

Vergaderjaar 2009–2010

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2010

Onlangs ontving uw Kamer van ons en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie een brief¹ ter toelichting op het AIVD rapport «Weerstand en Tegenkracht: Actuele trends en ontwikkelingen ten aanzien van het salafisme in Nederland». De brief kondigde enkele studies aan die dieper zouden ingaan op de ideologie en strategie van het jihadisme alsook op jihadistische netwerken in Nederland. Daarbij is toegezegd dat wij deze studies beleidsmatig zouden toelichten.

Met deze brief bieden wij u de studies aan, voorzien van die beleidsmatige toelichting.

In 2009 zijn twee studies naar het jihadisme afgerond²:

- een studie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie op basis van opsporingsonderzoeken rond jihadistisch terrorisme in de periode 2001–2005;
- een uitgebreide fenomeenstudie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) naar de ideologie en strategie van het jihadisme, waarbij de huidige dreiging mede wordt beschreven en verklaard vanuit internationaal historisch perspectief.

Daarnaast publiceerde de AIVD op 14 december jl. een rapport over de recente ontwikkelingen rond lokale jihadistische netwerken in Nederland. Deze is gericht op de periode 2006–2009 en is een vervolg op de publicatie «De gewelddadige jihad in Nederland» uit maart 2006³.

De genoemde studies naar het jihadisme zijn van waarde omdat ze enerzijds inzicht bieden in de ideologie en de strategie van het jihadisme en anderzijds vanuit verschillende invalshoeken de ontwikkelingen in Nederlandse jihadistische netwerken van het afgelopen decennium weergeven. De studies zijn in samenhang gezien om op een zo goed mogelijke manier lering te kunnen trekken uit het verleden met als doel het voorkomen en bestrijden van jihadistisch terrorisme in de toekomst.

¹ Brief aan Tweede Kamer gedateerd 12 december 2009: Salafisme in Nederland (29 924, nr. 45).

² NCTb 2009 *Ideologie en strategie van het jihadisme*; C.J. de Poot en A. Sonnenschein (WODC) 2009 *Jihadistisch terrorisme in Nederland: een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken* ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ AIVD 2009 «Lokale jihadistische netwerken in Nederland: veranderingen in het dreigingsbeeld», (29 924, nr. 44).

Het kabinet voert een robuust contraterrorismebeleid, dat gericht is op het bestrijden van iedere vorm van terrorisme. Over de voortgang hiervan wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd via de voortgangsrapportages terrorismebestrijding.

De moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 en de arrestatie van verschillende leden van de «Hofstadgroep» in het Haagse Laakkwartier tien dagen later was voor velen een eerste confrontatie met de gevaren van jihadistisch terrorisme in Nederland. Bijzondere inspanningen bleken vereist om nieuwe aanslagen te voorkomen. Hoewel nieuwe terroristische gewelddaden in Nederland niet zijn voorgekomen, is de terroristische dreiging de afgelopen jaren nadrukkelijk aanwezig gebleven. Tot op heden is nieuw onheil steeds afgewend dankzij intensieve samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Koninklijke Marechaussee, lokale autoriteiten, NCTb en vele andere diensten en organisaties. Bovendien hebben de Nederlandse moslimgemeenschappen een grote weerbaarheid getoond tegen processen van jihadistische radicalisering. Hierdoor is de slagkracht van de groep jihadisten die bereid is met geweld haar politiek-religieuze doelen na te streven gaandeweg steeds kleiner geworden.

In de hiervoor genoemde brief over de recente ontwikkelingen binnen het salafisme in Nederland staat dat de groei van deze ultraorthodoxe beweging in ons land momenteel stagneert. De aantrekkingskracht van het salafisme op potentieel ontvankelijke moslims is afgenomen. Daarmee lijkt een deel van de voedingsbodem voor radicalisering en uiteindelijk terrorisme op dit moment te zijn verdwenen. Tegelijkertijd valt niet uit te sluiten dat, ondanks de inspanningen van geloofsgenoten en voor mannen, kleine aantallen aanhangers van het salafisme doorradicaliseren naar jihadistische geweldsacceptatie.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat terrorismebestrijding in Nederland tot op heden daadwerkelijk effect heeft gehad. De WODC-studie naar afgesloten Nederlandse strafzaken tegen terroristen van 2001 tot 2005 laat zien hoe breed vertakt en actief terroristische netwerken in die periode in ons land konden zijn. Dit is niet alleen te danken aan het werk van de afzonderlijke diensten, maar vooral aan hun onderlinge samenwerking. De zogeheten CT-Infobox is bijzonder nuttig gebleken, omdat deze box een effectieve informatiedeling en doelgerichte aanpak van risicopersonen mogelijk maakt.

