

# Tien jaar Nederlands contraterrorismebeleid

drs. E.S.M. Akerboom\*

Op 13 september 2001, twee dagen nadat de torens van het World Trade Center in New York waren verwoest door vliegende bommen van al-Qaida, werd in Rotterdam een terroristisch netwerk opgerold.<sup>1</sup> Er bestond geen direct verband tussen de aanslagen van 9/11 en de plannen van de in Nederland opererende groep, maar beide dadergroepen werden wel geïnspireerd door dezelfde, jihadistische, ideologie.

Dat de politie de leden van het Rotterdamse netwerk op aangeven van de AIVD zo snel na de aanslagen in de Verenigde Staten kon aanhouden, laat zien dat 9/11 niet het startpunt is geweest van de Nederlandse inspanningen om de gevaren van het jihadistisch terrorisme te onderkennen en af te wenden.

De tragische gebeurtenissen van die dag zorgden echter wel voor een ander dreigingsperspectief. Vandaar dat de Nederlandse autoriteiten ook niet meer het risico durfden te nemen om het Rotterdamse netwerk nog langer inlichtingenmatig te volgen, maar overgingen tot strafrechtelijk ingrijpen in wat later de Eik-zaak is gaan heten.

## 'Wake-up call'

Contraterrorisme (CT) in de sfeer van het jihadisme kende dus ook in Nederland al een langere geschiedenis. Dat deze terroristen met een beroep op de islam tot verschrikkelijke aanslagen in staat waren, was al in 1998 pijnlijk duidelijk geworden in Kenia en Tanzania. Inlichtingendiensten waarschuwden vanaf dat moment voor het groeiende gevaar van aanslagen.<sup>2</sup>

Toch zou het nog geruime tijd duren voordat ook de politiek en de samenleving zich bewust werden van de grote risico's. In sommige kringen was zelfs 9/11 nog niet de *wake-up call* die nodig was om de samenleving daadwerkelijk te mobiliseren tegen de gevaren van terrorisme. Er moesten nog andere dramatische gebeurtenissen plaatsvinden, voordat ook hier echt het besef doordrong dat het niet ging om een dreiging die ver van ons bed lag, maar die zich bij wijze van spreken direct om de hoek kon manifesteren.

## Opzet artikel

Deze bijdrage zal de ontwikkeling van de terroristische dreiging voor Nederland gedurende de afgelopen tien jaar beknopt schetsen. Ook zal aan de orde komen op welke wijze de terrorismebestrijders in Nederland op de dreiging hebben gereageerd. Aan het eind stel ik de nationale CT-strategie aan de orde, die begin dit jaar door alle diensten en partijen in het CT-veld is uitgewerkt en omarmd. Ten slotte ga ik kort in op toekomstige ontwikkelingen.

\* Erik Akerboom was onder meer werkzaam als directeur Democratische Rechtsorde bij de BVD (AIVD) en korpschef in de regio Brabant Noord. Sinds 2007 is hij Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Momenteel is hij tevens kwartiermaker voor de nieuw te formeren eenheid van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

1 S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland* (Uitgeverij Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2007) 66-87.

2 BVD, *De politieke islam in Nederland* (Leidschendam 1998) en BVD, *Terrorisme aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD* (Leidschendam, april 2001).

## Een reëel risico

Een eerste sleutelmoment in het denken en handelen in Nederland met betrekking tot de terroristische dreiging na 9/11 deed zich voor in januari 2002. Twee in Eindhoven opgegroeide en schijnbaar goed geïntegreerde jonge Nederlandse moslims van Marokkaanse komaf, die naar de stellige overtuiging van de AIVD voor deelname aan de jihad waren afgereisd naar de Indiase deelstaat Kashmir, sneuvelden daar bij een gewelddadige confrontatie met het leger.

Dit incident maakte voor het eerst zichtbaar dat er een reëel risico bestond dat Nederlandse moslimjongeren konden worden geronseld voor de jihad. Gecombineerd met het besef dat er ooit ook een moment zou kunnen komen dat dergelijke jongeren niet zouden afreizen naar jihad-gebieden maar het front in eigen land zouden zoeken, leidde deze gebeurtenis tot een aanpak van de dreiging die als de ‘brede benadering’ bekend is geworden.<sup>3</sup>

Uitgangspunt van deze ‘brede benadering’ is dat niemand als terrorist wordt geboren, maar eerst een kort of langer radicaliseringsproces doormaakt voordat hij of zij besluit het leven van anderen en van zichzelf in de waagschaal te stellen voor een politiek of religieus doel. Om terrorisme effectief te kunnen bestrijden en met minder ingrijpende middelen die nodig zijn als het echt tot terroristische aanslagen zou komen, is het voor de overheid zaak om radicaliseringsprocessen tijdig te onderkennen en een halt toe te roepen.

Vanuit deze gedachte leidde het incident met de Eindhovense mannen onder meer tot een gerichte aanpak van rekruteurs voor de jihad. Veelal waren dit Afghanistanveteranen die zich in die tijd veelvuldig ophiielden in en rond moskeeën en islamitische jongerencentra. Ook werd de islamitische gemeenschap in Nederland door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de AIVD

opgeroepen zich teweer te stellen tegen dit soort praktijken en tegen radicalisering, aangezien dit immers direct ook de veiligheid van hun eigen jongeren bedreigde.<sup>4</sup> Verhoging van de weerbaarheid van de islamitische gemeenschap tegen radicalisering is vanaf dat moment een belangrijke doelstelling gebleven van het CT-beleid.

