

Terrorismebestrijding in Nederland 2003 – 2007

Inleiding en terugblik actieplan 2001

Naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 zijn achtereenvolgens door de kabinetten Kok III en Balkenende I de nodige maatregelen getroffen om het terrorisme in zijn nieuwe verschijningsvorm te bestrijden. De basis hiervoor werd gelegd met de totstandkoming van het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid van 5 oktober 2001. De uitvoering hiervan is deels afgerond, deels nog gaande.

Inmiddels is er meer inzicht in het fenomeen van het islamistisch terrorisme. Het beeld is alarmerend. Van een tijdelijk verschijnsel is geen sprake; het gaat om een ernstige en structurele bedreiging die zich overal in de westerse wereld kan manifesteren.

Aan de Tweede Kamer is op 2 oktober 2002 bij de behandeling van de vierde voortgangsrapportage van het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid een geïntegreerde beleidsvisie op het gebied van het voorkomen en bestrijden van terrorisme toegezegd. Na een jaar van vele nationale en internationale acties tegen het terrorisme is gebleken dat de diverse activiteiten op het terrein van voorkomen en bestrijden van terrorisme aan effectiviteit zouden winnen indien zij meer op elkaar worden afgestemd. Verder is duidelijk geworden dat een aantal activiteiten dienen te worden geïntensiveerd.

Deze nota is daartoe de aanzet. Allereerst wordt een beeld geschetst van de dreiging van het islamistisch terrorisme en van de wijze waarop de overheid deze dreiging tegemoet dient te treden. De nota eindigt met een aantal aanbevelingen om de effectiviteit van terrorismebestrijding te verhogen. Gezien de complexiteit van het onderwerp en de betrokkenheid van veel onderdelen van de overheid en van onderdelen van de particuliere sector is het van belang dat binnen de rijksoverheid er een steviger regie op de totale aanpak van het huidige terrorisme tot stand komt.

I. Verontrustend dreigingsbeeld

De veiligheid van Nederland, met zijn op democratie en individuele vrijheid gebaseerde systeem, is in gevaar. Deze woorden lijken zwaar, maar de gevaren voor onze westerse samenleving zijn na de Tweede Wereldoorlog nog niet eerder zo groot geweest. Dat komt vooral omdat bij dit islamistische terrorisme de daders een andere logica en motivatie (religieus) hanteren dan terroristen in het verleden en zij bovendien opoffering van het eigen leven tot ideaal hebben verheven. Een tweede belangrijke factor voor het hoge dreigingsniveau is de grote omvang van het potentieel van hen die bereid zijn om tot het uiterste te gaan om hun doelen te realiseren, zowel in Nederland als daarbuiten.

Aanslagen zijn dus moeilijker te voorkomen. De politieke doelen zijn vaag en ondergeschikt aan een streven tot totale vernietiging van de vijanden van de islam in het algemeen en van de westerse beschaving in het bijzonder. Kwam de dreiging voor Nederland voorheen hoofdzakelijk van buitenaf, sinds enkele ja en kan ook gesproken worden van een serieuze dreiging van binnenuit. Ook hier is

sprake van polarisatie tussen moslims en niet-moslims, gevoed door extremisten die opzettelijk inspelen op de achterstandspositie van- en de onlustgevoelens bij migranten. Deze polariserende activiteiten hebben in behoudende moslimkringen geleid tot toenemende radicalisering en extreme standpunten. Onder jonge moslims is meer dan incidenteel sprake van bereidheid om deel te nemen aan de jihad. De kans op aanslagen in West-Europa is hiermee navenant toegenomen.

Deze ontwikkeling, gekoppeld aan het sterk open en interdependente karakter van de westerse samenlevingen, geeft een zorgwekkend risicobeeld. Maatschappijen als de onze zijn met relatief eenvoudige middelen in het hart te treffen. Dat geldt in het bijzonder voor Nederland als dichtbevolkt logistiek knooppunt in Europa.

Kortom, de problematiek is internationaal en alles behalve tijdelijk en simpel.

II. Meer verdieping en meer samenhang

Een adequate aanpak vraagt om meer dan enkel bestrijding aan de oppervlakte. Dagelijks doel is het voorkómen van aanslagen. Daarnaast is het nodig om onze samenleving tijdig te prepareren op de mogelijkheid van een aanslag en om juiste bewakings- en beveiligingsmaatregelen te treffen. De komende decennia is tevens aandacht nodig voor de oorzaken van deze vorm van terrorisme en voor wat deze tweedeling in onze samenleving lijkt te veroorzaken. Het bewaken van samenhang en maatvoering is daarbij van groot belang. Terrorisme zet immers onze democratie en onze rechtsstaat bewust onder druk. De bestrijding ervan vraagt dan ook alertheid opdat de verworvenheden van die rechtsstaat niet opzij worden gezet.

Deze aanpak noopt tot de volgende drie sets aan maatregelen die parallel aan elkaar nodig zijn.

- Het voorkomen van islamistisch terroristische aanslagen vereist primair offensieve contraterrorisme maatregelen om terroristen te identificeren, te volgen in hun activiteiten, af te schrikken dan wel af te stoppen. Dit kan slechts indien kennis wordt verkregen over de middelen en ondersteuningsnetwerken waarvan terroristische bewegingen gebruikmaken en er inzicht bestaat in het mechanisme van rekrutering voor dit soort bewegingen. In deze benadering dient meer te worden geïnvesteerd opdat witte vlekken en fenomeenveranderingen in beeld komen. Daarnaast is zowel regie als meer samenwerking nodig tussen alle onderdelen van de overheid die zich met veiligheid bezighouden. Voorts is efficiënte internationale samenwerking gezien de aard en omvang van het huidige terrorisme, van groot belang. Het gaat daarbij zowel om de daadwerkelijke samenwerking tussen competente diensten als om wet- en regelgeving en internationaal contraterrorisme-beleid. De aansluiting van het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten op de opsporing en vervolging verdient daarbij bijzondere aandacht. Cruciaal voor alle genoemde aspecten van de aanpak van terrorisme is een goede nationale, binnen de overheid gedeelde informatiepositie ten aanzien van terrorisme omdat nu slechts een deel van de terroristische netwerken kan worden gevolgd, laat staan afgeschríkt of gestopt. Dat ligt wellicht het meest voor de hand bij de directe strijd tegen

het terrorisme, maar ook bewaking en beveiliging (zie de volgende set maatregelen) wordt een oppervlakkig instrument zonder richtinggevende informatie over dreiging. Een goede informatiepositie is tot slot ook nodig om tijdig zicht te krijgen op radicalisering binnen islamistische kring.

- Na de aanslagen van 11 september 2001 en de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 is er meer aandacht gekomen voor de noodzaak van adequate bewaking en beveiliging van personen en objecten. Er is een Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging in het leven geroepen met als eerste opdracht het opzetten van een nieuw stelsel. De implementatie daarvan zal veel tijd, aandacht en geld kosten. Dat geldt vooral voor de preparatie van "vitaal" op terroristische aanslagen. Op het terrein van crisisbeheersing is los van terrorismebestrijding weliswaar al het nodige geregeld in Nederland, maar met de toenemende voorstelbaarheid van een conventionele aanslag met grootschalig gevolg of zelfs een aanslag met NBCR-middelen, is preparatie op een grote ramp als gevolg van een terroristische aanslag noodzakelijk. Gerichte communicatiestrategieën horen daarbij. Hierin dient zowel beleidsmatig als financieel extra te worden geïnvesteerd
- Tot slot is gerichte aandacht nodig voor oorzaken van terrorisme. Daarbij is te onderscheiden in een nationale en een internationale component, die beide aandacht behoeven. Nationaal moet worden gewerkt aan versterking van de cohesie van onze samenleving. Het dreigende isolement van een aanzienlijk aantal migranten kan slechts worden voorkomen door gerichte investeringen ten behoeve van nieuwkomers in onderwijs, inburgering en de arbeidsmarkt. Alleen op die wijze kan een halt worden toegevoerd aan de tendens naar radicalisering en extremisme. Internationaal moet er blijvende aandacht zijn voor - en betrokkenheid bij - conflictbeheersing en de problematiek van ontwikkelingslanden. Van groot belang is het behoud van de internationale instituties die onder meer bij conflicten bemiddelend kunnen optreden of waar nodig interveniëren. Het verbeteren van de situatie in ontwikkelingslanden vergt internationaal een nadere bezinning.

Zowel de eerste als de derde set kennen een sterk internationale afhankelijkheidsrelatie met andere landen. De eerste en de derde set kunnen worden geduid als resp. preventie op het symptoom terrorisme en preventie op de fundamentele oorzaken van terrorisme. De tweede set is met name van belang als preventie niet succesvol is.

III. Terrorismebestrijding in Nederland, uitwerking

Contraterrorisme

Het voorkomen van aanslagen vergt een forse extra investering. De omvang en de internationale dimensie van het fenomeen alsmede het feit dat islamistische terroristen, zeker in landen met grote moslimgemeenschappen, gemakkelijk "onzichtbaar" kunnen zijn, maken deze beleidskeuze noodzakelijk.

Allereerst moeten gedegen inlichtingenwerk, actieve maatregelen ter frustratie van terroristische activiteiten en een goede doorloop naar opsporing en

vervolgving centraal staan. De keten van het verzamelen van inlichtingen zowel aan de kant van de politie (ook de nieuwe nationale recherche) als aan de kant van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (ook de RID-en van de politie) tot aan het waar mogelijk brengen van strafzaken voor de rechter dient adequaat te functioneren. De Minister van Justitie zal de Tweede Kamer overigens al voordat de geïntegreerde beleidsvisie is afgerond informeren over de vraag of de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden om tegen terroristische organisaties te kunnen optreden al dan niet dienen te worden verruimd. De huidige activiteiten van terroristische (support-)cellen in Nederland, bijvoorbeeld ten aanzien van het recruterende van jonge mensen ten behoeve van de 'Jihad', zullen uiteraard in de overwegingen in dit verband worden meegenomen.

Toezicht en controle in met name de grote steden zal moeten worden versterkt; tips zullen systematisch moeten worden vastgelegd en nagevolgd, zowel lokaal als samen met de nationale diensten. Voor een adequaat "early warning systeem" zullen databestanden met behulp van moderne ICT en aan de hand van profielen bevestigd moeten kunnen worden.

Bestrijding van financiering van terrorisme verdient extra aandacht. Doel is zowel het financieel droogleggen van terroristische personen en organisaties als het zichtbaar maken vanuit welke hoeken terroristische bewegingen heimelijk worden ondersteund. Thans wordt onderzocht of nadere regelgeving terzake noodzakelijk is. Opgemerkt zij dat terrorisme op zich niet per definitie grote bedragen aan geld vergt. Voor een effectieve bestrijding van terrorisme geldt dat ook andere, ondersteunende vormen van criminaliteit zoals documentfraude en illegale wapenhandel ruime mate van aandacht verdienen van politie en inlichtingendiensten.

In kader van terrorismebestrijding is het ook zaak goed oog te houden op relevante ontwikkelingen in het buitenland, aangezien de problematiek van het islamistisch terrorisme goeddeels daar zijn oorsprong vindt. Dat vraagt om een deugdelijke inlichtingenpositie ten aanzien van de betreffende landen. De internationale strijd tegen het terrorisme vergt verder dat Nederland, binnen de bestaande internationale kaders en bondgenootschappen, een actief en effectief buitenlands beleid voert in een zich steeds wijzigende veiligheidssituatie.

Verder is intensief nationaal en internationaal onderzoek noodzakelijk om verwervingsactiviteiten van "schurkenstaten" en van terroristische groeperingen voor hun chemische, biologische en nucleaire wapenprogramma's te onderkennen en tijdig te frustreren. Het gevaar dat terroristen in het bezit zijn of komen van NBCR-materiaal is reëel en moet zeer serieus genomen worden, nu er aanwijzingen zijn dat zij ook bereid lijken tot het daadwerkelijke gebruik ervan. De wereldtransitfunctie die Nederland in het internationale personen- en goederenvervoer inneemt brengt ook in dit opzicht extra verantwoordelijkheid met zich om adequaat te monitoren wat zich in en op onze havens en luchthavens afspeelt.

Terrorisme is tot slot meer dan welke dreiging ook gericht op ontwrichting van het dagelijks leven in onze samenleving en op ondermijning van normale democratische processen. Daardoor kan druk ontstaan op de waarborgen van onze rechtsstaat. Het blijft derhalve zaak om bij het treffen van maatregelen ten behoeve van een effectieve bestrijding van dit fenomeen niet het kind met het badwater weg te gooien. Ook zonder fundamentele aantastingen van grondrechten, van rechtswaarborgen of van het huidige evenwicht in de verhouding tussen staat en burger kan terrorisme effectief worden aangepakt. Een andere benadering zou afbreuk doen aan datgene wat de overheid als eerste pretendeert te beschermen, en is dan ook geen alternatief.

Bewaking, beveiliging en bescherming van vitale infrastructuur en van personen

De onderkenning na 11-9-2001 van het belang van de bescherming van vitale onderdelen van de samenleving tegen terroristische aanslagen heeft er reeds toe geleid dat gewerkt wordt aan een samenhangend pakket beveiligingsmaatregelen. Het project Bescherming Vitale Infrastructuur heeft als doelstelling een samenhangend pakket van maatregelen te ontwikkelen ter bescherming van de vitale infrastructuur van overheid en bedrijfsleven, waaronder ICT. Het project Bescherming Vitale Infrastructuur heeft betrekking op vitale producten en diensten die bij uitval of verstoring (inter)nationale impact hebben. Concreet gaat het om de volgende vitale sectoren: energie, telecommunicatie, drinkwater, voedsel, gezondheid, financiën, keren en beheren oppervlaktewater, openbare orde en veiligheid, rechtsorde, openbaar bestuur en transport. Inmiddels is de eerste fase van het project (quick-scan) afgerond. In de vervolgfase worden risico- en kwetsbaarheidsanalyses uitgevoerd, die zijn toegespitst op vitale knooppunten en het toepassen van een aantal scenario's als testcase. Gezien de complexiteit van de materie en de noodzaak op korte termijn zicht te hebben op wat in dit opzicht beveiligd dient te worden zijn extra bemensing en financiële middelen noodzakelijk.

Na het beëindigen van het project zal gezien de kwetsbaarheid van onze huidige samenleving met zijn vele onderlinge afhankelijkheden blijvende aandacht aan de vitale infrastructuur van Nederland moeten worden gegeven. Het permanent in kaart brengen van kwetsbaarheden in dit verband zal hand in hand gaan met een goede informatiepositie over de aard en omvang van mogelijke dreigingen. Daarmee kan immers nauwkeuriger worden gefocussed op wat ten behoeve van adequate preparatie, bewaking en beveiliging nodig is. Dat betekent ook bescherming tegen de gevolgen van eventuele aanslagen met NBCR-middelen of tegen aanslagen met conventionele middelen met een effect dat vergelijkbaar is met een NBCR-aanslag. Een traject van maatregelen op dit gebied is reeds ingezet en richt zich onder meer op het verhogen van het kennisniveau bij de hulpdiensten, het ter beschikking stellen van het juiste materiaal en oefenen en testen. Deze maatregelen vinden plaats op projectbasis en dienen structureel te worden gemaakt.

De problematiek rond de beveiliging van personen tot slot in dit verband wordt op voet van de aanbevelingen van de Commissie Van den Haak in kaart gebracht. De opzet voor een nieuwe structuur in dit verband wordt in april 2003 verwacht.

Ook hier geldt dat betrouwbare en actuele informatie over daadwerkelijke dan wel voorstelbare dreigingen cruciaal is, mede in het licht van hoge kosten die aan persoonsbeveiliging zijn verbonden.