Uit de opeenvolgende Dreigingsbeelden Terrorismen Nederland, waarmee de NCTb elk kwartaal inzicht biedt in de aard en de ernst van de terroristische dreiging in Nederland, is duidelijk geworden dat de terroristische dreiging tegen Nederland de laatste tijd vooral vanuit terroristische groepen in het buitenland komt. De binnenlandse netwerken – of wat daar nog van over is – zijn ernstig verzwakt door justitieel ingrijpen, onderlinge verdeeldheid en gebrek aan leiderschap. Bovendien lijkt de mondiale slagkracht van al Qa'ida-gerelateerde netwerken af te nemen. De bestaande dreiging geldt thans vooral voor Nederlandse belangen in bepaalde risicogebieden waar internationale jihadistische groeperingen actief zijn, waaronder Afghanistan, Pakistan en Jemen. Door deze ontwikkelingen kon het algemene dreigingsniveau voor Nederland onlangs verlaagd worden van «substantieel» naar «beperkt»¹.

Dat Nederland wat betreft de terroristische dreiging de afgelopen jaren veiliger is geworden mag geen reden zijn tot afnemende waakzaamheid. Alertheid blijft geboden, omdat terroristische netwerken in het verleden bewezen hebben te beschikken over grote veerkracht en veel geduld. Door allerlei internationale en nationale ontwikkelingen kan bovendien een

¹ Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 19, in Elfde voortgangsrapportage Terrorismebestrijding, 15 december 2009 (29 754, nr. 172).

nieuwe generatie in de ban raken van gewelddadige ideologieën, met alle risico's van dien. Een gerichte beleidsinzet blijkt dan ook van groot belang, waarbij de komende tijd een aantal aspecten extra aandacht behoeft.

Signaleren en interveniëren

De brede benadering

Terrorismebestrijding in Nederland gaat uit van de zogenaamde «brede benadering». Deze benadering heeft als uitgangspunt dat een effectieve bestrijding van terrorisme begint bij het voorkomen van terrorisme (preventie) en eindigt bij het daadwerkelijk opsporen en vervolgen van de daders. Het is van groot belang jihadistische signalen zo snel mogelijk op te vangen. Waar nodig moet zo vroeg mogelijk worden geïntervenieerd. Vanzelfsprekend vergt dit een intensieve samenwerking tussen overheidsdiensten en een goede centrale coördinatie. Om terroristische activiteiten te voorkomen is de overheid gericht op het tijdig onderkennen, voorkomen, isoleren, verstoren en het afremmen van gewelddadige radicalisering en rekrutering. Een aanvullende beleidsdoelstelling in dit kader is het doen keren van radicaliseringsprocessen om personen met gewelddadig extremistisch gedachtegoed weer terug brengen op een vreedzaam pad, met andere woorden, deradicalisering.

Ideologie

Om effectief te kunnen ingrijpen moet jihadistische radicalisering bijtijds herkend worden. Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek geweest naar indicatoren en profielen van jihadisten. Vrijwel elke studie concludeert dat een eenduidig profiel van de «jihadist» eigenlijk niet bestaat. De WODC-studie laat zien dat de subjecten van de opsporingsonderzoeken geen gedeeld profiel hadden, behalve dat zij allen blij gaven van «een overkoepelende oriëntatie op de wereldwijde strijd in naam van de islam» en allemaal deel uit leken te maken «van dezelfde grotere jihadistisch beweging»¹. Jihadistische radicalisering kan dus worden omschreven als een toenemende oriëntatie op het mondiaal jihadisme. Om deze vorm van gewelddadige radicalisering te herkennen is het noodzakelijk uitingen en gedragingen te signaleren die duiden op elementen van het jihadistisch vertoog.

