzeese partners*

De contacten met overzeese bondgenoten en partners als de Verenigde Staten, Canada en Australië zullen in de eerste plaats bepaald worden door gedeelde belangen. De informatiepositie van deze landen kan voor Nederland veel toevoegen aan het eigen beeld van de ontwikkelingen op CT-gebied. Met de Verenigde Staten, Canada en Australië wordt op verschillende gebieden zeer nauw samengewerkt: informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld inlichtingen, politie- en justitiegegevens, bancaire gegevens, passagiersgegevens), binnenlands beleid, justitiebeleid en buitenlands beleid. Een voorbeeld is de samenwerking met Australië aangaande contraterrorisme en het tegengaan van radicalisering in Indonesië. Deze samenwerking heeft in de praktijk bewezen grote voordelen te hebben. Het accent ligt steeds op preventie: het vroegtijdig isoleren, indammen en keren van radicalisering. Een strategische benadering in brede zin van deze relatie met aandacht voor de belangen op het gebied van het personenverkeer, financiële transacties en internet zal ten grondslag moeten liggen aan het Nederlandse optreden. Dit vereist een nauwe afstemming tussen de diverse in Nederland op dit punt betrokken departementen. Ook zal steeds bezien worden of de onderhandelingen bilateraal of in Europees kader moeten worden gevoerd. Het voordeel van Europees optreden is drieledig (en tegenwoordig veelal een 'conditio sine qua non'). Allereerst legt de Unie groter gewicht in de schaal dan Nederland. Bovendien betreft het stevast onderwerpen die een sterk grensoverschrijdend karakter hebben en waar alleen een Europese of mondiale aanpak effectief kan zijn. Tot slot raken al deze onderwerpen de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht, wat betekent dat minimaal een zekere mate van intra-Europese afstemming of coördinatie wenselijk is.

Ten slotte zal worden samengewerkt met internationale partners die een concrete dreiging ondervinden door niet-jihadistische terroristische groeperingen, bijvoorbeeld door het tegengaan van rekrutering en fondsenwerving. Dit gebeurt door informatie-uitwisseling met de betreffende buitenlandse partners en door het opbouwen en uitbouwen van een gedegen informatiepositie, door bijvoorbeeld AIVD, IPOL en DNR. Indien van toepassing wordt hierbij samengewerkt met de internationale politieorganisaties Europol en Interpol.

Landen en regio's

In hoofdstuk 2 werd een aantal regio's onderscheiden dat op basis van vier criteria²³ de komende jaren vanuit CT-perspectief aandacht verdient.

²³ De Nederlandse belangen/aanwezigheid, het dreigingsbeeld en mogelijke uitstraling naar Nederland, migratie en personenverkeer, aanwezige kennis en ervaring op het gebied van

Onderstaand wordt weergegeven wat de Nederlandse inzet in deze regio's de komende vijf jaar zal zijn.

1. Zuid-Azië: Afghanistan en Pakistan

De terroristische dreiging tegen Nederlandse belangen in en vanuit Afghanistan en Pakistan en het personenverkeer tussen deze landen en Nederland maakt dat beide landen een prioritaire regio binnen het Nederlandse CT-beleid zullen blijven vormen. In Afghanistan en Pakistan zijn onder andere versterking van de legitimiteit en de capaciteit van de overheid en het verbeteren van de veiligheidssituatie prioritair. Daarnaast zijn de politieke dialoog (ook over het tegengaan van radicalisering en polarisatie) en de versterking van de regionale samenwerking (Afghanistan, Pakistan, India) van belang. Ook met andere landen in de regio (bijvoorbeeld India) kunnen samenwerkingsverbanden aangegaan worden.

2. Hoorn van Afrika en Arabisch schiereiland: Somalië, Kenia, Jemen

Ook Somalië en Jemen blijven op CT-gebied voor Nederland prioritaire landen, gezien de terroristische dreiging tegen Nederlandse belangen vanuit deze regio en het personenverkeer tussen deze landen en Nederland. Het tegengaan van terrorisme en radicalisering in Kenia en Somalië zal plaatsvinden binnen het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van beide landen. Het verbeteren van de veiligheidssituatie, het versterken van (lokaal) goed bestuur en conflictpreventie spelen daarbij een belangrijke rol. Ook het versterken van de inlichtingenrelatie is van belang, onder andere voor het vroegtijdig signaleren en voorkomen van dreigende terroristische activiteit vanuit Somalië richting de buurlanden en westerse landen. Het tegengaan van radicalisering en terrorisme vormen reeds een belangrijke component van het Nederlandse en EU-beleid ten aanzien van Jemen. Hierbij blijven onder andere conflictpreventie, de bevordering van mensenrechten en capaciteitsopbouw prioriteit houden.

3. Maghreb en Sahel

Noord-Afrika en de Westelijke Sahel blijven de komende jaren voor Nederland vanuit CT-perspectief prioritair. Redenen hiervoor zijn de terroristische dreiging in en vanuit deze regio, de relatieve nabijheid tot Europa en Nederland, de nauwe banden tussen Nederland en enkele landen in deze regio, het intensieve personenverkeer tussen deze regio en Nederland en de noodzaak van een gezamenlijke aanpak van het complexe samenstel van terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (transnationale netwerken) binnen deze regio en tussen de Westelijke Sahel en de Europese Unie. De reeds ontwikkelde samenwerkingsrelatie tussen

radicaliseringsprocessen en terrorisme.

Nederland enerzijds en Marokko en Algerije anderzijds biedt gelegenheid tot verdere verdieping, onder andere waar het gaat om het tegengaan van radicalisering. Binnen de Marokkaanse en Algerijnse samenlevingen blijft het vergroten van de weerbaarheid en binding van belang. Versterking van de regionale samenwerking blijft een belangrijke voorwaarde voor het effectief tegengaan van terrorisme en radicalisering door de landen zelf binnen de regio. De versterking van goed bestuur, conflictpreventie en capaciteitsopbouw, inclusief aandacht voor radicaliseringsprocessen, zijn centrale onderdelen van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Westelijke Sahel, in het bijzonder in Mali. Met Mali onderhoudt Nederland reeds jarenlang een relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

4. Turkije en Indonesië

Turkije en Indonesië kennen een rijke historie van bilaterale samenwerking met Nederland. Daarnaast kennen beide landen een (recente) geschiedenis van gewelddadig extremisme, radicalisering en terroristische aanslagen. Met beide landen als partners in kennisuitwisseling bestaan op veel vlakken goede relaties, die ook kunnen worden gebruikt voor de verdieping van de Nederlandse kennis en het begrip van radicaliseringsprocessen in democratische islamitische samenlevingen. De Turkse en Indonesische ervaringen met het bevorderen van de weerbaarheid van de bevolking, het bewustmaken van het lokaal bestuur van de gevaren van radicalisering en het isoleren van geradicaliseerden kunnen voor Nederland een bron van kennis en verdieping zijn. Om het Nederlandse contraterrorismebeleid en vooral de uitvoering daarvan verder te verfijnen, is intensivering van dergelijke kennis onmisbaar.

6

Verdedigen

6.1 Inleiding

Hoewel de primaire focus van dit strategiedocument ligt op het formuleren van strategische uitgangspunten voor toekomstig contraterrorismebeleid, is aandacht voor veiligheid in brede zin gerechtvaardigd met het oog op het treffen van beschermende maatregelen. Nederland kent twee stelsels die tot doel hebben dreiging tegen specifieke objecten, personen, diensten of sectoren te voorkomen: het stelsel Bewaken en Beveiligen (B&B) en het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). Het stelsel B&B is erop gericht beveiligingsmaatregelen te nemen wanneer sprake is van bedreigingen of risico's die gericht zijn tegen individuele personen, objecten en diensten. Het ATb zorgt voor de bescherming van vitale bedrijfssectoren in hun totaliteit. Beide stelsels worden in de onderstaande paragrafen uitgewerkt. Daarnaast heeft de overheid bijzondere aandacht voor het beschermen van de buitengrenzen en de burgerluchtvaart. De bevoegdheden op deze gebieden zijn neergelegd in ondermeer de Politiewet, De Wet op de rechterlijke organisatie, de Gemeentewet, de Wet op de inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) en diverse onderliggende wet- en regelgeving.