## Oprichting CT-infobox

Bij de verdere ontwikkeling van het Nederlandse CT-beleid werd niet alleen ingespeeld op binnenlandse ontwikkelingen. Terrorisme is immers geen fenomeen dat ophoudt aan de grenzen. Ook grote aanslagen en ontmantelde complotten in het buitenland beïnvloedden de Nederlandse aanpak. Ingrijpende consequenties hadden vooral de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid, waarbij de metro en treinen het doelwit waren. Niemand kon er toen meer omheen dat Europa – en daarmee ook Nederland – doelwit kon worden.

Binnen het CT-veld drong nog meer het besef door dat er intensief moest worden samengewerkt. Koste wat kost moest worden voorkomen dat ook hier een aanslag zou plaatsvinden van vergelijkbare proporties en dat achteraf zou blijken dat dit had kunnen worden voorkomen als alle spelers in het CT-veld tijdig hun informatie hadden gedeeld. Dit schrikbeeld lag ten grondslag aan de oprichting van de CT-infobox, kort na ‘Madrid’.

### Doorbraak

De CT-infobox kan worden beschouwd als een echte doorbraak in de terrorismebestrijding. Een dergelijke constructie was voorheen ondenkbaar geweest, maar blijkt zeer behulpzaam voor een doelgerichte aanpak. Het betreft in feite niet meer dan een werkruimte met computers, waar medewerkers van een groot aantal instanties (AIVD, KLPD, IND, MIVD, FIOD, KMAR en de *Financial Intelligence Unit-Nederland*) toegang hebben tot alle gegevensbestanden.

Elke organisatie kan personen in deze box aanmelden die op enigerlei wijze met terrorisme

<sup>3</sup> AIVD, *Rekrutering in Nederland voor de jihad. Van incident naar trend* (Leidschendam 2002).

<sup>4</sup> ‘Remkes wil rekrutering jihadstrijders aanpakken’. *De Volkskrant*, 9 december 2002.



Na de aanslagen in Madrid kon niemand er meer omheen dat ook Europa doelwit kan zijn

of daaraan te relateren radicalisme in verband kunnen worden gebracht. Vervolgens worden de gegevens van diegene nageslagen in alle bestanden. De box stelt daarna een advies op over de wijze waarop het risico dat uitgaat van deze persoon het best zou kunnen worden gereduceerd.

Een dergelijk advies kan inhouden dat bijvoorbeeld de AIVD wordt aangeraden om een ambtsbericht uit te brengen aan de IND, op grond waarvan vervolgens een verblijfstitel van iemand kan worden ingetrokken. Het advies kan echter ook aanknopingspunten bieden voor een strafrechtelijke of een inlichtingenmatige aanpak.

#### Meer samenwerking

De nieuwe vorm van samenwerking in de box, dus binnen een afgesloten omgeving, leidt ertoe

dat de normaal strikt gescheiden ketens meer inzicht in elkaars werkzaamheden krijgen. Daardoor kunnen dubblures en onduidelijkheden worden voorkomen. Bovendien kunnen leemtes in de aanpak van terrorisme sneller worden gesignaleerd. De wettelijk voorgeschreven scheiding tussen opsporing- en inlichtingeninformatie blijft daarbij overigens gehandhaafd. De informatie blijft binnen de box, maar de adviezen die door de box gegeven worden, zorgen er wel voor dat er tijdig de juiste stappen worden gezet om risico's op een aanslag te verkleinen.<sup>5</sup>

5 Meer informatie over het functioneren van de CT Infobox is te vinden in het toezichtsrapport nr. 12 van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) *Inzake het onderzoek naar de Contra-Terrorisme Infobox*, 21 februari 2007. Zie ook de recente evaluatie van het terrorismebeleid van de afgelopen tien jaar: NCTb, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw* (Den Haag 2011).

De Tweede Kamer was onmiddellijk zeer geporteerd van deze constructie en vroeg in het debat naar aanleiding van 'Madrid' aan verantwoordelijk minister Remkes van BZK, hoeveel van dergelijke risicopersonen er in Nederland waren. Op aangeven van de AIVD deed de minister de schatting dat het op dat moment zou gaan om tussen de honderd en tweehonderd personen. De Kamer hield daarop het veilige midden aan en vroeg hem alles te doen om deze honderdvijftig personen scherp in het oog te houden.<sup>6</sup>

### Een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)

De politieke druk om het risico op terroristische aanslagen zoveel mogelijk te beperken, leidde na 'Madrid' ook tot de aanstelling van een speciale coördinator. Hij moest ervoor zorgen dat de vele instanties die zich bezighielden met aspecten van terrorismebestrijding goed zouden samenwerken en zouden doen wat noodzakelijk werd geacht.