In de afgelopen jaren is de kennis van het jihadisme sterk vergroot. De NCTb-studie naar de ideologie en strategie van jihadisme laat zien dat deze ideologie – anders dan vaak is aangenomen – wel degelijk een samenhangend stelsel van uitgangspunten en ideeën is. Het gaat hier om een goed uitgewerkte, intern consistente ideologie die zich op breed geaccepteerde bronnen baseert. Het gebruik van breder gedeelde bronnen en geschriften maakt het herkennen van het fenomeen extra complex. De NCTb-studie laat zien dat jihadisten de meeste uitgangspunten van hun ideologie baseren op dezelfde bronnen als niet-gewelddadige, ultraorthodoxe salafisten, maar dat hun interpretatie daarvan afwijkt in haatvolle, wraakzuchtige en gewelddadige richting.

Een gedegen kennis van het jihadisme is dan ook van wezenlijk belang voor de bestrijding van het jihadisme. Kennis is essentieel om onderscheid te kunnen maken tussen conservatieve en radicale uitingen en tussen ultraorthodoxie en extremisme. De ogenschijnlijk religieuze overlap die jihadisten vertonen met andere moslims, doordat zij dezelfde begrippen hanteren, mag er echter niet toe leiden dat deze gewelddadig politiek-religieuze extremisten op één lijn gesteld worden met vreedzame islamitische medeburgers.

¹ Poot en Sonnenschein (WODC 2009), Jihadistisch terrorisme in Nederland, p. 105.

Om het jihadisme effectief te bestrijden moeten professionals binnen en buiten de overheid het kunnen herkennen en de argumenten, de verhalen

en de strategieën van het jihadisme kunnen ontleden. De NCTb-studie, die gebaseerd is op authentieke strijdmanifesten en publicaties van diverse jihadistische groepen, is in de eerste plaats bedoeld om bij te dragen aan de kennisvergroting van deze professionals. Begin 2010 organiseert de NCTb een werkconferentie voor relevante uitvoerende professionals, waar de ideologie en de strategieën van het jihadisme centraal zullen staan. Tegelijkertijd is kennis van de ideologische basis van deze gewelddadige beweging nuttig in breder verband, niet het minst voor de ontwikkeling van strategieën tegen het jihadisme.

Weerbaarheid

Alternatieve interpretaties voor het jihadistische discours komen vooral vanuit de verschillende moslimgemeenschappen zelf. Zoals eerder vermeld, is de weerbaarheid binnen deze gemeenschappen tegen het jihadisme groeiende. Het bewustzijn dat moslimjongeren in deze tijd kwetsbaar zijn voor de invloeden van extremisten neemt toe. Uit de opsporingsonderzoeken blijkt dat er vóór 2005 in salafistische moskeeën weliswaar niet opgeroepen werd tot geweld, maar dat jihadistische uitingen getolereerd werden en dat er bedoeld of onbedoeld haat en afstand ten opzichte van anderen werd gecreëerd. Op basis van de recente AIVD-nota over salafisme¹ – en in navolging van eerdere rapportages – is duidelijk dat jihadisten momenteel actief gewerd worden (ook uit andere moskeeën), dat er voor hen gewaarschuwd wordt en dat er nauwelijks of geen sprake meer is van opruiende tirades en haatvolle smeekbedes.

In de praktijk is gebleken dat naast salafistische centra ook andere niet-salafistische moskeeën de toegang weigeren aan personen van wie bekend is dat zij er extremistische en mogelijk gewelddadige ideeën op na houden. Dit is op zich een goede ontwikkeling. Het geeft blijk van de eerder genoemde toegenomen weerbaarheid en van een zeker verantwoordelijkheidsgevoel richting de samenleving en de eigen gemeenschap. Het betekent echter ook dat de signalerende en interveniërende functie van moskeeën waar het het tegengaan van extremisme betreft, voor een deel wegvalt. Als moskeeën jihadistisch georiënteerde bezoekers liever de deur wijzen dan hen weerspreken en proberen los te weken van het jihadisme, zullen andere organisaties dit werk moeten overnemen. Het lijkt voor de hand te liggen dat dit in toenemende mate bij de gemeentelijke instanties zal komen te liggen. Naast de huidige preventieve inzet op lokaal niveau, zijn zowel een vroegtijdige signalering van jihadistische radicaliseringsprocessen als het inrichten van deradicaliseringstrajecten voor jihadisten van essentieel belang².