De bewaking en beveiliging van personen, objecten, diensten en sectoren heeft als werkterrein de afgelopen jaren een aantal belangrijke veranderingen doorgemaakt. De focus ligt tegenwoordig steeds meer op het beargumenteerd accepteren van risico's en het beheersbaar maken van deze risico's. In een snel veranderende samenleving met snel wisselende vormen van dreiging dient de focus te liggen op het flexibel anticiperen op dreigingen. Dit is alleen mogelijk als het streven naar risicobeheersing kan worden gecombineerd met een zekere mate van risicoacceptatie. De belangrijkste veranderingen van de afgelopen jaren passen in deze lijn:

- Toegenomen aandacht voor de menselijke waarneming en het bieden van handelingsperspectieven aan professionals ('security awareness en performance').
- Het zorg dragen voor flexibiliteit in het systeem voor een adequate anticipatie op de onvoorspelbaarheid van dreigingen.
- Het werken met veiligheidsprofielen om risico's beter te kunnen inschatten en monitoren.
- Het inzetten van testteams die beveiligde locaties en diensten onaangekondigd onderzoeken en testen op veiligheidsaspecten ('red-teaming').
- Toegenomen aandacht voor 'solistische dreigers', in het bijzonder 'geradicaliseerde eenlingen', als aandachtsgroep binnen het werkterrein bewaken en beveiligen.

Het belangrijkste doel van beveiliging is dat de bedreigde persoon, dienst of sector zo ongestoord mogelijk kan blijven functioneren. Dit houdt bij

voorbaat in dat bepaalde risico's moeten worden geaccepteerd. Immers, omdat we het in Nederland belangrijk vinden dat de bepaalde publieke personen die worden beveiligd zich in het openbaar moeten kunnen begeven, is het niet wenselijk deze personen in een bunker te laten leven of alleen op televisie zichtbaar te laten zijn voor het publiek. Ongestoord functioneren betekent dat, met de grenzen die de beveiliging oplegt, betrokken personen, objecten of diensten hun sociaal-maatschappelijke functie zo goed mogelijk kunnen uitoefenen. Absolute veiligheid kan niet worden gegarandeerd. Bescherming is daarmee het beheersbaar maken van dreiging en risico's.

Bewaken en beveiligen is een werkterrein dat nog volop in ontwikkeling is. In tegenstelling tot het vakgebied van 'safety' (het bevorderen van de fysieke veiligheid) is het vakgebied van 'security' (het verlagen van de dreiging en het bevorderen van beveiliging) nog relatief jong. Er bestaat nog weinig (nationale en internationale) wet- en regelgeving, integraal toezicht is in ontwikkeling, onderzoek komt sinds enkele jaren op gang, er ontstaan op kleine schaal opleidingsinitiatieven en ook innovatie komt sinds enkele jaren op gang. De overheid zal deze activiteiten de komende jaren uitbreiden. Hierbij zal worden aangesloten bij ervaring in de luchtvaartsector en de nucleaire sector. In deze sectoren is 'security' van oudsher sterk ontwikkeld.

6.2 Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb)

In Nederland is in 2005 het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) opgericht. Het ATb zorgt voor de bescherming van vitale bedrijfssectoren in hun totaliteit. Het ATb ziet erop toe dat bij een toegenomen dreiging in een of meerdere van de aangesloten vijftien sectoren²⁴ alle betrokken overheidsorganisaties en bedrijven snel worden geïnformeerd, zodat zij maatregelen kunnen treffen. Deze maatregelen zijn voorbereid en met overheden afgestemd. De dreigingsinformatie is afkomstig van de politie en van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De NCTb combineert deze informatie en formeert een dreigingsbeeld. De meerwaarde van het systeem is dat de informatie-uitwisseling tussen overheden en bedrijfsleven wordt gestructureerd en dat ze van elkaar weten welke maatregelen worden genomen.

²⁴ De sectoren zijn: luchthavens, spoor, stads- en streekvervoer, zeehavens, tunnels en waterkeringen, olie, chemie, drinkwater, gas, elektriciteit, telecom, nucleair, financieel, publiekevenementen en hotels.

Veiligheidsbewustzijn is daarbij van groot belang. Dit is niet alleen een zaak van veiligheids-specialisten maar ook van de top en de medewerkers binnen een organisatie. Nederland streeft ernaar om veiligheidsvraagstukken een structurele plaats te geven in het maatschappelijk denken en handelen. Dit gebeurt onder andere door het programma 'security awareness en performance' dat erop is gericht het veiligheidsbewustzijn bij professionals binnen ATb-bedrijven en CBRN-instellingen en professionals in de publieke sector te vergroten en hen handelingsperspectieven te bieden bij mogelijke dreigingen of incidenten.

6.3 Bewaken en beveiligen

Bewaken en beveiligen is erop gericht beveiligingsmaatregelen te nemen wanneer er sprake is van bedreigingen of risico's die gericht zijn tegen individuele personen, objecten of diensten. Uitgangspunt hierbij is het veilig en ongestoord functioneren. Onder beveiliging vallen alle maatregelen, zowel beleidsmatig als operationeel, die zijn gericht op het voorkomen van aanslagen op personen, objecten of diensten, al dan niet tijdens evenementen of in een specifiek gebied, zoals een luchthaven. Ten opzichte van beveiligen is bewaken meer preventief, bijvoorbeeld in de vorm van camera's of wachtposten. Bij maatregelen die direct ingrijpen noodzakelijk maken, is er sprake van beveiligen.

De komende jaren liggen er veel kansen om dit terrein verder te ontwikkelen. Bovendien neemt de maatschappelijke vraag om op te treden tegen bedreigingen toe. Intensivering van onderzoek, opleidingen, overheidstoezicht en ontwikkeling van regelgeving zijn noodzakelijk. Dit is breder dan alleen verdedigen. Het betekent tegelijk voorspellen, voorkomen en voorbereiden. Een sterke informatiepositie van inlichtingendiensten leidt tot vroegtijdige detectie (voorspellen). Daarnaast worden door het versterken van veiligheidsbewustzijn veiligheidsincidenten voorkomen. Ook wordt de werking van het systeem beter door goede besluitvormingsstructuren en regelmatig oefenen (voorbereiding). Tot slot wordt door het aanpakken van bedreigers (vervolgen) en het realiseren van effectief toezicht het overheidsoptreden effectiever.

Nederland werkt met vijf uitgangspunten van beveiliging:

1. waar mogelijk de dreiging wegnemen, zodra duidelijk is wie de bedreiger is;
2. een zo compleet mogelijk dreigingsbeeld;
3. een zo goed mogelijk inzicht in de risico's rond een persoon, object of dienst;
4. zo veel mogelijk maatwerk op het gebied van beveiligingsmaatregelen;
5. waar mogelijk rekening houden met de belangen en de beleving van de bedreigde.

De kern van de strategie is om per uitgangspunt nieuwe, alternatieve werkwijzen te ontwikkelen en te introduceren die bewaken en beveiligen blijvend effectiever en efficiënter maken.

1. Minder versnippering in de aandacht voor het wegnemen van bedreigingen

De drempel om bedreigingen te uiten is door de opkomst van internet sterk verlaagd. Het aantal bedreigingen zal daarom naar verwachting toenemen. Internetmonitoring door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een vergelijkend onderzoek van dagblad Trouw uit 2009 laten zien dat de toon op Nederlandse internetfora aanmerkelijk scherper is dan op soortgelijke fora in België en het Verenigd Koninkrijk. Op straat, in het openbaar vervoer, bij hulpverleners en bij lokale gezagdragers is sprake van een verharding in de relaties met cliënten en burgers. Vanuit het oogpunt van terrorismebestrijding is dit het meest zichtbaar bij de bedreiging en daardoor soms noodzakelijke beveiliging van nationale gezagsdragers.

Een tweede opvallende trend lijkt daarbij een rol te spelen. Enerzijds is er een lagere tolerantie voor geweld waarneembaar in de samenleving: burgers lijken het steeds minder te accepteren dat geweld voorkomt. Anderzijds lijken diezelfde burgers zich scherper uit te laten in de relaties met anderen. Deze trend kan leiden tot verdere polarisatie. Wanneer burgers die collectief geweld en bedreigingen afwijzen, zelf uit onvrede bedreigingen gaan uiten, ontstaat een zichzelf versterkende, negatieve spiraal. De uitdaging is om tot één gemeenschappelijke overheidsaanpak te komen die tot een kentering leidt. Een effectieve aanpak combineert strafrechtelijke maatregelen met preventie én communicatie. Daarbij moet duidelijk zijn dat de sleutel voor effectieve interventies op lokaal niveau ligt.

2. Ook informatie over indirecte aanwijzingen voor dreiging verzamelen

De kracht van een effectief veiligheidsbeleid ligt in een zo compleet mogelijke informatievoorziening over mogelijke dreigingen. De winst voor de toekomst is te behalen in het verder bundelen van stromen van indirecte informatie over dreigingen. Als voorbeeld geldt hiervoor het Passenger-Name-Records-beleid (PNR), waarmee door 'datamining' en 'profiling' tot risicovoorspelling kan worden gekomen. Ook is het van belang om bronnen van dreiging, zoals dreigbrieven, beter gecoördineerd te behandelen, zodat processen van radicalisering bij bedreigers kunnen worden opgespoord. Experimenten met dergelijke nieuwe werkwijzen, zoals het op te richten team solistische dreigers bij het KLPD, kunnen bijdragen aan een vroegtijdiger signalering van dreiging, met in relatie tot CT bijzondere aandacht voor geradicaliseerde eenlingen. Meer dan nu het geval is zouden beveiligers informatie moeten verzamelen en vastleggen over afwijkende gebeurtenissen tijdens hun taakuitoefening. Door die informatie te

combineren en te analyseren moet het mogelijk zijn om verdachte (voorbereidings)handelingen eerder op het spoor te komen. Het gaat dan om het intelligent verbinden van de beveiligers op de werkvloer aan het eind van de keten met de dreigingsanalisten die aan het begin van de keten opereren.

3. Een eenduidige visie op risicomanagement

Op het gebied van 'security' is een afnemende risicoacceptatie in de samenleving waarneembaar. Een voorbeeld hiervan was het 'Damschreeuwer-incident' van 4 mei 2010. Deze afnemende acceptatie leidt tot een toenemende druk op beveiligingsprofessionals om risico's uit te gaan sluiten, zo dat al mogelijk is. De focus zou echter moeten liggen op het beheersbaar maken van risico's en het beargumenteerd accepteren van risico's. Dit vraagt om deskundige en verantwoordelijke veiligheidsprofessionals, die werken vanuit een gemeenschappelijke visie, met state-of-the-art instrumenten. Ook bewustwording van burgers over hun eigen verantwoordelijkheid bij het beheersbaar maken van risico's is van belang. Daarbij lijkt het effectief burgers aan te spreken in hun rol als professionals bij organisaties. Dit geeft een direct effect op de veiligheid van die organisaties en daarmee op de samenleving in bredere zin.

4. Minder zichtbare maatregelen door innovatie

Van risico-uitsluiting naar risicobeheersing betekent ook het streven naar minimalisering van (zichtbare) beveiligingsmaatregelen. Daarbij gaat het erom, minder de afschrikkende werking van beveiligingsmaatregelen te benadrukken om te voorkomen dat er door die afschrikkende werking onveiligheidsgevoelens ontstaan. Steeds moet gelden: geen afschrikkende werking tenzij daar goede redenen voor zijn. Dit vraagt om nieuwe, innovatieve beveiligingsmiddelen. Door de inzet van (technische) innovaties is het mogelijk om met minder zichtbare maatregelen dezelfde of een hogere beveiligingswaarde te realiseren. Hiervoor is ook bewustwording nodig. Bijvoorbeeld van architecten die gebouwen ontwerpen, waar al in de ontwerpfase het aspect van de fysieke veiligheid wordt meegenomen.

5. Grotere weerbaarheid door betere begeleiding

Welke beschermende maatregelen ook worden genomen, ze zullen alleen werken in aanvulling op de eigen weerbaarheid van personen en organisaties. De uitvoeringspraktijk leert dat vertrouwen in de maatregelen en de deskundigheid van de uitvoerders ervoor zorgt dat de bedreigde zich met meer zekerheid gaat bewegen. Dit versterkt de effectiviteit van de maatregelen, omdat het ongestoord functioneren wordt bevorderd, het centrale uitgangspunt van beveiliging. Het kweken van vertrouwen bij de ontvanger is daarom een aparte doelstelling bij de bescherming. Er is meer kennis

nodig over de wijze waarop dit vertrouwen tot stand komt. Daarbij hoort evaluatie van het eigen optreden en onderzoek naar de cliënttevredenheid. Ook het vraagstuk van beveiligingweigeraars en de afschaling van maatregelen dienen daarbij aan de orde te komen. Er zijn personen en organisaties die om uiteenlopende redenen beveiligingsmaatregelen afwijzen. Er zijn ook personen en organisaties die het moeilijk vinden om na enige tijd afscheid te moeten nemen van de maatregelen, omdat de dreiging is afgenomen of verdwenen. Beter inzicht in deze fenomenen kan helpen bij het versterken van de effectiviteit van beschermende maatregelen.

6.4 Grensbewaking

Reisbewegingen en diverse vormen van migratie vormen een groeiende uitdaging voor de bewaking van de Nederlandse en Europese buitengrenzen. Met het oog op terrorismebestrijding dienen deze grenzen dermate goed te worden bewaakt dat terroristen geen kans zien deze grenzen ongemerkt te passeren om hun plannen ten uitvoer te brengen. Tegelijkertijd hebben Nederland en de EU een economisch belang bij een vlotte afhandeling van passagiersstromen, dienen zij een aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor kennismigranten en dienen zij opvang en bescherming te bieden aan degenen die dat nodig hebben. Vanzelfsprekend is grensbewaking een werkterrein dat nauwe samenwerking vergt met Europese en internationale partners.

Veel terroristische netwerken zijn internationaal georganiseerd en georiënteerd. Acties worden bijvoorbeeld in het ene land voorbereid maar in een ander land uitgevoerd. Terroristen hebben er alle belang bij zich vrijelijk te kunnen blijven bewegen. Nederland heeft een internationale transitfunctie. Met adequate grensbewaking wordt een hindernis opgeworpen tegen de grensoverschrijdende werkwijzen van terroristische personen en organisaties. Met de Schengenovereenkomst zijn de binnengrenscontroles in Europa grotendeels weggefallen. In het kader van de bestrijding van terrorisme zijn een goede informatie-uitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een adequate lokale detectiecapaciteit en een gerichte beoordeling van in- en uitreizende personen van groot belang. De Nederlandse overheid zet zich hiervoor in. Het programma Vernieuwing Grensmanagement heeft tot doel in de toekomst te komen tot een effectief en efficiënt grenstoezicht dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, dat illegale migratie tegengaat en dat maximaal bijdraagt aan de veiligheid in Nederland en het Schengegebied. Het uitgangspunt daarbij is een snelle en slimme manier van controle op personenverkeer. Zo is de Koninklijke Marechaussee (KMar) sinds mei 1994 belast met het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de grens met België en Duitsland. Het doel van deze controles is het tegengaan van illegale immigratie en alle vormen

van criminaliteit, waaronder terrorisme. Terroristen kunnen echter niet altijd buitengehouden worden. Extra inspanningen door nationale en internationale opsporings- en inlichtingdiensten blijven nodig, evenals een sterke informatiepositie van betrokken overheidsdiensten op lokaal en nationaal niveau. De Nederlandse overheid spant zich de komende jaren in om de gehele keten van grensbewaking waar mogelijk te optimaliseren om de genoemde veiligheidsrisico's zo veel mogelijk tegen te gaan.

6.5 Beveiliging burgerluchtvaart

De vijf uitgangspunten van beveiliging die in paragraaf 6.3 werden genoemd, gelden ook voor de burgerluchtvaart. Uitgangspunt 5 is dan van toepassing op passagiers en personeel op de luchthavens. De KMar hanteert deze uitgangspunten voor een effectieve en efficiënte beveiliging van de Nederlandse luchthavens.

In vergelijking met andere potentiële doelwitten behoeft de burgerluchtvaart bijzondere aandacht, omdat deze relatief vaak geconfronteerd wordt met terroristische dreigingen. Het blijft dan ook van groot belang de burgerluchtvaart in Nederland op adequate wijze te beveiligen. Het gaat om beveiliging tegen (bom)aanslagen op vliegtuigen en burgerluchtvaartterreinen, kapingen van vliegtuigen en andere vormen van sabotage met mogelijk fatale gevolgen. Ook is er aandacht voor inzet van luchtvaartuigen als middel voor terroristische aanslagen. Belangrijke aandachtsgebieden zijn de controle van passagiers, handbagage en ruimbagage en de beveiliging van de luchthavens zelf. Dit gebeurt onder meer door toegangscontrole, bewaking van de periferie en bescherming van vliegtuigen.

De mislukte poging op 25 december 2009 tot het opblazen van een vliegtuig dat op weg was naar Detroit met een tussenstop in Amsterdam, illustreert dat de internationale verwevenheid en mobiliteit ook uitdagingen in de beveiliging van de burgerluchtvaart met zich meebrengt. Nationaal en internationaal wordt gewerkt aan de toepassing van nieuwe technologie, de introductie van elementen van onvoorspelbaarheid en de toepassing van andere interviewtechnieken tijdens veiligheidscontroles op de luchthavens. Ook wordt onderzocht of het inzetten van zogenaamd 'airmarshals' bijdraagt aan de veiligheid aan boord. Nederland werkt structureel samen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Israël op het gebied van explosieven en de beveiliging van de infrastructuur.

De burgerluchtvaart loopt voorop waar het gaat om het inschatten van (nieuwe) modi operandi en het verkennen van beveiligingstechnologieën die nodig zijn om de risico's op aanslagen te verkleinen. Bezien wordt of deze technologieën ook kunnen worden toegepast in andere (ATb-)

sectoren. Technologische ontwikkelingen vormen, met andere woorden, naast mogelijke nieuwe dreigingen, tegelijkertijd oplossingen om deze dreigingen het hoofd te bieden. Nederland ambieert een leidende rol in de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën in de strijd tegen terrorisme. Te denken valt aan de introductie van de securityscan, de ontwikkeling van nieuwe apparatuur voor de detectie van vloeistoffen, verbeterd cameratoezicht en een gemeenschappelijke meldkamer infrastructuur (GMI) voor de luchthaven Schiphol.

Overigens geldt hierbij dat de op de luchthavens toegepaste beveiligingsmaatregelen en –technologieën twee van de laatste schakels zijn in de gehele keten van veiligheidsmaatregelen. De inzet van alle daarbij betrokken diensten is uiteraard het voorkomen dat personen die een aanslag willen plegen daadwerkelijk toegang krijgen tot een vliegtuig. De inspanningen zijn dan ook mede gericht op het verbeteren van de informatie-uitwisseling en –analyse. De ontwikkelingen binnen de Europese Unie om te komen tot een EU-PNR-systeem spelen in dit verband een belangrijke rol.

Verdedigen – strategische inzet 2011-2015

Uit het bovenstaande volgt dat de toekomstige beleidsinspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van het verdedigen van de Nederlandse samenleving tegen een terroristische aanslag zich de komende jaren voornamelijk zullen richten op:

- het doorontwikkelen van het stelsel Bewaken en Beveiligen, met bijzondere aandacht voor geradicaliseerde eenlingen en het onderwerp ‘security awareness en performance’;
- het waar mogelijk optimaliseren van de gehele keten van grensbewaking om potentiële veiligheidsrisico’s zo veel mogelijk tegen te gaan;
- het waar mogelijk toepassen van nieuwe technologieën om nieuwe vormen van dreiging tegen te gaan, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen in de burgerluchtvaart.

7

Vorbereiden

7.1 Inleiding

Naast het voorspellen van terroristische dreigingen, het voorkomen van (steun aan) terrorisme en het optimaal beschermen van de Nederlandse samenleving tegen terrorisme, dient Nederland voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag. Nederland onderscheidt hierbij de volgende aandachtsgebieden:

- Crisisbesluitvorming
- Versterken van de weerbaarheid
- Gevolgbestrijding
- Communicatie na een aanslag
- Oefenen

Een belangrijke beweging met het oog op het optimaal voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag is de focus op de verwevenheid tussen het internationale, nationale en lokale niveau. Het besef dat een aanslag meestal grensoverschrijdende gevolgen heeft, is vooral vanuit communicatieoverwegingen van groot belang. De overheid zal hiermee bij haar CT-inspanningen in toenemende mate rekening houden.

7.2 Crisisbesluitvorming

Door de crisisbesluitvorming na een aanslag goed te organiseren, zal voor iedere betrokkene duidelijk zijn wat diens rol en verantwoordelijkheden zijn voor het geval er een aanslag plaatsvindt. Als de overheid adequaat reageert, kan de schade die door een aanslag wordt veroorzaakt, worden beperkt. Het weerstandsvermogen neemt daardoor toe.

Crisisbesluitvorming en doorzettingsmacht

Ten tijde van een crisis volstaan de normale besluitvormingslijnen en -procedures niet meer en treden aangepaste advies- en besluitvormingsstructuren in werking. De besluitvorming bij een terroristische crisis begint nadat een terroristische aanslag is gepleegd of als er een dreiging van een terroristische aanslag is. De afspraken over het inrichten van een crisisbeheersingsorganisatie bij (de dreiging van) een terroristische aanslag zijn vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC).²⁵ Afsproken is dat de coördinatie van de crisisbesluitvorming ten tijde van een (dreigende) terroristische crisis bij de NCTb ligt. De crisisorganisatie ten tijde van een (dreigende) terroristische crisis is gelijk aan de crisisorganisatie in geval van een generieke crisis, met dien verstande dat het voorzitterschap van de advies- en besluitvormingsorganen is belegd bij de Coördinator Bewaking en Beveiliging (CBB) van de NCTb, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (de NCTb) en de minister van Veiligheid

²⁵ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 23 november 2009

en Justitie. Tot slot dient over de besluitvorming bij een terroristische crisis opgemerkt te worden dat de minister van Veiligheid en Justitie als coördinerend minister voor terrorismebestrijding gebruik kan maken van de zogeheten doorzettingsmacht. Deze doorzettingsmacht geldt bij acute terroristische dreiging en is vastgelegd bij Koninklijk Besluit op 14 december 2005, 'houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter'.²⁶ Wanneer een situatie dusdanig bedreigend is dat snel handelen geboden is en reguliere afstemming in de crisisbeheersingsorganisatie te veel tijd zou kosten, kan de minister van Veiligheid en Justitie ministeriële bevoegdheden overnemen die onder normale omstandigheden onder de verantwoordelijkheid vallen van andere ministers. De organisatie van de crisisbesluitvorming zal door de overgang van dit domein van het ministerie van BZK naar het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gewijzigd. De exacte termijn waarop dit zal gebeuren was bij het verschijnen van deze strategie nog niet duidelijk.

Internationale samenwerking

Europese samenwerking bij crisisbeheersing vindt plaats als een crisis grensoverschrijdende effecten heeft die het belang van de Unie of van enkele lidstaten raken. Subsidiariteit is hier het uitgangspunt: lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor crisisbeheersing op nationaal niveau. Op Europees niveau wordt nagedacht over een crisis-coördinatiemechanisme dat moet bestaan uit een stuurgroep, een groep die besluit over de inzet van operationele diensten en een ondersteunend apparaat dat zorgt voor expertise en relevante informatie van de diensten in de getroffen lidstaten.

7.3 Versterken van de weerbaarheid

Om 'overreacties' na een aanslag te voorkomen, zal de Nederlandse overheid de weerbaarheid onder de bevolking zo veel mogelijk verhogen. Dit doet zij door het vergroten van het vermogen om (terroristische) risico's het hoofd te bieden, het bevorderen van het herstellend vermogen na een aanslag en het vergroten van het aanpassingsvermogen. Uitgangspunt daarbij is het publiek eerlijk en volledig te informeren over de bestaande risico's, met behoud van objectiviteit en realisme. De overheid informeert burgers bijvoorbeeld over wat te doen bij verdachte pakketjes, personen of situaties. Het vergroten van de weerbaarheid onder de bevolking door het bieden van concrete handelingsperspectieven zal de kans op overreacties in geval van een daadwerkelijke aanslag verkleinen, zo is de aanname. Deze aanname wordt gestaafd door ervaringen in het buitenland (onder andere de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk). Naast het vergroten van de weerbaarheid van de bevolking werkt de overheid aan het aanbieden van

²⁶ Staatsblad 2005, nr. 662.

gerichte informatie en handelingsperspectieven aan professionals. Op die manier worden professionals in staat gesteld adequaat op te treden bij een (dreigende) aanslag en mogelijke schadelijke gevolgen tot een minimum te beperken.

Zoals eerder aangegeven (in paragraaf 5.3) is het van groot belang zorgvuldigheid te betrachten bij 'het mobiliseren van de bevolking' in de strijd tegen terrorisme. De overheid dient zich continu rekenschap te geven van het gevaar terroristen in de kaart te spelen door een surplus aan aandacht. De balans is precair. Het uitgangspunt is constant dat het vergroten van de weerbaarheid en het bieden van handelingsperspectieven aan burgers het vermogen tot het inschatten van dreigingen onder de bevolking vergroot en dat daarmee de kans op excessen afneemt. Het is de taak van de overheid om objectieve informatie in afgewogen proporties ter beschikking te stellen. Op die manier worden angst en onzekerheid gereduceerd en stelt de overheid de burger in staat zelf een afgewogen oordeel te vellen. Dit vergt een zekere vorm van vertrouwen, participatie en zelfredzaamheid onder burgers. Burgers die het voortouw nemen en daarmee fungeren als voorbeeld voor de omgeving (rolmodellen) kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. De overheid zal de samenwerking met dergelijke rolmodellen de komende jaren concreet vormgeven.

7.4 Gevolgbestrijding

De bestrijding van de gevolgen van een (dreigende) terroristische crisis vereist nauwe samenwerking tussen justitiële en bestuurlijke partners. De ketens zijn complementair. Nadat een aanslag heeft plaatsgevonden:

- Moet de ontstane crisis worden bestreden. Dit valt binnen de reguliere afspraken in het kader van crisisbeheersing. Dit ligt primair binnen de algemene, bestuurlijke keten.
- Kan sprake zijn van een vervolgdreiging; deze moet zo veel mogelijk worden weggenomen. Dit ligt primair binnen de justitiële keten.
- Moet de rechtsorde worden gehandhaafd. Eventuele nog aanwezige of gevluchte terroristen moeten worden opgespoord en opgepakt en ter plaatse moet technisch onderzoek worden verricht. Dit ligt primair binnen de justitiële keten.
- Moet maatschappelijk onrust worden voorkomen en indien nodig gede-escaleerd. Deze verantwoordelijkheid ligt primair binnen de bestuurlijke keten.

Hoewel de ketens elkaar aanvullen, kunnen zich dilemma's voordoen op het grensvlak tussen beide ketens. Belangrijk is hierbij het gegeven dat de specifieke taken (of vanuit de rampenbestrijding of vanuit het handhaven van de rechtsorde) bepalen wie op dat moment het gezag uitoefent: de

burgemeester of de officier van justitie. Voorbeelden van deze dilemma's zijn:

- hulpverlening versus sporenonderzoek;
- waarschuwen van de bevolking versus het belang daders te kunnen aanhouden (en mogelijk een aanslag te kunnen voorkomen);
- een snel herstel van de gevolgen van een aanslag versus (tijdrovend) onderzoek.

Verder moeten bij een (dreigende) terroristische crisis in een aantal gevallen specifieke afwegingen worden gemaakt bij de inzet van de hulpverleningsdiensten en de mogelijke risico's die hulpverleners lopen. De reële mogelijkheid dat meer aanslagen zullen volgen of dat explosieven en/of CBRN-stoffen worden gebruikt, maakt de inzet van specialistische eenheden noodzakelijk. Ook kan sprake zijn van dreiging of aanslagen op verschillende locaties, wat kan leiden tot schaarste van middelen. Helderheid over welk belang op welk moment de doorslag geeft is daarom noodzakelijk.

7.5 Communicatie na een aanslag

Elke crisis wordt gekenmerkt door een palet aan activiteiten om de crisis en de gevolgen ervan te bestrijden. Het doel is de normalisering van de maatschappij. Communicatie vormt hierin een belangrijk instrument. Communicatie gaat - naast het doorgeven van feiten - ook om het behouden of (terug)winnen van vertrouwen. De overheid moet dit vertrekpunt hanteren en rekening houden met de angsten, vragen en zorgen van het publiek. Hierbij wordt het publiek breed gedefinieerd, dus zowel de inwoners van Nederland als (minderheids)groepen in het buitenland. Uitgangspunt is steeds dat het belang van de ontvanger centraal staat, niet het eigen politieke en bestuurlijke perspectief.

Adequate communicatie na een terroristische aanslag kan de negatieve gevolgen van aanslagen niet uitsluiten, maar wel helpen beperken. De algemene communicatiedoelstelling daarbij is het organiseren en behouden van maatschappelijke en individuele weerbaarheid, in nationaal en internationaal perspectief. De eerste reacties en verklaringen zijn bepalend voor de verdere toonzetting van de discussies in binnen- en buitenland. Daarbij is het essentieel dat feiten snel en adequaat worden uitgewisseld tussen de verschillende overheidslagen; een goede timing van publieks- en perscommunicatie is daarvan afhankelijk. De rijksbrede communicatiestrategie na een terroristische aanslag beschrijft de aanpak op hoofdlijnen voor de communicatie op rijksniveau na een aanslag in Nederland. Ook wordt aandacht besteed aan de publiekscommunicatie met (minderheids)groepen in het buitenland. De centrale regie op de communicatie ligt bij de NCTb, in nauw overleg met het NCC en andere overheidspartijen (bijvoorbeeld WWI

en BZ). Bouwen aan vertrouwen vormt een belangrijk element van deze strategie. Dat vertrouwen moet de basis zijn voor de uitvoering van de communicatie als een terroristische aanslag heeft plaatsgevonden.

Belangrijk is dus dat de Nederlandse overheid zich bewust is van de impact die de overheidscommunicatie heeft of kan hebben op de eigen bevolking, specifieke groepen binnen die bevolking, groepen in het buitenland en de binnen- en buitenlandse media. Het uitgangspunt zal hierbij zijn dat de communicatie allereerst gericht is op versterking van de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving als geheel. Daarnaast is van belang dat er duiding en uitleg voor (groepen in) het buitenland is. Als onderdeel van het laatste kan in eerste instantie gedacht worden aan publieksdiplomatie door BZ, maar er kan ook een rol zijn weggelegd voor niet-statelijke actoren.

7.6 Oefenen

Omdat crisissituaties uitzonderingen zijn op de gangbare routines, is oefenen van zeer groot belang. Alleen door veelvuldig oefenen kan de overheid zich adequaat voorbereiden op de gevolgen van mogelijke aanslagen. In Londen kwamen de hulpverlening en de informatievoorziening na de aanslagen in juli 2005 snel op gang. Dit was mede dankzij het vele oefenen rond gesimuleerde, identieke aanslagen. Zowel terrorisme-oefeningen als oefeningen rond hulpverlening en zorg na een terroristische aanslag vinden plaats onder de verantwoordelijkheid van minister van Veiligheid en Justitie.

Vorbereiden – strategische inzet 2011-2015

Uit het bovenstaande volgt dat de toekomstige beleidsinspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van het voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag zich de komende jaren voornamelijk zullen richten op:

- blijvende aandacht voor diverse aspecten van overheidscommunicatie in nationaal en internationaal verband;
- continue aandacht voor oefenen, met aandacht voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lokaal, nationaal en internationaal niveau.

8

Vervolgen

8.1 Inleiding

Strafrechtelijke handhaving ziet op het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Het strafrecht wordt in ons rechtstelsel meestal aangewend als punitieve reactie nadat een strafbaar feit is gepleegd. Deze functie van het strafrecht is bij de bestrijding van terrorisme in een aantal opzichten niet toereikend. Dat hangt direct samen met de aard van het geweld en met de drijfveren van terroristen. Terroristische aanslagen hebben tot doel grote groepen burgers te treffen. Niet zelden zoeken daders daarbij zelf de dood. Zij laten zich niet afschrikken door een flinke strafdreiging of de dreiging van gevaar voor eigen leven.

Terrorisme kan dus met behulp van het strafrecht niet uitsluitend worden bestreden door het achteraf opsporen en bestraffen van de daders van terroristische aanslagen. Als een ernstige aanslag gepleegd wordt en de dader berecht moet worden, is het immers te laat. Als het gevaar inderdaad werkelijkheid wordt, kan de overheid er niet snel genoeg bij zijn. Bij de aanpak van terrorisme is het daarom onvermijdelijk dat we het accent leggen op het voorkomen. Al in het voorbereidende stadium van terroristische misdrijven zal moeten worden opgetreden.

8.2 Strafrechtelijke handhaving

De mogelijkheid om in een vroeg stadium strafrechtelijk op te treden tegen de voorbereiding van terroristische daden vormt een essentieel onderdeel van het antiterrorismebeleid. Van belang in dit verband is onder andere een adequate voorziening voor de uitwisseling van informatie tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten enerzijds en politie en Openbaar Ministerie anderzijds. In de strafrechtketen moet voldoende deskundigheid en capaciteit voor terrorismebestrijding aanwezig zijn. Voorts moet de mogelijkheid bestaan om personen strafrechtelijk te vervolgen voor voorbereidingshandelingen voordat zij komen tot voltooiing van de beoogde terroristische aanslag(en). Dit betekent dat ruime strafrechtelijke aansprakelijkheid moet bestaan ten aanzien van voorbereidingshandelingen en handelingen die het plegen van terroristische misdrijven vergemakkelijken of ondersteunen. Dit vereist ten slotte bevoegdheden voor politie en Openbaar Ministerie om in een vroeg stadium onderzoek naar deze feiten te verrichten.

De afgelopen jaren zijn in diverse strafzaken personen vervolgd wegens het plegen van terroristische misdrijven of strafbare feiten gerelateerd aan terrorisme. Te noemen zijn de zaken tegen de leden van de Hofstadgroep, de Piranha-zaak, de moord op Theo van Gogh, de zaak tegen Samir A., tegen Jérôme C. en medeverdachten, alsmede een aantal andere zaken.

8.3 Wetgeving

Na de aanslagen van 11 september 2001 ontstond de vraag of het ‘klassieke’ strafrecht voldoende was toegesneden om adequaat op te treden tegen terroristische dreigingen. Omdat het mogelijk moet zijn om in een vroegtijdig stadium het strafrecht in te zetten, zijn in nationaal en internationaal verband diverse aanpassingen voorgesteld die hun plaats hebben gekregen in de wetgeving.

Bij de aanpassing van de strafwetgeving ter bestrijding van terrorisme is nadrukkelijk gekozen voor een systematische inbedding van de terrorismewetgeving in het commune straf- en strafprocesrecht. Juist deze inbedding in het bestaande recht biedt naar het oordeel van de Nederlandse regering de beste garantie voor individuele rechtsbescherming van de verdachte. De beginselen van een behoorlijke rechtspleging blijven altijd onverkort gelden. De inpassing in de bestaande kaders heeft ook reflectie bevorderd over de eventuele afwijkingen van het bestaande recht en gezorgd voor een deugdelijke motivering.

Deze benadering betekent dat Nederland geen aparte terrorismewetgeving kent, bijvoorbeeld in de vorm van noodwetgeving. Het betekent ook dat de afwijkingen van de bestaande kaders beperkt en verantwoord zijn. Bij nieuwe strafbaarstellingen is de nadruk gelegd op strafrechtelijke aansprakelijkheid van voorbereidingshandelingen. Bij het creëren van ruimere mogelijkheden tot het toepassen van (heimelijke) opsporingsbevoegdheden is de gedachte vooral geweest dat bij lichte aanwijzingen van de mogelijkheid van een terroristische aanslag er niet al te hoge wettelijke drempels moeten zijn om de juistheid van die aanwijzingen nader te onderzoeken, uiteraard met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een en ander past bij een antiterrorismebeleid dat sterk preventiegericht is. Verder zijn voorzieningen getroffen om in het kader van het opsporingsonderzoek ruimere gelegenheid te hebben om initiële opsporingsresultaten, al dan niet met afscherming van die resultaten, nader te onderbouwen met aanvullend materiaal.

Hieronder volgt een korte weergave van de belangrijkste wettelijke maatregelen die tot stand zijn gebracht op het gebied van terrorismebestrijding.

Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Stb. 290; Wet terroristische misdrijven)

De Wet terroristische misdrijven heeft het Wetboek van Strafrecht uitgebreid met een aantal terroristische misdrijven. Het gaat om bestaande of nieuwe misdrijven die, gepleegd met een terroristisch oogmerk, zwaarder kunnen worden bestraft. De introductie van de terroristische misdrijven vond plaats ter implementatie van het kaderbesluit van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. Daarnaast is –mede naar aanleiding van een aantal strafzaken in Nederland die verband hielden met terroristische activiteiten– voorzien in verruimde strafbaarstelling van gedragingen in de fase van de voorbereiding van het plegen van aanslagen, zoals het rekruteren voor de jihad en de samenspanning tot het plegen van ernstige terroristische misdrijven.

Wet van 28 september 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het treffen van een regeling inzake het verhoor van afgeschermd getuigen en enkele andere onderwerpen (Stb. 460; Wet afgeschermd getuigen)

Deze wet heeft de mogelijkheden vergroot tot toetsing van de informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, met het oog op het gebruik van die informatie in het strafproces. Dergelijke informatie kan relevant bewijsmateriaal bevatten. Voorzien is in een procedure voor een afgeschermd verhoor van een medewerker van een binnen- of buitenlandse inlichtingendienst onder leiding van een rechter-commissaris. De verdediging in strafzaken behoudt daarbij het recht op ondervraging van deze getuige. Omdat uiteindelijk alleen de inlichtingendienst volledig kan beoordelen of openbaarmaking van bepaalde informatie, neergelegd in het proces-verbaal van verhoor, schadelijk is voor de staatsveiligheid of democratische rechtsorde, wordt dit proces-verbaal pas in de strafzaak ingebracht als de getuige daarmee instemt.

Wet van 20 november 2006, houdende goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Stb. 600)

De Wet inzake de goedkeuring van het NGO-verdrag geeft een voornamelijk civielrechtelijke regeling om organisaties te verbieden die op de terrorismelijsten staan van de Europese Unie. Deze wet maakt het verder mogelijk dat van buitenlandse organisaties die handelen in strijd met de openbare orde in Nederland, de activiteiten kunnen worden stopgezet.

Wet van 20 november 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Stb. 580; Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven)

Deze wet is gebaseerd op een doorlichting van de wetgeving op de effectiviteit in het kader van de bestrijding van terrorisme (Kamerstukken II 2003/04, 29 754, nr. 1). De wet heeft de inzet mogelijk gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden als infiltratie en observatie bij ‘aanwijzingen van een terroristisch misdrijf’. Hierdoor kan al in vroeg stadium —ter voorkoming van aanslagen— worden begonnen met opsporingsactiviteiten. Ook heeft de wet de mogelijkheid gecreëerd om verdachten van terroristische misdrijven op lichtere gronden vast te houden —zonder dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de verdachte - tijdens de eerste fase van de voorlopige hechtenis (de bewaring). Verder is de geheimhouding van processtukken gedurende langere tijd mogelijk gemaakt.

Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, de uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende strafen en enkele andere wijzigingen

Deze wet geeft onder meer uitvoering aan verplichtingen die zijn opgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (Trb. 2006, 34), tot implementatie van het gewijzigde Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 28 november 2008 en tot uitvoering van enkele door Tweede Kamer aangenomen moties. In een nieuw artikel 134a Sr is strafbaar gesteld ‘het zich of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen of trachten te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerven of een ander bijbrengen’. Voorts is in artikel 83b Sr een aantal misdrijven aangemerkt als misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, hetgeen aanleiding vormt voor een strafverzwaring.

8.4 Evaluatie van wetgeving

De meeste totstandgekomen wetgeving is voorwerp van een vorm van evaluatie. Het is van belang de werking van de wettelijke maatregelen in de praktijk te toetsen, zowel met het oog op het behoud van het draagvlak, als het garanderen van de effectiviteit van de maatregelen. De toenmalige minister van Justitie heeft eind 2006 besloten het WODC opdracht te geven tot het verrichten van een monitoronderzoek naar de toepassing in de praktijk van de nieuwe wetgeving ter opsporing van terroristische misdrijven. Over dit onderzoek wordt jaarlijks gerapporteerd.

Vervolgen – strategische inzet 2011-2015

Uit het bovenstaande volgt dat de toekomstige beleidsinspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van het vervolgen van terrorismeverdachten zich de komende jaren voornamelijk zullen richten op:

- het waar mogelijk vroegtijdig strafrechtelijk optreden tegen de voorbereiding van terroristische daden;
- het zorgdragen voor een optimale samenhang in toekomstige antiterrorismewetgeving.

9

Strategische keuzes

9.1 Inleiding

Terrorismebestrijding vraagt om een veelzijdige aanpak, met maatregelen en activiteiten op uiteenlopende terreinen. De Nederlandse aanpak kenmerkt zich door de 'brede benadering', waarbij de inzet is het verschijnen van terrorisme vanaf het allervroegste begin aan te pakken door een combinatie van repressie en preventie.