Voor deze functie werd een ervaren crisismanager aangezocht, Tjibbe Joustra, die zijn sporen vooral had verdiend bij het bestrijden van vele crises in de landbouw. Voor hij aan de slag ging, liet hij inventariseren welke diensten en andere overheidsonderdelen een taak hadden bij de terrorismebestrijding en hoe deze taken het best op elkaar konden worden afgestemd.<sup>7</sup>

Een belangrijk uitgangspunt bij de oprichting van de NCTb was dat de coördinator zich wilde laten bijstaan door een kleine, hoogwaardige en slagvaardige eenheid. Voorbeelden uit het buitenland, zoals het *Department of Homeland Security* in de VS dat na 9/11 in het leven werd geroepen en uitgroeide tot enorme proporties, hadden inmiddels aangetoond dat dit niet de oplossing bood voor coördinatievraagstukken.

Verder moest de nieuwe eenheid uit een combinatie van beleid en uitvoering bestaan. Om deze reden werden twee overheidstaken (de beveiliging van de burgerluchtvaart en het bewaken en beveiligen van vooraanstaande personen en instellingen) ook onder het gezag van de nieuwe coördinator gebracht.

Als laatste uitgangspunt voor zijn organisatie hanteerde de coördinator het adagium 'geen coördinatie zonder inhoud'. Hij achtte het van groot belang dat hij kon beschikken over een eigen kennis- en analyse-eenheid, die voor hem kon beoordelen wat de waarde was van de informatie die hij zou ontvangen en op basis waarvan hij beslissingen moest nemen. De coördinator begon zijn werkzaamheden formeel op 1 november 2004.<sup>8</sup> Een dag later zou Theo van Gogh worden vermoord.

### Van exogene naar endogene dreiging

De moord op Theo van Gogh door een lid van de jihadistische Hofstadgroep confronteerde Nederland op uiterst pijnlijke wijze met de gevolgen van een ontwikkeling die al in 2002 werd gevreesd, maar die niet tijdig een halt kon worden toegeroepen. De radicalisering van een kleine groep Nederlandse moslims had geleid tot het ontstaan van verschillende terroristische netwerken, met een uiteenlopende oriëntatie.

Sommige netwerken waren vooral bezig met het rekruteren van strijders voor jihad-gebieden, terwijl andere groepen het front veel meer in hun directe omgeving zochten. De belangrijkste exponent van deze laatste categorie was de Hofstadgroep, met in hun midden ook de latere moordenaar van Van Gogh, Mohammed B. De AIVD hield deze groep scherp in het oog. Ze richtte zich vooral op personen die zich door hun reisgedrag naar jihad-gebieden en hun onderlinge communicatie bezig leken te houden met plannen voor aanslagen.

Een persoon die slechts een perifere rol in het netwerk leek te spelen, namelijk als gastheer voor huiskamerbijeenkomsten, bleek uiteindelijk een plan voor een aanslag op Van Gogh

6 Handelingen II, 2003/04, 66, p. 4302, d.d. 14 april 2004 Aanslagen Madrid/terrorisme.

7 De benoeming van Joustra werd bekrachtigd op 27 april 2004.

8 Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 1. Terrorismebestrijding.

te smeden en uit te voeren. Met een dergelijke solistische aanslag werd helaas onvoldoende rekening gehouden. Daardoor verloor Nederland een 'smaakmaker' onder de opinieleiders.<sup>9</sup>

Het jihadistisch terrorisme had met de aanslag in de Amsterdamse Linnaeusstraat nu ook in Nederland zijn eerste slachtoffer gemaakt. Politiek en samenleving reageerden geschokt. De roep om harde maatregelen, strengere straffen en meer wettelijke bevoegdheden klonk luid. Deze roep klonk nog luider nadat enkele dagen na de aanslag twee andere leden van de Hofstadgroep zich in het Haagse Laakkwartier opmaakten voor een aanslag op de VVD-politica Ayaan Hirsi Ali. Bij het ingrijpen door de politie gooiden zij een handgranaat, waarbij enkele politieagenten ernstig gewond raakten.

In de discussie die daarop volgde domineerde de vraag waarom de moordenaar van Van Gogh (nog) niet bij de CT-infobox was ingebracht en waarom de AIVD hem niet had kunnen stoppen. Om de kans te vergroten dat dergelijke risicopersonen in de toekomst wel tijdig opgepakt konden worden, besloot het kabinet tot forse uitbreiding van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast werd het wettelijk instrumentarium mede ter bestrijding van terrorisme aangescherpt en werden er aanzienlijke middelen beschikbaar gesteld om ook andere instellingen met een CT-taak beter hun werk te laten doen.<sup>10</sup>

De gevaren van *homegrown* terrorisme zouden een jaar later nog eens duidelijk worden door de aanslagen van 7 juli 2005 op het openbaar vervoer in Londen. Ook de Britten hebben toen moeten vaststellen dat de dreiging niet alleen van buiten (exogeen) kwam, in de vorm van inreizende terroristen, maar ook van binnenuit (endogeen). Schijnbaar volledig geïntegreerde jongeren bleken bereid en in staat tot bloedige zelfmoordaanslagen in het land waarin zij waren opgegroeid en leefden.

Dit onderstreepte de noodzaak om een 'brede benadering' in de terrorismebestrijding te hanteren. Radicalisering was de basis van de



*Politiek en samenleving reageerden geschokt op de aanslag op Theo van Gogh in de Amsterdamse Linnaeusstraat*

terroristische dreiging en kon alleen langs verschillende wegen effectief worden aangepakt; zoveel was duidelijk geworden.