Aanpakken voedingsbodem

Radicaal-islamitische of islamistisch terroristische groeperingen weten vaak op zeer geraffineerde wijze de westerse samenlevingen te provoceren. Zo benadrukken radicale moslims bij voortduring de discriminatie en onheuse bejegening van moslims in westerse samenlevingen. Daarmee versterken zij onder moslims het gevoel dat zij in de westerse samenlevingen niet worden geaccepteerd. Islamistisch terroristische groeperingen bereiken met hun aanslagen in feite hetzelfde effect. De impact van de aanslagen in de VS op 11 september 2001 was immers niet alleen zo groot omdat bijna 3000 mensen omkwamen. Minstens zo schadelijk was het groeiende wantrouwen van de bevolking in de westerse samenlevingen jegens de in hun samenleving woonachtige moslims. Het gaf veel moslims het gevoel dat zij niet welkom zijn in het Westen, en heeft een deel van hen in de richting van radicaal-islamitische groeperingen gedreven. De aanslag veroorzaakte dan ook precies de polarisatie tussen moslims en niet-moslims in de westerse samenlevingen die personen als Osama Bin Laden en anderen graag verwezenlijkt willen zien.

Integratie en volledige participatie van immigranten in de Nederlandse samenleving is dan ook een absoluut vereiste, willen zij niet vatbaar zijn voor de anti-westerse en ondemocratische opvattingen van radicaal-islamitische personen en organisaties. Het belang van een goed aansluitend traject dat begint bij deugdelijke inburgering, doorloopt naar goed onderwijs en dat eindigt in volwaardige arbeidsparticipatie is dan ook groot. De identiteitsproblemen onder tweede en zelfs derde generatie moslimmigranten duiden erop dat hierin nog veel en langdurig moet worden geïnvesteerd.

De aanpak van voedingsbodems dient voor een belangrijk deel in een mondiale context te worden gezien. Conflicthaarden en instabiele regeringen in ontwikkelingslanden verdienen ook vanuit terrorismebestrijding aandacht. Daarmee vormt de strijd tegen het terrorisme een belangrijk element in het buitenlands beleid van Nederland. Ook is intensivering van de internationale samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten noodzakelijk.

IV. Regie is nodig

De brede benadering van de strijd tegen het terrorisme maakt regie en samenwerking tussen alle veiligheidssectoren noodzakelijk. Terrorismebestrijding wordt momenteel op ministerieel niveau besproken in twee onderraden van de Ministerraad, te weten de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV) en de Raad voor de Veiligheid (RvdV). Gezien de vele verschillende disciplines die hierbij betrokken zijn bestaat er behoefte aan een coördinerend minister voor terrorismebestrijding. Het ontbreken ervan werd al gesignaleerd in het rapport van Rand-Europe (MR 1590). De minister van Justitie zal met deze taak worden belast. Herschikking van bevoegdheden of verantwoordelijkheden van andere ministers is daarbij niet aan de orde; het gaat vooral om politieke afstemming die primair zal plaatsvinden in de RvdV. De coördinerend minister zal in zijn taak

worden ondersteund door een Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT), waarin de betrokken overheidsdiensten zijn vertegenwoordigd. Hierbij valt te denken aan vertegenwoordigers van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (OOV en AIVD), Defensie (Staf en MIVD), Financiën, Buitenlandse Zaken en Justitie, het Openbaar Ministerie en het KLPD. Met de instelling van dit orgaan wordt voorkomen dat de aanpak van terrorisme door de overheid verkokert en wordt zichtbaar waar afstemming en samenwerking effect kan sorteren.

V. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande overwegingen worden in het kader van de formatie de volgende aanbevelingen gedaan ten behoeve van de terrorismebestrijding in Nederland in de periode 2003 - 2007:

- Uitbreiding van de inlichtingencapaciteit en van de mogelijkheden voor toezicht en controle op netwerken van terroristen, ten behoeve van het voorkomen van aanslagen.
- Noodzaak van het op korte termijn analyseren van de behoefte aan aanvullende wet- en regelgeving.
- Investeren in het tot stand brengen en in stand houden van een samenhangend pakket bewakings- en beveiligingsmaatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur van Nederland en van personen die in dit verband bijzondere bescherming behoeven, en in bijbehorend communicatiebeleid.
- Aandacht voor inburgering en integratie als onderdeel van een brede benadering gericht op het voorkomen van radicalisering en extremisme in onze samenleving.
- De minister van Justitie wordt aangewezen als coördinerend minister voor terrorismebestrijding.
- Er wordt een Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) ingesteld. Het GCT zal de coördinerend minister in zijn taak bijstaan.

19 maart 2003