De CT-strategie 2011-2015 bouwt voort op het staande beleid, waarbij een aantal nieuwe strategische keuzes wordt gemaakt.

9.2 Staand beleid

Voor de preventie en bestrijding van terrorisme is een sterke informatiepositie van cruciaal belang, in binnen- en buitenland. Dit vraagt om intensieve samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland en tussen die van Nederland en hun buitenlandse partners. Maar ook tussen gemeenten, politie en centrale overheidsdiensten. Een goede informatie-uitwisseling (door systemen en personen) is essentieel voor goede risicoanalyses. Op basis van risicoanalyses wordt in overleg met binnen- en buitenlandse partners bepaald of en in hoeverre daadwerkelijk dient te worden ingegrepen. De CT Infobox vervult een cruciale rol bij de samenwerking tussen uitvoerende organisaties, in het bijzonder in de afstemming van activiteiten en maatregelen die door de afzonderlijke organisaties worden ondernomen.

Respect voor de rechten van burgers vormt een essentiële randvoorwaarde bij de bestrijding van terrorisme. Zorg om privacy is daarvan een voorbeeld. Het verzamelen, registreren, beschikbaar stellen, uitwisselen en gebruiken van persoonlijke gegevens raakt altijd de privacy van burgers.

Proportionaliteit en legitimiteit van de genomen maatregelen en een optimale rechtsbescherming vormen belangrijke waarborgen voor de burger. Om het draagvlak voor CT-beleid te behouden is een zorgvuldige balans nodig tussen noodzakelijk te treffen contraterroristische maatregelen en de fundamentele vrijheden van burgers.

Het kabinet hanteert, in navolging van de aanbevelingen van de commissie-Suyver, consequent de volgende uitgangspunten voor de ontwikkeling van nieuw CT-beleid:

- er moet een duidelijke aanleiding of noodzaak zijn voor de maatregel(en), alsmede een aantoonbare meerwaarde ten opzichte van reeds bestaande maatregelen;
- de toepassing van de maatregel(en) moet nauwlettend worden gevolgd, onder meer met het oog op proportionaliteit;
- de toepassing van de maatregel(en) moet worden beoordeeld door

- onafhankelijke evaluatoren en er moet sprake zijn van rechterlijke toetsing;
- zo nodig moet worden gezorgd voor aanpassing en bijstelling van de maatregel(en).

De brede benadering is erop gericht de terroristische dreiging in een zo vroeg mogelijk stadium in de kiem te smoren. Toch moet Nederland ook voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag. Dit vraagt om blijvende aandacht voor zaken als crisisbesluitvorming, crisiscommunicatie en het opbouwen van deskundigheid en ervaring door continue aandacht voor het oefenen op mogelijke scenario's.

De publicatie van de CT-strategie draagt bij aan de benodigde transparantie op het terrein van terrorismebestrijding. Een realistische beeldvorming over de inzet en reikwijdte van de genomen maatregelen is van groot belang voor het draagvlak en vertrouwen in het gevoerde beleid.

In paragraaf 1.3 is aangegeven dat de huidige dreiging primair uit jihadistische hoek afkomstig is. Dit laat onverlet dat de verschillende diensten en instanties ook andere vormen van ideologisch gemotiveerd extremisme blijven monitoren. Zij zijn vooralsnog geen onderwerp van specifiek CT-beleid.

9.3 Strategische keuzes

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke thema's in het kader van de bestrijding van terrorisme in de periode 2011-2015 prioriteit hebben. Uit deze prioriteiten volgt een aantal activiteiten voor de komende jaren, waarmee het kabinet toekomstige ontwikkelingen en dreigingen voor wil zijn. Verder vloeien de prioriteiten voort uit verbeterpunten die de afgelopen jaren in evaluaties, in het bijzonder in het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw*, en in lopende CT-werkzaamheden en –programma's naar voren zijn gekomen.

De strategische keuzes staan voor de beweging die de komende vijf jaar binnen de thematische gebieden zal worden ingezet. Centraal staat de verandering ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit leidt tot een gerichte strategische inzet voor de periode 2011-2015, onderverdeeld in vier clusters: Internationaal jihadisme; Migratie en reisbewegingen; Technologie en innovatie; Doorontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen. Deze clusters zijn hieronder nader uitgewerkt.

1. Internationaal jihadisme

De ontwikkelingen in de jihadistische strijdgebieden en de activiteiten van transnationale jihadistische netwerken zijn sterk van invloed op het discours en de propaganda op jihadistische webfora en op de agenda van jihadisten in het Westen. Een gedegen aanpak van het internationale jihadisme vergt samenhang.

Jihadistische strijdgebieden

Ontwikkelingen in jihadistische strijdgebieden zijn van invloed op de dreiging en slagkracht van transnationale jihadistische netwerken.

Keuze:

Nederland levert internationaal een bijdrage aan het voorkomen en neutraliseren van verdere escalatie in de jihadistische strijdgebieden. Inzicht in de ontwikkelingen in deze regio's en de risico's die daaruit voortvloeien is essentieel. De samenhang tussen buitenlands beleid, defensie, inlichtingen en nationaal contraterorismebeleid gericht op de betreffende regio's zal verder worden bevorderd, zowel op beleidsniveau als waar mogelijk ter plaatse.

Jihadistisch discours/propaganda

Terrorisme bestaat voor een zeer groot deel uit propaganda. Het aanjagen en instandhouden van angst is een wezenlijk onderdeel van de jihadistische strategie. Daarnaast is de propaganda gericht op het rekruteren en mobiliseren van de achterban.

Keuze:

Nederland zet zich in tegen de verspreiding van jihadistische propaganda en voor de beperking van het effect van het jihadistisch discours. Dit gebeurt door het aanpakken van extremistische websites en door het stimuleren van de ontwikkeling van tegengeluiden ('counter narratives') in samenwerking met internationale partners.

2. Migratie en reisbewegingen

Migratie en reisbewegingen zijn onlosmakelijk verbonden met de open Nederlandse samenleving. Veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan migratie en reisbewegingen moeten in een vroeg stadium worden onderkend en aangepakt.

Keuze:

Het kabinet initieert beleid om te voorkomen dat het migratiebeleid wordt misbruikt voor terroristische doeleinden, of dat personen die tot Nederland zijn toegelaten vatbaar raken voor radicalisering. Zo moet worden verhin-

derd dat vanuit Nederland reisbewegingen plaatsvinden naar trainingskampen en terroristische strijdgebieden (en andersom). Dit vraagt om verbetering van de grensbewaking, een optimaal functionerende migratieketen, veiligheidsbewustzijn bij contactfunctionarissen in binnen- en buitenland en een adequate informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten over lokale ontwikkelingen.

3. *Technologie en innovatie*

Nederland wil vroegtijdig inspelen op de kansen en bedreigingen die technologie en innovatie met zich meebrengen. De inzet richt zich op drie onderwerpen: internet, technologische ontwikkelingen en CBRN/E.

Internet

Internet is een grensoverschrijdend, veelzijdig netwerk, grotendeels in private handen, dat zich zeer snel ontwikkelt.

Keuze:

Het kabinet zal door strategische allianties met publieke en private partners in binnen- en buitenland misbruik van internet voor terroristische doeleinden monitoren en zo veel mogelijk tegengaan. De in Nederland ontwikkelde gedragscode 'Notice-and-Take-Down' (NTD) wordt internationaal uitgedragen als voorbeeld van samenwerking tussen overheid en de private sector ten behoeve van een veiliger internet.

Technologische ontwikkelingen

Technologische ontwikkelingen gaan snel. Dit vergt alertheid op de kansen en bedreigingen, maar ook een discussie over mogelijke maatschappelijke en ethische aspecten van technologie en wetenschap, inclusief potentiële risico's.

Keuze:

Het kabinet voert periodiek technologieverkenningen uit om nieuwe ontwikkelingen die voor CT relevant zijn in kaart te brengen. Op grond van deze verkenningen wordt besloten welke ontwikkelingen gericht worden ondersteund, toegepast of moeten leiden tot aanpassing van beleid. De overheid zal ook zelf fundamenteel onderzoek initiëren. Bijzondere aandacht zal daarbij uitgaan naar technologische trends in de burgerluchtvaart.

CBRN/E

Hoewel terroristische organisaties naar verwachting in de voorzienbare toekomst (nog) niet over chemische, biologische, radiologische en nucleaire wapens zullen beschikken, blijft uiterste alertheid geboden.

Daarnaast leiden technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen op CBRN/E-gebied tot nieuwe ethische en maatschappelijke dilemma's en risico's.

Keuze:

Het kabinet werkt intensief samen met partners in binnen- en buitenland om de (potentiële) CBRN/E-dreiging tegen te gaan. Daarbij wordt op basis van ontwikkelingen in aanslagmethoden en/of modi operandi bezien welke tegenmaatregelen getroffen dienen te worden.

4. Doorontwikkeling stelsel Bewaken en Beveiligen

Voor een effectief functionerend stelsel Bewaken en Beveiligen is het van belang het stelsel op essentiële onderdelen te blijven ontwikkelen.

Geradicaliseerde eenlingen

Recente incidenten en ontwikkelingen in binnen- en buitenland rechtvaardigen extra aandacht voor de aanpak van geradicaliseerde eenlingen.

Keuze:

Een vroegtijdige detectie en aanpak op maat van geradicaliseerde eenlingen is noodzakelijk. De inzet is erop gericht de alertheid op lokaal niveau te vergroten. Ook wordt nader onderzoek verricht naar de oorzaken van dit type dreiging en naar concrete oplossingsrichtingen, zoals eerdere detectie en interventie.

Security awareness en performance

Terrorisbestrijding kan niet uitsluitend de verantwoordelijkheid zijn van overheidsorganisaties. Hiervoor is een breed maatschappelijk veiligheidsbewustzijn nodig.

Keuze:

Het kabinet zet in op het verder vergroten van 'security awareness en performance' onder professionals in de publieke en private sector. Er zullen tijd en middelen worden vrijgemaakt voor het herkennen van afwijkend gedrag en het bieden van handelingsperspectieven, wat zal leiden tot een grotere mate van veiligheidsbewustzijn bij professionals in ATb-bedrijven, bij CBRN-instellingen en in de publieke sector.

9.4 Periodieke evaluatie

Het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^e eeuw* constateert dat het contraterrorismebeleid in Nederland wordt gekenmerkt door het vermogen te leren van studies naar en evaluaties van de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Het kabinet heeft reeds

aangegeven het CT-beleid en de uitvoering ervan periodiek te evalueren en te toetsen op legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit. Deze periodieke evaluatie stelt het kabinet in staat lessen te trekken uit de praktijk en deze inzichten te betrekken bij de formulering van nieuwe voorstellen.

De eerstvolgende integrale evaluatie zal plaatsvinden aan het eind van de looptijd van deze CT-strategie. Daarnaast zal het kabinet in Europees verband pleiten voor een evaluatie van het EU antiterrorismebeleid.

Lijst met afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AQ	Al Qa'ida
ATb	Alerteringsysteem Terrorismebestrijding
B&B	Bewaken en Beveiligen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN/E	Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair terrorisme en/ of (zelfgemaakte) explosieven
CT	Contraterrorisme
CTC	Counter Terrorism Coordinator (in Europa)
CT Infobox	Contraterrorisme Infobox
CTOV	Cameratoezicht in het openbaar vervoer
CtW	Check the Web
DNR	Dienst Nationale Recherche
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland en Vrijheid)
EU	Europese Unie
Eurodac	Europese databank voor vingerafdrukken ter ondersteuning van de asielprocedure
FATF	Financial Action Task Force
GMI	Gemeenschappelijke Meldkamer Infrastructuur
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRA	Irish Republican Army (Iers Republikeins Leger)
ISAF	International Security Assistance Force
ISP	Internet Service Providers
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam (Tamil Tijgers)
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCSS	Nationale Cyber Security Strategie
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NTD	Notice-and-Take-Down
OM	Openbaar Ministerie
PKK	Partiya Karkarên Kurdistan (Koerdische Arbeiderspartij)
PNR	Passenger Name Records
SIS	Schengen Informatiesysteem
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TK	Tweede Kamer
VIS	Visa Informatiesysteem
VN	Verenigde Naties

Wiv 2002 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002
WODC Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WWI Wonen, Wijken en Integratie

Verklarende woordenlijst

Al Qa'ida- geïnspireerd:

Netwerken, groepen, cellen en individuen die niet in contact staan met kern-Al Qa'ida, maar zich mede geïnspireerd voelen door de ideologie van kern-Al Qa'ida of die van aan Al Qa'ida gelieerde groepen. Voor de Nederlandse situatie zijn dit vooral lokale netwerken die een eigen, lokale dynamiek kennen en waarvoor de andere genoemde gedaantes van Al Qa'ida slechts een inspiratiebron zijn.

Al Qa'ida-gelieerd:

Netwerken, groepen, cellen en individuen die weliswaar in contact staan met, maar niet operationeel worden aangestuurd door kern-Al Qa'ida. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor regionale organisaties die contacten onderhouden met kern-Al Qa'ida, maar verder eigen plannen maken en uitvoeren.

Dierenrechtenextremisme:

Benaming voor het fenomeen waarbij personen of groepen, bij het streven naar de verbetering van dierenrechten, bewust over de grenzen van de wet gaan en (gewelddadige) illegale acties plegen.

Gewelddadig extremisme:

Benaming voor het fenomeen waarbij personen of groepen, bij hun ideologisch streven, de bereidheid tonen om geweld te gebruiken als de uiterste consequentie van hun extremistische denkwijze.

Jihad:

De basisbetekenis in de Koran is 'een inspanning voor een verdienstelijk doel'. Het heeft in eerste aanleg een ethische betekenis: de mens heeft de goddelijke opdracht zich in te spannen tegen het kwaad in zichzelf. Een tweede betekenis is het zich inspannen in het belang van de islam en de geloofsgemeenschap. Een derde betekenis is die van een gewapende strijd (ook wel: gewelddadige jihad).

Jihadisme:

Een stroming binnen de politieke islam die op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van het gedachtegoed van Sayyid Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streeft naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat (Kalifaat).

Jihadisten:

Netwerken, groepen, cellen en individuen die op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van het gedachtegoed van Sayyid Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streven naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat (Kalifaat).

Jihadistische beweging:

Het geheel van netwerken, groepen, cellen en individuen dat op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van het gedachtegoed van Sayyid Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streeft naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat (Kalifaat).

Jihadistisch terrorisme:

Terrorisme vanuit jihadistische doeleinden. Kenmerkend voor deze categorie van terrorisme is:
het bestempelen als jihad van het dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade;
het plegen van activiteiten die passen in het streven naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat.

Kern-Al Qa'ida:

De 'oude' Al Qa'ida-organisatie rond Osama Bin Laden die zich voor een deel nog ophoudt in de Afghaans-Pakistaanse grensregio. Hiertoe worden ook netwerken, groepen, cellen en individuen elders in de wereld gerekend die onder rechtstreekse operationele controle staan van het centrale leiderschap van Al Qa'ida.

Lokale autonome jihadistische netwerken:

Niet-grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die zich, door middel van in Nederland te ondernemen activiteiten, richten op het verwezenlijken van doelen die te relateren zijn aan de gewelddadige jihad.

Lokale internationaal geïntendeerde jihadistische netwerken:

Niet-grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die zich door middel van in Nederland te ondernemen activiteiten richten op het verwezenlijken van doelen die te relateren zijn aan de gewelddadige jihad. Zij onderhouden contacten met buitenlandse netwerken, maar werken niet met hen samen. Via deze contacten kunnen zij onder invloed komen te staan van jihadisten in het buitenland.

Maghreb:

De Arabische term voor de noordwestelijke regio van Afrika. Het omvat in brede zin Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Mauritanië.

Radicale islam (of islamisme):

Het politiek-religieuze streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.

Radicalisering:

Het proces dat kan leiden tot gewelddadig extremisme en uiteindelijk zelfs terrorisme.

Rekrutering:

Het in beeld brengen en vervolgens controleren en manipuleren van personen om een geïnternaliseerde gewelddadig-extremistische overtuiging bij deze personen te bewerkstelligen, met als uiteindelijk doel om deze personen op enigerlei wijze te doen participeren in de gewelddadige jihad.

Terrorisme:

Het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden van of plegen van ernstig op mensen gericht geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Transnationale netwerken:

Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die zich richten op het verwezenlijken van doelen die te relateren zijn aan de gewelddadige jihad.