## Radicalisering en weerbaarheid

De vraag welke factoren radicalisering in hand werken en hoe dergelijke processen een halt kunnen worden toegeroepen, heeft terrorismebestrijders – maar ook vele lokale bestuurders, journalisten en wetenschappers – sinds 2004 intensief beziggehouden.<sup>11</sup> De aanpak van rekruteurs die in en om moskeën jongeren trachtten te ronselen, bleek effectief, maar hun wervingsactiviteiten werden al snel overgenomen door virtuele ronsel- en propaganda-praktijken via internet.

Jihadisten gingen bij de verspreiding van hun propaganda professioneler te werk, waardoor

9 E. Vermaat, *Nederlandse jihad. Het proces tegen de Hofstadgroep* (Aspekt, Soesterberg 2006); S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven*, 13-39; R.C. van der Hulst, 'Terroristische netwerken en intelligence: Een sociale net-werkanalyse van de Hofstadgroep', *Tijdschrift voor Veiligheid*, (2009), 8-27.

10 Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 1. Terrorismebestrijding.

11 F.J. Buijs, F. Demant en A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland* (Amsterdam University Press, Amsterdam 2006); M. Sloomman, J. Tillie, *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden* (UVA, Amsterdam 2006); R. Willemsse, 'Terrorism and radicalisation. A study in the Dutch context', in: NCTb, *Radicalisation in broader perspective* (Den Haag 2007) 23-33; T. Veldhuis, J. Staun, *Islamist radicalisation. A root cause model* (Clingendael, The Hague 2009).

hun ideeën – in de vorm van vertaalde werken van jihadistische ideologen – breed over de wereld verspreid raakten. Ook in Nederland bestonden er aanvankelijk diverse sites waarop vertaalde geschriften van jihadistische ideologen geplaatst werden. Daarnaast werd en wordt het internet frequent gebruikt om jongeren te bereiken en aan te sporen voor deelname aan de jihad.

Een belangrijk speerpunt in de Nederlandse CT-aanpak is dan ook het tegengaan van dit soort praktijken.<sup>12</sup> Dit is weerbarstige materie, aangezien informatie op internet zich moeilijk laat regisseren. Toch heeft de zogeheten ‘Notice-and-take-down’-aanpak van de Nederlandse overheid vruchten afgeworpen, doordat aangesproken providers radicale sites van het internet hebben verwijderd.<sup>13</sup>

Voor het tegengaan van radicalisering is de medewerking en steun van de moslimgemeenschap onmisbaar. Vandaar dat het CT-beleid er vanaf 2005 ook op gericht was om zogeheten ‘radicaliseringshaarden’ te verstoren. Dit zijn moskeeën en islamitische centra waar het bestuur, of de geestelijke leiders, zelf voeding geven aan radicalisering, dan wel zich onvoldoende distantiëren van oproepen tot geweld. Via een speciaal ontwikkelde multidisciplinaire aanpak zijn deze centra aangespoord om afstand te nemen van radicale uitingen en zich teweer te stellen tegen radicalisering.

Deze aanpak heeft er mede toe geleid dat rekruteurs momenteel geen kans meer krijgen in Nederlandse moskeeën, dat imams openlijk stelling nemen tegen het jihadisme en dat de overheid incidenteel zelfs gewaarschuwd wordt als bestuurders of imams vrezen dat sommige personen in hun omgeving radicaliseren.<sup>14</sup>

Verschillende gemeenten in Nederland hebben daarnaast methodes ontwikkeld om signalen van radicalisering op te vangen. Ze ondernemen pogingen om in individuele gevallen jongeren van dit pad af te brengen.

Al deze inspanningen hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat het probleem van radicalisering in omvang behoorlijk is afgenomen, zeker in vergelijking met de situatie voor 2005. De moslimgemeenschappen in Nederland hebben in brede zin gehoor gegeven aan de genoemde oproep uit 2002 om zich actief teweer te stellen tegen radicalisering.<sup>15</sup>

Hoewel het belang van weerbaarheid breed wordt erkend binnen het CT-veld, krijgt de inmiddels veel weerbaarder geworden moslimpopulatie zelden de waardering voor haar inspanningen. Integendeel, alle gewelddaden die jihadisten met een beroep op de islam de afgelopen jaren hebben gepleegd, hebben de beeldvorming over moslims en daarmee hun maatschappelijke positie ernstige schade berokkend. In zekere zin maakt hen dat ook tot slachtoffers van 9/11.

### Thema: ‘islambelediging’

Met het oprollen van het Hofstadnetwerk, het verstoren van andere netwerken en de aanpak van radicalisering nam de endogene dreiging van het jihadisme de afgelopen jaren geleidelijk af. Voor zover nog actief in Nederland, richten de resterende netwerken zich hoofdzakelijk op de bekende jihadistische conflictgebieden.

Aanvankelijk had Irak enige aantrekkingskracht onder geradicaliseerde moslims in Nederland, maar al snel richtten zij hun aandacht op de regio Afghanistan/Pakistan. Pogingen van individuen om af te reizen voor deelname aan de jihad aldaar liepen diverse keren spaak en slaagden slechts sporadisch. Omdat dergelijke reisbewegingen – en vooral de mogelijkheid van een eventuele terugkeer van getrainde jihadisten naar Nederland – een risico met zich meebrengen voor de internationale én nationale veiligheid, is de afgelopen jaren

12 NCTb, *Jihadisten en het internet* (Den Haag 2007) en *Jihadisten en het internet. Update* (Den Haag 2009).

13 *Gedragscode Notice-And-Take-Down* (Den Haag 2008).