Om dergelijke trajecten van reïntegratie van jihadisten te ontwikkelen, biedt het Rijk kennis, een netwerk van specialisten en financiële ondersteuning aan gemeenten. Omdat het jihadisme religieuze retoriek en argumentatie bevat, is van belang dat bepaalde religieuze intermediaire organisaties of personen het vertrouwen van de overheid krijgen om vorm en inhoud te geven aan deze programma's. Ook zullen zij in samenwerking met de gemeenten de personen in kwestie actief kunnen begeleiden bij hun reïntegratie in de samenleving.

Voorkomen van nieuw leiderschap

Spilfiguren

De WODC-studie benadrukt het belang van zogenaamde «*heartland-oriented*» spilfiguren in de totstandkoming en het onderhoud van jihadistische netwerken. Deze figuren worden in de studie omschreven als richtinggevende extremisten uit de traditionele islamitische landen, wier overtuigingen en handelingen gebaseerd zijn op specifieke ervaringen in

¹ AIVD 2009 Weerstand en Tegenkracht.

² De Gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld deze «curatieve» beleidsinzet (deradicalisering) benoemd in de nota «Amsterdam tegen Radicalisering» uit 2007.

deze landen¹. De status die zij verwierven was gebaseerd op hun kennis van de ideologie, hun (internationale) contacten en hun strijdervaring. Uit de recente nota van de AIVD over lokale jihadistisch netwerken² wordt duidelijk dat deze actoren nu niet meer in Nederland actief zijn. Gecoördineerd overheidsoptreden heeft ertoe geleid dat zij zijn verdwenen uit netwerken en vaak ook uit Nederland. Het resultaat van verstoring, arrestatie, detentie en uitzetting heeft de bestaande jihadistische netwerken verdeeld en zonder concrete handelingsperspectieven achtergelaten.

Van belang is dat de opkomst van nieuwe spilfiguren die de kennis, contacten en strijdervaring van de «*heartland-oriented*» spilfiguren kunnen gaan vervangen, voorkomen moet worden. Nieuwe spilfiguren kunnen zowel in Nederland opkomen als afkomstig zijn uit het buitenland. Om deze opkomst te voorkomen is versterkte signalering, zoals hierboven beschreven, noodzakelijk. Dit geldt zowel voor moskeeën, lokale partners als uiteraard de veiligheidsketen. De studie over de ideologie en strategie van het jihadisme moet dan ook gezien worden als een middel om de (al bestaande) signaleringsmogelijkheden te vergroten.

Gevangenissen

In de WODC-studie worden gevangenen genoemd als centrale radicaliseringshaarden tussen 2001 en 2005. Er zijn momenteel geen concrete aanwijzingen dat penitentiaire inrichtingen nu als zodanig functioneren. Het is aannemelijk dat dit onder andere komt door het concentreren van terrorismeverdachten en -veroordeelden op een Terroristen Afdeling (TA). Op korte termijn vindt een evaluatie plaats van de TA. Op basis van deze evaluatie zullen lessen voor de toekomst worden getrokken. Daarnaast zal blijvende aandacht bestaan voor het herkennen en tegengaan van jihadistische radicalisering in gevangenen. Ook wordt in overleg met gemeenten bezien hoe de reïntegratie van geradicaliseerde gevangenen na afloop van de detentie bevorderd kan worden. Hierbij wordt ingezet op het tijdig informeren van gemeenten over de terugkeer van gedetineerden naar de gemeenten en op het informeren van lokale partijen over de mogelijkheden om deze groep in de gemeente op te vangen.