14 Kamerstukken II, 2005/06, 29 754, nr. 61: Beleidskader aanpak radicaliseringshaarden.

15 Zie de achtereenvolgende driemaandelijke versies van het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (DTN) van de NCTb, waarvan een samenvatting openbaar wordt gemaakt.

fors geïnvesteerd in het onderkennen en tegen gaan ervan.<sup>16</sup>

Toch zijn het niet de Nederlandse jihadisten over wie de afgelopen jaren de grootste zorgen bestaan. De meeste dreiging gaat uit van internationaal opererende, aan al-Qaida gelieerde netwerken, die wereldwijd het Westen met aanslagen trachten te treffen. Binnen het westerse blok heeft Nederland een behoorlijk hoge aantrekkingskracht onder jihadisten, hoofdzakelijk veroorzaakt door het felle debat over de islam hier te lande en door de deelname van Nederland aan missies in Irak en Afghanistan.

Het thema 'islambelediging' wordt daarbij in de jihadistische propaganda veelvuldig ingezet om geestverwanten te mobiliseren en aan te zetten tot gewelddaden. Wat dat betekent, heeft Denemarken al diverse keren mogen ondervinden, sinds een dagblad spotprenten van Mohammed publiceerde.<sup>17</sup> Maar ook uitspraken van Geert Wilders blijven niet onopgemerkt, zoals begin juni jongstleden nog bleek uit een video van de media-organisatie van al-Qaida. Hierin wordt de PVV-leider getoond in een langer rijtje van 'islambeledigers', die doelwit van aanslagen zouden moeten zijn.

## Internationale en nationale coördinatie

De ontwikkeling van het jihadisme laat zien dat de dreiging een sterk grensoverschrijdend karakter heeft. Terroristische netwerken bestaan meestal uit leden met een zeer uiteenlopende nationaliteit. Hun actieradius beperkt zich zeker niet tot één land. Om die reden is internationale samenwerking en gegevensuitwisseling van groot belang.

De afgelopen tien jaar heeft dan ook een enorme uitbreiding te zien gegeven van de samenwerking op dit terrein, bijvoorbeeld tussen veiligheidsdiensten en in politiekringen. Naast deze *intelligence community* en internationale politie-samenwerking (Europol, Eurojust) is er geleidelijk ook een *coördination community* ontstaan. Nederland was één van de eerste landen met een speciale coördinator voor terrorismebestrij-

ding, en dit voorbeeld heeft inmiddels in veel landen navolging gekregen.

## Overeenkomsten

Deze coördinatoren hebben weliswaar sterk uiteenlopende bevoegdheden en posities, maar hun werkzaamheden kennen zoveel overeenkomsten dat de behoefte aan onderlinge contacten steeds sterker is geworden. Een belangrijke overeenkomst tussen de verschillende coördinatoren is hun bemoeienis met het vaststellen van het nationale dreigingsbeeld en dreigingsniveau, met de daarmee samenhangende beveiligingsmaatregelen. De NCTb stelt sinds 2005 elke drie maanden een Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) op. De basis voor dit dreigingsbeeld is informatie die de verschillende partijen in het CT-veld aanleveren, aangevuld met eigen analyses van de NCTb.<sup>18</sup>

De MIVD heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een van de belangrijkste leveranciers van informatie voor het DTN. Dat geldt in het bijzonder voor ontwikkelingen in de regio's waar Nederland deelnam aan militaire missies in het kader van de terrorismebestrijding. Door deze betrokkenheid van de MIVD en andere informatieverschaffende partijen heeft het DTN zich ontwikkeld tot een belangrijk inhoudelijk richtsnoer, dat richting geeft aan de concrete inzet op uiteenlopende gebieden.

Nationaal heeft de coördinatie van de terrorismebestrijding de afgelopen jaren vorm en inhoud gekregen. Zo zijn er in de aanpak van terrorismefinanciering belangrijke stappen gemaakt. Er is bijvoorbeeld stevig ingezet op het tegengaan van risico's van het gebruik van CBRN/E-wapens (chemische, biologische, radiologische en nucleaire wapens, alsmede explosieven) door terroristen.

- 
- 16 C.J. de Poot e.a., *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum, WODC, (Den Haag 2009).
- 17 J. Klausen, *The cartoons that shook the world* (New Haven, Yale University Press, 2009).
- 18 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, R. de Wijk, *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (Kluwer, Deventer 2008), p. 535-544.



FOTO ANP

*Uitspraken van PVV-leider Wilders blijven niet onopgemerkt. In een video van al-Qaida geldt hij als 'islambelediger'*

### Publiekscampagne

Een belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de coördinatie van de communicatie over terrorismeaangelegenheden. Bij een publieksgevoelig thema als terrorisme is het van groot belang dat de overheid eenduidig en helder communiceert over de dreiging en de aanpak. Op verzoek van de Tweede Kamer werd drie jaar lang een publiekscampagne gevoerd op tv, radio en in de gedrukte media, onder het motto 'Nederland tegen terrorisme'.

Deze campagne legde doelbewust niet de nadruk op de dreiging, maar op de (circa 200.000) professionals die hun best doen om de dreiging het hoofd te bieden. Bij de evaluatie van de campagne bleek dat kritiek dat deze campagne de ongerustheid onder het publiek zou kunnen vergroten, ongegrond was. Het vertrouwen in de overheid in de aanpak van terrorisme was in deze periode namelijk sterk gestegen. Dat er in deze periode in Nederland geen aanslagen plaatsvonden, zal hieraan overigens ook hebben bijgedragen.

### Communicatie

Belangrijker dan de campagne was echter de reguliere communicatie over de terroristische

dreiging en de aanpak ervan. Die kenmerkte zich door een – vanwege de verschijningsfrequentie van het DTN – gedicteerde periodiciteit en inhoudelijke consistentie. De gepresenteerde dreigingsbeelden en het gehanteerde dreigingsniveau maakten het mogelijk om ook incidenten te plaatsen in een bredere context, en deze te duiden in termen van ernst en waarschijnlijkheid. Ook een toenemende deskundigheid van Nederlandse wetenschappers en veel journalisten ten aanzien van de fenomenen van radicalisering en terrorisme droeg hiertoe bij.

De coördinatie van het CT-beleid kwam tot slot ook tot uiting bij de voorbereiding op incidenten die dreigingsverhogend zouden kunnen uitwerken. Het duidelijkst kwam dit tot uitdrukking in de fase tussen de aankondiging en de verschijning van de islam-kritische film *Fitna*, van PVV-leider Wilders. Met het oog op de Deense ervaringen in de cartooncrisis werd reeds in een vroeg stadium besloten voorbereidingen te treffen om ongewenste neveneffecten, zoals maatschappelijke onrust en internationale verontwaardiging, zo veel mogelijk in te dammen.

Deze acties werden ondernomen door een interdepartementale scenariowerkgroep, ongelukkigwijze aanvankelijk 'cartoonwerkgeroep' genoemd, onder voorzitterschap van de NCTb.<sup>19</sup> De toen gekozen proactieve aanpak geldt sindsdien als navolgenswaardig.

### Gevaren het hoofd bieden

De terrorismebestrijding kent terecht een zwaar gewicht toe aan het onderkennen en tegengaan van de dreiging. Een minder spectaculair maar even belangrijk aspect van het werk is echter het verhogen van de weerbaarheid. Het risico wordt immers niet alleen bepaald door de dreiging, maar ook door de mate waarin (bepaalde groepen binnen) een samenleving in staat zijn het hoofd te bieden aan de gevaren. Een tragische gebeurtenis met een terroristische achtergrond, die overigens geen direct raakvlak had met het jihadisme, was de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 (nauwelijks een half jaar na 9/11). Dit gaf een belang-

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 169.



rijke aanzet tot het nadenken over verhoging van de weerbaarheid, waardoor het risico's van terroristische aanslagen tegen personen en instellingen wordt verkleind.

### Beveiliging

Tot de moord op Fortuyn kende Nederland geen zwaar beveiligingsregime ten aanzien van hoogwaardigheidsbekleders. Uitgangspunt was dat alleen in het geval van een concrete dreiging werd overgegaan tot persoonsbeveiliging of andere beveiligingsmaatregelen. Een minister moest in dit rustige landje toch gewoon op de fiets naar zijn werk kunnen, was de idyllische gedachte die achter dit beleid schuilging. Volkert van der G. maakte een ruw eind aan deze gedachte.

Onder verantwoordelijkheid van een nieuw aangestelde coördinator Bewaken en Beveiligen werd een nieuw stelsel uitgewerkt, dat niet meer alleen werkte op basis van concrete dreigingen, maar ook uitging van voorstelbare dreigingen. Aangespoord door de na de moord op Fortuyn veelgehoorde opvatting dat 'je toch op je klompen kon aanvoelen dat de man groot gevaar liep', richten veiligheidsdiensten en politie sinds die tijd ook hun blik op factoren in de omgeving van een politicus of instelling, die dreigingsverhogend kunnen werken. Deze blik leidt tot inschattingen van ernst en voorstelbaarheid van een dreiging, die weer ten grondslag liggen aan door de NCTb te bepalen specifieke beveiligingsmaatregelen.<sup>20</sup> Een trieste, maar onvermijdelijke consequentie hiervan is dat iemand als PVV-leider Wilders hierdoor moet leven onder een zwaar beveiligingsregime, dat zijn vrijheid ernstig inperkt.

### Kwetsbare sectoren

Het stelsel Bewaken en Beveiligen vormt binnen het CT-veld (maar in dit geval ook daarbuiten) een middel om in Nederland de weerbaarheid tegen aanslagen gericht te vergroten. Eenzelfde werking heeft het zogeheten Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATb). Met vijftien vitale en kwetsbare sectoren in de samenleving, zoals de aardgasvoorziening, drinkwaterbedrijven en luchthavens, zijn concrete afspraken gemaakt over extra beveili-

gingsmaatregelen voor het geval er sprake is van een verhoogde dreiging voor een specifieke sector. Daartoe maken – net als het DTN – de verschillende partijen periodiek dreigingsinschattingen. Daarnaast wordt er onder meer met de ATb-sectoren steeds opnieuw geoefend om de alertheid op peil te houden en procedures en maatregelen te testen.<sup>21</sup>

Binnen de luchtvaart, al van oudsher een aantrekkelijk doelwit voor terroristen, is de flexibele respons op dreigingen inmiddels zodanig geprofessionaliseerd dat er, indien nodig, razendsnel nieuwe maatregelen kunnen worden ingevoerd (bodyscans, plastic zakjes voor vloeistoffen, et cetera).

### Defensie

In het Nederlandse contraterrorismebeleid speelt Defensie op diverse gebieden een onmisbare rol. Deze rol spitst zich toe op het terrein van weerbaarheid en tegenmaatregelen. Van groot belang hierbij is de stelselwijziging met betrekking tot de bijzondere bijstandseenheden geweest. Deze heeft, onder druk van de noodzaak tot de beschikbaarheid van een professionele interventiemacht in het CT-veld, haar beslag gekregen. Binnen deze Dienst Speciale Interventies (DSI) leveren de *special forces* van Koninklijke Marechaussee, Korps Mariniers en Korps Commandotroepen een stevige militaire inbreng.<sup>22</sup> Daarnaast is de KMar onmisbaar bij de grensbewaking, om verdachte reisbewegingen van potentiële terroristen te signaleren.

De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) op zijn beurt, zorgt ervoor dat de vele bommeldingen waardoor het CT-veld geteisterd wordt, snel en effectief geneutraliseerd worden. Een wel heel bijzondere taak is weggelegd voor piloten van de luchtmacht, die in actie moeten komen als vliegtuigen het Nederlandse lucht-

20 Kamerstukken II, 2002/03, 28 974, nr. 1 en 2: Nieuw stelsel bewaken en beveiligen.

21 Kamerstukken II, 2007/08, 31 499, nr. 1: Rapport Algemene Rekenkamer over het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding.

22 Regeling van 7 december 2006, nr. 5458143/06/NCTb, tot wijziging van de Regeling bijzondere bijstandseenheden (R83/00 EA2000/N96291) in verband met de herziening van het stelsel van speciale eenheden.

ruim binnendringen en het niet duidelijk is in hoeverre de bemanning nog *in control* is (de zogeheten Renegade-procedure).<sup>23</sup>

Voor een belangrijk deel is deze militaire inzet op het CT-dossier te scharen onder de zogeheten ondersteuning civiele taken. Daarnaast kenmerken de afgelopen jaren zich uiteraard door de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan diverse militaire operaties in zogeheten 'bronlanden' van het terrorisme (Irak, Afghanistan). Daarmee leverde Defensie primair een bijdrage aan de bevordering van de internationale rechtsorde en de realisatie van humanitaire doeleinden. Secundair werd daarmee echter eveneens het Nederlandse contraterrorismebeleid gediend. Vooral de inzet in Afghanistan droeg ertoe bij dat de bewegingsruimte van de kern van al-Qaida fors werd ingeperkt. Hiermee kon ook de slagkracht van dit netwerk om wereldwijd aanslagen te plegen, worden ondermijnd.

Overigens ligt er, nu Defensie toch in een fase van heroriëntering verkeert, een prikkelende uitdaging voor de defensieorganisatie om te bepalen wat zij in de toekomst eventueel nog meer kan bijdragen aan vooral binnenlandse aspecten van de bestrijding van terrorisme.

## Tot slot

### Consolidatie

Tien jaar na 9/11 is het Nederlandse contraterrorismebeleid onmiskenbaar in een nieuwe fase aanbeland. Nu de bestrijding institutioneel en operationeel stevig vorm en inhoud heeft gekregen is een natuurlijk moment aangebroken voor consolidatie en een bredere inbedding. Door de hectische ontwikkelingen rond het verschijnsel terrorisme heeft de bestrijding geruime tijd politieke en ambtelijke prioriteit gekregen. Er is vanaf 2004 een aanzienlijke financiële, operationele en ambtelijke ruimte gecreëerd in de vorm van budgetten, groei van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een

niet eerder vertoonde constructie van coördinator die onder en tussen twee ministers (Justitie en BZK) functioneert.

In 2009 was het moment aangebroken om de balans op te maken. Onder een nieuwe coördinator werd de aanzet gegeven tot een evaluatie, die dit voorjaar het licht zag. De conclusie hiervan was dat het Nederlandse CT-beleid stevig en robuust is, maar niet in beton is gegoten.<sup>24</sup> Dat laatste is van groot belang, aangezien niets zo riskant is als inflexibel reageren op een bij uitstek grillige dreiging. Terrorismebestrijding zal zich steeds opnieuw moeten aanpassen, omdat de terroristen steeds weer op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden en gelegenheden om toe te slaan.

### Flexibiliteit

Om de flexibiliteit van de respons op terrorisme ook in de komende vijf jaar op peil te houden is in aansluiting op de evaluatie de allereerste Nationale Contraterrorismestrategie opgesteld.<sup>25</sup> Hierin geven alle relevante partijen in het CT-veld gezamenlijk aan welke ontwikkelingen op terrorismegebied zij voor de komende vijf jaar als het meest relevant inschatten. Tevens geven ze aan langs welke beleidsmatige en operationele wegen zij denken de gevaren het effectiefst te kunnen afwenden. De strategie moet ertoe bijdragen dat de samenhang in de aanpak blijft bestaan en dat men werkt vanuit een gedeelde strategische oriëntatie. Bovendien geeft ze richting aan extra investeringen, die noodzakelijk zijn om ook in de toekomst dreigingen tijdig te onderkennen en tegen te gaan.

### Vijf pijlers

De nationale CT-strategie bestaat uit vijf pijlers (de vijf V's). De eerste betreft de basis van alle CT-werk, het *verwerven*. Dat wil zeggen: het verzamelen en uitwisselen van informatie over mogelijke terroristische dreigingen en risico's, als fundament voor huidige en toekomstige CT-maatregelen. De volgende pijler is het *voorkomen* van aanslagen en het tegengaan van gewelddadig extremisme in binnen- en buitenland. De derde pijler is *verdedigen* in de vorm van het beschermen van alle vitale objecten, diensten en personen.

23 Kamerstukken II, 2005/06, 29 754, nr. 60.

24 NCTb, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw* (Den Haag 2011).

25 NCTb, *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015* (Den Haag 2011).

De voorlaatste pijler betreft het *voorbereiden*: het anticiperen op een mogelijke terroristische aanslag en de gevolgen daarvan. Als vijfde pijler en logisch sluitstuk van de CT-strategie geldt het *vervolgen*. Het opsporen en vervolgen van verdachten met terroristische motieven behoort ook bij terrorismebestrijding de kroon op de rechtsstaat te zijn. Op dit moment komt de terroristische dreiging voor Nederland overwegend vanuit jihadistische hoek. Andere vormen van ideologisch gemotiveerd extremisme (extreem-rechts en -links, dierenrechten-extremisme) worden op grond van de brede benadering ook goed in de gaten gehouden. Van groot belang zijn op dit moment de ingrijpende ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (NAMO). Deze zullen niet zonder gevolgen blijven voor de ontwikkeling van het terrorisme, en daarmee ook van het bestrijding ervan.

In het optimistische scenario slagen de vreedzame demonstranten erin meer democratie en minder onderdrukking te bewerkstelligen en delegitimeren zij daarmee het jihadisme. De ontwikkelingen kunnen ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld wanneer jihadisten erin slagen het initiatief van de opstandelingen naar zich toe te trekken en de strijd te herdefiniëren als een jihadstrijd.

#### Prioriteiten 2011-2015

Zoals uit de ontwikkelingen in de NAMO-regio blijkt, dient terrorismebestrijding steeds een scherp oog te houden op de actualiteit om hierop flexibel te reageren. De eerder genoemde nationale CT-strategie houdt dan ook volop rekening met de onvoorspelbaarheid van de dreiging. In aansluiting hierop zijn hierin voor de periode 2011-2015 de volgende prioriteiten genoemd.

- In de aanpak van het internationaal jihadisme is de inzet gericht op het voorkomen en neutraliseren van verdere escalatie in de jihadistische strijdgebieden, het tegengaan van de verspreiding van jihadistische propaganda en het stimuleren van tegengeluiden.
- Om risico's van migratie en reisbewegingen te beperken zet de overheid in op de verbetering van de grensbewaking en de migratieketen, een betere informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten, en een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers van betrokken diensten.

ring van de grensbewaking en de migratieketen, een betere informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten, en een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers van betrokken diensten.

- Via strategische samenwerking, het monitoren van ontwikkelingen en de ondersteuning van fundamenteel onderzoek streeft de overheid naar het optimaal omgaan met de kansen en bedreigingen die technologie en innovatie bieden.<sup>26</sup> Ten aanzien van internet en CBRN/E worden maatregelen getroffen in samenwerking met partners in binnen- en buitenland.
- De aanpak van geradicaliseerde eenlingen en het vergroten van *security awareness & performance* vormen de speerpunten voor de verdere ontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen.<sup>27</sup>

#### Bredere inbedding

Met de evaluatie en de nationale CT-strategie is terrorismebestrijding zo langzamerhand meer een 'gewoon' onderdeel geworden van het Nederlandse beleid ter bevordering van de nationale veiligheid. Met de komst van het ministerie van Veiligheid en Justitie lag het dan ook zeer voor de hand dat er een einde kwam aan de bijzondere positie van de coördinerende eenheid op het vlak van terrorismebestrijding. De eenheid wordt momenteel samengevoegd met een groot deel van het voormalige Directoraat-Generaal Veiligheid van BZK.

In de toekomst zal terrorisme daarmee meer dan voorheen worden bestreden als één van de vele bedreigingen voor de nationale veiligheid, zij het nog steeds zo bijzonder dat er een speciale coördinator voor nodig blijft, zowel nationaal als internationaal. Want één ding is tien jaar na 9/11 en ook na de dood van Osama bin Laden duidelijk: terrorisme zal ook de komende jaren een reële dreiging blijven voor de hele westerse wereld, inclusief Nederland. ■

26 Vertrekpunt hiervoor is de door de NCTb uitgevoerde verkenning: NCTb, *Technologische ontwikkelingen: kansen en dreigingen tot 2015 voor contra-terrorisme en bewaken en beveiligen* (Den Haag, 2011).

27 Ten grondslag hieraan ligt onder meer het rapport: NCTb, *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland. Fenomeenanalyse en een beleidsverkenning* (Den Haag, 2010).