Migratie en reisbewegingen

Potentiële spilfiguren kunnen zoals in het verleden van buitenaf naar Nederland migreren. (Inter-)nationale samenwerking is blijvend van belang om potentiële spilfiguren, in dit geval personen met strijdervaring of jihadistische geleerdheid, buiten Nederland te houden.

In het afgelopen jaar werd verder duidelijk dat er sprake is van verhoging van «reisbewegingen» van lokale jihadisten naar strijdgebieden om mee te doen aan de gewapende «jihad» aldaar. De zorg bestaat dat deze personen terugkeren met strijdervaring en gaan opereren als nieuwe spilfiguren in lokale jihadistische netwerken. Bovendien bestaat de zorg dat dergelijke reizigers de opdracht meekrijgen om aanslagen te plegen in Nederland (zogenaamde «tasking»).

In de elfde Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding, die onlangs naar uw Kamer is gestuurd, is in dit verband gewezen op het belang van bewustzijn en signaleringscapaciteit van de betrokken organisaties³. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de maatregelen die worden getroffen om de veiligheidsrisico's rond (studie- en kennis)migratie tegen te gaan.

¹ Poot en Sonnenschein (WODC 2009), Jihadistisch terrorisme in Nederland, hoofdstuk 6.1.

² AIVD 2009, Lokale jihadistische netwerken in Nederland.

³ Elfde Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding, 15 december 2009.

Weerstand en weerwoord

Internet

De WODC studie beschrijft de methode van spilfiguren om door middel van het verspreiden van boeken en cassettes de internalisering van het jihadistische gedachtegoed onder aanhangers te bevorderen. Inspiratie werd toen ook wel via internet opgedaan, maar met het verdwijnen van deze spilfiguren en door de opkomst van internet is de kennisvergaring bijna volledig verschoven naar het internet. De NCTb-studie naar de ideologie en strategie van het jihadisme biedt de inhoudelijke expertise die nodig is om jihadistische uitingen te kunnen herkennen én tegen te gaan.

Volgens de AIVD-nota over het salafisme vinden jihadisten in de salafistische centra niet meer de bevestiging en de inspiratie die zij zoeken. Zij nemen hun toevlucht tot andere ontmoetingsplaatsen, zoals het internet. Deze virtuele beschutting beperkt de toegang van mogelijke tegengeluiden. Wij erkennen het belang van het doorbreken van de gesloten jihadistische geesteshouding. Wij zullen internetprojecten stimuleren die jihadistische invloeden in de virtuele ruimte identificeren, weerspreken en bestrijden. Tegelijkertijd blijft de veiligheidsketen surveilleren en onderzoeken en blijven de Notice and Take Down procedures van kracht.

Percepties

Zowel Van der Pliigt en Koomen als Van den Bos et al¹ wezen in recente studies op het centrale belang van percepties van groepsdreiging bij radicaliseringsprocessen. Het hoeft dus niet om persoonlijk ervaren dreiging te gaan. Wanneer er sprake is van sterke groepsidentificatie, percepties van onrechtvaardigheid en groepsdreiging is de kans op radicalisering (in dit geval: het openstaan voor de jihadistische boodschap van gewelddadige actie) het grootst. In de NCTb-studie wordt duidelijk dat het jihadistisch vertoog inzet op het vergroten en uitbuiten van deze gevoelens en percepties.

De nadruk op het belang van percepties van groepsdreiging en onrecht in processen van radicalisering vraagt om beleid. Het meten van de situatie is dan de eerste stap. Het streven is een monitor te ontwerpen die periodiek bijhoudt in welke mate sprake is van beleefde groepsdreiging en onrechtvaardigheid bij bepaalde groepen. Met een dergelijke monitor kan op collectief niveau de kwetsbaarheid gemeten worden. Inzicht in deze kwetsbaarheid kan een bijdrage leveren aan een gerichte beleidsinzet en strategische communicatie door de overheid.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ J. van der Pliigt en W. Koomen (UVA 2009), Achtergronden en determinanten van radicalisering en terrorisme ; K. van den Bos, A. Loseman en B. Doosje (WODC, Ministerie van Justitie 2009), Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen.