

The Hague
Centre for
Strategic
Studies



CONTRATERRORISME

Counterinsurgency
Contraterrorisme

COUNTERINSURGENCY EN CONTRATERRORISME

ZIJN COUNTERINSURGENCY DOCTRINES
TOEPASBAAR OP NATIONALE
TERRORISMEBESTRIJDING?

PROF. DR. R. DE WIJK
DRS. A.R. KORTEWEG
DRS. T.W. VAN DONGEN

JULI - 2009

Counterinsurgency en Contraterrorisme

Zijn counterinsurgency doctrines toepasbaar op nationale terrorismebestrijding?

juli - 2009

Authors:

Prof. Dr. R. de Wijk

Drs. A.R. Korteweg

Drs. T.W. van Dongen

Design:

Richard Podkolinski

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

Lange Voorhout 16

2514 EE The Hague

The Netherlands

Telephone +31(70) 318 48 40

Telefax +31(70) 318 48 50

Email: info@hcss.nl

Website: <http://www.hcss.nl>

© 2009 The Hague Centre for Strategic Studies. All rights reserved. No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without previous written permission from the HCSS. All images are subject to the licenses of their respective owners. All information which is classified according to Dutch regulations shall be treated by the recipient in the same way as classified information of corresponding value in his own country. No part of this information will be disclosed to any third party. The views expressed by the author do not necessarily reflect the opinion of HCSS. If you have any comments on this document or any other suggestions, please email us at info@hcss.nl. All HCSS publications are available at the HCSS website: www.hcss.nl.

Contents

Samenvatting	1
Woord vooraf	5
Definities en achtergronden van COIN-operaties	9
Inleiding	9
Definities	10
Insurgent groups en terroristische organisaties nader vergeleken	13
Ontwikkeling van het denken over insurgencies	17
Ontwikkeling van het denken over counterinsurgency operaties	20
Twee conceptuele benaderingen van COIN	22
De ontwikkeling van grondbeginselen voor COIN-operaties	25
COIN-operaties als dynamisch proces	30
Conclusie	38
De toepasbaarheid van specifieke grondbeginselen van counterinsurgency voor de nationale terrorismebestrijding	41
Inleiding	41
Grondbeginsel 1: Dynamiek en Dreigingsanalyse	41
Grondbeginsel 2: Primaat van de Politiek	43
Grondbeginsel 3: Geïntegreerde Benadering	44
Grondbeginsel 4: Unity of Effort	46
Grondbeginsel 5: Legitimiteit	46
Grondbeginsel 6: Inlichtingen	47
Grondbeginsel 7: Steun van de Bevolking	48
Grondbeginsel 8: Bescherming van de Bevolking	50
Grondbeginsel 9: Informatie	51
Grondbeginsel 10: Belemmeren	53
Grondbeginsel 11: Minimaal Gebruik van Geweld	53

Grondbeginsel 12: Proportionaliteit en Selectiviteit.....	54
Grondbeginsel 13: Langdurig Commitment	55
Grondbeginsel 14: Leren en Aanpassen	56
Grondbeginsel 15: Verwachtingenmanagement	57
Grondbeginsel 16: Empowerment.....	58
Strategieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk	58
Nederlandse contraterrorisme doctrine	63
Conclusie	69
Sleuteldocumenten	73

Annex

Toetsing Grondbeginselen van COIN-doctrines op bestaand Contraterrorisme Beleid	75
Inleiding.....	75
Werkwijze	75
Uitkomsten.....	76
Conclusie.....	77
Matrix Toetsing Grondbeginselen – Beleidsdocumenten	78
Relevante Passages van Kerndocumenten per Grondbeginsel	81
Grondbeginsel 1: Dynamiek en Dreigingsanalyse.....	81
Grondbeginsel 2: Primaat van de Politiek	88
Grondbeginsel 3: Geïntegreerde Benadering	89
Grondbeginsel 4: Unity of Effort	94
Grondbeginsel 5: Legitimiteit.....	100
Grondbeginsel 6: Inlichtingen	100
Grondbeginsel 7: Steun van de Bevolking.....	104
Grondbeginsel 8: Bescherming van de Bevolking.....	104
Grondbeginsel 9: Informatie	105
Grondbeginsel 10: Belemmeren	108
Grondbeginsel 11: Minimaal Gebruik van Geweld	111
Grondbeginsel 12: Proportionaliteit en Selectiviteit.....	111
Grondbeginsel 13: Langdurig Commitment	113
Grondbeginsel 14: Leren en Aanpassen	114
Grondbeginsel 15: Verwachtingenmanagement	116
Grondbeginsel 16: Empowerment.....	117

Samenvatting

Dit rapport is een eerste verkenning naar de toepasbaarheid van de grondbeginselen van militaire *counterinsurgency doctrines* (COIN-doctrines) op de totstandkoming van een nationale contraterrorisme doctrine (CTD). De probleemstelling van de studie luidt:

“

Doordat het (nog) ontbreekt aan een nationale contraterrorisme doctrine wordt in dit project onderzocht of (de ervaringen met) militaire counterinsurgency (COIN) Doctrines aanknopingspunten bieden voor terrorismebestrijding in Nederland, dat vooral antwoord moet geven op de uitdagingen van het internationale Jihadistische terrorisme.

”

Terrorisme is een tactiek die zowel door *insurgent groups* als door terroristische organisaties toegepast wordt.¹ Het uitlokken van een volksopstand of het ondermijnen van het bevoegde gezag kan in beide gevallen een doelstelling zijn. Hierdoor zijn beide organisaties conceptueel goed te vergelijken, kunnen lessen worden getrokken uit COIN-operaties voor de bestrijding van terroristische organisaties en bieden COIN-doctrines aanknopingspunten voor de ontwikkeling van een nationale CTD.

Dit literatuuronderzoek inventariseert de grondbeginselen van COIN-operaties zoals die zijn vastgelegd in doctrines of gevechtshandleidingen en toetst deze op hun toepasbaarheid op nationale terrorismebestrijding. Dit is het eerste onderzoek waarin een vertaling gemaakt wordt van de grondbeginselen van COIN-doctrines naar nationale terrorismebestrijding.

1. Terrorisme kan ook door individuen uitgeoefend worden. Deze vorm wordt echter in deze studie buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek heeft tot doel om een conceptuele vergelijking te maken tussen de dynamiek van counterinsurgency en contraterrorisme. De onderliggende ideeën van de onderzochte COIN-doctrines zijn al decennia opmerkelijk consistent en reflecteren een indirecte benadering. Dit houdt vooral de erkenning in dat de strijd tegen opstandelingen, of insurgents, in wezen politiek van aard is en dat de toepassing van geweld dit politieke proces niet mag schaden. Kortom, het is een strijd om de *hearts and minds* van de bevolking waarbij niet alleen terreurbestrijders maar ook politici een centrale rol spelen.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. Dynamiek en Dreigingsanalyse | 9. Informatie |
| 2. Primaat van de Politiek | 10. Belemmeren |
| 3. Geïntegreerde Benadering | 11. Minimaal Gebruik van Geweld |
| 4. <i>Unity of Effort</i> | 12. Proportionaliteit en Selectiviteit |
| 5. Legitimiteit | 13. Langdurig <i>Commitment</i> |
| 6. Inlichtingen | 14. Leren en Aanpassen |
| 7. Steun van de Bevolking | 15. Verwachtingenmanagement |
| 8. Bescherming van de Bevolking | 16. <i>Empowerment</i> |

Een aantal grondbeginselen van COIN-operaties kan de aanzet voor de ontwikkeling van een nationale CTD vormen. Concreet gaat het om de volgende grondbeginselen die uit de militaire doctrines van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn gedestilleerd:

Een contraterrorisme doctrine (CTD) verbindt alle verschillende elementen van het brede overheidsbeleid die op contraterrorisme betrekking hebben en draagt deze naar buiten toe uit met als doel een consistente en effectieve contraterrorisme aanpak te creëren.

Uit de toetsing van de kerndocumenten van het Nederlands contraterrorisme beleid, uitgewerkt in de Annex, blijkt dat er geen nationale contraterrorisme doctrine bestaat. Het Nederlands contraterrorisme beleid is gestoeld op een rijke verzameling beleidsdocumenten. Deze bieden goede aanknopingspunten voor de ontwikkeling van een dergelijke doctrine. Op grond van de voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken die ook relevant kunnen zijn voor een toekomstige contraterrorisme doctrine:

1. COIN doctrines geven inzicht in de grondbeginselen van het optreden tegen *insurgent groups*. Grondbeginselen zijn essentieel om structuur te geven aan het optreden tegen deze groepen en bepalen in hoge mate het succes van de operatie. Deze grondbeginselen vormen tevens waardevolle uitgangspunten voor de

ontwikkeling van een nationale contraterrorisme doctrine. Een doctrine beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en het toekomstige contraterrorisme optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden en de methoden om dat optreden met succes af te ronden. Het formuleren van een gezaghebbend document waarin deze kennis en inzichten gebundeld zijn en toegankelijk zijn gemaakt zal naar verwachting tot een versteviging en verduidelijking van het contraterrorisme beleid leiden. Het kader van de 'brede benadering' is geschikt om gebruikt te worden als aanzet voor de contraterrorisme doctrine.

2. De ontwikkeling van *counterinsurgency* doctrines reflecteert de politieke en strategische cultuur van het desbetreffende land.
3. Onderzoek neemt een centrale plaats in bij het vormgeven van *counterinsurgency* doctrines. Een aandachtspunt is het vergaren van inzicht naar hoe *insurgencies* en terroristische groeperingen eindigen.
4. Het onderkennen van *suspicious signs* om te bepalen in welke fase van opwerking een *insurgent group* zich bevindt om zo nodig proactief te kunnen handelen is van belang.
5. Een set voortgangsindicatoren om het succes van beleidsinitiatieven ten opzichte van de geformuleerde doctrine binnen de onderkende fasen te kunnen meten is wenselijk.
6. Verschillende overheidsinstanties spelen een rol bij de indirecte benadering tegen *insurgent groups*, zoals bij het winnen van het vertrouwen van de bevolking. Het is wenselijk om deze activiteiten te inventariseren en zo mogelijk te verbinden aan de te hanteren doctrine.
7. Een centraal onderdeel van een doctrine is een communicatieplan waarmee de grondbeginselen en de noodzaak van een indirecte aanpak, en de gevaren van een directe benadering publiekelijk kunnen worden bediscussieerd.
8. Verwachtingenmanagement over het beleid richting de lokale bevolking is van belang bij politieke besluitvorming en moet op goede, realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.
9. Het ontwikkelen en uitdragen van een *counter narrative* is van belang voor de *counterinsurgency*. Dit maakt het nodig vast te stellen welke elementen een *counter narrative* moet bevatten en hoe die uitgedragen kan worden.
10. Het is van belang om op lokaal niveau de steun van de bevolking te krijgen voor het COIN- beleid. Dit behelst de noodzaak om het lokale uitvoeringsniveau van het beleid te versterken.

Woord vooraf

Dit literatuuronderzoek beoogt bouwstenen te leveren voor een Nederlandse contraterorisme doctrine. De probleemstelling van de studie luidt:

DOORDAT HET (NOG) ONTBREEKT AAN EEN NATIONALE CONTRATERORISME DOCTRINE WORDT IN DIT PROJECT ONDERZocht OF (DE ERVARINGEN MET) MILITAIRE COUNTER INSURGENCY (COIN) DOCTRINES AANKNOPINGSPUNTEN BIEDEN VOOR TERRORISMEBESTRIJDING IN NEDERLAND, DAT VOORAL ANTWOORD MOET GEVEN OP DE UITDAGINGEN VAN HET INTERNATIONALE JIHADISTISCHE TERRORISME.

Deze studie inventariseert de grondbeginselen van COIN-operaties die zijn vastgelegd in doctrines of gevechtshandleidingen, en toetst deze op hun toepasbaarheid voor nationale terrorismebestrijding. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de doctrines van het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland. In de COIN-doctrines van deze landen bestaat overeenstemming over de grondbeginselen van dergelijke operaties. Op zich is dit niet opmerkelijk. Het Nederlandse, Britse en Amerikaanse militaire denken is nauw verweven en rechtstreeks aan elkaar gerelateerd. De Nederlandse Defensiedoctrine is afgeleid van de Britse, terwijl voor gezamenlijke operaties de NAVO doctrine geldig is.² De recente Amerikaanse doctrine is eveneens afgeleid van de Britse.³

2. Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine (Den Haag: 2004)*, p. i.

3. J. A. Nagl, *Learning to Eat Soup With a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago en London: University of Chicago Press, 2005), p. 26-27.

Er wordt van secundaire literatuur gebruik gemaakt om de elementen van deze doctrines nader te duiden, conceptueel te onderbouwen en in historisch perspectief te plaatsen. Voor wat betreft opmerkingen over reeds bestaande contraterrorisme doctrines wordt met name gebruik gemaakt van de Franse en Britse.

Opmerkelijk is dat geen enkele studie kon worden gevonden waarin een vertaling wordt gemaakt van de grondbeginselen van nationale COIN-doctrines, naar nationale terrorismebestrijding. Deze studie is daarmee de eerste in zijn soort. Wel wordt onderkend dat er mogelijk een interessante relatie is. Het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken constateerde op 11 september 2006 dat er geen kennisoverdracht plaats had tussen de militaire en civiele domeinen van counterinsurgency:

“

*Except in the military, there is no body of work to inform education and training curricula, or to capture and pass on institutional experience and lessons learned, with respect to COIN. The absence of any intellectual or strategic framework for civilian COIN operations means that there is no basis for organizational or curricula design that would support the development of successful COIN policies, programs and skills. As a result, every such intervention presents the same painful and expensive learning curve for civilian agencies of the Executive Branch.*⁴

”

Weliswaar ligt de nadruk hierbij op COIN in het buitenland, het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken ziet wel degelijk de relevantie om COIN breder toe te passen:

“

COIN theory, with its discriminating, indirect and multi-pronged approaches, offers a useful lens with which to create such a holistic framework. To the extent that we can better orchestrate our political, diplomatic, economic, agricultural, commercial, financial, trade, law enforcement, public information, public health and public security policies and programs, we will be better able to disempower, de-legitimize, marginalize and eventually eliminate the kind of violent insurgencies that threaten stability, security, and peace in troubled regions of the world.

”

4. Department of State, Bureau of Political-Military Affairs, *Counterinsurgency in the 21st Century: Creating a National Framework* (Washington, DC: 2006, <http://www.state.gov/t/pm/rs/othr/misc/72027.htm>).

Als in deze studie wordt gesproken over een COIN-doctrine wordt daarmee een militaire handleiding bedoeld. Als wordt gesproken over een contraterrore doctrine (CTD) wordt een nationale, nog niet bestaande, doctrine bedoeld. Uitgangspunt is dat een CTD toepasbaar moet zijn op het tegengaan van (verdere) radicalisering en op de strijd tegen terroristen zelf.

Deze studie bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt de achtergronden van denken over COIN-operaties. Dit deel bevat definities en geeft inzicht in het ontstaan van COIN-doctrines. Dit is van belang omdat de doctrines in verschillende landen gebaseerd zijn op gelijksoortige operationele ervaringen, wat heeft geleid tot vergelijkbare grondbeginselen. Deel twee gaat in op aanknopingspunten om grondbeginselen van COIN-operaties toe te passen op een nationale CTD. Hierbij wordt tevens in brede zin stilgestaan bij bestaand beleid.

Deel 1:

Definities en achtergronden van COIN-operaties

Inleiding

Deze studie identificeert de grondbeginselen van counterinsurgency operaties en toetst deze op hun bruikbaarheid voor een contraterrorisme doctrine. Deze studie onderzoekt voorts of een vertaalslag kan worden gemaakt van een COIN-doctrine naar een nationale CTD die vooral civiel van aard is, maar ook militaire componenten kan bevatten. Er zijn twee redenen waarom dit het geval kan zijn. Ten eerste is terrorisme een tactiek van *insurgent groups* waarmee westerse krijgsmachten bijvoorbeeld in Irak en Afghanistan te maken hebben. Krijgsmachten hebben zodoende ervaring met terrorismebestrijding en hebben deze vastgelegd in COIN-doctrines. Ten tweede gebruiken zowel *insurgent groups* als terroristische organisaties de tactiek van het terrorisme om politieke en maatschappelijke veranderingen af te dwingen. Dit maakt *insurgent groups* en terroristische organisaties conceptueel vergelijkbaar. Door de toepassing van COIN-doctrines trachten politieke en militaire autoriteiten te voorkomen dat een *insurgency* een dynamiek krijgt waardoor het een volksbeweging wordt en de staatsveiligheid ondermijnt. Het tegengaan van een dergelijke dynamiek is ook een belangrijke doelstelling van contraterrorisme operaties.

Nederlandse terrorismebestrijders beschikken echter niet over een doctrine die de grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden verenigt van het contraterrorisme beleid. Maar als *insurgent groups* en terroristische organisaties conceptueel vergelijkbaar zijn, dan ligt het voor de hand ook voor nationale terrorismebestrijding een doctrine te ontwikkelen. De rode draad in dit hoofdstuk is de constatering dat counterinsurgency een politieke strijd is met militaire componenten en dat er een delicate balans is tussen geweldsuitoefening en het verkrijgen van steun van de bevolking. Zowel *insurgent groups* als de bestrijders ervan strijden om dit laatste.

Omdat COIN-doctrines op het optreden tegen (georganiseerde) groepen van *insurgents* of terroristen worden toegepast, blijven geïsoleerd uitgevoerde terroristische aanslagen door (kleine groepen van) politieke activisten buiten deze beschouwing.

Definities

De inzet van militaire middelen geschiedt op basis van een *strategie* die de politieke doelstellingen vertaalt naar de aanwending van machtsinstrumenten. De feitelijke inzet van de krijgsmacht geschiedt op basis van een *doctrine* die aangeeft hoe strategische noties operationeel handelen beïnvloeden.

De Koninklijke Landmacht definieert het begrip doctrine als de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Een doctrine beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en het toekomstige militair optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden in vreedstijd en de methoden om militaire operaties in crisis en oorlogstijd met succes af te ronden.⁵ Strategie en doctrine zijn essentieel voor het welslagen van militaire operaties omdat zij bepalend zijn voor het behalen van *unity of effort*; het richten van alle inspanningen op een centraal punt, namelijk het bereiken van de politieke doelstellingen. Zonder strategie en doctrine is de inzet van machtsinstrumenten richtingloos.⁶ Voor militaire operaties zijn strategie en doctrine essentiële succesfactoren.

Westerse krijgsmachten worden momenteel vaak ingezet ter ondersteuning van staten die met een *insurgency* geconfronteerd worden. De Koninklijke Landmacht vertaalt dit begrip als gewapend verzet, gedefinieerd als:

“

het op politieke, economische of sociale veranderingen gericht, georganiseerd optreden met gebruik van wapengeweld door een groepering (strijdgroep) tegen het de facto staatsgezag of bij het ontbreken van een functionerende staat of overheid tegen het gros van de - al dan niet georganiseerde - bevolking.⁷

”

5. Bevelhebber der Landstrijdkrachten, *Landmacht Gevechtsoperaties LDP II, deel C: Gevechtsoperaties tegen een Irregulier Optredende Tegenstander* (Den Haag: Koninklijke Landmacht), p. 690.

6. Zie R. de Wijk, *The Art of Military Coercion: Why the West's Military Might Scarcely Matters* (Amsterdam: Mets en Schilt, 2005).

7. LDP II, deel C, par. 2111.

De Amerikaanse doctrine *FM 3-24* definieert de term als volgt:

“

*an organized movement aimed at the overthrow of a constituted government through the use of subversion and armed conflict. (...) an organized, protracted politico-military struggle designed to weaken the control and legitimacy of an established government, occupying power, or other political authority while increasing insurgent control.*⁸

”

De Britse *Army Field Manual* hanteert de volgende definitie:

“

*Insurgency is, for the purposes of this publication, defined as the actions of a minority group who are intent on forcing political change by means of a mixture of subversion, propaganda and military pressure, aiming to persuade or intimidate the broad mass of people (normally within a state) to accept such a change. It is an organised armed political struggle, the goals of which may be many and diverse.*⁹

”

Uit het voorgaande blijkt dat *insurgencies* alom gezien worden als het op georganiseerde wijze streven naar grootschalige politieke of maatschappelijke verandering door het staatsgezag te ondermijnen waarbij geweld als een van de middelen dient. In deze studie wordt het Engelse begrip *insurgency* gehanteerd omdat dit in de internationale literatuur, met inbegrip van de Nederlandse, een algemeen gehanteerde term is.

Thomas Mockaitis stelt dat *insurgent groups* drie tactieken hebben om hun doel te bereiken: terrorisme, subversie en guerrilla.¹⁰ Terrorisme definieert hij als gewelddadige actie gericht op politieke beïnvloeding; subversie als niet-gewelddadige actie gericht op het verkrijgen van ondergrondse steun voor het verzet tegen het staatsgezag; en guerrilla als irreguliere oorlogvoering.

In deze studie wordt de definitie van het begrip terrorisme gebruikt van de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD):

8. Department of the Army, *Counterinsurgency Field Manual 3-24* (Washington, DC, 2006), par. 1-2, p. 1-1.

9. Department of the Army, *UK Army Field Manual, Volume 1: Combined Arms Operations, Part 10, Counter Insurgency Operations (Strategic Operational Guidelines) Revised and Updated Version*, (2007), p. A-2-1.

10. T.R. Mockaitis, *British Counter Insurgency 1919-1960* (New York: St. Martin's Press 1990), p. 3.

“

*Terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld of het aanrichten van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en politieke besluitvorming te beïnvloeden.*¹¹

”

Daar waar beide gericht zijn op het teweegbrengen van maatschappelijke en politieke verandering waarbij geweld gehanteerd wordt, lijken *insurgency* en terrorisme conceptueel uit elkaar voort te vloeien.

Het optreden van *insurgent groups* is een variant van irreguliere of asymmetrische oorlogvoering. De Koninklijke Landmacht definieert irreguliere oorlogvoering als:

“

*het optreden van kleinere groeperingen, vaak opstandelingen, die veelal verrassend optreden en plaatselijk met een hoge geweldsintensiteit actief kunnen zijn.*¹²

”

Counterinsurgency, de strijd tegen *insurgent groups*, is in de FM 3-24 zo gedefinieerd:

“

military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency. Political power is the central issue in insurgencies and counterinsurgencies.

”

Voor wat betreft contraterrorisme bestaan er verschillende definities onder Westerse landen. In de Verenigde Staten wordt contraterrorisme gezien als een offensieve wijze van optreden tegen terroristische organisaties.¹³ Hierbij worden vooral directe militaire en inlichtingen activiteiten bedoeld gericht op het uitschakelen van terroristen. *Anti-terrorism* daarentegen wordt gezien als een meer defensieve benadering, bestaande uit onder meer beveiligingsmaatregelen tegen terroristische aanslagen. De NAVO maakt een soortgelijk onderscheid.¹⁴ Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hanteren deze begrippen anders. Zij plaatsen beide dimensies onder de noemer van contraterrorisme.¹⁵

11. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), *Jaarverslag 2007 (Den Haag: 2008)*, p. 18.

12. LDP II, deel C, p. 691 (begrippenlijst).

13. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1-02: Department of Defense Dictionary of military and associated terms, 12 april 2001 (as amended through 30 May 2008)*, p. 131.

14. Zie "NATO's military concept for defence against terrorism," (2003) www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm.

15. HM Government, *Countering International Terrorism: the United Kingdom's Strategy* (Londen: TSO, 2006) en Dominique de Villepin, *Prevailing against Terrorism: White Paper on Domestic Security against Terrorism* (Parijs: 2006).

In navolging van deze laatste documenten wordt contraterrorisme in dit rapport gezien als het gehele scala van activiteiten, zowel direct als indirect, gericht op het bestrijden van terrorisme.

Voorts wordt wanneer het gaat om islamitisch terrorisme en de relatie tot Al Qa'ida in deze studie het onderscheid gehanteerd tussen kern Al Qa'ida, aan kern Al Qa'ida gelieerde netwerken of organisaties, en door Al Qa'ida-geïnspireerde netwerken of organisaties.¹⁶

***Insurgent groups* en terroristische organisaties nader vergeleken**

Als *insurgent groups* en terroristische organisaties conceptueel vergelijkbaar zijn, ligt het voor de hand te bezien of hun doelstellingen sporen. De Britse doctrine definieert zeven verschillende typen *insurgencies*:

1. Anarchisten zijn uit op de totale vernietiging van alle politieke en sociale structuren.
2. Egalitaristen trachten een centraal beheerst systeem te creëren dat streeft naar gelijke verdeling van rijkdom en bezit.
3. Traditionalisten beogen de terugkeer naar nationale of oorspronkelijke waarden.
4. Pluralisten beogen het creëren van een systeem op basis van waarden als vrijheid, gematigdheid en compromis.
5. Separatisten zoeken afscheiding van het gebied waarin zij leven.
6. Reformisten willen in beginsel het zelfde als separatisten, maar gaan niet verder dan autonomie en politieke, economische en sociale hervormingen.
7. Preservatisten trachten de status quo te behouden.¹⁷

De Britse doctrine maakt geen onderscheid tussen *insurgency* en terrorisme. Terrorisme wordt als een tactiek beschouwd dat binnen elk type *insurgency* kan worden toegepast. Het bewerkstelligen van een volksopstand met als doel de zittende machthebbers uit het zadel te wippen onderscheidt in deze typologie een *insurgency* van geïsoleerd terrorisme. Geïsoleerd terrorisme tracht machthebbers tot concessies en/of beperkte beleidsveranderingen te dwingen.

16. Zie bijvoorbeeld "Al Qa'ida", NCTb website (http://www.nctb.nl/onderwerpen/wat_is_terrorisme/al_qaida.aspx) of AIVD, *De Gewelddadige Jihad in Nederland: Actuele Trends in de islamitisch-terroristische dreiging*, 30 maart 2006.

17. *UK Army Field Manual* (2007), p. A-2-3 – A-2-4.

Er bestaat in de literatuur redelijke overeenstemming over de doelstellingen van terroristische organisaties die goed overeenkomen met die van *insurgent groups*.

Kydd en Walter identificeerden vijf doelstellingen:

- omverwerping van een regime;
- zeggenschap over grondgebied;
- beleidswijziging;
- controle over de bevolking;
- handhaving van de status quo.¹⁸

Hoffman noemt er eveneens vijf:

- met terroristische acties aandacht opeisen voor een zaak;
- herkenning van en een zekere mate van publieke steun voor een zaak;
- erkenning van de rechtvaardigheid van grieven of eisen;
- publieke erkenning van de legitimiteit van de strijd voor een zaak;
- de macht om hun eisen aan staat en bevolking op te leggen.¹⁹

De genoemde typen *insurgencies* kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: groepen met beperkte en met maximalistische doelstellingen. Beperkte doelstellingen hebben veelal betrekking op specifieke problemen of grieven. Separatisten en reformisten behoren tot deze groep. Bewegingen als IRA en ETA zijn *insurgent groups* die streven naar onafhankelijkheid of vergaande autonomie van gebieden in Noord-Ierland en Spanje. Het Britse Animal Liberation Front (ALF) en het eveneens Britse Stop Huntingdon Animal Cruelty (SHAC) wil dierenrechten afdwingen en zijn geen *insurgent groups* in de zin van de door de Britten gehanteerde typologie. Dat geldt ook voor extremistische milieuactivisten zoals die van het Amerikaanse Earth Liberation Front (ELF) die vechten tegen vervuilers van het milieu. Deze bewegingen trachten geen volksopstand te ontketenen met als doel de zittende machthebbers te verdrijven.

Bij groepen met maximalistische doelstellingen gaat het veelal om religieuze of ideologische motieven. Zij beogen *system*veranderingen of trachten die juist te voorkomen. Alle overige typen uit de Britse doctrine vallen hier onder. *Insurgent groups* als de Maoïsten in Nepal, die tot in 2008 actief waren, streefden naar een volksrepubliek. Links-extremistische groepen zoals de Rode Brigades in Italië en Baader-Meinhofgroep of

18. A.H. Kydd en B.F. Walter, "The Strategies of Terrorism," *International Security*, vol. 31, no. 1 (zomer 2006), p. 52.

19. B. Hoffman, 'The Modern Terrorist Mindset: Tactics, Targets en Technologies', in R.D. Howard en R.L. Sawyer (eds.), *Terrorism and Counterterrorism* (Guildford: McGraw-Hill/Dushkin, 2002), p. 93.

Rote Armee Fraktion in Duitsland kantten zich tegen de uitwassen van het kapitalisme en streefden eveneens naar politieke verandering. In Nederland verzette de Anti-Fascistische Actie zich tegen uitingen van rechts-extremisten. Rechts-extremistische groepen zoals de Amerikaanse radicale antiabortusbeweging of Europese neonazi's willen juist handhaving van de status quo of richten zich tegen allochtonen met een in hun ogen vreemde raciale achtergrond.²⁰

Zo bezien zijn veel groepen die het label 'terroristisch' krijgen, conceptueel *insurgencies*. Slechts enkele groepen met beperkte doelstellingen zijn conceptueel gezien geen *insurgent groups*. Dit onderscheid is van belang omdat het bepaalt hoe een groep met *centres of gravity* omgaat: de bevolking en de autoriteiten. De Koninklijke Landmacht hanteert voor *centre of gravity* de term *aangrijpingspunt*, gedefinieerd als het element van het vermogen van de tegenstander dat, wanneer het wordt aangegrepen, vernietigd of geneutraliseerd, zal leiden tot de onvermijdelijke nederlaag van die tegenstander dan wel tot zijn wens om vrede te bereiken via onderhandeling.

Voor groepen met apocalyptische denkbeelden gelden deze *centres of gravity* niet of in veel mindere mate. Het Japanse Aum Shirinkyo dat het einde van de wereld voorzag als gevolg van een kernwapenoorlog, meende dat de mensheid eerst goeddeels moest worden vernietigd alvorens een verlichte nieuwe wereld kon worden opgebouwd. Een dergelijke groep zit niet verlegen om de steun van de bevolking en negeert de overheid.

De wijze waarop groepen met autoriteiten als *centre of gravity* omgaan verschilt niet wezenlijk. Door rechtstreekse aanslagen op autoriteiten, hun handlangers, machtsinstrumenten of aan de machthebbers gerelateerde (symbolische) doelwitten wordt naar de bevolking toe duidelijk gemaakt dat de autoriteiten zwak zijn en de veiligheid van de bevolking niet kunnen garanderen.

Hoe met de bevolking als *centre of gravity* wordt omgegaan, verschilt per groep. Extreem-links heeft maatschappelijke idealen die zonder steun uit de bevolking niet verwezenlijkt kunnen worden. Links-extremistische groepen zullen daarom, ondanks dat zij maximalistische doelstellingen hebben, de effecten van aanslagen beperkt willen houden omdat anders de steun van de 'arbeidersklasse' verloren zal gaan. Dit geldt ook voor groepen met beperkte doelstellingen, zoals extremistische dierenrechtenactivisten. Ook zij zullen er voor waken niet de sympathie van de gehele bevolking te verliezen. Afscheidingsbewegingen en aanhangers van de gewelddadige jihad zullen hun

20. Ibid, p. 57.

achterban tegen andere bevolkingsgroepen willen opzetten om zo een daadwerkelijke *insurgency* te veroorzaken.

In de nieuwe Amerikaanse COIN-doctrine FM 3-24 worden Al Qa'ida en aan kern Al Qa'ida gelieerde organisaties als *global insurgency* beschouwd.²¹ Deze visie spoort met die van Michael Scheuer die stelt dat Bin Laden streeft naar een 'worldwide, religiously inspired, and professionally guided Islamist insurgency'.²² Bin Laden formuleerde in zijn 'oorlogsverklaring' van augustus 1996 de eis dat de Amerikanen, gevolgd door andere Westerse mogendheden het land van de twee heilige plaatsen (Mekka en Jeruzalem) moeten verlaten.²³ Deze doelstellingen passen in een bredere doelstelling van herstel van de oude glorie van de islam en de vestiging van een kalifaat; een islamitische staat van Marokko tot en met de Filippijnen. Jihadisten in Westerse landen hangen deze salafistische visie ook aan en zien de introductie van de sharia, de van de Koran afgeleide rechts- en leefregels, als eerste stap naar afschaffing van de democratische rechtsorde. Deze doelstellingen kunnen slechts worden bereikt als er brede steun onder de moslimbevolking is. Daardoor kan de gewelddadige jihad als een mondiale sociaal-politieke beweging tegen de zittende machthebbers worden beschouwd die duidelijke conceptuele karakteristieken van een *insurgency* vertoont.²⁴

De Nepalese maoïsten die in mei 2008 een einde aan de monarchie maakten zijn het meest recente voorbeeld van een succesvolle *insurgency*. Conceptueel zijn de doelstellingen en de aanpak van kern Al Qa'ida niet wezenlijk verschillend van die van de Nepalese maoïsten. Beide groepen streven naar een andere orde door het ontketenen van een volksopstand.²⁵

De conclusie is dat elementen van COIN-doctrines in de Nederlandse situatie goed toepasbaar lijken op terroristische organisaties in het algemeen en de strijd tegen de aanhangers van de gewelddadige jihad in het bijzonder omdat:

- Deze voornamelijk aanhang heeft binnen een duidelijk afgebakende groep, namelijk de moslimgemeenschap

21. Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006), par. 1-23.

22. Anonymous, *Through Our Enemies' Eyes: Osama bin Laden, Radical Islam, and the Future of America* (Washington, DC: Brassey's, 2002), p. xviii. De vermoedelijke auteur is Michael Scheuer.

23. Osama bin Laden, *The Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places*, 23 augustus 1996, http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html.

24. A. Kurth Cronin, "How Al Qaeda Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups," *International Security*, vol. 31, no. 1, (zomer 2006), p. 34.

25. Weliswaar zijn de Nepalese maoïsten uiteindelijk door verkiezingen aan de macht gekomen. Dit was pas na een jarenlange bloedige *insurgency* waarbij grootschalig geweld niet geschuwd werd.

- De doelstelling politiek-religieus van aard is en goed omschreven
- De strijd zich richt tegen de staatsmacht en zijn instrumenten
- Kern Al Qa'ida ideologisch inspirator is die een mondiale *insurgency* nastreeft

Ontwikkeling van het denken over *insurgencies*

De meest invloedrijke conceptueel denker over volksoorlogen in de moderne geschiedenis is Mao Tse-Tung, die drie fasen in een revolutionaire strijd zag.²⁶ De eerste fase is die van organisatie en consolidatie van de revolutionaire beweging. De tweede fase is er een van uitbreiding van de strijd door het uitvoeren van kleinschalige aanvallen gericht op het ondermijnen van het vertrouwen van het volk in hun leiders en het vergroten van het prestige en de aanhang van de revolutionairen. De derde fase is gericht op het behalen van een overwinning door het vernietigen van de vijand. Deze laatste fase kan niet worden gewonnen met guerrilla's en aanslagen, maar eist dat het *insurgent* volksleger zich transformeert tot een reguliere krijgsmacht die de tegenstander in een conventionele veldslag kan verslaan. De term guerrilla is overigens afgeleid van het Spaanse begrip 'kleine oorlog' en stamt uit 1808 toen Spanjaarden in opstand kwamen tegen hun Franse overheersers. Spaanse guerrillero's wisten een 250.000 man sterke Franse troepenmacht van de overwinning af te houden.²⁷

Uit Mao's denken komen enkele cruciale elementen naar voren: de *insurgency* kan niet uitsluitend met militaire middelen worden gevoerd en gewonnen. Het is een politieke strijd van de lange adem die alleen kan worden gewonnen als de bevolking zich aan de zijde van de *insurgent* plaatst. De rol van de bevolking verschilt overigens in plattelandsguerrilla's en in stedelijke gebieden. Op het platteland is de bevolking cruciaal voor logistiek en de inlichtingenvoorziening; in de stad dient de bevolking als schild, dekmantel en doelwit.²⁸ Maar in beide gevallen kunnen de *insurgents* niet zonder steun van een deel van die bevolking. Dit vormt ook het fundament van het denken van andere denkers zoals Ho Chi Minh en Che Guevara.

26. Mao Tse-Tung, "On protracted war", *Selected Works of Mao Tse-Tung*, vol. II (Peking: Foreign Languages Press, 1967): p. 136-145.

27. Charles J. Esdaile, *Fighting Napoleon: guerrillas, bandits and adventurers, 1808-1814* (Londen en New Haven: Yale University Press, 2004). Zie ook Milena de Wael, *Van Zuid-Rhodesië tot Zimbabwe: een vergelijkende studie tussen de krijgstheorie van Generaal Vo Nguyen Giap en de onafhankelijkheidsstrijd in Zuid-Rhodesië* (Gent: 2001) <http://www.thesis.net/zimbabwe/zimbabwe.pdf>.

28. UK Army Field Manual (2007), A-4-8 – A-4-12.

Deze studie is niet de plaats om uitvoerig op de achtergronden van *insurgencies* in te gaan. De Nederlandse handleiding geeft de volgende redenen voor een *insurgency*²⁹:

- De aanwezigheid in een staat van een dominante groepering waartegen nationalistische, etnische (raciale) en culturele afscheidingsbewegingen met een sterke eigen identiteit zich afzetten
- Religieus fundamentalisme (daarnaast kan religie worden gebruikt om een onafhankelijkheidsstreven te ondersteunen)
- Neokolonialisme en misbruik van de lokale economie
- Een slecht functionerende overheid, corruptie, criminaliteit, discriminatie, machtsmisbruik en onderdrukking
- Economische malaise; extreme verschillen tussen rijk en arm, in het bijzonder in die landen waar de verschillende klassen bestaan uit afzonderlijke etnische groeperingen.
- Niet waargemaakte verwachtingen waardoor frustratie is ontstaan, in het bijzonder bij de werkende klasse en de intelligentsia van de bevolking: doorgaans zijn deze bevolkingsgroepen het meest gevoelig voor een verbetering van de levensstandaard

De Britse doctrine geeft het ontstaan van *insurgencies* als volgt schematisch weer:³⁰

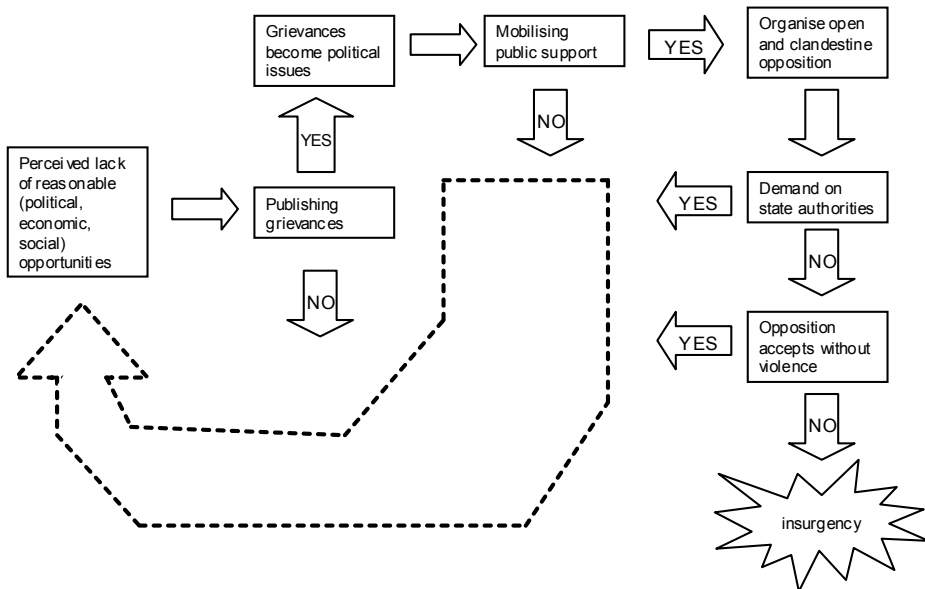


Fig. 1: An example of How an Insurgency may develop

A-2-8

29. LDP II, deel C, par. 2211.

30. UK Army Field Manual (2007), p. A-2-8.

De bovengenoemde voorbeelden zijn slechts bedoeld om aan te geven waar het bij opstanden om draait: politieke en/of religieuze entrepreneurs trachten (een deel van) de bevolking achter hun politieke ideeën te krijgen en trachten de legitimiteit van de zittende machthebbers te ondermijnen door middel van aanslagen of guerrillaoperaties die duidelijk moeten maken dat die machthebbers niet (meer) in staat zijn om de veiligheid van de bevolking te waarborgen.

Insurgent groups strijden op asymmetrische wijze - gebruikmakend van onder andere terrorisme - omdat zij te zwak zijn om een conventionele militaire overwinning te kunnen boeken en vervolgens hun politieke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Goed uitgevoerde asymmetrische tactieken zijn uiterst effectief. Zij zorgen voor maximale onrust onder de bevolking en dwingen de autoriteiten tot tegenmaatregelen die per definitie nauwelijks effectief zijn omdat wordt gevochten tegen een onzichtbare tegenstander die het initiatief in handen heeft. *Insurgent groups* maken onderscheid tussen destructieve activiteiten zoals subversie, sabotage, terrorisme, guerrilla en grootschalige militaire operaties en opbouwende activiteiten zoals het rijp maken van gebieden voor subversieve activiteiten, het vormen van kaders, het organiseren van alternatieven voor politie en leger, en de oprichting van een bestuurlijk apparaat.³¹

Een *insurgency* maakt kans als er een kloof is tussen de politieke verwachtingen van een groep en de mogelijkheden deze te verwezenlijken. Als politieke entrepreneurs er in slagen een deel van de groep voor het gewapend verzet te mobiliseren ontstaat een *insurgency* die tactieken van terrorisme en guerrilla kan gaan toepassen. Door middel van subversie zal vervolgens worden getracht de legitimiteit van de autoriteiten te ondermijnen en een groter deel van de bevolking achter de strijd te krijgen. Die steun van de bevolking is onontbeerlijk voor het succesvolle verloop van de strijd. Om de legitimiteit van de autoriteiten te ondermijnen zullen specifieke doelwitten worden gekozen, zoals regeringsgebouwen, kazernes en politiebureaus. Cruciaal is dat opstandelingen voortdurend de autoriteiten tot overreactie zullen verlokken. Een overreactie, bijvoorbeeld in de vorm van excessief geweld, maakt duidelijk dat de autoriteiten niet in staat zijn de orde te handhaven en te veel geweld kan leiden tot verminderd draagvlak voor de zittende machthebbers. De militaire effecten van deze acties zijn gering, maar het psychologische effect van actie-reactie mag niet worden onderschat. In zijn *Minimanual of the Urban Guerrilla*, moedigde de Braziliaanse communist Carlos Marighela opstandelingen aan om de autoriteiten tot overreacties te dwingen waardoor zij het respect en daarmee de steun van de bevolking zouden verliezen.³²

31. Ibid., p. A-4-1.

32. C. Marighela, *Minimanual of the Urban Guerrilla* (Havana: Tricontinental, 1970), pp. 35-36.

Ontwikkeling van het denken over counterinsurgency operaties

COIN-operaties worden toegepast in situaties waarin sprake is van een volksoorlog of waar politieke entrepreneurs er een willen ontketenen om de legitieme machthebbers uit het zadel te krijgen en de maatschappij naar eigen inzichten te modelleren. COIN-operaties zijn door westerse krijgsmachten de afgelopen eeuwen, in het bijzonder in de koloniale tijd, met wisselend succes toegepast.

Carl von Clausewitz beïnvloedde alle na hem komende generaties militaire denkers. Hij legde de grondslag voor de moderne krijgskunde. Von Clausewitz constateerde een opmerkelijke 'drie-eenheid' van volk, leger en staat. De Franse Revolutie leidde bij hem tot de overtuiging dat het volk het in zich heeft oorlogen te voeren, terwijl dit voorbehouden leek aan regeringen met hun legers. Als het volk in opstand komt, is sprake van blinde haat en grenzeloos geweld, alsof een 'blinde natuurkracht' wordt ontketend.³³ Deze geweldsuitbarsting staat haaks op de rationele toepassing van geweld, gericht op het behalen van beperkte politieke doelstellingen van staat en leger dat Von Clausewitz voor ogen had.

Rond 1930 verscheen de eerste Britse doctrine over de ervaringen met *insurgencies*. *Imperial policing* was een concept gericht op het controleren van rijkswijden met een minimum aan troepen en geweld.³⁴ Door de enorme omvang van het Britse Rijk en het geringe aantal veiligheidstroepen kwamen zij tot de pragmatische conclusie dat een zeker draagvlak voor de Britse aanwezigheid voorwaarde voor stabiliteit was. De Britse troepen moesten zich terughoudend opstellen en het gebruik van geweld werd aan strikte regels gebonden, ondergeschikt aan de politieke doelstellingen en kreeg een 'politieele' functie.

De Britse generaal Templar introduceerde ten behoeve van de Britse onderdrukkingen van een *insurgency* in Malakka in de jaren vijftig de term *hearts and minds*.³⁵ De crux van het Britse optreden was het winnen van de steun van de bevolking. Militaire acties werden uitgevoerd tegen opstandelingen maar onderdrukking van de bevolking paste daar niet in. Hij stelde vast dat *minimum force* een absoluut vereiste was om de *hearts*

33. "Blind natural force" in Carl von Clausewitz, *On War* (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 89.

34. R. Thornton, "The British Army and the Origins of its Minimum Force Philosophy", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 15, no. 1, 2004, pp. 83-106.

35. Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerilla Warfare: The Malayan Emergency 1948-1960* (Singapore: 1989) en R. de Wijk, *The art of military coercion* (Amsterdam: Mets & Schilt 2005).

and minds van de lokale bevolking te winnen.³⁶ De bevolking werd gezien als het *centre of gravity*. De Britten hebben de afgelopen decennia permanent ervaring met *imperial policing* en counterinsurgency opgedaan, meest recentelijk in Noord-Ierland, Irak en Afghanistan. De *Troubles* in Noord-Ierland maakten wederom duidelijk dat de oplossing in een politiek vergelijk ligt, niet in een militaire overwinning. Een militaire overwinning bleek onmogelijk omdat het conflict een ideologische, religieuze of nationalistische lading had. De inzet van machtsinstrumenten, politie en leger, diende daarom uitsluitend om de situatie beheersbaar te maken en enige stabiliteit te scheppen om een politieke dialoog op gang te brengen.

Operaties op de Balkan, in Irak en vooral Afghanistan hebben COIN-operaties een prominente plaats in het Nederlandse militaire denken gegeven. Maar in wezen gaat het hier niet om iets nieuws. Vanaf 1816 tot eind jaren veertig van de vorige eeuw werden de Nederlanders in Nederlands Indië voortdurend met opstanden geconfronteerd. Dit leidde tot een studie uit 1896 over de Indische oorlogen door Kaptein K. van der Maaten die werd verwerkt tot voorschriften die de grondslagen vormden voor het *Voorschrift voor de Uitoefening van de Politiek-Politioenele Taak van het Leger*, een collectie tactische aanwijzingen voor het succesvol uitvoeren van wat tegenwoordig een COIN-operatie wordt genoemd. Dit denken was onder meer gebaseerd op de inzichten van Generaal van Heutsz. Hij ontwikkelde de Marechaussee-tactiek van kleine, beweeglijke, goedbewapende eenheden voor gerichte acties tegen strijders. Tevens maakte hij gebruik van de inzichten van islamkenner C. Snouck Hurgronje. De inschakeling van Snouck door Van Heutsz was ook bedoeld om inzicht te krijgen welke strijdwijze het meest effectief zou zijn tegen de lokale bevolking in Atjeh. Snouck constateerde dat islamitische leiders een heilige oorlog of *jihad* tegen ongelovige binnendringers en afvalligen binnen Atjeh wilden voeren. Deze leiders wisten de bevolking voor hun denkbeelden te winnen. Initieel was een harde militaire aanpak het resultaat die na een jaar of twee overging in een verlichte fase van consolidatie en pacificatie die wel gericht waren op het winnen van de steun van de bevolking. Hierbij moest de bevolking letterlijk buiten schot blijven. Deze verlichte inzichten werden later verwerkt in de VPTL en zijn tegenwoordig terug te vinden in moderne handleidingen zoals de *Militaire Doctrine* (1996) van de Koninklijke Landmacht en in de nadere uitwerking van de basis doctrine in een specifieke handleiding voor het optreden tegen gewapend verzet van irreguliere strijdgroepen 2003.³⁷

36. Dit hield echter niet in dat geweld *niet werd toegepast*. Indien nodig geacht, betekende "minimum force" in Maleisië *behoorlijke geweldstoepassing*. Echter, in deze periode werd het principe leidend dat militaire middelen tot een (relatief) minimum beperkt moesten worden.

37. LDP II, deel C, par. 2125.

Twee conceptuele benaderingen van COIN

Van oudsher zijn er twee conceptuele benaderingen voor COIN-operaties: de directe en de indirecte benadering:

- De directe benadering gaat uit van de premisse dat de tegenstander militair moet worden verslagen. De Russen pasten deze benadering toe tijdens de Tsjetsjeense oorlogen die in 2001 tot de vernietiging van Grozny leidden.
- De indirecte benadering erkent dat aan een conflict diepgaande politieke verschillen van inzicht ten grondslag liggen en dat de strijd niet op het slagveld wordt gewonnen maar op het politieke vlak in de vorm van steun van de bevolking. Deze benadering is de basis voor het optreden van de Nederlanders in Afghanistan.

In de literatuur over contraterrorisme wordt een vergelijkbaar onderscheid gemaakt tussen defensieve en proactieve actie, afschrikking en preëemptie.³⁸ Zowel in de literatuur over COIN-operaties als in die over contraterrorisme wordt gesteld dat er sprake moet zijn van een balans tussen beide benaderingen en dat te veel nadruk op repressie contraproductief is.

Moderne westerse COIN-doctrines zijn zonder uitzondering op de indirecte benadering gebaseerd, zoals zal blijken uit de grondbeginselen voor operaties die verderop uitvoerig aan de orde komen. Dit betekent nadrukkelijk niet dat het geweldsinstrument niet wordt gehanteerd, integendeel. Geweld wordt echter zodanig gebruikt dat het politieke proces zo min mogelijk wordt verstoord. Waar in de directe benadering militaire actie tegen *insurgent groups* centraal staat en er geen oog is voor de effecten die dit bijvoorbeeld op steun voor deze groepen onder de bevolking heeft, heeft de indirecte benadering juist veel aandacht voor de gevolgen van geweldstoepassing op de houding van de bevolking.

Een belangrijke les van COIN-operaties is dat contra-intuïtief handelen soms het meeste succes oplevert. Hard optreden lijkt vaak de beste aanpak. Directe actie is veelal het gevolg van frustratie met het uitblijven van succes en de aanwezigheid van te weinig troepen. In de praktijk werkt een directe aanpak slechts als de tegenstander kan worden gevonden, gebonden en verslagen. Lukt dit niet, dan is het gevolg van directe actie

38. W. Enders en T. Sandler, "The Effectiveness of Antiterrorism Policies: A Vector-Autoregression-Intervention Analysis," *American Political Science Review*, vol. 87, no.4 (december 1993), pp. 829-844.

destructie en repressie en het verlies van steun van de bevolking voor een strijd tegen opstandelingen die mogelijk aanvankelijk als legitiem werd gezien.

De directe benadering lijkt voor velen intuïtief het beste, maar kan een ongewenste dynamiek van actie-reactie veroorzaken. De reden is dat strijders de autoriteiten verlokken tot overreactie. Als dat gebeurt, zal de legitimiteit van de autoriteiten worden aangetast waardoor de steun voor een COIN- operatie afneemt en de passieve of actieve steun voor strijders juist toeneemt.

Contra-intuïtief is ook de constatering dat sociale en economische achterstanden geen aantoonbaar effect op extremistisch gedrag hebben en dat er geen aanwijzingen zijn dat democratisering helpt terrorisme te bestrijden. "Tussen economische deprivatie enerzijds en radicalisering anderzijds is geen eenduidig verband" stelt ook de AIVD.³⁹ Er zijn, opmerkelijk genoeg, wel bewijzen voor het tegenovergestelde. Het Amerikaanse beleid van democratisering bleek in de twintigste eeuw een belangrijke oorzaak van terrorisme en juist de intelligente en de niet-gedepriveerde burgers bleken de aanjagers van terroristische bewegingen.⁴⁰ Deze aanpak leert dat niets doen daarom soms de beste reactie is.⁴¹

Voorstanders van de directe benadering zien de indirecte benadering als 'capitulatie' voor het kwaad. In het voorwoord van de handelsversie van de Amerikaanse FM 3-24 wordt dit probleem erkend. Daarom, zo stelt de auteur, trachten sommigen te voorkomen dat deze handleiding die uitgaat van de indirecte benadering, daadwerkelijk wordt toegepast. Onder het motto 'nice guys finish last' is er een denkschool die stelt dat alleen hard optreden soelaas biedt.⁴² Het compromisloos met wortel en tak uitroeien van een verzetsbeweging is weliswaar mogelijk door grootschalige geweldstoepassing, maar wordt in het Westerse waarden-systeem veelal als misdadig tegen de menselijkheid beschouwd.

De gekozen benadering kan ook de uitdrukking zijn van de strategische cultuur van een land. De militaire historicus John Keegan onderscheidt drie elementen die samen de westerse strategische cultuur, of het denken over de inzet van machtsinstrumenten,

39. AIVD, *Van Dawa tot Jihad: de Diverse Dreigingen van de Radicale Islam tegen de Democratische Rechtsorde* (Den Haag: december 2004) p. 58.

40. A. Kurth Cronin, "How Al Qaeda Ends," p. 43.

41. *Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006)*, par. 1-152.

42. R. Peters, "Progress and Peril: New Counterinsurgency Manual Cheats on the History Exam", *Armed Forces Journal*, februari 2007, zie <http://www.armedforcesjournal.com/2007/02/2456854>.

gevormd hebben: intellectuele, morele en technologische ontwikkelingen.⁴³ De westerse strategische cultuur van de 'industriële oorlogsvoering' is diep geworteld in de intellectuele Europese traditie met zijn opvattingen over beginselen als vooruitgang, rationaliteit, pluralisme, religieuze tolerantie, democratie en waarden als individualisme, vrijheid en democratie.

Morele opvattingen over 'goede' en 'foute' oorlogvoering, ontwikkeld door denkers als St. Augustinus, ongeveer 1600 jaar geleden, vormen de grondslag van het internationale recht, vooral het oorlogsrecht, dat door zeventiende-eeuwse denkers als Hugo de Groot werd ontwikkeld. Een essentieel kenmerk van asymmetrische oorlogvoering is dat *insurgent groups* zich niet aan dergelijke regels houden. Zij maken geen onderscheid tussen combattanten en non-combattanten en lokken burgerslachtoffers uit door de tegenstander te verleiden tot militaire operaties in bevolkingscentra of door zelf de bevolking tot doelwit te maken.

Technologie speelt door de gehele geschiedenis een belangrijke rol omdat kwalitatieve voordelen essentiële succesfactoren waren in de strijd tegen een in beginsel gelijkwaardige en gelijksoortige tegenstander. Westerse krijgsmachten hebben zich de afgelopen eeuwen voorbereid op de strijd tegen vergelijkbare strijdkrachten en trachten voordeel te behalen door de toepassing van superieure technologie die het mogelijk maakt te winnen van kwantitatief superieure krijgsmachten. De Griekse oorlogvoering gaf 2500 jaar geleden de aanzet tot dit denken omdat de Griekse stadstaten veldslagen tussen reguliere eenheden op een vooraf bepaald terrein voerden. De Koude Oorlog vormde het hoogtepunt van dit denken waarbij de doctrine zich concentreerde op een conventioneel slagveld op de Noord-Duitse laagvlakte waarbij westerse technologische superioriteit van de NAVO het numerieke overwicht van het Warschaupact moest compenseren. Een belangrijk onderdeel van het denken was de 'beslissende veldslag'.

Insurgent groups omzeilen de technologische voorsprong van het westen door onzichtbaar te zijn en succes te boeken door *hit and run* acties en terroristische aanslagen. Dit leidt bij de COIN troepen tot frustratie en woede en vormt een van de verklaringen waarom oorlogsmisdaden die in asymmetrische conflicten worden begaan. De crux is dat *insurgents* het 'spel' niet 'eerlijk' spelen en juist daaruit hun voordeel putten.⁴⁴

Ondanks dat veel westerse landen een verleden van koloniale oorlogsvoering hebben, staat de strijd waarmee zij in Irak of Afghanistan te maken krijgen haaks op de politieke

43. John Keegan, *History of Warfare* (New York: Alfred A. Knopf, 1993), p. 389.

44. *Counterinsurgency Field Manual 3-24* (2006), par. 1-9.

en strategische cultuur die de afgelopen eeuwen is ontwikkeld. De tegenstander, zoals de Taliban in Afghanistan of de aanhangers van de gewelddadige jihad in Nederland, putten uit een andere denkwereld die niet de essentiële opvattingen van de westerse wereld reflecteert. Dit alles maakt vooral de strijd tegen moslimstrijders in alle opzichten een strijd tussen culturen, ook al komt een omschrijving in dergelijke termen niet voor in het westerse denken. Tegelijkertijd zijn daardoor de beginselen van COIN-operaties zo bruikbaar voor de nationale strijd tegen het terrorisme.

De typische westerse politieke en strategische cultuur is in Nederland bijzonder sterk zichtbaar. Een verklaring is dat Nederland met onder andere Zweden en Noorwegen tot de meest feminiene landen ter wereld behoort, dit in tegenstelling tot masculiene culturen.⁴⁵ In masculiene culturen spelen dominantie, assertiviteit en kracht een belangrijke rol en neemt militaire macht een centrale plaats in. Terwijl in feminiene culturen zorgzaamheid en het vinden van compromissen benadrukt worden. Vertaald naar COIN zal een land met masculiene kenmerken neigen naar de directe benadering en een overwinning op het gewapend verzet trachten te boeken; een land met feminiene kenmerken neigt naar de indirecte benadering. Dit blijkt enerzijds een nadeel voor COIN-operaties omdat de Nederlander daardoor de hardheid kan missen om daadwerkelijk te vechten of deze politiek te steunen indien nodig. Anderzijds lijkt deze typisch Nederlandse cultuur juist geschikt voor COIN-operaties die geen militaire, maar een politieke strijd om de steun van de lokale bevolking is.

De ontwikkeling van grondbeginselen voor COIN-operaties

Het Britse denken is gebaseerd op dat van Charles Callwell die in 1896 *Small Wars: their Principles and Practices* schreef. Op pagina 26 verwierp Callwell de directe aanpak:

“

The crushing of a populace in arms and stamping out of widespread disaffection by military methods, is a harassing form of warfare even in a civilized country with a settled social system; in remote regions peopled by half-civilized races or wholly savage tribes, such campaigns are most difficult to bring to a satisfactory conclusion, and are always most trying to the troops.

”

45. Geert Hofstede, *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and its Importance for Survival - Software of the Mind* (Londen: Profile Books, 2003 [1991]), p. 84 en http://www.geert-hofstede.com/hofstede_netherlands.shtml.

Callwell had eveneens grote invloed op de ontwikkeling van de latere handleidingen van het U.S. Marine Corps in de jaren '20 van de vorige eeuw. Conceptueel werden zijn ideeën verder uitgewerkt door Charles Gwynn die in *Imperial Policing* (1934) vier grondslagen formuleerde:

- Primaat van civiele autoriteit;
- Het gebruik van minimale hoeveelheid geweld;
- De noodzaak van *firm and timely action*;
- De noodzaak voor civiel-militaire samenwerking.⁴⁶

Hugh Simson zag in *British Rule and Rebellion* (1937) de *insurgency* als een politieke strijd tegen groepen die terreur en propaganda niet schuwden om de legitimiteit van de politie te ondermijnen en een politiek-psychologische strijd tegen de regering te voeren. Naar aanleiding van de lessen uit optredens in Maleisië identificeerde Robert Thomson in *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam* (1966) vier eisen voor succesvolle COIN-operaties:

- Heldere politieke doelstelling
- Optreden binnen de grenzen van de wet
- Opstellen van een 'overall plan' waarbij politieke, socio-economische en militaire acties worden gecoördineerd
- Voorrang voor de bestrijding van politieke subversie
- Het veiligstellen van de basis van de regering, voordat de strijd begint

In het werk van latere Britse denkers over COIN, zoals Frank Kitson en John Pimlott zijn deze ideeën terug te vinden en zijn de grondslag gaan vormen voor de doctrinevorming in het Verenigd Koninkrijk en daarbuiten.⁴⁷ In de Britse COIN handleiding van 1995 werden de volgende grondbeginselen genoemd:

- *Political primacy* en heldere politieke doelstellingen
- Gecoördineerde aanpak binnen de Britse overheid
- Inlichtingen
- *Insurgents* van hun basis scheiden
- Neutraliseren van de *insurgent*
- Lange termijn planning

46. Charles W. Gwynn, *Imperial Policing* (Londen: MacMillan 1934).

47. General Sir Frank Kitson, *Low Intensity Operations, Subversion, Insurgency, Peacekeeping* (London: Shoe String Press Inc., 1974) en John Pimlott, *British Military Operations 1945-84* (Hamlyn, 1984).

Typisch Britse grondbeginselen als hearts and minds en minimum use of force kwamen in deze doctrine slechts impliciet voor. Dat is anders in de nieuwste versie van de Britse doctrine, waarin de ervaringen van Irak en Afghanistan zijn verwerkt. De ervaring leerde dat de bevolking nog centraler in het doctrinaire denken moest staan. Dit leidde tot de volgende grondbeginselen:

- *Political primacy* en heldere politieke doelstellingen
- Winnen en behouden van de steun van de bevolking
- Gecoördineerde aanpak binnen de Britse overheid
- Communicatie met de bevolking
- Gerichte inlichtingenvergaring
- Neutraliseren van de *insurgents*
- Lange termijn planning, met inbegrip van *post-insurgency conditions*

De Nederlandse doctrine vat alle grondbeginselen samen in vijf “groepen van acties”⁴⁸:

- acties gericht tegen de strijdgroepen zelf. Deze offensieve acties concentreren zich op het vinden van de strijdgroepen, het beperken van de bewegingsvrijheid (binden), het afsnijden van bevoorradingsroutes en het definitief uitschakelen (slaan) van de strijdgroepen.
- acties gericht op het voorzien in de fysieke beveiliging van de bevolking tegen de invloed van de strijdgroepen, evenals het creëren van een scheiding tussen de bevolking en de strijdgroep.
- acties gericht op de externe steun aan de strijdgroepen. Deze acties hebben tot doel te voorkomen dat steun van buiten, die erop is gericht de strijdgroepen te voorzien van middelen om de strijd te kunnen continueren, deze bereikt.
- acties gericht op de mentale gesteldheid van de bevolking door een *hearts and minds*-operatie. Deze acties moeten de legitimiteit van het eigen optreden en het draagvlak onder de lokale bevolking vergroten en (indien van toepassing) bijdragen aan de geloofwaardigheid van de overheid die door het eigen optreden wordt gesteund.
- acties gericht op het zorg dragen voor de veiligheid van het eigen personeel en in voorkomend geval van NGO's en IO's. Het doel van de beveiliging van eigen troepen is het behouden van de eigen vrijheid van handelen, het behouden van eigen personeel en middelen en het behouden van draagvlak voor de missie. Deze groep kan ook de veiligheidsmaatregelen in eigen land betreffen, gericht op de voorkoming van terroristische activiteiten

48.

LDP II, deel C, par. 2126.

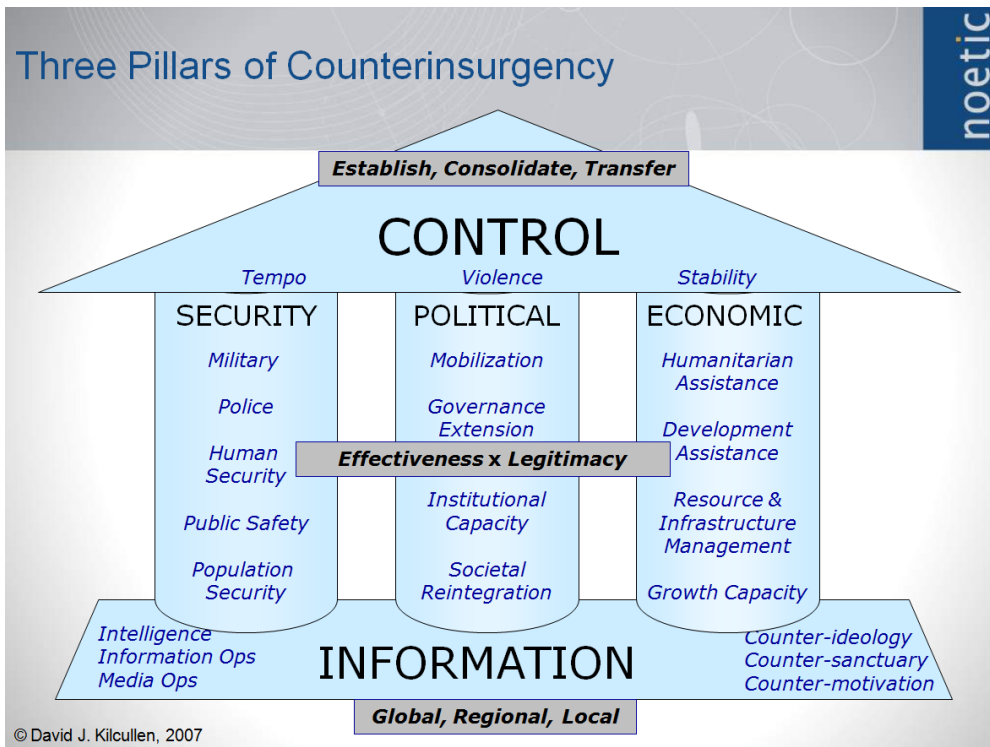
In de secundaire literatuur worden gelijksoortige beginselen genoemd. In de RAND studie *War by other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for COIN*, over de strijd in Irak, worden de volgende speerpunten genoemd⁴⁹:

- be acceptable, not menacing, to local populations, which ultimately decide whether *insurgencies* succeed or fail
- strengthen the responsibility, authority, standing, and performance of local governments
- be able to prepare and enable local security forces, which are more acceptable to the population than American forces
- take on critical tasks that local forces cannot perform, at least until they can perform them
- be sustainable materially, economically, and politically (again, success in COIN takes over a decade on average)
- place “population protection” before “force protection”
- take full advantage of information networking and be able to communicate with local authorities, services, and populations
- balance civil and military contributions
- make effective use of complementary capabilities of partners and international organizations
- permit decentralized decision making and horizontal collaboration, as defeating this enemy demands
- promote law, order, and justice, and the respect for same in the population

David Kilcullen die een belangrijke rol speelde in de ontwikkeling van de meest recente Amerikaanse doctrine FM 3 -24 vatte COIN-operaties als volgt schematisch samen:⁵⁰

49. D. Gompert et al., *War by other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for COIN* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008).

50. David Kilcullen, *Counterinsurgency in Iraq: Theory and Practice*, 2007, slide 11. Slides ten behoeve van een seminar voor het Amerikaanse Korps Mariniers, Quantico, Virginia op 26 september 2007, (<http://smallwarsjournal.com/documents/kilcullencoinbrief26sep07.ppt>).



Zoals gezegd zijn doctrines gecodificeerde ervaring van het operationele handelen. Zij veranderen door de tijd omdat *lessons learned* of *lessons noticed* erin worden verwerkt. COIN- operaties vereisen een lerende organisatie die bereid is flexibel in te spelen op gewijzigde omstandigheden. De Amerikaanse doctrine FM 3- 24 omschrijft dit als volgt:⁵¹

Forces that learn COIN effectively have generally:

- Developed COIN-doctrine and practices locally;
- Established local training centers during COIN operations;
- Regularly challenged their assumptions, both formally and informally learned about the broader world outside the military and requested outside assistance in understanding foreign political, cultural, social and other situations beyond their experience;
- Promoted suggestions from the field;
- Fostered open communication between senior officers and their subordinates;
- Established rapid avenues of disseminating lessons learned;

51. *Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006)*, p. x.

- Coordinated closely with governmental and nongovernmental partners at all command levels;
- Proved open to soliciting and evaluating advice from the local people in the conflict zone.

COIN-operaties als dynamisch proces

De indirecte benadering eist onderkenning van de dynamiek van een *insurgency*. Dit deel van de studie geeft inzicht in de elementen die deze dynamiek bepalen. De Amerikaanse FM 3-24 vraagt de volgende elementen vooraf te onderzoeken⁵²:

- Leiderschap;
- Doelstellingen;
- ideologie en de *narrative*;
- omgeving en geografie;
- externe steun en vrijplaatsen;
- fasering en timing.

Met betrekking tot de fasering en timing constateert de handleiding dat *insurgent groups* door verschillende fases van ontwikkeling gaan.⁵³ De crux van de dynamiek is dat zowel *insurgent groups* als terroristische organisaties de bevolking door propaganda voor zich trachten te winnen of door intimidatie trachten duidelijk te maken dat het niet inwilligen van hun eisen wordt gestraft. Zij provoceren autoriteiten door het uitlokken van extreme maatregelen waardoor deze hun legitimiteit in de ogen van de bevolking verliest. En zij trachten een proces van toenadering tussen lokale bevolking en autoriteiten te ontregelen door sabotage van een vergelijk tussen gematigde aanhangers van hun zaak en de autoriteiten. Tot slot trachten zij tegenmaatregelen te overtreffen om duidelijk te maken dat zij de langste adem hebben.

Aan een *insurgency* liggen grieven ten grondslag. De FM 3-24 stelt nadrukkelijk deze serieus te nemen en te analyseren.⁵⁴ Dit leidt tot het uitgangspunt dat een COIN-operatie slechts succesvol kan zijn als de steun van het volk voor de politieke doelstellingen kan worden gemobiliseerd.⁵⁵ Er is inlevingsvermogen nodig om te begrijpen wat de tegenstander beweegt en met welke motieven hij steun onder de bevolking kan krijgen.

52. Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006), par. 1-69.

53. Zie hiervoor ook het project 'Suspicious Signs' dat door HCSS voor de AIVD is uitgevoerd.

54. Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006), tabel 3-1.

55. Ibid., par. 1-1.

Het vooraf veroordelen van terrorisme als 'kwaad' dat bestreden moet worden staat een objectieve beoordeling van de toestand in de weg en opent de weg naar de directe benadering zonder dat inzicht bestaat in het mechanisme van actie reactie dat geweld oproept.

De te verwachten dynamiek wordt in belangrijke mate bepaald door de gehanteerde strategie van een *insurgency*. Kydd en Walter stellen dat acties vooral tot doel hebben autoriteiten duidelijk te maken dat er te hoge kosten zijn verbonden aan het niet inwilligen van eisen.⁵⁶ Dit betekent dat *insurgent groups* en terroristische organisaties over vijf strategische instrumenten beschikken:

- uitputting (attrition: a battle of wills);
- intimidatie (intimidation: the reign of terror);
- provocatie (provocation: lighting the fuse);
- bederven (spoiling: sabotaging the peace);
- overbieden (outbidding: zealots versus sellouts).

Sommige onderzoekers, zoals Thomas Thornton stellen dat provocatie de belangrijkste strategie is.⁵⁷ Kydd en Walter vatten de strategieën als volgt samen:

Strategies of terrorist violence

		Target of persuasion	
		Enemy	Own population
Subject of uncertainty	Power	Attrition	Intimidation
	Resolve		Outbidding
	Trustworthiness	Spoiling	Provocation

56. A.H. Kydd en B.F. Walter, "The Strategies of Terrorism," *International Security*, vol. 31, no. 1 (zomer 2006), p. 51.

57. T.P. Thornton, "Terror as Weapon of Political Agitation," in H. Eckstein (red.), *Internal War: Problems and Approaches* (London: Free Press of Glencoe, 1964), p 87.

Kern van hun denken is dat onzekerheid tot conflict kan leiden. Onzekerheid kan leiden tot onenigheid over 'power, resolve or trustworthiness'. Hun conclusie is dat communicatie cruciaal is om de onzekerheid te verminderen.

Inschatting van de dynamiek dient ook gebaseerd te zijn op de zwaktes van een *insurgency*. Een *insurgent group* of terroristische organisatie kent inherente zwakheden. Het is daarom van belang om gedegen onderzoek te doen naar de wijze waarop terroristische organisaties en insurgencies eindigen. Bijvoorbeeld, een recente studie van RAND uit 2008 stelt dat terroristische organisaties met zeer extreme doelstellingen slechts eindigen door repressie, terwijl organisaties met meer gematigde doelstellingen open lijken te staan voor onderhandelingen.⁵⁸ In beide gevallen zal op enigerlei wijze opgetreden moeten worden tegen de groep. Het ligt hierbij voor de hand dat een COIN-doctrine inspeelt op de zwaktes van een *insurgency*. Uit de literatuur zijn de volgende zwaktes te destilleren, waarbij wordt geconstateerd dat deze verminderen naar mate de *insurgency* vordert:

- *Het inrichten van een basis voor de operaties.* Als de uitvalsbasis ver van het operatiegebied ligt zal deze weliswaar veilig zijn, maar dreigt isolatie en scheiding met de bevolking. Te dicht bij het operatiegebied maakt de basis kwetsbaar voor infiltratie en ontdekking. Het inrichten van een basis te midden van een sympathiserend deel van de bevolking lijkt te verkiezen. Osama bin Laden zou zijn basis hebben ingericht in de tribale gebieden in Pakistan langs de grens met Afghanistan. Hier vinden we gemeenschappen waarvan een groot deel van de bevolking neutraal tegenover kern Al Qa'ida of aan kern Al Qa'ida gelieerde organisaties staat danwel aan hen steun verleent. Een soortgelijk fenomeen is zichtbaar in Europa waar "bases" en andere activiteiten van de aanhangers van de gewelddadige jihad ontplooid worden in een omgeving waar mogelijke sympathiserende moslims komen.⁵⁹ Dit lijkt inderdaad de meest veilige, dus meest logische plaats. Het lijkt alsof deze redenering vooral voor de aanhangers van de gewelddadige jihad geldt en niet of veel minder voor andere terroristische groeperingen. Aanhangers van extreem links of rechts of extreme dierenrechtactivisten zullen meer moeite hebben met het inrichten van een basis omdat een natuurlijke habitat lijkt te ontbreken.
- *Geheimhouding.* Dit punt houdt nauw verband met het vorige. Geheimhouding is niet alleen noodzakelijk om de operaties kans van slagen te geven, maar geeft ook enige 'glamour' aan de deelnemers. Het organiseren van de groep in cellen

58. Zie S. Jones & M. Libicki, *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering al Qa'ida*, (Washington DC: RAND Corporation, 2008).

59. Zie AIVD, *Rekrutering in Nederland: van incident naar trend*, (Den Haag: 2002), p. 15-19.

die elkaar niet kennen is een methode om geheimhouding te verzekeren. Te veel geheimhouding leidt tot misverstanden door miscommunicatie, waardoor de vrijheid van handelen wordt ondermijnd en daarmee de effectiviteit van de acties. Een van de methoden om hiermee om te gaan is de splitsing in legale, politieke activiteiten en ondergrondse militante activiteiten. Een voorbeeld is de ondergrondse Provisional IRA en de bovengrondse Sinn Féin.

De voorbereiding van grote aanslagen is risicovol. Mogelijk verklaart dit ook waarom extremisten zelden tot uiterst spectaculaire aanslagen komen, maar dat het merendeel van de aanslagen met eenvoudige middelen wordt uitgevoerd. Te ambitieuze plannen hebben een grotere kans op mislukken. De aankoop van geavanceerde wapens en grote hoeveelheden hoog explosief materiaal is bovendien risicovol. In de meeste gevallen is de auto- of rugzakbom echter het meest geëigende middel. De meeste gelukte en mislukte aanslagen binnen de Europese Unie waren aanslagen tegen transportsystemen, zoals de metro en treinen.

- *Informanten*. Infiltratie is de gebruikelijke techniek om door de geheimhouding te breken. De Britse COIN-handleiding van 1995 stelt dat *turning* de beste techniek is; geen infiltratie van buitenaf, maar het overreden van een lid van de organisatie over te lopen.⁶⁰ De kunst is om een lid van de groep te kiezen dat twijfelt over de doelstellingen of die om persoonlijke redenen de groep wil verlaten.
- *Steun*. Als in de ogen van een deel van de bevolking voor een 'goede zaak' wordt gestreden, kan steun relatief gemakkelijk worden verkregen. Zo niet, dan zal succes moeilijk te verwezenlijken zijn. Het afgelopen decennium heeft de gewelddadige jihad significante steun onder de lokale bevolking genoten. De strijders laten zich door een internationale ideologie en internationale gebeurtenissen inspireren. De relatie tussen terroristische activiteiten elders en onveiligheid thuis werd duidelijk gemaakt in een uitgelekt geheim memo van het Britse *Joint Intelligence Committee* (JIC).⁶¹ Het memo constateerde dat door de oorlog in Irak Groot-Brittannië een doelwit voor een terreurcampagne van kern Al Qa'ida of door Al Qa'ida geïnspireerde organisaties was geworden en wel 'for many years to come'. Dit vier pagina tellende *International Terrorism: Impact of Iraq* van april 2005, stelde dat de oorlog in Irak de dreiging van de radicalisering van Britse moslims heeft verergerd en nieuwe rekruten voor anti-westerse terreuraanslagen heeft aangetrokken: 'It has reinforced the determination of terrorists who were already committed to attacking the West and motivated others who were not'. De Britse regering heeft na de aanslagen van 7 juli 2005

60. UK Army Field Manual, volume V, section B, *Counter Insurgency Operations*, 1995, par. 2.9.

61. David Leppard, "Iraq terror backlash in UK 'for years' ", *The Sunday Times*, 2 april 2006.

een aantal maal het verband tussen de oorlog in Irak en het toegenomen risico op terreuraanslagen verworpen. De inlichtingendiensten spreken in dit memo het latere officiële standpunt van de Britse regering tegen: 'There is a clear consensus within the UK extremist community that Iraq is a legitimate jihad and should be supported. Iraq has re-energised and refocused a wide range of networks in the UK'.⁶² Europol stelde overigens al in 2003 dat volgens Bin Laden het Verenigd Koninkrijk het belangrijkste doelwit was.⁶³ Het pro-Amerikaanse beleid van de Britse regering was daar debet aan.

- *Fondsenwerving*. Fondsen kunnen al dan niet op vrijwillige basis worden geworven binnen de eigen groep. In sommige gevallen, zoals in Nepal, werden 'revolutionaire belastingen' geheven. Het gaat hier feitelijk om ordinare afpersing. In weer andere gevallen vindt de financiering plaats vanuit het buitenland, bijvoorbeeld door sympathiserende instellingen en diaspora's. Criminaliteit, zoals drugshandel, mensenhandel, smokkel, kraken en bankroven, is eveneens een veelvoorkomende inkomstenbron. Het is dus geen wonder dat internationaal van de onderschepping van geldtransacties zo veel werk wordt gemaakt. Anderzijds moet worden geconstateerd dat de relatief geringe 'opbrengst' van deze acties kan worden verklaard doordat het merendeel van de terroristische activiteiten relatief weinig kosten, zodat de benodigde fondsen in eigen kring kunnen worden geworven of zelfs op legale wijze met een pinpas uit de geldautomaat kunnen worden gehaald. De aanslag in Londen kostte ongeveer 8000 pond; 2000 pond per persoon. De bomfabriek zelf kostte niet meer dan 1000 pond. De kosten van de aanslag in Madrid bedroegen minder dan 40000 euro. De kofferbommen die voor de mislukte aanslagen in Duitsland in juli 2006 werden gebruikt, kostten volgens Jörg Ziercke, hoofd van het Bundeskriminalamt (BKA), in totaal niet meer dan 200 tot 300 euro.⁶⁴ De kosten voor het in augustus 2006 vrijdelde complot tegen passagiersvliegtuigen boven de Atlantische Oceaan worden geschat op minder dan 7000 pond.⁶⁵
- *Gerichtheid van de activiteiten*. Soms kan het nodig zijn om doelstellingen, acties en modus operandi bij te stellen. Dit kan onder de aanhang twijfel over het uiteindelijke doel veroorzaken. Zo kan een genereus aanbod van de overheid twijfel zaaien over de noodzaak van steun aan de *insurgency* of de deelnemers ervan zelf aan het twijfelen te brengen. Dit geldt ook voor de *narrative* van

62. Ibid.

63. "Al Qaeda-linked Activity Seen in Europe", *Reuters*, 19 december 2003.

64. Associated Press, "Prophet drawings motivated by suspects behind failed German train bombings, investigator says", *International Herald Tribune*, 2 september 2006.

65. Kim Sengupta, "The '£7,000 terror plot'", *The Independent*, 17 september 2006.

de overheid. Indien een goed verhaal tegenover dat van de *insurgents* wordt gesteld, is er een kans dat hun activiteiten moeten worden bijgesteld en dat daardoor de steun van de bevolking erodeert. Geheimhouding en gebrek aan discussie kunnen, als de noodzaak van aanpassing van de doelstellingen zich aandienen, desastreus voor de *insurgents* uitpakken.

- *Handhaven van het momentum.* *Insurgents* hebben per definitie het initiatief aan hun kant. Zij initiëren het verzet en lokken de autoriteiten tot reacties uit. Opmerkelijk is dat veel *insurgencies* doodbloeden doordat men het initiële succes niet weet te kapitaliseren. Groepen gaan, zoals gezegd, veelal ten onder aan amateurisme, slecht leiderschap, het ontbreken van aansprekende doelstellingen of door overmatig geweldgebruik waardoor steun van de bevolking achterwege blijft.

De dynamiek wordt tot slot bepaald door kritische succesfactoren. Hiervoor is al geconstateerd dat steun van de bevolking mogelijk de belangrijkste succesfactor is. Eigen onderzoek leverde ten aanzien van extremisten en terroristen binnen de Europese Unie de volgende essentiële succesfactoren voor terroristen op⁶⁶:

- *Inlichtingen* over doelwitten is een essentiële succesfactor. Er zijn bij terroristische organisaties gedetailleerde beschrijvingen van doelwitten gevonden. Er werden proefaanvallen georganiseerd, verkenningen uitgevoerd, doelen in kaart gebracht.
- *Planmatige voorbereiding* op basis van de verkregen inlichtingen is eveneens een succesfactor.
- *Timing.* Charles Allen, het hoofd van de afdeling inlichtingen van het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid, concludeerde dat een aanslag pas wordt uitgevoerd als de terroristen er klaar voor zijn.⁶⁷ Dit spoort met de conclusies uit eigen onderzoek. Er zijn wel aanwijzingen dat overwegingen, gericht op het maximaliseren van het effect, een rol spelen. De AIVD constateerde dat Samir Azzouz en zijn handlangers in 2005 mogelijk een aanslag wilden plegen voor de behandeling van het hoger beroep van Azzouz op 31 oktober van dat jaar.
- *Doelwitkeuze.* 'The main point is to select targets where success is 100% assured' stelde George Habash, een van de grondleggers van het moderne terrorisme, in 1970.⁶⁸ De strategie van extremisten dient daarom gebaseerd te zijn op een te maken afweging tussen haalbaarheid en slaagkans.

66. HCSS voert doorlopend onderzoek uit naar complotten door Moslimextremisten binnen de Europese Unie. De eerste resultaten werden gepubliceerd in Rob de Wijk en Carla Relk, *Doelwit Europa* (Amsterdam: Mets en Schilt, 2006).

67. Brain Bennett en Douglas Waller, "Thwarting the Airline Plot: Inside the Investigation," *Time Magazine*, 10 augustus 2006.

68. O. Fallaci, "Interview met George Habash", *Life Magazine*, 12 juni 1970.

Het vraagstuk van de doelwitkeuze vraagt nadere toelichting. De keuze van het doelwit is in belangrijke mate verantwoordelijk voor het proces van actie-reactie dat op gang kan komen tussen *insurgent groups*, bevolking en autoriteiten. *Insurgent groups* zullen hun strategie zo vormgeven dat doelstellingen en middelen in overeenstemming zijn, waarbij zij vooral zullen letten op de reactie van de bevolking als *centre of gravity*. Volgens sommige onderzoekers is doelwitkeuze de belangrijkste succesfactor.⁶⁹ Vertaald naar terroristische organisaties levert dit het volgende beeld op.

Ten eerste zijn er terroristen die noodzakelijkerwijs selectief hun doelwitten kiezen. Hier gaat vooral om links-radicalen groepen en extremistische bejiveraars van het milieu en dierenrechten en separatistische groepen. Bij hen ligt de nadruk op acties tegen individuen of objecten die in relatie met hun grief worden gebracht. De ontvoering van en soms moord op voorname industriëlen en politici, zoals in het verleden uitgevoerd door de RAF en de Rode Brigades, past in dit beeld. In Nederland uit Respect voor Dieren bedreigingen aan het adres van degenen die zich met dierproeven bezighouden en is in een aantal gevallen brand gesticht. In mei 2007 moest een 44-jarige man uit Opmeer voor de rechtbank verschijnen omdat hij verdacht werd van doodsb bedreigingen aan het adres van twee topambtenaren en Tjeenk Willink, de vice-president van de Raad van State. Zij zouden hun invloed te weinig hebben aangewend om het gat in de ozonlaag te verkleinen. Al deze extremisten trachten hun acties zo vorm te geven dat de bevolking zo veel mogelijk aan hun kant komt of blijft.

Ten tweede blijken rechts-extremistische groepen minder selectief in hun doelwitkeuze te zijn. Veel toegepaste methoden zijn straatgeweld tegen etnische minderheden of allochtonen. Een van de grootste aanslagen door neonazi's was de aanslag tegen het station van Bologna in Italië waarbij 84 mensen om het leven kwamen en 180 gewond raakten. In tegenstelling tot links-extremisten zien rechts-extremisten zichzelf niet als een revolutionaire voorhoede die de steun van de bevolking moet verwerven, maar als een katalysator voor verandering. Daardoor zijn zij minder bereid hun acties af te stemmen op een 'achterban'.⁷⁰

Ten derde blijken vooral religieuze extremisten niet terug te deinzen voor grootschalige, spectaculaire aanslagen. Zij streven, zoals gezegd, maximalistische doelen na. Apocalyptische bewegingen zoals Aum Shinrikyo, predikten het einde van de wereld. Vernietiging van de bevolking is nodig om een nieuwe verlichte wereld te creëren. In het

69. M. Abrahms, "Why Terrorism Does Not Work," *International Security*, vol. 31, no. 2 (najaar 2006), p 52.

70. Bruce Hoffman, *The Modern Terrorist Mindset: Tactics, Targets and Technologies* (St. Andrews University, Scotland: Centre for the Study of Terrorism and Political Violence, oktober 1997).

geval van Aum Shinrikyo was de vernietiging van de bevolking zelfs doel op zich. Dat geldt ook voor moslimextremisten. Zij strijden op drie fronten tegelijkertijd: tegen westerse belangen en bemoeienis in de islamitische wereld, tegen 'corrupte' pro-westerse leiders van islamitische landen en tegen het Westen zelf. Ook voor hen is de bevolking een instrument voor het afdwingen van politieke concessies. Maar waar de meeste overige extremisten de burgerbevolking niet als doelwit beschouwen, is dat bij hen wel het geval.

Extremisten en terroristen die concrete, relatief beperkte doelstellingen nastreven zullen dus willen voorkomen de sympathie onder de gehele bevolking te verspelen. Dit vereist een combinatie van propaganda en het weloverwogen en proportioneel gebruik van geweld. Te veel geweld tegen personen en objecten die door de bevolking niet in relatie met de grieven van extremisten kunnen worden gebracht brengt het risico met zich mee dat de gehele bevolking zich tegen de 'goede zaak' keert, waardoor het afdwingen van politieke concessies vrijwel onmogelijk wordt. Een aanslag vergelijkbaar met die van 11 september 2001 is zonder twijfel contraproductief als het doel bijvoorbeeld onafhankelijkheid van een deel van een land is. De afschuw zal ook onder het in potentie sympathiserende deel van de bevolking zo groot zijn dat men zich afkeert van de terroristen, die daardoor binnen eigen gelederen geïsoleerd raken.

Terroristen die grootschalige aanvallen op de bevolking uitvoeren, falen volgens Abrahms vanwege de 'extremely high correspondence'.⁷¹ Totale afwijzing door de bevolking maakt het volgens hem onmogelijk de beoogde doelstelling te behalen. In geval van catastrofale aanslagen gericht op de bevolking zelf, worden aanslagen gezien als het bewijs dat terroristen de maatschappij als geheel willen vernietigen. De bevolking en haar politieke leiders zijn dan niet bereid concessies aan de terroristen te doen. Dat bleek bijvoorbeeld na de aanslag in 1998 in het Noord-Ierse Omagh. Bij deze actie door de Real IRA vielen 29 doden, zowel protestanten als katholieken. De afschuw was groot, en het formele excuus van de Real IRA kon niet verhinderen dat veel sympathie was verspeeld. Over het algemeen waarschuwde de IRA de politie als er een bom in een publieke plaats tot ontploffing zou worden gebracht. Te veel geweld legitimeert in de ogen van de bevolking bovendien zulke forse overheidsreacties dat de terroristische groepering uiteindelijk geen verweer kan hebben.

Extremisten en terroristen zullen bereid zijn genoegen te nemen met een kleiner effect als dit de slaagkans vergroot. Dat verklaart waarom alle gelukke aanslagen binnen de Europese Unie op transportsystemen plaatsvonden en waarom deze categorie de

71. Abrahms, "Why Terrorism Does Not Work," p. 59.

grootste is. Aanslagen op transportsystemen zijn relatief gemakkelijk met bescheiden middelen uitvoerbaar, terwijl de fysieke en theatrale effecten relatief groot zijn. De afweziging tussen slaagkans en pakkans verklaart tevens waarom binnen de Europese Unie aanslagen op spectaculaire doelwitten tot nu toe niet zijn gelukt.

Conclusie

Het denken over COIN-operaties is diep geworteld in de westerse culturele en militaire geschiedenis. Kern van het denken is dat het welslagen van een volksofstand en omgekeerd van een COIN-operatie afhangt van de mate van steun van de bevolking die de opstandelingen of de autoriteiten krijgen van de bevolking. Deze stelling is wetenschappelijk onderbouwd met Ted Gurr's theorie van politiek geweld die stelt dat repressieve maatregelen, zeker als zij willekeurig worden toegepast, juist een oorzaak voor politiek geweld zijn.⁷² Om deze reden zijn contemporaine COIN-doctrines gebaseerd op een indirecte benadering. De strijd tegen *insurgent groups* wordt hoofdzakelijk als politieke strijd beschouwd, geweldstoepassing kan nodig zijn maar mag het politieke proces van het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking niet verstoren.

Dit conceptuele inzicht kan ook van belang zijn voor operaties tegen terroristen in Nederland zelf. Nationaal blijkt dat het winnen van de *hearts and minds* van minderheids-groeperingen cruciaal is voor het tegengaan van radicalisering en sympathisanten voor terrorisme vermindert dan wel isoleert. Dit geldt ook voor uitgangspunten als terughoudendheid met de toepassing van geweld. Geweld moet dan breed worden opgevat: van grootschalig optreden van politie en bijzondere bijstandseenheden tot polariserende opmerkingen van publieke figuren.

Het verschil tussen de directe en indirecte benadering is zichtbaar bij het denken over het tegengaan van radicalisering en terrorisme in Nederland. Sommigen zoeken de confrontatie, in het bijzonder met moslimminderheden, en pleiten voor harde maatregelen en draconische wet- er regelgeving om het gevaar van het terrorisme te keren. Dit is conceptueel te vergelijken met de directe benadering. Aanhangers van een indirecte benadering trachten de dialoog aan te gaan en willen vermijden dat door specifieke wet- en regelgeving groepen worden gestigmatiseerd. Optreden van politie en bijzondere bijstandseenheden zijn een onderdeel van de aanpak maar ondergeschikt aan het winnen van de *hearts and minds*.

72.

T.R. Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970), p. 21.

Het uitbrengen van de film Fitna kan als een vorm van directe actie worden gezien, temeer daar de maker wist dat het tot hevige reacties kon leiden onder de bevolkingsgroep die actief of passieve steun verleent aan moslim extremisten en contact werd gezocht met de autoriteiten om hen te waarschuwen voor de mogelijke gevolgen. Daar de film door een lid van het parlement werd gemaakt, zal in de ogen van de groep die zich door de film voelt aangesproken de legitimiteit van het staatsgezag in algemene zin zijn aangetast waardoor de kloof tussen overheid en deze groep zal vergroten. Men kan er immers niet van uitgaan dat alle moslims in Nederland een onderscheid maken tussen oppositie en regeringspartijen. Ten aanzien van het buitenland kan men niet verwachten dat er een onderscheid tussen regering en parlement wordt gemaakt.

Deel 2:

De toepasbaarheid van specifieke grondbeginselen van counterinsurgency voor de nationale terrorismebestrijding

Inleiding

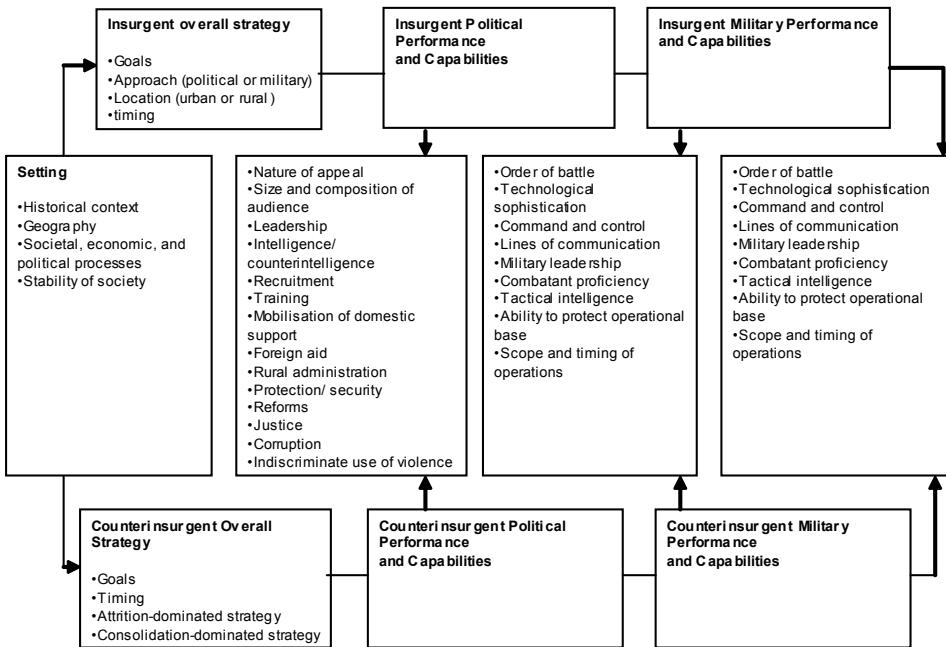
Uit het eerste deel van het rapport bleek dat Nederlandse, Britse en Amerikaanse COIN-doctrines een veelheid aan doctrinaire grondbeginselen opleveren die samen een aanknopingspunt kunnen bieden voor de ontwikkeling van een nationale CTD. Dit deel inventariseert deze grondbeginselen en geeft hun bruikbaarheid aan voor de ontwikkeling van een nationale contraterrorisme doctrine (CTD).

Grondbeginsel 1: Dynamiek en Dreigingsanalyse

COIN-operaties beginnen met een beoordeling van de toestand ofwel een dreigingsanalyse. Op basis van deze beoordeling wordt bepaald welke middelen volgens welke doctrinaire grondbeginselen worden ingezet. De beoordeling van de toestand is meer dan een 'mechanische' analyse van bijvoorbeeld de 'slagorde', maar dient inzicht te geven in de te verwachten of gewenste dynamiek tussen *insurgent groups*, bevolking en autoriteiten. Naast een analyse van de opbouw van netwerk en contacten met andere groepen, modus operandi en communicatiemethoden, zijn vooral inzicht in ideologie, culturele of religieuze achtergrond en de *narrative* binnen de groep van belang. Zonder een goed inzicht in deze context kunnen inlichtingen niet goed worden geïnterpreteerd.

Inzicht in de dynamiek tussen *insurgent*, bevolking en autoriteiten, aangevuld met een inschatting van de te verwachten modus operandi vormt de grondslag voor een dreigingsanalyse. Van groot belang is het inzicht dat zowel bij *insurgencies* als bij terrorisme, tegenmaatregelen tot innovaties leiden waardoor een wedloop tussen maatregelen en tegenmaatregelen, actie en reactie, ontstaat.⁷³

De Britse COIN-doctrine stelt de beoordeling van de toestand als volgt schematisch voor:⁷⁴



Illustrative Net Assessment of an Insurgency B-3-A-1

Deze biedt aanknopingspunten voor het maken van een dreigingsanalyse op het gebied van contraterrorisme.

73. J.R. Faria, "Terrorist Innovations and Anti-Terrorist Policies", *Terrorism and Political Violence*, no. 18 (2006), pp. 47-56. Dit artikel bevat een mathematische benadering van de problematiek.

74. *UK Army Field Manual (2007)*, p. B-3 – A-1.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Anthony Oberschall stelde: 'Episodes of violent actions and confrontations should be analyzed as strategic interactions. The strategy of the target (...) is as important as that of the terrorists'.⁷⁵ Deze constatering zou uit een COIN-doctrine kunnen zijn overgenomen. Een CTD dient aan te geven welke elementen van doorslaggevend belang zijn voor het maken van een dreigingsanalyse. Op grond van de bestudeerde COIN-doctrines en secundaire literatuur zijn dit in het bijzonder:

- De aard van de terroristische organisatie
- De *narrative* en hun doelstellingen
- De te verwachten steun onder de bevolking
- De dynamiek die zij trachten te veroorzaken, inclusief reacties op provocaties
- De sterke en zwakke kanten van de terroristische groep
- De succesfactoren die met deze groep in verband kunnen worden gebracht
- De te verwachten modus operandi in het licht van de achtergrond van de terroristen
- De te verwachten doelwitselectie

Grondbeginsel 2: Primaat van de Politiek

Aanvankelijk zal bij COIN-operaties het militaire optreden dominant zijn om een veilige omgeving te creëren, maar politieke doelstellingen zijn altijd richtinggevend. Militaire overwinningen zijn gezien de asymmetrische aard van de strijd vrijwel onmogelijk. Commandanten moeten begrijpen hoe hun operaties de legitimiteit (zie verderop) van hun politieke meesters versterken of juist ondermijnen. Dit vereist nauwe samenwerking tussen politieke, diplomatieke en militaire autoriteiten en het besef dat politici de doelstellingen bepalen en dat alle acties deze dienen te ondersteunen. Generaal Chang Ting-chen van Mao's Centrale Comité zou gesteld hebben dat 80% van alle acties tijdens een revolutionaire oorlog politiek is, en slechts 20 % militair.⁷⁶

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Vertaald naar een CTD vereist dit een aanpak waarbij de nationale autoriteiten politieke doelstellingen voor de bestrijding van het terrorisme formuleren als onderdeel van een brede, geïntegreerde strategie.

75. A. Oberschall, "Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory," *Sociological Theory*, vol. 22, no. 1 (maart 2004), pp. 28-29.

76. *Counterinsurgency Field Manual 3-24 (2006)*, par. 1-123.

Grondbeginsel 3: Geïntegreerde Benadering

De Nederlandse COIN-doctrine stelt: 'Het streven naar een strikt militaire oplossing is bij het optreden tegen strijdgroepen in de meeste gevallen niet realistisch. Politieke, sociale, economische en militaire maatregelen spelen een rol in het herstel van de autoriteit van de overheid in het conflictgebied en de belangrijkste uitdaging bestaat eruit een balans tussen de genoemde activiteiten te vinden. Zeker voor militaire activiteiten geldt immers dat zij een directe uitwerking hebben op de andere gebieden; zelfs kunnen zij gevolgen hebben op diplomatiek gebied waar het de internationale (politieke) steun voor een operatie betreft'.⁷⁷

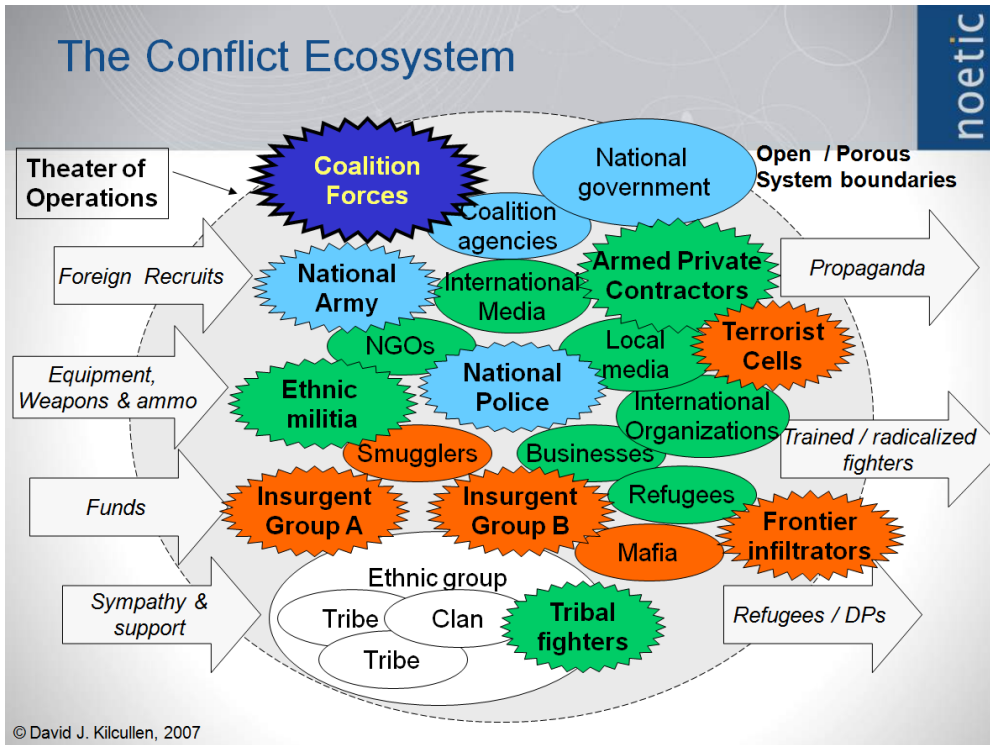
Een geïntegreerde aanpak waarbij militairen, politie en hulpverleners nauw samenwerken wordt door alle handleidingen als een voorwaarde voor succes gezien. De NAVO spreekt tegenwoordig van *comprehensive approach* waarbij de militaire inzet tot doel heeft een veilige omgeving te scheppen waarin lokale autoriteiten, internationale organisaties en NGO's de opbouw ter hand kunnen nemen.⁷⁸ De afgelopen jaren zijn concepten van COIN-operaties onderdeel geworden van bredere concepten als het Europese 'stabilisatie en reconstructie' waarbij opbouw centraal staat en het Amerikaanse concept 'stabilisatie en transformatie' waarbij men de transformatie naar een land gebaseerd op democratie, vrijheid en markteconomie voor ogen heeft. Een andere benadering van dit denken is de door Nederland gehanteerde benadering van de drie D's: *defence, diplomacy and development*.⁷⁹

David Kilcullen stelt in onderstaande figuur van zijn presentatie voor om de conflictomgeving als een 'ecosysteem' te beschouwen. De complexiteit en relaties tussen verschillende actoren maken duidelijk waarom een militaire aanpak alleen onvoldoende is.

77. LPD II, deel C, par. 2218.

78. Zie hiervoor bijvoorbeeld Rear Admiral Chris Parry, *Countering Irregular Activity Within A Comprehensive Approach*, Joint Doctrine Note 2/07, United Kingdom, maart 2007.

79. Zie bijvoorbeeld Ministry of Defence, Director General Joint Doctrine and Concepts, *The Comprehensive Approach*, Joint Discussion Note 4/05, London, januari 2006.



Een Brits uitgangspunt is dat een COIN-operatie altijd het civiele gezag ondersteunt. Militaire middelen worden aangewend wanneer het burgerlijk bestuur en politie-apparaat onder vuur liggen van gewapende opstandelingen en niet in staat is het probleem met civiele middelen op te lossen. Militair optreden is daarmee geen doel op zich, maar is samen met politieel optreden voorwaardenscheppend. Tegenwoordig zijn deze middelen eveneens ondersteunend aan het lokale bestuur waar zij voorwaardenscheppend voor (weder)opbouwactiviteiten zijn. Doel van de samenhangende activiteiten is het verwerven van steun van de bevolking, de vestiging van een legitiem overheidsgezag waardoor strijders geen kans meer hebben. Deze steun is essentieel voor het kunnen vergaren van inlichtingen, het ontzeggen van strijders van hun bases en daarmee voor het neutraliseren van de strijders. Militaire commandanten moeten zich ervan bewust zijn dat er een uiterst delicate balans bestaat tussen het winnen van de steun van de bevolking en de toepassing van geweld in de strijd tegen de strijders.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. De Britse *CONTEST* contraterrorisme strategie pleit nadrukkelijk voor een *comprehensive approach* waarbij alle overheidsinstanties op basis van centrale doelstellingen hun activiteiten richten op het behalen van die doelstellingen. Alle activiteiten zijn erop gericht de bevolking duidelijk te maken dat de strijders geen redelijk alternatief bieden. Een alomvattende benadering waarin

politie, politieke, sociale, juridische, economische en bestuurlijke maatregelen op elkaar afgestemd zijn en elkaar aanvullen is van groot belang. Hierbij dient het beleid van de verschillende actoren eveneens op elkaar afgestemd te zijn.

Grondbeginsel 4: *Unity of Effort*

Eenheid van inspanning is van belang voor elk aspect van de COIN-operatie. Ongecoördineerde acties leiden tot kwetsbaarheden die de *insurgent groups* kunnen uitbuiten. Dit grondbeginsel is verbonden met het concept van *unity of command*; de COIN-operatie wordt geleid door een leider die de activiteiten van alle actoren richt op het behalen van de politieke doelstellingen. Het richten van overheidsinstellingen is in beginsel eenvoudiger dan het gericht betrekken van lokale actoren, zoals NGO's.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. In overeenstemming met de beginselen van *unity of effort* en *unity of command* uit COIN-doctrines is centrale aansturing voor terrorismebestrijding cruciaal, zeker als voor een *comprehensive approach* wordt gekozen. Dit eist eenhoofdige leiding op Rijksniveau die tevens richting geeft aan het handelen van lokale actoren, zoals de politie. *Unity of effort* eist dat alle politici zich achter de doelstellingen van de contraterrorisme campagne scharen en een nationale CTD onderschrijven. Omdat dit in een democratie moeilijk bereikbaar is hebben terroristen hier een voordeel daar zij in staat zijn politici en bevolking tegen elkaar uit te spelen.

Grondbeginsel 5: Legitimiteit

De Amerikaanse COIN handleiding FM 3-24 stelt dat het primaire doel van een COIN-operatie het scheppen van effectief bestuur is door een autoriteit die in de ogen van de bevolking als legitiem wordt gezien. Dit betekent dat autoriteiten op de steun van de bevolking moeten kunnen rekenen en deze actief moeten verwerven. Steun gaat verloren als autoriteiten de bevolking tot gehoorzaamheid dwingen. Autoriteiten die op basis van dwang handelen zijn in de ogen van de bevolking niet legitiem. De ondergang van de koning van Nepal werd ingeluid met een Koninklijke staatsgreep in 2005 die door de bevolking als niet-legitiem werd beschouwd. Daardoor konden de maoïsten zich als legitiem alternatief presenteren, ook al voerden zij al vijftien jaar een guerrilla oorlog. De Britse doctrine benadrukt dat troepen zich altijd aan de wet moeten houden omdat anders de legitimiteit van de operaties onder druk komt te staan.⁸⁰

80.

UK Army Field Manual (2007), p. B-1-1.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Tom Parker constateerde dat het gebrek aan legitimiteit een katalysator voor terrorisme is. Zijn advies: 'stay on course'.⁸¹ Legitimiteit is een voorwaarde voor de staat om haar kernfuncties uit te voeren. Dwang en het niet houden aan de eigen wetten ondermijnt de legitimiteit van de staat. Een nationale CTD kan ingaan op de gevolgen van dwang. Dwang impliceert meer dan fysiek geweld. Ook verbaal geweld, een harde onverzoenlijke toon en dwingende eisen worden door de groep die het betreft als dwang geïnterpreteerd. De casus Fitna is in dit verband interessant. Doordat een lid van het parlement de identiteit van een hele bevolkingsgroep aanpakt, is er een kans dat een hele bevolkingsgroep parlement en regering als niet-legitiem gaat beschouwen. Dit versterkt een bijzonder kenmerk van de aanhangers van de gewelddadige jihad namelijk de verwerping van de rechtsstaat. Zwalkend beleid en het niet houden aan de eigen wetten ondermijnt de legitimiteit van het bevoegde gezag. Op deze wijze kan steun van de zwijgende meerderheid worden verworven. Volgens de westerse traditie is legitimiteit van de overheid een afgeleide van de wijze waarop hun belangen, zoals veiligheid, welvaart en welzijn zijn gewaarborgd.

Grondbeginsel 6: Inlichtingen

Zonder goede inlichtingen is een COIN-operatie gedoemd te mislukken. Tevens is dit een van de lastigste grondbeginselen. Goed inlichtingenwerk stelt commandanten in staat gerichte acties uit te voeren waarbij de nadelige effecten voor de bevolking zo veel mogelijk worden vermeden. Een dominante vorm van inlichtingen vergaren is *Human Intelligence* (HUMINT). De Britse doctrine (1995) stelt dat geen enkele vorm van elektronische inlichtingen vergaring aan HUMINT kan tippen. De ervaringen van Nederland in Afghanistan onderstrepen deze constatering. HUMINT leveren de belangrijkste aanwijzingen op waar *Improvised Explosive Devices* (IEDs), de grootste dreiging voor de Nederlandse militairen, kunnen worden gevonden. Ingezette militairen vormen zelf een bron voor HUMINT. Om deze reden zullen zij zo veel mogelijk uitgestegen patrouilleren. Alleen zo is het noodzakelijke contact met de bevolking mogelijk. Tevens zijn informanten van groot belang. Het belang van HUMINT onderstreept het aangaan van een goede relatie met de bevolking. Legitimiteit is cruciaal voor het verkrijgen van deze steun. NGO's kunnen een zeer belangrijke rol voor het verkrijgen van HUMINT in conflictgebieden spelen. Zij kunnen beter dan militairen of autoriteiten het vertrouwen van de bevolking winnen. Echter tegelijkertijd zullen zij zich verzetten tegen hun inzet als verlengstuk van de autoriteiten, met name militaire, omdat dit hun geloofwaardigheid, en dus hun legitimiteit, kan aantasten.

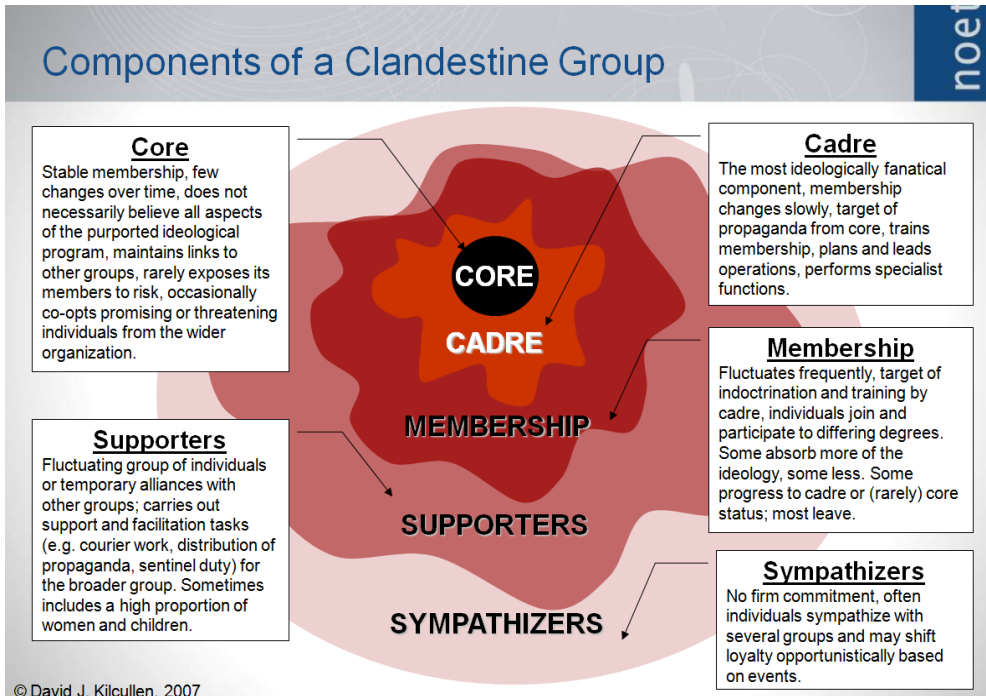
81. T. Parker, "Fighting an Antaeon Enemy: How Democratic States Unintentionally Sustain the Terrorist Movements They Oppose," *Terrorism and Political Violence*, no. 19 (2007), p. 173.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Zichtbare, niet-confronterende aanwezigheid van overheidsgezag in wijken waar terroristische cellen worden verondersteld is essentieel. Alles moet er aan worden gedaan om ogen en oren in wijken te krijgen en zelfs opbouwwerkers bij het inlichtingenwerk te betrekken. In de praktijk laat die laatste groep zich, net als NGO's, niet sturen, laat staan dat zij zich willen richten naar de directieven van bovenaf. Dit bemoeilijkt het ten uitvoer brengen van dit grondbeginsel.

Grondbeginsel 7: Steun van de Bevolking

Dit grondbeginsel is nauw verbonden met het vorige. Het centrale concept voor alle fasen en de essentiële voorwaarde voor het succesvol toepassen van de grondbeginselen is het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking. Deze activiteit vormt de kern van elke COIN-operatie. De steun van de bevolking kan worden 'gekocht' door het verrichten van 'goede werken' waardoor ogen en oren binnen de bevolking worden verkregen. Dit is de belangrijkste reden voor de wederopbouwoperaties in Uruzgan. De aandacht richt zich op het neutrale deel van de bevolking of degenen die zich tegen de *insurgents* afzetten. De kernleden van de *insurgency*, evenals geharnaste sympathisanten zijn niet of nauwelijks te binden.

Kilcullen stelt de inbedding van een *insurgency* als volgt voor:



De slide geeft goed weer dat de harde kern van een *insurgent group* ingebed is in een bredere gemeenschap van passieve sympathisanten. Dit is vergelijkbaar met de situatie van terroristische organisaties en het ondersteunt de notie van het scheiden van de groep van de gemeenschap door de steun van de bevolking centraal te stellen.

Een veelal niet goed begrepen aspect van COIN-operaties is dat wederopbouw geen doel op zich is voor de centrale autoriteit, maar in dienst staat van inlichtingenwerk en de politieke strijd tegen de *insurgents*. Door een geïntegreerde aanpak van de problematiek waarmee de bevolking kampt, wordt getracht de steun van de bevolking te krijgen en de inlichtingenpositie te versterken. Alles draait om het versterken van de legitimiteit.

De strategisch denkende *insurgent* zal de bevolking zo trachten te beïnvloeden dat tenminste een deel op zijn hand raakt of druk op autoriteiten gaat uitoefenen die hem in staat stelt zijn doelstellingen te bereiken. Omdat zij een politieke boodschap hebben, zijn theatrale effecten van groot belang. Een actie die niet de voorpagina's van kranten haalt is per definitie mislukt. In wezen is aandacht in de media het enige concrete middel om succes te meten zolang de autoriteiten niet buigen.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. De sleutel tot succes is voor de terrorist eveneens de reactie van de bevolking. Voor elke *insurgency* geldt dat een deel van de bevolking de *insurgents* actief of passief steunt. Dit geldt ook voor de autoriteiten. Daarom is de bevolking per definitie het *centre of gravity*. De crux van het verkrijgen van steun van de bevolking is de hoeveelheid geweld die de partijen gebruiken. In beginsel zal de partij die het meeste geweld gebruikt de steun van de bevolking verliezen. Goede werken in achterstandswijken waar extremistische of terroristische cellen worden verondersteld, zijn mogelijk niet alleen een sociale noodzaak in een welvaartsstaat, maar ook een mogelijkheid om de steun van de bevolking te winnen en ogen en oren in de wijk te krijgen. Een CTD verbindt alle verschillende elementen van het brede Overheidsbeleid die op contraterrorisme betrekking hebben en draagt deze naar buiten toe uit met als doel een consistente en effectieve contraterrorisme aanpak te creëren.

Audrey Kurth Cronin stelt echter dat het een mythe is dat het louter winnen van de *hearts and minds* van de bevolking leidt tot het einde van terroristische organisaties. Haar conclusie is dat cruciale variabele de zwakte van de terroristische organisatie is

die het bevoegde gezag kan uitbuiten.⁸² Dit versterkt de constatering dat de *hearts and mind* campagne vooral ten dienste staat van de inlichtingenpositie.

Grondbeginsel 8: Bescherming van de Bevolking

De belangen van het volk zijn veiligheid, welvaart en welzijn. Indien de autoriteiten die niet kunnen waarborgen, is een belangrijke voorwaarde voor een *insurgency* geschapen. Slechts in een veilige, *rechtstatelijke omgeving* kan de steun van de bevolking worden verkregen. De aandacht dient zich volgens de gangbare COIN-doctrines in het bijzonder te richten op de bescherming van het neutrale deel van de bevolking dat in beginsel het grootste deel van de bevolking omvat. Dit kan overigens draconische, vrijheidbeperkende maatregelen eisen, zoals het instellen van een avondklok. Deze maatregelen zullen worden aanvaard als hierdoor de veiligheid wordt vergroot.

Ook *insurgents* zullen de bevolking aan hun kant trachten te krijgen. Zij zullen juist trachten de veiligheid van de bevolking te ondermijnen om zo duidelijk te maken dat de autoriteiten in de ogen van de bevolking niet legitiem kunnen zijn. Daarnaast zullen zij het vertrouwen van de bevolking trachten te winnen. In moslimlanden nemen 'Islamitische NGO's' de taak over van de overheid. Islamitische liefdadigheidsorganisaties of in het westen als terroristische organisaties bekend staande groepen als Hezbollah, Hamas, en Taliban voeren taken uit die feitelijk door staatsorganen moeten worden uitgevoerd, zoals hulp na rampen en het organiseren van sociale voorzieningen voor hulpbehoevenden.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Als dit COIN beginsel op de nationale veiligheid wordt toegepast, is de conclusie dat de veiligheid of het gevoel van veiligheid van alle delen van de bevolking niet in gevaar mag worden gebracht door verbaal en fysiek geweld als reactie op terroristische aanslagen. Dit laat onverlet dat maatregelen om de veiligheid te vergroten, zoals identificatieplicht en meldingsplicht, aanvaard kunnen worden als dit de veiligheid vergroot. Tegelijkertijd zullen terroristen juist de bevolking duidelijk willen maken dat de autoriteiten hen niet kunnen beschermen. In het geval van moslimextremisme ligt de kwestie gecompliceerd omdat deze groep geen boodschap heeft aan publiek draagvlak in de Westerse wereld. Bovendien is de bevolking doelwit op zich. Binnen de Arabische wereld is sprake van zeer negatieve gevoelens ten opzichte van het Westen in het algemeen en de Verenigde Staten in het bijzonder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit achtereenvolgende onderzoeken van het *Pew Global Attitudes*

82.
p. 26.

A. Kurth Cronin, *Ending Terrorism: Lessons for Defeating al-Qaeda* (Londen: Routledge Adelphi Papers, 2008),

Project.⁸³ Daarnaast sympathiseert een deel van de lokale moslimbevolking in Westerse samenlevingen met het gedachtegoed van extremisten en verwerpt zij de rechtstaat zoals wij die nu kennen.⁸⁴ Doordat de Westerse bevolking, met inbegrip van het gematigde deel van de Moslims, in meerderheid hun handelwijze verwerpt zullen zij hun doelstellingen niet kunnen bereiken.

Grondbeginsel 9: Informatie

De Koninklijke Landmacht definieert informatie operaties als 'alle activiteiten in het informatiedomein, zowel offensief als defensief en op alle niveaus in het geweldspectrum, gericht op het beïnvloeden van personen die beslissingen nemen. Deze beïnvloeding dient ter ondersteuning van het behalen van politieke en militaire doelen en wordt gerealiseerd door het manipuleren van informatie van een tegenstander of derde partij, terwijl gelijktijdig de eigen informatie kan worden beschermd en gebruikt'.

Op dit gebied valt nog veel te leren, constateert Sherifa Zuhur. Een van de redenen waarom de Amerikanen er niet in slagen om de *hearts and minds* van de moslimwereld te winnen is de verwarring die er over de boodschappen bestaat. Ze zijn weinig precies en sluiten niet aan bij de denkwereld van de gemiddelde moslim. De boodschap moet uitdragen dat Amerika respect heeft voor de moslimwereld en de islam en weet hoe daar gedacht wordt.⁸⁵

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. De discussie over een *counter narrative* of, in de woorden van de Britse CONTEST, *the battle of ideas* ontluikt onder onderzoekers en beleidsmakers. De gedachte is dat kern Al Qa'ida kennelijk een aansprekende boodschap heeft waardoor grote groepen tenminste passieve steun aan extremisten willen geven. Een tegenboodschap moet het *weerstandsvormogen* van de moslims vergroten en hen minder ontvankelijk maken voor de propaganda van Islamisten.

83. Zie The Pew Global Attitudes Project, *Global Unease with Major World Powers: 47-nation Pew Global Attitudes Survey*, (Washington DC: Pew Research Center for the People & the Press, 2007, <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=256>).

84. Zie bijvoorbeeld AIVD, *De Gewelddadige Jihad in Nederland: Actuele Trends in de Islamistisch-Terroristische Dreiging*, (Den Haag: 2006).

85. Z. Zuhur, *Precision in the Global War on Terror: Inciting Muslims through the War of Ideas*, (U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, april 2008).

De AIVD verstaat onder het weerstandsvermogen:

“

*de mate waarin belangdraggers en belanghebbenden (waaronder dus ook de samenleving als geheel) zich in redelijkheid te weer kunnen stellen tegen de dreigingen waarmee ze geconfronteerd worden.*⁸⁶

”

Het ontwikkelen van een contra-narratief is nadrukkelijk niet hetzelfde als een uitgebreide media-campagne. Het gaat om het op strategisch niveau afstemmen en consistent verspreiden van de eigen boodschap en daarmee een tegenwicht bieden aan de boodschap van de tegenstander. Het contra-narratief is daarmee een belangrijk onderdeel om de steun van de bevolking te winnen.

Kilcullen gaf voor de ontwikkeling van een narratief de volgende ‘richtlijnen’:

Narrative as a weapon

noe

- + People are not mobilized individually, by cold consideration of rational facts
- + They are mobilized in groups, by influencers and opinion leaders, through *cultural narratives* that include 7 basic elements:
 1. A simple, easily expressed **story** or explanation for events
 2. A choice of **words** and story format that resonates with the target group
 3. Symbolic **imagery** that creates an emotional bond (ideally at the unconscious level)
 4. Elements of **Myth** (“sacred story”) that tap into deep cultural undercurrents of identity and appeal to universal ideals
 5. A basis in, or a call to **action** (ideally, action that lies within the immediate capacity of the listeners)
 6. Credibility built on a high degree of **consistency** between what is said, what is done, and what is seen
 7. A **future focus** that inspires people to mortgage current self-interest for future benefits

© David J. Kilcullen, 2007

Grondbeginsel 10: Belemmeren

Het isoleren van *insurgents* van hun basis is van belang om hun optreden te belemmeren. Deze activiteiten zijn gericht op het ontzeggen van toegang tot informatie, het ontregelen van hun logistiek en rekrutering en het verhinderen dat strijders een gebied als veilige basis kunnen gebruiken.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Dit grondbeginsel is al algemeen onderkend in het nationale terrorismebeleid. Dit conceptuele uitgangspunt is bijvoorbeeld terug te vinden in het AIVD-rapport *Van Dawa tot Jihad*. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen radicalisering (dawa) en terrorisme (jihad). De tegenstrategie van dawa is gericht op het isoleren van radicale elementen binnen de groep. De tegenstrategieën van de jihad zijn verstoren, aanhouden, bewaken en beveiligen.

Grondbeginsel 11: Minimaal Gebruik van Geweld

.Het *neutraliseren* van de strijders vereist operaties zoals *search and destroy* waarbij actief op strijders wordt gejaagd. Deze tactiek werd toegepast door de Britten en Canadezen in het zuiden van Afghanistan. *Cordon and search* waarbij een gebied wordt afgegrensd, waarna strijders worden opgespoord en ingerekend, werd door Israël veelvuldig toegepast in de Palestijnse gebieden. De inktvlektactiek, een Franse vinding uit de negentiende eeuw, richt zich op het slaan van een bruggenhoofd waarna wordt getracht een steeds groter gebied onder controle te krijgen waarin strijders geen kans krijgen zich te vestigen of eruit verdreven worden. Deze tactiek werd door de Nederlanders in het Afghaanse Uruzgan toegepast. Een belangrijke les is dat de toepassing van deze tactieken een averechts effect hebben als teveel of te onnauwkeurig geweld wordt toegepast, en vooral wanneer dit leidt tot aanzienlijke collaterale schade. Op dat moment erodeert de steun van de bevolking in hoog tempo.

Dit fenomeen was ook zichtbaar na de aanslagen van 11 september 2001. Voor President Bush toonden deze aanslagen aan dat extremisten niet alleen het Amerikaanse beleid verwerpen, maar ook het voortbestaan van de Verenigde Staten.⁸⁷ In zijn rede voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 10 november 2001 stelde hij dat de aanslagen tot doel hadden de natie in chaos onder te dompelen. Daarmee stonden voor de Amerikanen vitale belangen, mogelijk het voortbestaan van de natie

87. Zie George W. Bush, "Speech to United Nations", New York, 10 November 2001, <http://edition.cnn.com/2001/US/11/10/ret.bush.un.transcript/index.html>.

zelf, op het spel, wat volgens hem een extreme reactie rechtvaardigde. De keerzijde is dat de Amerikanen juist door hard optreden veel sympathie in de moslimwereld hebben verloren en daardoor de effectiviteit van hun eigen optreden hebben ondermijnd. Kortom, de toepassing van te veel, op de bevolking gericht geweld heeft een averechts effect.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Robert White's constatering - 'state repression is the major factor explaining the development of political violence' - heeft belangrijke beleidsconsequenties.⁸⁸ De belangrijkste conclusie voor een nationale CTD is de notie dat verstoren, aanhouden, bewaken/beveiligen kleinschalige acties zouden moeten zijn die met een minimale hoeveelheid geweld en een minimale zichtbaarheid gepaard moet gaan. Te veel geweld vervreemdt de bevolking van de autoriteiten en versterkt het draagvlak voor extremisten en terroristen. Harde reacties van de kant van autoriteiten zonder dat daarmee de dreiging van aanslagen vermindert, vermindert de legitimiteit van autoriteiten in de ogen van de bevolking. Dit leidt tot verzwakking en uiteindelijke ondermijning van de staat zelf.

Grondbeginsel 12: Proportionaliteit en Selectiviteit

Te veel of te openlijk geweld ondermijnt het vertrouwen en daarmee de steun van de lokale bevolking. Daarbij is het van belang te onderkennen dat strijders tegelijkertijd de steun van de bevolking trachten te winnen en per definitie in het voordeel zijn. Onder de bevolking is een natuurlijke neiging de interventiemacht als bezetter te beschouwen en, al is het maar tijdelijk, de kant van de strijders te kiezen, zelfs al wordt niet gesympathiseerd met hun politieke doelstellingen. Het *Pew Research Institute* concludeerde in juni 2003 dat belangrijke meerderheden in de Palestijnse Gebieden, Jordanië en Pakistan, evenals ongeveer de helft van alle Marokkanen en Pakistani kern Al Qa'ida steunt.⁸⁹ In Saoedi-Arabië zou kern Al Qa'ida zelfs op steun van 80 % van de bevolking kunnen rekenen. Dit alles duidt op grote passieve steun voor extremisten. In Afghanistan bleek het voor coalitietroepen van de NAVO uiterst moeilijk de steun van de lokale bevolking te krijgen.⁹⁰ Wanneer geweld disproportioneel en niet-selectief wordt toegepast zal de steun van de bevolking verder wegzakken.

88. R. White, 'From Peaceful Protest to Guerrilla War: Micromobilization of the Provisional Irish Republican Army', *American Journal of Sociology*, vol. 94, nr. 6 (mei 1989), p. 1298.

89. Pew Global Attitudes Project, *Views of a changing world: How Global Publics View: War in Iraq, Democracy, Islam & Governance, Globalization*, (Washington DC: Pew Research Center for the People & the Press, juni 2003), p. 3.

90. Senlis Council, *On a Knife Edge: Rapid Assessment Field Survey Southern and Eastern Afghanistan* (London en Kaboel: 2007).

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Terughoudendheid met geweld is een essentieel uitgangspunt dat als een rode draad door dit rapport loopt. Mogelijk is deze terughoudendheid een van de belangrijkste uitdagingen voor politici en terrorismebestrijders. Proportionaliteit en selectiviteit hebben niet alleen betrekking op fysiek geweld, maar ook op verbaal geweld.

Klassieke strategieën voor extremisten zijn provoceren en ondermijnen van de legitimiteit van autoriteiten, het creëren van gevoelens van onveiligheid of juist het verhogen van het moreel van (delen van) de bevolking. Sommige onderzoekers, zoals Fromkin, stellen dat extremisten maar een strategie hebben: provocatie.⁹¹

Voor deze stelling valt veel te zeggen. Terroristische aanslagen hebben vooral tot doel een boodschap te communiceren en autoriteiten tot extreme reacties te provoceren. Extremisten en terroristen trachten door hun actie via de bevolking dus druk op politieke leiders uit te oefenen om concessies af te dwingen. Een CTD moet nadrukkelijk op dit gevaar wijzen en politici moeten doordrongen zijn van het feit dat disproportioneel en niet-selectieve toepassing van fysiek of verbaal geweld averechts werken.

Grondbeginsel 13: Langdurig *Commitment*

David Rapoport stelde dat 90% van de terroristische organisaties een levensduur van niet meer dan een jaar hebben en dat de overige organisaties veelal binnen 10 jaar zijn verdwenen.⁹² Uit zijn onderzoek blijkt dat de levensduur afhankelijk is van de doelstellingen van de groep. Het langste leven zijn separatistische of etnische groepen beschouwen, zoals de IRA, de ETA, de Tamil Tigers in Sri Lanka en de Taliban in Afghanistan. Groepen gaan veelal ten onder aan amateurisme, slecht leiderschap of het ontbreken van aansprekende doelstellingen. Ook generatiewisselingen kunnen tot het einde van de groep leiden. Door de loop van de jaren verandert de sociale en (inter)nationale context: wat ooit waard was om voor te strijden hoeft nu geen punt meer te zijn. Jongeren zien de doelstellingen als iets van een voorbije tijd en ouderen zijn het vechten zat. Er is opmerkelijk weinig wetenschappelijk onderzoek verricht naar hoe terroristische organisaties aan hun eind komen. Audrey Kurth Cronin geeft verschillende redenen waarom een terroristische organisatie ten onder kan gaan⁹³:

91. D. Fromkin, "The Strategy of Terrorism," *Foreign Affairs*, vol. 53, no. 4 (juli 1974), pp. 683-698.

92. David C. Rapoport, "Terrorism", in Mary Hawkesworth en Maurice Kogan (reds.), *Routledge Encyclopedia of Government and Politics*, vol. 2 (Londen: Routledge, 1992), p. 1067.

93. A. Kurth Cronin, "How Al Qaeda Ends", p. 7-48.

- Gevangenneming of dood van de leider
- Onvermogen om de organisatie aan de volgende generatie door te geven
- Transitie naar een legitiem politiek proces
- Ondermijnen van de publieke steun
- Onderdrukking
- Transitie van terrorisme naar andere vormen van geweld.

Echter, wanneer binnen het eerste jaar geen succes wordt behaald moet er derhalve vanuit worden gegaan dat er een langdurig commitment is ten aanzien van de operatie. Vooral voor westerse regeringen die altijd rekening moeten houden met de volgende verkiezingen en te maken hebben met een electoraat dat korte termijn resultaten eist is het moeilijk om operaties op de langere termijn vol te houden. Een goed voorbeeld is de COIN-operatie van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan, die een duidelijk einde in de tijd kent.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Vertaald naar een CTD moet rekening worden gehouden met de lange adem, ook al sterven terroristische organisaties over het algemeen jong. Waarom dan die lange termijn commitment? Rekening moet worden gehouden met het feit dat actie een reactie uitlokt en aan de terroristische organisaties een eigen dynamiek kan geven. Een CTD dient de notie te bevatten dat snelle successen mogelijk niet behaald kunnen worden.

Grondbeginsel 14: Leren en Aanpassen

In zekere zin is een COIN-operatie een *learning contest* waarbij de partijen flexibel trachten in te spelen op de ontstane situatie. Actie leidt tot reactie. Niet alleen lokt geweld geweld uit. Maar ook zullen de modus operandi worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden. *Insurgents* zullen voortdurend schakelen tussen politieke en militaire actie en zullen via hun netwerken voortdurend informatie uitwisselen over de tegenstander. In Afghanistan blijkt dat er directe contacten bestaan tussen de Taliban en geestverwanten uit Irak en dat modus operandi, zoals specifieke technieken rond IED's die in Irak zijn ontwikkeld met vertraging in Afghanistan worden toegepast.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Een CTD moet pleiten voor maximale flexibiliteit en wijzigingen in het beleid om in te kunnen spelen op de veranderingen in de aanpak van extremisten en terroristen. Overigens blijkt uit eigen onderzoek dat niet alle extremisten even creatief zijn. Kopieergedrag is gebruikelijk. Opmerkelijk is dat in Europa voorlopig uitsluitend aanslagen op treinen en metro's zijn gelukt. Dit kan duiden

op kopieergedrag. Een andere verklaring is dat extremisten mogelijk dromen van spectaculaire aanslagen, maar uiteindelijk de slaagkans boven het maximaliseren van het effect stellen. Aanslagen op treinen en metro's zijn eenvoudig uitvoerbaar en hebben een groot ontwrichtend effect. Er is dus eenvoudig een gunstige balans tussen slaagkans en effect te bereiken.

Grondbeginsel 15: Verwachtingenmanagement

De discussie over de Nederlandse betrokkenheid bij de COIN-operaties in Afghanistan toont dat het verwachtingmanagement faalt. Door in het publieke debat de nadruk op wederopbouw en niet op COIN te leggen werd bij het publiek de verwachting gewekt dat de wederopbouw van Uruzgan niet alleen doenbaar maar ook het hoofddoel was, terwijl in de oorspronkelijke Artikel 100 brief erkend werd dat offensieve operaties mogelijk nodig zouden zijn en wederopbouw uiterst moeilijk zou zijn. Op 22 december 2005 schrijven de toenmalige ministers Bot en Kamp aan de Kamer dat het doel van de ISAF-operatie is “de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en de stabiliteit in het eigen land te garanderen”.⁹⁴ De uitbreiding van de stabilisatiemacht naar de zuidelijke provincies maakt deel uit van het streven “om op termijn de NAVO in heel Afghanistan op te laten treden en zo de wederopbouw van het land mogelijk te maken”. Daarvoor is het “van cruciaal belang dat de militairen zich niet beperken tot het enkel bevorderen van veiligheid en stabiliteit. Ze zullen zich ook bezighouden met het scheppen van de voorwaarden voor bestuurlijke en economische wederopbouw”. Uit deze formulering blijkt dat het bevorderen van veiligheid en stabiliteit de eerste prioriteit is en wederopbouwprojecten uiteindelijk ondersteunend zijn aan de doelstelling om de Afghaanse overheid de veiligheid in het land te kunnen laten garanderen. Door wederopbouw kan de steun van de bevolking worden verworven, waardoor steun voor Taliban, kern Al Qa'ida en aan kern Al Qa'ida gelieerde organisaties afneemt. Deze context ontbrak in het publieke debat, waardoor de discussie zich eenzijdig op de vordering van de wederopbouw richtte. COIN-doctrines waarschuwen tegen overdreven verwachtingen. De Amerikaanse FM 3-24 stelt dat bij niet waargemaakte verwachtingen de steun onder de bevolking in het operatiegebied, alsmede de steun thuis kan verdampen.⁹⁵

94. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie, *Brief aan de kamer, onderwerp: Nederlandse bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan*, 22 december 2005, p. 2. Geraadpleegd via: [http://www.mindef.nl/binaries/Nederlandse%20bijdrage%20aan%20ISAF%20in%20Zuid-Afghanistan%20\(103%20kB\).tcm15-57722.pdf](http://www.mindef.nl/binaries/Nederlandse%20bijdrage%20aan%20ISAF%20in%20Zuid-Afghanistan%20(103%20kB).tcm15-57722.pdf)

95. *Counterinsurgency Field Manual 3-24* (2006), par. 1-138.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Succes is moeilijk meetbaar bij COIN-operaties en contraterrorisme. Politici en publiek verwachten toetsbare successen en meetbare verbetering van de veiligheid of afname van de strijd. Even als in COIN -doctrines moet een CTD vaststellen dat succes niet goed meetbaar is, dat de lange adem nodig is en dat het hanteerbaar maken van de situatie al een succes kan zijn. Vertaald naar een nationale CTD betekent dit dat moet worden gecommuniceerd dat contraterrorisme campagnes politiek van aard zijn en dat de sleutel tot succes schuilt in het winnen van de het vertrouwen van dat deel van de bevolking dat terroristen steunt.

Grondbeginsel 16: *Empowerment*

Het uitvoeringsniveau dient op de hoogte te zijn van de politieke doelstellingen, maar moet voldoende vrijheid van handelen te hebben om op de lokale situatie in te spelen. Dit vereist wederzijds begrip en vertrouwen tussen de autoriteiten op strategisch niveau en de uitvoerders op tactisch niveau. Micromanagement door de top blijkt in de praktijk de effectiviteit van de missie te ondermijnen. De Verenigde Staten hebben harde lessen in Irak en Afghanistan geleerd en zijn in 2007 hun laagste officieren gaan *empoweren* door hun fondsen te geven voor *quick impact* projecten die zij naar eigen inzicht kunnen besteden met als doel lokaal *hearts and minds* te winnen.

Toepasbaarheid voor een nationale CTD. Vertaald naar een CTD betekent dit dat ernaar moet worden gestreefd dat politie en opbouwwerkers doordrongen zijn van hun taak en missie en dat zij in de uitvoering van hun taak zo veel mogelijk vrijheid van handelen houden.

Strategieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben snel ingezien dat een contraterrorisme strategie noodzakelijk is.⁹⁶ Veel van de hierboven genoemde grondbeginselen zijn impliciet of expliciet in de strategieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk terug te vinden. Dit maakt deze documenten echter geen doctrine in de zin van de eerder gegeven definitie. Daarom vragen Britse deskundigen om afstemming van de laatste Army Field Manual *Counterinsurgency Operations* met de nationale contraterrorisme doctrine *CONTEST*. Een doctrine vertaalt strategische noties in operationeel handelen en vormt daarmee de schakel tussen het hoogste strategische niveau en het uitvoeringsniveau. De contraterrorisme strategieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk richten zich echter

96.

HM Government, *Countering International Terrorism*: en De Villepin, *Prevailing Against Terrorism*.

op het strategische (beleids) niveau en bevatten nauwelijks operationele aanwijzingen. Dit verklaart waarom grondbeginsel 15 (*empowerment* van de uitvoerders) niet in de documenten aan de orde komt.

Tot nu toe lukt dat niet omdat de Britse ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken *insurgency* en terrorisme als twee gescheiden vraagstukken beschouwen.⁹⁷ De achterliggende gedachte van het pleidooi van deskundigen is dat de strategie doelstellingen en beleid bevat, maar geen aanwijzingen over hoe die doelstellingen het beste kunnen worden bereikt.

Van belang is dat deze documenten de politieke cultuur van beide landen goed uitdrukken. Zij verschillen daardoor in aanpak en zijn niet zonder meer toepasbaar op de Nederlandse situatie. Het Verenigd Koninkrijk, een parlementaire democratie met belangrijke gedecentraliseerde bevoegdheden naar Schotland en Noord-Ierland en met voordurende ervaring met COIN-operaties benadert het terrorisme conceptueel. Het document begint met een analyse van de dreiging en een conceptuele benadering van de uitdaging. De kern van de strategie vormen de '4Ps': *prevention* (vermindering van het risico van een aanslag), *pursue* (aanpakken van extremisten en hun netwerken en tegengaan van radicalisering), *protection* (van personen, vitale infrastructuur etc.) en *preparation* (investeren om de kwetsbaarheid te verminderen). Vervolgens wordt in technische en organisatorische zin uiteengezet op welke wijze invulling aan de 4Ps moet worden gegeven. Daarbij wordt teruggesproken op noties die ook in de Britse COIN-doctrines te vinden zijn, waarbij wordt uitgegaan van het politieke primaat. De strijd is gericht op het vermijden van verdere radicalisering door het aangaan van een *battle of ideas* en het isoleren van extremisten binnen de maatschappij. De Britse aanpak heeft alle kenmerken van de indirecte benadering.

Het Franse contraterroreisme beleid was tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw gebaseerd op de 'vrijplaatsgedachte'. Door terroristen die Frankrijk als thuisbasis hadden, ongemoeid te laten en door zich niet of nauwelijks te bemoeien met conflicten elders die een gevaar voor Frankrijk zouden kunnen opleveren, hoopten de autoriteiten gevrijwaard blijven van aanslagen. Na de aanslagen van 1986 door Algerijnse extremisten bleek deze strategie niet langer houdbaar. Het gevolg was een beleidsomslag waarbij repressie de kern werd en werd geïnvesteerd in contraterroreisme capaciteiten, met inbegrip van de politie. Uiteindelijk werd het beleid ook op preventie gebaseerd.⁹⁸ De

97. D.F. Hazel, "British Counter-insurgency Doctrine and its Development since 2001," in *Militaire Spectator*, vol. 117, no. 3 (2008), p. 164.

98. J. Shapiro en B. Suzan, "The French Experience of Counter Terrorism", *Survival*, vol. 45, no.1 (voorjaar 2003), pp. 67-98.

huidige Franse strategie begint met een lange historische uitweiding over de aard van het terrorisme. De strategie zelf is gebaseerd op ‘surveillance, detection, neutralization’. De uitwerking van deze noties is minder conceptueel dan de Britse strategie, maar meer juridisch en repressief, daarnaast is zij ook technisch en centralistisch van aard. De Franse strategie is het verlengde van VIGIPRATE, een overkoepelend plan voor de afschrikking en bestrijding van terrorisme.⁹⁹ Dit plan, waarvan in 1981 de eerste versie werd gepresenteerd, is uitgewerkt in deelplannen, gericht op een specifieke dreiging. Noties als het ondermijnen van extremistische boodschappen door politieke strijd en het isoleren van extremisten binnen hun groep komen ook in de Franse strategie aan bod, maar in tegenstelling tot het Britse document pas aan het einde. Beide strategieën gebruiken elementen die ook in COIN-doctrines voorkomen. Dit duidt erop dat er een aanzienlijke overlap is tussen nationale contraterrorisme strategieën en militaire COIN-doctrines. De Franse strategie reflecteert de Franse politieke cultuur die meer centralistisch, directief en repressief is dan de Britse en meer neigt naar een directe aanpak. De wijze waarop de Franse overheid in 2005 de opstanden in buitenwijken van Franse steden neersloeg onderstreept dit.

Gezien de Nederlandse cultuur zal een contraterrorisme strategie meer neigen naar de Britse variant, waarbij de ‘4Ps’ benadering een goed uitgangspunt is voor de conceptuele uitwerking.

Hieronder volgen citaten uit de Franse en Britse documenten die betrekking hebben op de zestien hierboven beschreven grondbeginselen.

Grondbeginsel 1: Dreigingsanalyse	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
“We must first better understand the workings of terrorist groups. (...) Only a thorough knowledge of the networks, the facilitators, and the tools of these groups will allow us to protect our fellow-citizens.” (p. 7-8)	“The Government keeps under review the range of potential terrorist threats that may arise in the United Kingdom and to our citizens and interests overseas.” (p. 6)
Grondbeginsel 2: Primaat van de Politiek	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
“Our goal must be to prevent risks and threats through surveillance, detection and neutralization of potential terrorists, to reduce our vulnerabilities, to reinforce our capacities for management of a terrorist crisis and to strengthen our capacity for rebuilding and punishment.” (p. 43)	“Since early 2003, the United Kingdom has been implementing a long-term strategy for countering international terrorism and the extremism that lies behind it. The aim is to reduce the risk from international terrorism, so that people can go about their daily lives freely and with confidence.” (p. 9)

Grondbeginsel 3: Geïntegreerde Aanpak**Frankrijk**

“Every day, this prevention mission mobilises our intelligence agencies and our internal security forces responsible for monitoring the people and goods that enter, exit and cross our territory; our counter-terrorist magistrates; our armed forces; and our diplomatic service.” (p. 45)

Verenigd Koninkrijk

“Developing and delivering this counter-terrorism strategy involves all parts of Government acting together in a joined-up approach to dealing with this complex and wide-ranging threat.” (p. 3)

Grondbeginsel 4: Unity of Effort**Frankrijk**

“The Prime Minister brings together the ministers involved with counter-terrorism to coordinate their actions and establish their orientation.”(p. 49)

Verenigd Koninkrijk

“Counter-terrorism strategy and planning is overseen by a Cabinet Committee, DOP(IT), chaired by the Prime Minister, with the Home Secretary as Deputy Chair.” (p. 28)

Grondbeginsel 5: Legitimiteit**Frankrijk**

“The challenge is to ensure the effectiveness of counter-terrorism methods while complying with the rule of law.” (p. 123)

Verenigd Koninkrijk

“The Government believes that respect for international law and human rights standards must be an integral part of its efforts to counter terrorism.” (p. 9)

Grondbeginsel 6: Inlichtingen**Frankrijk**

“The effectiveness of our security and intelligence agencies, police and gendarmerie stems from their capacity for anticipating violent action and analyzing the full range of mechanisms that contribute to the development of terrorism to better counter it.” (p. 46)

Verenigd Koninkrijk

“All disruption operations depend upon the collection and exploitation of information and intelligence that helps identify terrorist networks, including their membership, intentions and means of operation.” (p. 16)

Grondbeginsel 7: Steun van de Bevolking**Frankrijk**

“In the long run, the only real way to stop the spread of terrorism is with the support and solidarity of our citizens.” (p. 113)

Verenigd Koninkrijk

“Public awareness of the threat, understanding of the measures needed to combat it, and active support and cooperation with the police are critical to the success of the strategy.” (p. 3)

Grondbeginsel 8: Bescherming van de Bevolking**Frankrijk**

“In the fight against terrorism, our democratic principles are our best weapon. Our strength lies in our tolerance, our respect for civil liberties, and our respect for the identities that our country has always defended.” (p. 6)

Verenigd Koninkrijk

“Similarly, the drive for equality, social inclusion, community cohesion and active citizenship in Britain strengthens society and its resistance to terrorism here in the UK.” (p. 9)

Grondbeginsel 9: Informatie	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>“The second approach [<i>van publieksvoorlichting over CT, RdW</i>] seeks to build a wide consensus, integrating first and foremost the fraction of the population the terrorists claim to speak for and that they try to detach from the national community.” (p. 115)</p>	<p>“The third area of action to counter radicalization is therefore a battle of ideas, challenging the ideological motivations that extremists believe justify the use of violence. In particular, we are working with communities to help them discourage susceptible individuals from turning towards extremist activity.” (p. 13)</p>
Grondbeginsel 10: Belemmeren	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>“To be effective, a judicial system for counter-terrorism must combine a preventive element, whose objective is to prevent terrorists from acting, and a repressive element, to punish those who commit attacks as well as their organizers and accomplices.” (p. 53)</p>	<p>“Covert operational counter-terrorist activity in the United Kingdom is conducted by the Security Service in close collaboration with police forces across the country.” (p. 17)</p>
Grondbeginsel 11: Minimaal Gebruik van Geweld	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>“If we were at war, permanent recourse to emergency legislation would be justified. And if the war took place in part on our soil, those living there would have to accept the curbing of their most essential daily liberties. France has decided to remain within a peacetime logic.” (p. 114)</p>	<p>“Successful prosecution in the courts, based on gathering the necessary evidence and apprehending those involved in planning acts of terrorism before they can carry out their intentions, is of course our preferred way of disrupting terrorist activity.” (p. 18)</p>
Grondbeginsel 12: Proportionaliteit en Selectiviteit	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>Geen</p>	<p>Geen</p>
Grondbeginsel 13: Langdurig Commitment	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>“Anchored in a still young generation, the global terrorist threat will likely prove long lasting.” (p.11)</p>	<p>“The Government assesses that the current threat in the UK from Islamist terrorism is serious and sustained. (...) Overall, we judge that the scale of the threat is potentially still increasing and is not likely to diminish significantly for some years.” (p. 8)</p>
Grondbeginsel 14: Leren en Aanpassen	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
<p>“The terrorism prevention system in place in our country is sound and has proven its effectiveness. But the evolution of the terrorist threat, characterized by the development of global terrorism, makes it necessary for us to continue to adapt our system.” (p. 45)</p>	<p>“Our strategy for dealing with terrorism has evolved over many years in the light of experience. (...) The range of policies, plans, and programs describes below will continue to be developed as necessary in the future.” (p. 5)</p>

Grondbeginsel 15: Verwachtingenmanagement	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
“The government must inform citizens about the risks involved and the methods being used. The fight against terrorism also depends on rigorous public communication.” (p. 114)	“We are clear that, in the future, the Government should say more publicly about its general analysis of the terrorist threat and broad approach to protective security.” (p. 22)
Grondbeginsel 16: Empowerment	
Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
Geen	Geen

Nederlandse contraterrore doctrine

Zoals in de probleemstelling van dit onderzoek staat omschreven en is vastgesteld in de toesting van de kerndocumenten in de Annex, ontbreekt het de Nederlandse overheid aan een overkoepelend document waarin de verschillende elementen van het contraterrore beleid in logisch onderling verband tot elkaar zijn geplaatst. Een dergelijke doctrine is noodzakelijk als leidraad voor het plannen, voorbereiden, uitvoeren en afronden van (delen van) het contraterrore beleid. Het scheidt daarbij tevens duidelijkheid voor de verschillende instanties die met terrorismebestrijding te maken hebben. Zoals William Mitchell van de Deense militaire academie beargumenteert:

“

*A doctrine provides a common frame of reference for standardizing operations, and establishing common ways of accomplishing tasks – and acts as the organization’s guide to go from political/normative declarations to physical actions.*¹⁰⁰

”

Gebrek aan een doctrine betekent ook dat het succes of falen van de strategie niet of nauwelijks getoetst kan worden.

Het dichtst bij een bestaande Nederlandse contraterrore doctrine staat de zogeheten ‘Brede Benadering.’ Deze aanpak – gehanteerd door de NCTb en AIVD - berust op de veronderstelling dat “gebrekkige integratie, radicalisme en rekrutering” onderdeel van het probleem zijn,¹⁰¹ en dat het “isoleren, indammen en keren van radicalisering”¹⁰²

100. William Mitchell, *Comprehensive Approach Capacity Building: Implementing the Effects Based Approach to Military Operations*, (Copenhagen: Royal Danish Defense College, november 2008), p.11.

101. AIVD, *Van Dawa tot Jihad*, (Den Haag: 2004), p. 6.

102. NCTB, *ZesdeVoortgangsrapportage Terrorismebestrijding*, 5485879/07/NCTb, 4 juni 2007, p.8.

en het “tegingaan van polarisatie”¹⁰³ onderdeel van terrorismebestrijding dienen te zijn. Dit heeft consequenties voor de verschillende actoren die bij terrorismebestrijding betrokken zijn. De AIVD stelt in haar jaarverslag 2004 dat “het tegengaan van radicalisering een brede benadering [vergt], waarbij maatschappelijke organisaties, de centrale en lokale overheid en de moslingemeenschap zelf een belangrijke rol spelen.”¹⁰⁴

De AIVD geeft de volgende omschrijving van de ‘brede benadering.’

“

*Benadering van het fenomeen terrorisme en radicalisering in brede zin waarbij de aandacht niet uitsluitend gericht is op het onderkennen van terroristen, het zicht krijgen op hun handelen en het voorkomen van aanslagen, maar ook op anti-integratieve en radicaliserende krachten, dat wil zeggen: personen, organisaties en ontwikkelingen die radicalisering in brede zin bewerkstelligen. Het betreft hierbij zowel radicalisering in de richting van (terroristisch) geweld als radicalisering met andere ontwrichtende effecten voor de samenleving en de democratische rechtsorde (zoals het ontstaan van parallelle samenlevingsstructuren, vormen van eigenrichting, interetnische spanningen, ernstige maatschappelijke onrust en polarisatie). De beleidsmatige vertaling van deze brede benadering houdt in dat de organisaties, personen en ontwikkelingen die radicalisering teweegbrengen met een breed scala van middelen door een breed scala van actoren dienen te worden aangepakt. Daarbij kan het gaan om het zoeken van de dialoog via de toepassing van bestuurlijke en juridische dwangmiddelen tot en met repressie.*¹⁰⁵

”

Voor de laatste twee zinnen van deze omschrijving vertonen intellectuele overeenkomsten met bovengenoemde grondbeginselen van COIN, maar zijn niet meer dan een aanzet voor doctrinevorming.

Een coherent document ontbreekt waarin de verscheidene elementen en oplossingsrichtingen van de ‘brede benadering’ in relatie tot elkaar geformuleerd staan. Verschillende elementen zijn te destilleren uit NCTB voortgangsrapportages en AIVD-rapporten van de afgelopen jaren. Specifiek gaat het hierbij om het AIVD-rapport *Van Dawa tot*

103. NCTB, Zevende Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding, 5516003/07/NCTb, 26 november 2007, p.11.

104. AIVD, *Jaarverslag 2004*, (Den Haag: 2005) p.12.

105. AIVD, *Jaarverslag 2006*, (Den Haag: 2007) p.11.

Jihad maar ook de notitie van de Minister van Justitie *Terrorisme en de bescherming van de samenleving*.¹⁰⁶ De uitwerking van de tegenstrategieën zoals gepresenteerd in *Van Dawa tot Jihad* biedt goede aanknopingspunten voor verwerking in een CTD.

In het bijzonder is een belangrijk element van de ‘brede benadering’ het versterken van het weerstandsvermogen van de Nederlandse bevolking. De AIVD stelt dat preventief beleid het weerstandsvermogen tegen radicalisering moet verhogen. Het richt zich op de moslimgemeenschappen, de samenleving als geheel en de diverse geledingen van de landelijke en lokale overheid.¹⁰⁷ De dienst voegt daaraan toe dat zowel te relativerende als te absolute beelden over de dreiging van het moslimradicalisme de ontwikkeling van een adequaat weerstandsvermogen van moslimgemeenschappen, de samenleving als geheel en de overheid vaak in de weg staan.

Dit vereist volgens de AIVD streven naar bevordering van een alternatief geluid vanuit de gematigde gemeenschap. De nadruk ligt nadrukkelijk op het isoleren van de radicale elementen binnen de groep door samenwerking met gematigde krachten maar ook op voorkomen van nieuwe radicalisering door onderwijs, emancipatie, identiteitsvorming, concurrerend aanbod leveren en positieve rolmodellen. De media kunnen volgens de AIVD een rol hebben in het vergroten van het weerstandsvermogen.

In 2004 werd voor het laatst door de AIVD geconstateerd dat het weerstandsvermogen toenam. Het *Jaarverslag 2004* stelt:



De AIVD heeft kunnen waarnemen dat groepen radicale moslimjongeren zich veelal vormen op plekken waar zij tijdens hun dagelijks leven samenkomen. Radicaal-islamitische uitingen en gedragingen komen derhalve vooral voor binnen maatschappelijke terreinen zoals internet, onderwijs en islamitische instituten als gebedshuizen en verenigingen. Gebleken is dat binnen deze maatschappelijke terreinen sprake is van een licht toenemend weerstandsvermogen. Zo heeft de AIVD kunnen vaststellen dat binnen moskeeën, scholen en op webpagina's pogingen ondernomen worden om extremisme te weren. Gevolg van dit toegenomen weerstandsvermogen is dat extremisten hun radicale activiteiten elders ontplooien. Dit heeft als positief effect

106. AIVD, *Van Dawa tot Jihad*, (2004); Ministerie van Justitie, *Terrorisme en de Bescherming van de Samenleving*, 24 juni 2003.

107. AIVD, *De gewelddadige jihad in Nederland*, (Den Haag: 2006) p. 77.

*dat moslims minder worden geconfronteerd en geassocieerd met radicaal gedachtegoed. Tezelfdertijd betekent dit ook dat radicalisering zich in toenemende mate afspeelt tijdens kleinschaliger samenkomsten waar de samenleving minder zicht en dus invloed op heeft.*¹⁰⁸

In de rapportages over 2005 en 2007 wordt geen melding meer gemaakt over de verhoging van het weerstandsvermogen. Wel wordt in het jaarverslag van 2006 gesteld:

*Binnen een groot deel van de moskeeën in Nederland bestaat veel weerstand tegen (het propageren van) religieus geweld. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat de invloed van een orthodoxe vorm van islam binnen veel moskeeën groeiende is. Moslimjongeren winnen aan invloed binnen de moskeeën en lijken de voorkeur te geven aan een (ultra)orthodoxe interpretatie van de islam boven de meer traditionele en culturele geloofsbeleving van de eerste generatie moslimmigranten.*¹⁰⁹

Recente NCTB rapportages lijken een ander beeld te tonen en laten zich positiever uit over het weerstandsvermogen. Zo stelt Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland-14 van september 2008 dat gematigde moskeeën “steeds meer terrein” terugwinnen van salafistische moskees. Ook wordt gezegd dat:

*de weerbaarheid tegen radicalisering onder Nederlandse moslims is toegenomen. Ook onder Nederlandse politieke salafisten lijkt er meer weerstand te komen tegen al te radicale standpunten omdat deze negatieve publiciteit opleveren, wat de salafistische zaak niet ten goede komt.*¹¹⁰

Daarnaast schrijft de NCTB in haar achtste voortgangsrapportage dat “delen binnen de Marokkaanse gemeenschap voor het eerst duidelijk publiekelijk stelling hebben genomen tegen de polariserende en anti-integratieve boodschap van salafisten.”¹¹¹ Het weerstandsvermogen lijkt daarmee te zijn toegenomen. Verder onderzoek zal nodig zijn

108. AIVD, *Jaarverslag 2004*, (Den Haag: 2005), p.37.

109. AIVD, *Jaarverslag 2006*, (Den Haag: 2007), p. 48.

110. NCTB, *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 14*, 5562588/ 08/ NCTb, 9 september 2008, p.4.

111. NCTB, *Achtste Voortgangsrapportage Terrorisbestrijding*, 5543041/08, 9 juni 2008, p.5-6.

om vast te stellen in hoeverre weerstand toeneemt of afneemt en in hoeverre dat door het contraterrorisme beleid komt.

Voor het identificeren van bestaande en nieuwe elementen van een contraterrorisme strategie dienen alle elementen van het overheidsbeleid meegenomen te worden. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen welke elementen van het overheidsbeleid dat zijn en zullen samengebracht moeten worden in een overkoepelend doctrinair document. Daarnaast wordt gewezen op de voortdurende wenselijkheid van “benchmarking en deelname aan wederzijdse landenexamining...om de effectiviteit van het beleid inzake de bestrijding van terrorisme te kunnen toetsen.”¹¹²

112. Ministerie van Justitie, *Terrorisme en de bescherming van de samenleving*, 24 juni 2003, p.2.

Conclusie

Deze verkennende studie stelt dat terrorisme een tactiek is die zowel door *insurgent groups* alsook door terroristische organisaties toegepast wordt. Eveneens vertonen beide organisaties conceptueel grote overeenkomsten. Het uitlokken van een volksopstand dan wel het ondermijnen van het bevoegde gezag kan in beide gevallen de doelstelling zijn. Dit is een belangrijke reden waarom COIN-doctrines interessante aanknopingspunten bieden voor de ontwikkeling van een nationale contraterrorisme doctrine. Gezien de lange evenals recente ervaring die krijgsmachten hebben met counterinsurgency is het voor de ontwikkeling van een nationale contraterrorisme doctrine wenselijk om te putten uit deze kennis.

Militaire COIN-doctrines vertalen politiek-strategische doelstellingen in operationeel handelen. Doctrines zijn gecodificeerde ervaring. Daarom zijn doctrines niet statisch, maar evolueren ze door de tijd. Echter, de doctrinaire grondbeginselen voor COIN zijn al decennia opmerkelijk consistent en reflecteren een indirecte benadering. Dit houdt in dat de strijd tegen *insurgents* in wezen politiek van aard is en dat de toepassing van geweld dit politieke proces niet mag schaden. Het is een strijd om de *hearts and minds* van de bevolking. Dit geldt zowel voor de *insurgent groups* als voor degenen die hen bevechten.

De strijd tegen het internationale terrorisme is gebaat bij de toepassing van grondbeginselen van COIN-operaties als het winnen van de steun van de bevolking; grote terughoudendheid met de toepassing van geweld; het scheiden van de extremisten van hun basis; de noodzaak tot lokale oplossingen en de erkenning dat dit alles slechts mogelijk is als het conflict in politieke en niet alleen in militaire termen wordt beschouwd. Deze elementen komen ook voor in contraterrorisme strategieën van Frankrijk en het

Verenigd Koninkrijk. Verder onderzoek is echter wenselijk hoe deze elementen specifiek toe te passen op de Nederlandse situatie.

Uit de toetsing van de kerndocumenten van het Nederlands contraterrorisme beleid, uitgewerkt in de Annex, blijkt dat er geen nationale contraterrorisme doctrine bestaat. Het Nederlands contraterrorisme beleid is gestoeld op een rijke verzameling beleidsdocumenten. Deze bieden goede aanknopingspunten voor de ontwikkeling van een dergelijke doctrine. Op grond van de voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken die ook relevant kunnen zijn voor een toekomstige contraterrorisme doctrine:

1. COIN doctrines geven inzicht in de grondbeginselen van het optreden tegen *insurgent groups*. Grondbeginselen zijn essentieel om structuur te geven aan het optreden tegen deze groepen en bepalen in hoge mate het succes van de operatie. Deze grondbeginselen vormen tevens waardevolle uitgangspunten voor de ontwikkeling van een nationale contraterrorisme doctrine. Een doctrine beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en het toekomstige contraterrorisme optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden en de methoden om dat optreden met succes af te ronden. Het formuleren van een gezaghebbend document waarin deze kennis en inzichten gebundeld zijn en toegankelijk zijn gemaakt zal naar verwachting tot een versteviging en verduidelijking van het contraterrorisme beleid leiden. Het kader van de 'brede benadering' is geschikt om gebruikt te worden als aanzet voor de contraterrorisme doctrine.
2. De ontwikkeling van *counterinsurgency* doctrines reflecteert de politieke en strategische cultuur van het desbetreffende land.
3. Onderzoek neemt een centrale plaats in bij het vormgeven van *counterinsurgency* doctrines. Een aandachtspunt is het vergaren van inzicht naar hoe *insurgencies* en terroristische groeperingen eindigen.
4. Het onderkennen van *suspicious signs* om te bepalen in welke fase van opwerking een *insurgent group* zich bevindt om zo nodig proactief te kunnen handelen is van belang.
5. Een set voortgangsindicatoren om het succes van beleidsinitiatieven ten opzichte van de geformuleerde doctrine binnen de onderkende fasen te kunnen meten is wenselijk.
6. Verschillende overheidsinstanties spelen een rol bij de indirecte benadering tegen *insurgent groups*, zoals bij het winnen van het vertrouwen van de bevolking. Het is wenselijk om deze activiteiten te inventariseren en zo mogelijk te verbinden aan de te hanteren doctrine.

7. Een centraal onderdeel van een doctrine is een communicatieplan waarmee de grondbeginselen en de noodzaak van een indirecte aanpak, en de gevaren van een directe benadering publiekelijk kunnen worden bediscussieerd.
8. Verwachtingenmanagement over het beleid richting de lokale bevolking is van belang bij politieke besluitvorming en moet op goede, realistische uitgangspunten gebaseerd zijn.
9. Het ontwikkelen en uitdragen van een *counter narrative* is van belang voor de *counterinsurgency*. Dit maakt het nodig vast te stellen welke elementen een *counter narrative* moet bevatten en hoe die uitgedragen kan worden.
10. Het is van belang om op lokaal niveau de steun van de bevolking te krijgen voor het COIN- beleid. Dit behelst de noodzaak om het lokale uitvoeringsniveau van het beleid te versterken.

Sleuteldocumenten

Verenigde Staten van Amerika

US Army / Marine Corps, *Counterinsurgency doctrine* - FM3-24/ MCWP 3-33.5
(december 2006) <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>

US National Security Strategy (2006) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

US National Strategy for Combating Terrorism (2006) <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>

National Military Strategic Plan for the War on Terrorism (2006) <http://www.defenselink.mil/qdr/docs/2005-01-25-Strategic-Plan.pdf>

National Strategy for Victory in Iraq (2005) http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq_national_strategy_20051130.pdf

Verenigd Koninkrijk

The British Defense Doctrine (oktober 2001), http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/7E9DB317-801D-4F4F-B898-752588BC5CAA/0/20071218_jwp0_01_U_DCDCIMAPPS.pdf

National Security Strategy of the United Kingdom (2008) (http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf)

UK Counter-terrorism Strategy "Countering International Terrorism" (2006)

<http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/Contest-Strategy?view=Binary>

UK Army Field Manual, Volume 1, *Combined Arms Operations*, Part 10, *Counter Insurgency Operations (Strategic and Operational Guidelines)*. Revised and Updated Version (2007)

Rear Admiral Chris Parry, *Countering Irregular Activity within a Comprehensive Approach*, Joint Doctrine Note 2/07 (maart 2007)

Frankrijk

Commission du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale (2008)

French Counter Terrorism Strategy *Prevailing against terrorism* (2006)

http://www.ambafrance-dk.org/IMG/pdf/livre_blanc_english.pdf

Nederland

Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine* (2005) http://www.mindef.nl/binaries/defensie_doctrine_nl_tcm15-47565.pdf

Strategie Nationale Veiligheid (2007) www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/87407/microsoftword-strategienv_definitief_.pdf

Bevelhebber der Landstrijdkrachten, *Landmacht Gevechtsoperaties LDP II deel C: Gevechtsoperaties tegen een Irregulier Optredende Tegenstander* (Den Haag: Koninklijke Landmacht)

Annex A

Toetsing Grondbeginselen van COIN-doctrines op bestaand Contraterrorisme Beleid

Inleiding

Als afsluitend onderdeel van de studie naar de toepasbaarheid van concepten uit counterinsurgency doctrines voor nationale terrorismebestrijding is een toetsing verricht aan de hand van dertig kerndocumenten van het contraterrorisme beleid. Deze toetsing heeft tot doel om te bezien in hoeverre grondbeginselen van counterinsurgency doctrines terugkomen in reeds bestaand beleid. Hierbij wordt echter geen uitspraak gedaan over de kwalitatieve waarde van het bestaand beleid.

Werkwijze

De selectie van dertig documenten is vastgesteld in overleg met de NCTb en omvat de kern van het strategisch-conceptuele contraterrorisme beleid. De kerndocumenten zijn getoetst op de zestien grondbeginselen van *counterinsurgency* doctrines zoals omschreven in bovenliggend rapport. Er is bezien in hoeverre een grondbeginsel min of meer expliciet terugkomt in een kerndocument. Dat wil zeggen dat het grondbeginsel, of belangrijke elementen ervan, expliciet genoemd dient te zijn met of zonder een uitwijding over de betekenis ervan in het grotere geheel van de contraterrorisme aanpak. De aanwezigheid van de grondbeginselen in de kerndocumenten is aangeduid met een groen vakje in de onderliggende matrix. Daarnaast zijn per grondbeginsel de tekstuele passages die wijzen op de aanwezigheid van een grondbeginsel verzameld in een aparte lijst. Deze is achter de matrix geplaatst. Belangrijk hierbij is dat de grondbeginselen conceptueel van aard zijn en dat de nadruk ligt op die verwijzingen in de kerndocumen-

ten die eveneens conceptueel zijn. Deze bieden daarmee de beste aanknopingspunten voor de totstandkoming van een doctrine.

Een doctrine is een beschrijving van de aard en kenmerken van het huidige en toekomstige contraterrorisme optreden, de wijze van voorbereiding op dat optreden en de methoden om dat optreden met succes af te ronden. Deze worden vastgelegd in een gezaghebbend document waarin de verschillende uitgangspunten van het contraterrorisme beleid in logisch verband tot elkaar zijn geplaatst. De doctrine biedt daarmee een overzichtelijke richtlijn voor de ontwikkeling van toekomstig beleid, schept duidelijkheid naar de betrokken partijen en geeft context en richting aan strategische keuzes. HCSS is van mening dat een dergelijke doctrine wenselijk is.

Uitkomsten

Uit deze toetsing valt het volgende op te maken. Bijna alle grondbeginselen van *counterinsurgency* doctrines die van toepassing zijn op de totstandkoming van een contraterrorisme doctrine komen gezamenlijk terug in de dertig getoetste documenten. Echter, de vastlegging van de uitgangspunten van het Nederlands contraterrorisme beleid kent een hoge mate van versnippering. Het beleid is vastgelegd in een reeks documenten die door verschillende partijen en instanties gepubliceerd worden, bijvoorbeeld de NCTb, AIVD en het Ministerie van Justitie. De documenten zijn tevens verschillend van aard en toon. Belangrijke elementen komen afwisselend terug in kamerbrieven, jaarverslagen, voortgangsrapportages, of andersoortige publicaties van de betrokken instanties. Dit maakt dat de grondbeginselen bijna overal terugkomen maar nergens allemaal, laat staan dat zij in een logisch verband tot elkaar zijn gebracht.

Vanwege deze versnippering en de tijdshorizon van meer dan tien jaar waarop het huidige contraterrorisme beleid is gebaseerd, is bundeling van de belangrijkste elementen in een overkoepelend document wenselijk.

Verschiedende grondbeginselen van *counterinsurgency* doctrines zijn herkenbaar in passages van de kerndocumenten. Grondbeginselen waarvan de kern nadrukkelijk terugkomt in de documenten zijn:

- Dynamiek en Dreigingsanalyse;
- Geïntegreerde Benadering;
- Unity of Effort;
- Inlichtingen;
- Informatie;

- Belemmeren;
- Proportionaliteit en Selectiviteit
- Langdurig Commitment;
- Leren en Aanpassen;

Er is ook een aantal grondbeginselen dat nauwelijks terugkomt in bestaand beleid. Het gaat hierbij om:

- Legitimiteit
- Steun van de Bevolking
- Bescherming van de Bevolking
- Minimaal Gebruik van Geweld
- Verwachtingenmanagement
- Empowerment

Deze grondbeginselen zijn ofwel slechts indirect omschreven danwel volledig afwezig. Dit laatste betreft *Legitimiteit* (grondbeginsel nr. 5). Het is aannemelijk dat dit grondbeginsel niet expliciet genoemd wordt omdat het uitgangspunt dat stelt dat beleid binnen de kaders van de rechtsstaat moet vallen en als legitiem gezien moet worden door de bevolking een basisprincipe is die geen verdere benoeming behoeft.

Dat daarnaast kritieke uitgangspunten van het strategisch beleid zoals “Bescherming van de Bevolking” en “Minimaal Gebruik van Geweld” slechts in beperkte mate terugkomen in bestaande documenten is waarschijnlijk eveneens te wijten aan de mate van vanzelfsprekendheid waarmee naar deze grondbeginselen gekeken wordt. Echter HCSS is van mening dat juist dergelijke ontegenzeggelijke kernwaarden en uitgangspunten van het contraterrorisme beleid expliciete fundamenten moeten zijn van een contraterrorisme doctrine.

In de toegevoegde lijst staan de desbetreffende passages vermeld op basis waarvan deze toetsing verricht is.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat alle grondbeginselen terugkomen in de dertig getoetste documenten. Dit houdt in dat er goede aanknopingspunten zijn voor de formulering van een contraterrorisme doctrine geïnspireerd door de conceptuele grondbeginselen die voortvloeien uit *counterinsurgency* doctrines. Tevens valt echter op dat geen enkel document meer dan de helft van de grondbeginselen identificeert.

Dit bevestigt de mate van versnippering van het bestaand beleid en onderstreept de noodzaak voor een overkoepelend strategisch-conceptueel document voor de nationale terrorismebestrijding.

Matrix Toetsing Grondbeginselen – Beleidsdocumenten

		GRONDBEGINSELEN															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
K E R N D O C U M E N T E N	A.																
	B.																
	C.																
	D.																
	E.																
	F.																
	G.																
	H.																
	I.																
	J.																
	K.																
	L.																
	M.																
	N.																
	O.																
	P.																
	Q.																
	R.																
	S.																
	T.																
U.																	
V.																	
W.																	
X.																	
Y.																	
Z.																	
AA.																	
BB.																	
CC.																	
DD.																	

Legenda Matrix

Kerndocumenten:

- A. Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “De Politiek Islam in Nederland” 1998
- B. Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw” 2001
- C. Kamerbrief 27 925 Nr. 10, “Terroristische aanslagen in de Verenigde Staten” 5 oktober 2001

- D. Kamerstuk 27 925 Nr. 49, "Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten" 18 maart 2002
- E. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), "Rekrutering in Nederland voor de jihad: van incident naar trend" 2002¹¹³
- F. Kamerstuk 28 669 Nr. 43, "Verslag Algemeen Overleg" 30 januari 2003
- G. E.S.M. Akerboom, "*Counter-terrorism in the Netherlands*" in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003
- H. Kamerstuk 27 925 Nr. 94, "Terrorisme en de bescherming van de samenleving" juni 2003¹¹⁴
- I. Kamerstuk 27 925 Nr. 104, "Bestrijding internationaal terrorisme" 20 november 2003
- J. G.W. Visser, "De Strijd tegen het terrorisme" in Nieuwsbrief BZK november 2004
- K. Kamerbrief 29 754 Nr. 1, "Terrorismebestrijding" 10 september 2004
- L. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), "Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde" 2004
- M. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), "2e Voortgangsrapportage" juni 2005
- N. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), "Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: doorlopend" 10 juni 2005
- O. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), "Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten" 10 juni 2005
- P. Kamerstuk 29 754 Nr. 30, "Terrorismebestrijding" 29 september 2005
- Q. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), "3e Voortgangsrapportage" december 2005
- R. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), "4e Voortgangsrapportage" juni 2006
- S. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), "5e Voortgangsrapportage" december 2006
- T. Jaarverslag Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2006
- U. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), "6e Voortgangsrapportage" juni 2007
- V. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), "Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011" augustus 2007

113. Kamerstuk 27 925 Nr. 74, "Bestrijding Internationaal Terrorisme" december 2002, is als begeleidende brief terug te vinden bij dit document.

114. Kamerstuk 27 925 Nr. 94, "Bestrijding Internationaal Terrorisme" juni 2003 is hetzelfde document.

- W. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “Beantwoording Kamervraag (kenmerk 5519417)” 28 november 2007
- X. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radicale dwaal in verandering” 2007
- Y. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “7e Voortgangsrapportage” november 2007
- Z. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Overzicht acties en activiteiten tegengaan polarisatie en radicalisering en bevordering weerbaarheid 2002 – 2007” november 2007
- AA. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “8e Voortgangsrapportage” juni 2008
- BB. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “9e Voortgangsrapportage” december 2008
- CC. Jaarverslag Militaire Inlichting en Veiligheidsdienst 2008
- DD. Jaarverslag Koninklijke Landelijke Politie Diensten 2008

Grondbeginselen:

1. Dynamiek en Dreigingsanalyse
2. Primaat van de Politiek
3. Geïntegreerde Benadering
4. *Unity of Effort*
5. Legitimiteit
6. Inlichtingen
7. Steun van de Bevolking
8. Bescherming van de Bevolking
9. Informatie
10. Belemmeren
11. Minimaal Gebruik van Geweld
12. Proportionaliteit en Selectiviteit
13. Langdurig *Commitment*
14. Leren en Aanpassen
15. Verwachtingenmanagement
16. *Empowerment*

Annex B

Relevante Passages van Kerndocumenten per Grondbeginsel

Grondbeginsel 1: Dynamiek en Dreigingsanalyse

“

In aansluiting hierop zal meer aandacht besteed moeten worden aan het in kaart brengen van de logistieke organisatie van terroristische netwerken en hun financiële handel en wandel. Ook zal bestudeerd moeten worden waarom sommige (potentiële) terroristen uitgerekend Nederland als verblijfplaats kiezen, hoe zij hier zijn gekomen en hoe in de toekomst tijdig onderkend kan worden dat dergelijke personen toelating zoeken in Nederland. Dit laatste is nodig om het de bevoegde instanties mogelijk te maken mensen met een terroristisch verleden te weren.

”

**Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw”
2001: p.35**

“

Inhoudelijk is van belang dat niet alleen intensief inlichtingen worden ingewonnen over concrete targets, dat wil zeggen over intenties en potentie van terroristen en hun supporters, maar dat ook het fenomeen terrorisme, bronnen, voedingsbodems voor(toekomstig) terrorisme, dat mogelijk tot terrorisme leidende radicaliseringstendenzen aan nauwgezet onderzoek worden onderworpen.

”

**Kamerstuk 27 925 Nr. 49, “Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten” 18 maart
2002: p.7**

“

Allereerst is de Nederlandse regering zich ervan bewust dat het fenomeen van rekrutering verband houdt met radicaliseringstendensen binnen de islamitische gemeenschappen. Over de schadelijke effecten ervan is al regelmatig gerapporteerd. De dienst beperkt zich daarbij niet tot het verstrekken van informatie aan justitie over terroristische cellen, rekruteurs en gerekruteerden, maar signaleert ook ontwikkelingen die op langere termijn het integratieproces van etnische minderheden met een moslimachtergrond schade berokkenen en bedreigend kunnen zijn voor de democratische rechtsorde.

”

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Rekrutering in Nederland voor de Jihad: van incident naar trend” 2002: p. 2

“

Major elements of counter-terrorism are the identification and, if necessary, monitoring of radical cells and networks, as well as the prevention of radicalisation and issuing a timely alert against this phenomenon. Intensive co-operation and exchange of information between national and international law enforcement and intelligence and security services are absolutely vital in this respect.

”

E.S.M. Akerboom, “Counter-terrorism in the Netherlands” 2003: p. 1

“

De komende decennia is tevens aandacht nodig voor de oorzaken van het islamistischterrorisme en voor wat de tweedeling in onze samenleving lijkt te veroorzaken [...]

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 [...]

Maatregelen betreffende de aanpak van de voedingsbodem voor terrorisme...Gerichte aandacht is naar de mening van de regering nodig voor oorzaken van terrorisme.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 94, “Terrorisme en de bescherming van de samenleving” juni 2003: p. 1, 2 en 5-6

“

Een effectieve en tijdige bestrijding van terrorisme is niet mogelijk zonder aandacht voor voedingsbodems en drijfveren voor terrorisme. Dit vereist niet alleen kennis van de situatie in bronlanden van het terrorisme, maar ook inzicht in processen dicht bij huis die de opmaat kunnen vormen voor radicalisering en terrorisme. De kennis hierover ontleen terrorismebestrijders uiteraard ook aan literatuur, maar belangrijke inzichten worden tevens ontleend aan de ervaringen en informatie die zij zelf door de jaren heen hebben opgebouwd.

”

Kamerbrief 27 925 Nr. 104, “Bestrijding internationaal terrorisme” 20 november 2003: p. 5

“

Het huidige terrorisme is in zijn vorm een nieuw fenomeen en stelt de samenleving met urgentie voor nieuwe dilemma's... Het vermogen van overheid en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, moet aan die dreiging worden aangepast. Dat is geen eenmalige verandering, maar een voortgaande aanpassing aan voortschrijdend inzicht in de aard en omvang van de dreiging. Het anti-terrorismebeleid is voortdurend in ontwikkeling, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

[...]

Radicalisering vormt in de Nederlandse samenleving een potentiële voedingsbodem voor dergelijke rekrutering. Mede met het oog op het voorkomen van terrorisme zullen de radicaliseringsprocessen in de Nederlandse samenleving dan ook tegengegaan en beperkt moeten worden, met dien verstande dat dit niet uitsluitend of zelfs primair in het teken van het bestrijden van terrorisme geplaatsd dient te worden.

”

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 1 en 4

“

Centraal uitgangspunt van deze nota is dat de radicale islam een pluriform en dynamisch fenomeen is met een diversiteit aan dreigingen.

[...]

Klassieke terrorismebestrijding zonder aandacht voor radicaliseringsprocessen en preventie zal op de lange termijn weinig effect sorteren.

[...]

In het vorige hoofdstuk werden acht typen van dreiging van de radicale islam gepresenteerd. Hierop voortbouwend wordt in het schema op de volgende bladzijden een aantal tegenstrategieën en actoren aangegeven ten aanzien van de vormen van radicale islam die gerelateerd zijn aan de geschetste typen van dreiging. Het schema beoogt structuur aan te reiken met behulp waarvan op een methodische wijze op de onderscheiden dreigingstypen toegesneden contrastrategieën kunnen worden geformuleerd, in combinatie met een duiding van de daarbijbehorende actoren... Tevens geeft het zicht op de samenhang van dreigingstypen, tegenmaatregelen en actoren.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 7, 21 en 51

“

De dreiging voor Nederland is onlosmakelijk verbonden met internationale ontwikkelingen. De laatste maanden is er geen sprake geweest van een verhoogde dreiging van aanslagen in Nederland als gevolg van aanslagen of vrijdelde terroristische acties in omliggende of vergelijkbare landen....De islamistische-terroristische dreiging voor Nederland gaat nog steeds in belangrijke mate uit van islamistische netwerken.

[...]

Thans moet in Nederland rekening worden gehouden met een grensverleggend en veelgeschakeerde doelwitkeuze van islamistische terroristen.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p. 2 en 3

“

Onderzocht wordt of middelen (en instrumenten) om de voorbereiding van terroristische daden te verstoren en tegen te houden, versterking behoeven.

[...]

Onder Nederlands voorzitterschap is binnen de Counter Terrorist Group (CTG) voor het eerst een werkprogramma aangenomen. Het werkprogramma bevat onderwerpen als radicalisering

en rekrutering, NBC terrorisme, financiering van terrorisme en migratie.

[...]

Doel is het verkrijgen en houden van meer inzicht in de aard en omvang van terroristische netwerken en tendensen.... Door de AIVD wordt driemaandelijks een algemeen dreigingsbeeld samengesteld waarin een geïntegreerde analyse wordt gegeven van de internationale dreiging.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: doorlopend” 10 juni 2005: p. 2, 3 en 4

“

In dit licht dient het belang van het vroegtijdig signaleren van (individuele) radicaliseringsprocessen die mogelijk uitmonden in strafbare feiten of in ondermijning van de rechtsstaat alsmede de indamming van zulke processen te worden onderstreept. Een blijvende inzet op de verkenning van verschijnselen in de samenleving die wijzen op radicalisering en rekrutering voor de gewelddadige Jihad blijft daarom noodzakelijk.

[...]

Voorwaarde voor een doeltreffende aanpak van radicalisme en radicalisering is het vroegtijdig signaleren van verschijnselen of haarden van radicalisme, het met het oog daarop verken- nen van ontwikkelingen binnen bevolkingsgroepen, het effectief combineren en analyseren van beschikbare informatie en het verzekeren dat de bevindingen tijdig in beleid en optreden kun- nen worden vertaald. Dit vergt de organisatie van informatiekana- len, het kunnen duiden van signalen van radicalisme en het vermogen om op basis van de analyse een adequate reactie in gang te zetten.

”

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 2 en 3

“

De gewichtsverdeling tussen de binnenlandse en buitenlandse factoren die het dreigingsbeeld beïnvloeden is vergelijkbaar met het vorige dreigingsbeeld. Dit betekent dat interne factoren (zoals de dynamiek van radicaliseringsprocessen en de activiteiten van lokale netwerken) samen met externe factoren (zoals het internationale profiel van Nederland en de repercussies van internationale ontwikkelingen) het dreigingsbeeld blijven bepalen.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “3e Voortgangsrapportage” december 2005: p. 2

“

Het DTN laat duidelijk het belang zien van het vroegtijdig signaleren en tegengaan van radicaliseringsprocessen. Het kabinet zet daarom de in de nota’s “Radicalisme en radicalisering”¹, “De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering”² en “Weerbaarheid en Integratiebeleid” TK 2004-2005, 29754, nr. 27, voorgestelde wijze waarop de overheid en de samenleving radicalisering tegengaan, voort. Het beleid is gestoeld op drie sporen, te weten: versterken van de binding aan de samenleving, het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving en het actief ingrijpen.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “4e Voortgangsrapportage” juni 2006: p. 9

“

De AIVD acht een aanslag op bijvoorbeeld een nationaal politicus nog altijd voorstelbaar. Westerse politici zijn in de ogen van jihadististen immers een legitiem doelwit.

[...]

De AIVD wordt evenzeer geacht een beeld te hebben van de belangen waartegen een dreiging is gericht. Dat betekent dat de AIVD vanuit dit perspectief een kennispositie opbouwt; waar kan een potentiële dreiging zich manifesteren, wat zijn de kwetsbaarheden en gevaaraantrekkende aspecten? Zowel in de beveiligingsbevorderende taak als in de bijdrage aan het stelsel Bewaken en Beveiligen brengt de AIVD vanuit het perspectief van de ‘mogelijk bedreigde’ de voorstelbare dreigingen in kaart. De mogelijk bedreigde belangen kunnen personen, objecten of diensten zijn die het nationale veiligheidsbelang vertegenwoordigen.

[...]

De basistrend die deze publicatie signaleert, is dat jihadistisch terrorisme zich sinds 2001 heeft ontwikkeld van een hoofdzakelijk externe dreiging naar een fenomeen dat in steeds belangrijker mate home-grown is....Een tweede belangrijke trend die in de nota werd geschetst is de voortgaande virtualisering van de jihad.

[...]

Ten slotte is er sprake van een hoge mate van creativiteit en flexibiliteit die jihadistisch terroristen aan de dag leggen bij zowel doelwitkeuze als werkwijze.

”

Jaarverslag Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2006: p. 19-20, 23, 27 en 28

“

Polarisatie en radicalisering kunnen de sociale samenhang en de onderlinge solidariteit in de samenleving bedreigen. Individuen en groepen zoeken de confrontatie met elkaar, keren zich af van de samenleving en raken mogelijk geïsoleerd. Wanneer een radicaliseringsproces niet wordt afgewend of geremd, bestaat in het uiterste geval de kans dat een persoon/groep geweld gebruikt en een (terroristische) aanslag pleegt. Deze problematiek wordt in samenhang aangepakt.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 3

“

De boodschap in het spotje dat ook aandacht moet worden besteed aan personen met radicale opvattingen past in het Nederlandse beleid, waarin wordt gewerkt vanuit de zogeheten ‘brede benadering’. Daarbij is het streven radicaliseringsprocessen in een vroegtijdig stadium te onderkennen en tegen te gaan, om te voorkomen dat het uiteindelijk tot terrorisme zou kunnen komen.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “Beantwoording Kamervraag kenmerk 5519417” 28 november 2007: p.1

“

Scheer radicalen niet over één kam. Maak bij het ontwikkelen van strategieën gericht op interventie onderscheid tussen ‘harde kern’ en ‘meelopers’.

[...]

De AIVD onderscheidt verschillende fasen in de ontwikkeling van het moslimradicalisme in Nederland en Europa. In elke fase heeft het moslimradicalisme zich op een nieuwe wijze gemanifesteerd. Telkens ontstond een nieuw type van moslimradicalisme. Sinds kort is de derde fase van dit ontwikkelingsproces ingetreden. Dit betekent echter niet dat het zich nu manifesterende nieuwe type van moslimradicalisme in de plaats komt van de twee typen uit de vorige fasen. Deze typen van moslimradicalisme bestaan momenteel onverminderd naast elkaar voort.

**Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radical dawa in verandering”
2007: p. 81 en 84**

“

Uit onderzoeken van de DNR en de criminaliteitsbeeldanalyse 2008 blijkt dat in Nederland zowel nationale als internationale netwerken actief zijn die de (internationale) jihad steunen. Nationale netwerken lijken vaak Nederlandse staatsinstellingen, de Nederlandse bevolking en/of individuen als doelwit te hebben, maar ook uitzending naar de zogeheten strijdgebieden in de moslimwereld kan een doel zijn van deze netwerken. Internationale netwerken die in Nederland opereren houden zich vooral bezig met het faciliteren van de strijd in hun thuisbasis: landen in Noord-Afrika, het Midden-Oosten of elders. In 2008 kwamen, naast de voorbereiding van aanslagen, in DNR-onderzoeken strafbare activiteiten naar voren zoals rekrutering voor de jihad, opruiing en aanzetten tot haat, bedreiging, facilitering en financiering van terrorisme.

Jaarverslag Militaire Inlichting en Veiligheidsdienst 2008: p. 55-56

Grondbeginsel 2: Primaat van de Politiek

“

Het beleid van de regering richt zich daarbij op verschillende aspecten, die hieronder nader worden aangeduid. Allereerst is de Nederlandse regering zich ervan bewust dat het fenomeen van rekrutering verband houdt met radicaliseringstendensen binnen de islamitische gemeenschappen. Ten tweede vereist de bestrijding van terrorisme een brede benadering, waarbij de

aanpak van rekruteringen een belangrijke mogelijkheid is om al in een vroegtijdig stadium te interveniëren. Naast de juridische aanpak zijn er echter ook bestuurlijke en beleidsmatige wegen om de radicaal islamitische netwerken op pro-actieve wijze tegen te gaan.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Rekrutering in Nederland voor de jihad: van incident naar trend” 2002: p. 3

“

Van belang is verder dat er een politiek en maatschappelijk debat plaatsvindt over terrorisme en de manier waarop dit moet worden bestreden.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 104, “Bestrijding internationaal terrorisme” 20 november 2003: p. 1

“

Meer aandacht zal worden besteed aan het belang van inburgering en integratie als onderdeel van een brede benadering gericht op het voorkomen van radicalisering en extremisme in onze samenleving.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten” 10 juni 2005: p. 10

Grondbeginsel 3: Geïntegreerde Benadering

“

Voor wat betreft de Nederlandse situatie is het kabinetsbeleid er op gericht radicaliseringprocessen te voorkomen door politieke organisaties of groeperingen die extreme, intolerante en ondemocratische doelstellingen uitdragen via een genuanceerde benadering binnen de grenzen van de democratische rechtsorde te houden. Deze brede benadering kan variëren tussen de uitersten van dialoog en juridische dwangmiddelen.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 49, “Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten” 18 maart 2002: p. 6

“

Het fenomeen van rekrutering maakt eens te meer duidelijk dat de bestrijding van het islamistisch terrorisme niet alleen een grote inspanning vergt van inlichtingen- en veiligheidsdiensten,

politie en justitie, maar ook voortdurende aandacht behoeft op andere beleidsterreinen, zoals het immigratie- en vreemdelingenbeleid en het integratiebeleid.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Rekrutering in Nederland voor de jihad: van incident naar trend” 2002: p. 33

“

Daartoe is het afgelopen jaar een aantal belangrijke stappen gezet. Het in een vroege fase en in internationaal verband verstoren van rekruteringen zal zeker bijdragen tot het afnemen van de terroristische dreiging, maar er zijn meer maatregelen nodig. De brede benadering vereist naast een strafrechtelijke aanpak ook bestuurlijke respons, die met name gericht zal moeten zijn op het voorkomen van radicaliseringsprocessen.

”

”

Kamerstuk 28 669 Nr. 43, “Verslag Algemeen Overleg” 30 januari 2003: p. 11

“

The phenomenon of recruitment once more demonstrates the fact that the fight against Islamist terrorism does not only require great effort on the part of intelligence and security services, police and judicial authorities, but also permanent alertness in other policy areas, like immigration and aliens policy and integration.

[...]

The ‘wide-range approach’ implies that terrorism should not be dealt with as an isolated phenomenon, but in combination with interfacing phenomena like radicalisation and recruitment. Relevant signals should be identified as such at an early stage, in order to make effective intervention possible. Counter-terrorism involves a wide range of political, administrative, financial, legal and disruptive instruments to be deployed separately or in combination.

”

E.S.M. Akerboom, “Counter-terrorism in the Netherlands” in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003: p.3 en 4

“

De vraag is echter of daar, waar dergelijke vormen van radicalisme zich openbaren en waar getracht wordt deze te bestrijden, een juridische aanpak mogelijk is (in het kader van de grondwettelijke rechten waarmee een dergelijke aanpak op gespan-

nen voet kan staan) én voldoende effect kan hebben. Voor een effectieve aanpak van dergelijk radicalisme lijkt het weerbaar maken van landelijke en lokale bestuurders, alsook het maatschappelijk middenveld, een meer succesvolle strategie te zijn.

[...]

Ook de aard van de door de AIVD bestudeerde fenomenen, meer in het bijzonder waar het gaat om de radicale dawa-activiteiten zoals hier beschreven, maakt dat justitieel ingrijpen niet altijd mogelijk of gewenst is. De waargenomen fenomenen zijn bijvoorbeeld niet strafbaar volgens de Nederlandse wet. Een en ander neemt niet weg dat deze fenomenen soms de grenzen raken van wat nog toelaatbaar is volgens de in de Nederlandse grondwet vastgelegde vrijheden van godsdienst, meningsuiting en recht op vereniging. Zij vormen daarmee wel een bedreiging voor de democratische rechtsorde. In die gevallen zijn vormen van overheidsoptreden gevraagd welke buiten de justitiële kaders liggen en zijn actoren als politieke beleidsmakers, andere landelijke overheden, lokaal bestuur, maatschappelijk middenveld, zeker ook het gematigde deel moslimgemeenschap zelf en eventueel de media aan zet om tegenwicht te bieden aan de geconstateerde dreigingen. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan een brede aanpak van het brede en pluriforme fenomeen van de radicale islam.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p.

49

“

De problematiek vereist een brede benadering. Opsporingsacties en onderzoek zijn nuttig indien zij onderdeel uitmaken van een breder geheel. Daarom zijn de relevante partijen gestart met de ontwikkeling van een integrale aanpak van zowel de problematiek rond het internet als de satellietzenders.

Beide aanpakken zoals deze worden ontwikkeld, richten zich op versterking van het juridisch instrumentarium, intensivering van monitoring en opsporing, bundeling van kennis en ervaring, versterking van een internationale aanpak en samenwerking met de private sector. Op de lange termijn wordt gestreefd naar een integrale internationale aanpak door inzet van effec-

tieve internationaal inzetbare instrumenten. De aanpak beperkt zich overigens niet tot de bestrijding van radicale uitingen; ook communicatie die anderszins dreigend kan zijn, wordt in de toelaanpak betrokken. Tenslotte is het van belang dat de aanpak zich richt op uitingen vanuit zowel radicaal-islamistische, als links- en rechtsextremistische hoek.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p.11

“

Beschreven is dat een brede benadering van radicalisme en radicalisering van groot belang is. Tevens zijn de omstandigheden beschreven waarin justitieel overheidsoptreden tegen radicalisme noodzakelijk is. Dat is het geval als radicalisme leidt tot geweld of andere strafbare feiten en als een vorm van radicalisme die de democratische rechtsstaat afwijst een grote aanhang krijgt. De aanpak ligt dan in een voortvarende inzet van het beschikbare wettelijke instrumentarium. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van het strafrecht of andere juridische mogelijkheden, zoals ontbinding van een rechtspersoon of bestuurlijke maatregelen zoals het stopzetten van subsidies.

[...]

Voor een effectieve aanpak blijft het derhalve van belang dat (maatschappelijke) organisaties, gemeenschappen en individuele burgers, zich gezamenlijk blijven inzetten voor het behoud van een open, democratische en verdraagzame samenleving waarin respectvol met elkaar wordt omgegaan – een samenleving die weerbaar is tegen gewelddadig radicalisme.

[...]

Wat nodig is, is een genuanceerde en brede benadering die maatregelen van politie en justitie combineert met een integrale sociaalmaatschappelijke aanpak. Dit onderstreept de rol van het lokale bestuur, dat bij uitstek in staat is om deze verbanden te leggen.

”

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 2 en 7

“

Het wordt steeds meer duidelijk dat de meest effectieve bestrijding van deze fenomenen ligt in een brede aanpak van de problemen. Hiermee wordt bedoeld dat op verschillende beleidsterreinen op strategische en gecoördineerde wijze (voorkoming van) polarisatie en radicalisering van bepaalde personen of groeperingen binnen de samenleving wordt beoogd.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “5e Voortgangsrapportage” december 2006: p. 11-12

“

Benadering van het fenomeen terrorisme en radicalisering in brede zin, waarbij de aandacht niet uitsluitend gericht is op het onderkennen van terroristen, het zicht krijgen op hun handelen en het voorkomen van aanslagen, maar ook op anti-integratieve en radicaliserende krachten, dat wil zeggen: personen, organisaties en ontwikkelingen die radicalisering in brede zin bewerkstelligen. Het betreft hierbij zowel radicalisering in de richting van (terroristisch) geweld als radicalisering met andere ontwrichtende effecten voor de samenleving en de democratische rechtsorde (zoals het ontstaan van parallelle samenlevingsstructuren, vormen van eigenrichting, interetnische spanningen, ernstige maatschappelijke onrust en polarisatie). De beleidsmatige vertaling van deze brede benadering houdt in dat de organisaties, personen en ontwikkelingen die radicalisering teweegbrengen met een breed scala van middelen door een breed scala van actoren dienen te worden aangepakt. Daarbij kan het gaan om het zoeken van de dialoog via de toepassing van bestuurlijke en juridische dwangmiddelen tot en met repressie.

”

Jaarverslag Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2006: p.11

“

Het kabinet zet de brede benadering van terrorismebestrijding voort. Het belang van deze benadering blijkt ook uit de samenvatting van het DTN. Onderdeel hiervan vormt het isoleren, indammen en keren van radicalisering. Deze aanpak zal het kabinet verbreden naar het tegengaan van polarisatie. Binnenkort ontvangt uw Kamer afzonderlijk een actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011 met de kabinetsvoornemens op dit terrein. Lopende initiatieven om radicalisering tegen te gaan, maken daarvan deel uit. Op deze manier wordt samenhang gebracht in het kabinetsbeleid. Bij de uitvoering zal gezocht worden naar een balans van preventieve en repressieve activiteiten.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “6e Voortgangsrapportage” juni 2007: p. 9

“

Bij dit kabinetsbrede Actieplan zijn – naast de VNG en diverse gemeenten – acht bewindspersonen betrokken, namelijk de ministers van BZK, Justitie, WWI, SZW, VWS, Jeugd en Gezin, OCW en BZ. Alle betrokken bewindspersonen hebben zich bereid getoond de handen ineen te slaan en in gezamenlijkheid dit actieplan uit te voeren (integrale aanpak vanuit rijksniveau).

[...]

De situatie in Nederland staat niet op zichzelf. Ook andere landen kampen met een toename van polarisatie en radicalisering.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 9 en 14

Grondbeginsel 4: *Unity of Effort*

“

Het handboek is een praktische leidraad voor éénduidige coördinatie- en besluitvormingsprocedures op rijksniveau voor de beheersing van een crisis. Het is – met inachtneming van de bestaande afspraken over een aantal specifieke incidenten – bestemd voor alle crisissituaties die een optreden van de rijksoverheid vereisen. In het specifieke geval van een terroristische aanslag zal de minister van Justitie, zoals ook in het NHC aangegeven, het voortouw hebben.

[...]

V: Is er een centraal coördinatiepunt met betrekking tot de verdergaande interactie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten?

A: Nationaal is er het Comité Verenigde Inlichtingendiensten (CVIN) onder leiding van de coördinator Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, dat de werkzaamheden van BVD en MID coördineert. Het CVIN fungeert tevens als ambtelijk voorportaal van de Ministeriële Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (MICIV), die wordt voorgezeten door de minister-president.

Kamerstuk 27 925 Nr. 49, “Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten” 18 maart 2002: p. 2 en 9

“

At a ministerial level the co-operation and co-ordination between all security sectors in the Netherlands have now been centralised in two sub-councils of the Council of Ministers, i.e. the Council for the Intelligence and Security Services (RIV) and the Security Council (RvdV). At an international level the co-operation and information exchange between intelligence and security services have been intensified.

”

E.S.M. Akerboom, “Counter-terrorism in the Netherlands” in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003: p. 6

“

Daarnaast is zowel regie als meer samenwerking nodig tussen alle onderdelen van de overheid die zich met veiligheid bezighouden. Toezicht en controle in met name de grote steden wordt voorts versterkt; tips zullen systematisch moeten worden vastgelegd en nagetrokken, zowel lokaal als samen met de nationale diensten.

[...]

De hiervoor beschreven brede benadering van de aanpak van 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 betrokken zijn, bestaat behoefte aan coördinatie. Het ontbreken ervan werd al gesignaleerd in het rapport van Rand-Europe.

[...]

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de coördinatie van de bestrijding van terrorisme. Gezien het grote belang van een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak zal deze nauw overleg voeren met de meest betrokken overige ministers. Dat geldt in het bijzonder voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Herschikking van bevoegdheden of verantwoordelijkheden is niet aan de orde; het gaat vooral om politieke afstemming die primair zal plaatsvinden in de Raad voor de Veiligheid.

Kamerstuk 27 925 Nr. 94, “Terrorisme en de bescherming van de samenleving” juni 200: p. 3, 8 en 9

“

Opsporings- en veiligheidsdiensten dienen in deze optiek hun krachten en hun informatie te bundelen, waaraan momenteel in Nederland wordt gewerkt in de zogenoemde “CT (contraterrorisme) infobox”.

”

G.W. Visser, “De Strijd tegen het terrorisme”, in Nieuwsbrief BZK november 2004: p. 2

“

Op basis van de gewonnen ervaring, inzichten en aanbevelingen is het kabinet tot de conclusie gekomen dat er reden is voor nieuwe stappen en maatregelen. Deze zijn:

- *dat de combinatie en waardering van informatiestromen, de beleidsvoorbereiding, aansturing en voorlichting op het terrein van terrorismebestrijding in een organisatie worden bijeengebracht;*
- *dat de bevoegdheid wordt geschapen om in urgente gevallen, zonodig met voorbijgaan van de reguliere bevoegdheidsverdeling, noodzakelijke maatregelen te treffen;*

[...]

Wezenlijk voor een doeltreffende aanpak van de terrorismebestrijding is echter: één centrale instantie als spin in het web om de noodzakelijk hogere graad van samenwerking, regie en doorzettingsmacht te organiseren.

[...]

Verzekerd moet worden dat gewerkt wordt vanuit één concept met een duidelijke regie en met de nodige bevoegdheden. Daarbij zij opgemerkt dat een doeltreffende coördinatie, samen-

werking en integratie van beleid en uitvoering bij de bestrijding van terrorisme niet alleen nodig is op het moment van een concrete dreiging of een mogelijke andere crisis, maar reeds lang daarvoor. Ieders inzet en expertise moet zodanig gebruikt kunnen worden dat het resultaat «meer is dan de som der delen». Bij de huidige organisatie is dit onvoldoende verzekerd, omdat het in beginsel een samenwerking en coördinatie tussen «gelijken» blijft zonder regievoering, integratie van beleid, informatie-evaluatie en uitvoering.

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 2 en 5

“

Afgesproken is om binnen de EU te komen tot één centraal Europees coördinatiecentrum, één alerteringssysteem en één Europees Programma voor de bescherming van vitale infrastructuur. [...]

Bij de start van de NCTb is onder regie van een werkgroep bestaande uit communicatiedeskundigen een overkoepelende communicatiestrategie ontwikkeld. Dit plan gaat in algemene zin over de rol en positionering van communicatie en de uitgangspunten die daarin zijn geformuleerd. Het doel van communicatie rond terrorismebestrijding is er voor te zorgen dat in alle fasen van terrorismebestrijding helder en eenduidig wordt gecommuniceerd. Daarvoor is het essentieel dat gewerkt gaat worden vanuit een concept met een duidelijke regie en met de nodige positionering en bevoegdheden.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p. 5 en 19

“

Doel van de versterking van SitCen is verbetering van de verstrekking aan de EU van inlichtingen over de terroristische dreiging binnen de EU zoals ook staat in het actieplan van Europees coördinator terrorismebestrijding Gijs de Vries. Hierdoor zal de EU beter in staat zijn om samenhangende maatregelen te treffen.

[...]

Doel is om binnen de bestaande juridische kaders te komen tot een optimale bestrijding van internationaal terrorisme. Een

middel daartoe is het verbeteren en verbreden van informatie-uitwisseling en structurele afspraken over werkverdeling.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: doorlopend” 10 juni 2005: p. 3 en 5

“

Het ontwikkelen van één gemeenschappelijk strategisch conceptueel beleidskader, internationaal afgestemd en bepalend voor prioriteiten in beleid en acties. Het ontwikkelen van een uniform, samenhangend beleid met betrekking tot de communicatie over dreigingsanalyse, voorvallen, genomen maatregelen en het beleid dat door de overheid wordt ontwikkeld.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten” 10 juni 2005: p. 2

“

Doeltreffend reactievermogen:

Op lokaal niveau kan dat door de informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke diensten, bestuursorganen en politie en justitie te versterken. Het Rotterdamse actieprogramma «Meedoen of Achterblijven» houdt bijvoorbeeld in dat de bestaande Contactgroep Maatschappelijke Verhoudingen wordt gestructureerd, verzaamd en omgevormd tot een informatieschakelpunt dat wordt ingebed in de bestaande lokale veiligheidsstructuur. Op landelijk niveau zijn het in het bijzonder de NCTb en het KLPD die deze functie vervullen. Deze diensten brengen een veelheid van bronnen informatie bijeen die nader wordt geanalyseerd. Op basis van die analyse worden, als daar aanleiding toe is, de reactiemogelijkheden afgewogen en centrale overheidsdiensten en lokale overheden geïnformeerd en gestimuleerd. Genoemde diensten dragen er ook zorg voor dat de reacties worden afgestemd en gecoördineerd en dat de effecten worden geëvalueerd.

”

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 5

“

Doel van de crisisbeheersingsorganisatie voor wat betreft terrorismebestrijding is om alle betrokken overheidsinstanties goed te laten functioneren tijdens een terroristische crisis. De NCTb heeft hierbij een centrale rol. Deze rol is verankerd in de instel-

lingsregeling van de NCTb.1 De coördinatie bij een dergelijke crisis vindt ondermeer plaats op het gebied van vrijdelen en verstoren van (geplande) terroristische (vervolg)handelingen, hulpverlening en nazorg, alsmede het opsporen en vervolgen van de daders.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “4e Voortgangsrapportage” juni 2006: p. 27

“

Het wordt steeds meer duidelijk dat de meest effectieve bestrijding van deze fenomenen ligt in een brede aanpak van de problemen. Hiermee wordt bedoeld dat op verschillende beleidsterreinen op strategische en gecoördineerde wijze (voorkoming van) polarisatie en radicalisering van bepaalde personen of groeperingen binnen de samenleving wordt beoogd.

[...]

De lange termijn gevaren van polarisatie en radicalisering zijn te groot om te kunnen accepteren dat er op bepaalde beleidsterreinen niet tegen wordt opgetreden. Rijksbrede, gecoördineerde aanpak van het probleem is noodzakelijk.

”

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “5e Voortgangsrapportage” december 2006: p. 11 en 12

“

De CT Infobox heeft tot doel het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme, in het bijzonder islamistisch terrorisme, en daaraan te relateren radicalisering.

[...]

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzorgt de sturing en planning van de werkzaamheden zodanig dat de belangen van diverse onderdelen van het openbaar bestuur zo goed mogelijk worden gediend. Dit vereist enerzijds heldere prioriteitstelling in één bestuurlijke hand en anderzijds het afstemmen van deze prioriteiten met de diverse belangen dragers c.q. behoeftestellers. Met betrekking tot het aandachtsgebied contraterroreisme vindt nauw overleg plaats met in het

bijzonder de minister van Justitie, tevens coördinerend minister voor terrorismebestrijding.

Jaarverslag Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2006: p. 13 en 99

“

Bij dit kabinetsbrede Actieplan zijn – naast de VNG en diverse gemeenten – acht bewindspersonen betrokken, namelijk de ministers van BZK, Justitie, WWI, SZW, VWS, Jeugd en Gezin, OCW en BZ. Alle betrokken bewindspersonen hebben zich bereid getoond de handen ineen te slaan en in gezamenlijkheid dit actieplan uit te voeren (integrale aanpak vanuit rijksniveau).

”

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 9

“

Om deze vormen van misdaad aan te pakken is de DNR in 2008 onder andere intensiever gaan afstemmen met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Hierdoor krijgen de partners niet alleen een beter beeld van deze vorm van misdaad, maar kunnen ze ook betere keuzes maken bij het bestrijden ervan. Daarnaast is het afgelopen jaar gewerkt aan een opsporingsprotocol op het gebied van de ideologische misdaad. Hierin spreken korpsen, opsporingsdiensten en het KLPD af wie wat doet als er een aanslag plaatsvindt.

”

Jaarverslag Militaire Inlichting en Veiligheidsdienst 2008: p. 56

Grondbeginsel 5: Legitimiteit

Grondbeginsel 6: Inlichtingen

“

Een betere informatiepositie wordt verder bewerkstelligd door samenwerking met justitie en politie en met competente andere diensten en door versterking van de internationale samenwerking in samenhang met het opvoeren van de personele en materiele inspanning van op het terrein van terrorismebestrijding competente nationale diensten.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 49, “Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten” 18 maart 2002: p. 7

“

In order to identify radicalisation processes at an early stage, it is necessary to develop a good antenna function within society. The police are the organisation whose core business it is to know the local society down to its minute capillaries. Community police officers know their district, its inhabitants and their security problems. Youth detectives know the youngsters whose behaviour shows relevant signs. Detectives know which persons may be of interest to the AIVD, because of their criminal profile or otherwise.

”

E.S.M. Akerboom, “Counter-terrorism in the Netherlands” in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003: p. 8

“

Mevrouw Kalsbeek merkte op dat de Regionale Inlichtingendiensten (RID'en) als ogen en oren van de AIVD zeer stevig ontwikkeld moeten worden en dat de samenwerking met de politie vorm moet krijgen...Om die samenwerking en oplettendheid te bevorderen heeft de AIVD het afgelopen jaar onder meer een groot aantal lezingen verzorgd voor wijkagenten en andere functionarissen die bij hun taakuitoefening kunnen stuiten op informatie die van belang is voor de terrorismebestrijding.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 104, “Bestrijding internationaal terrorisme” 20 november 2003: p.4

“

De taken van het onderwijs bij de radicaliseringsproblematiek zijn veelomvattend. Twee richtingen zijn duidelijk te identificeren. Enerzijds zou het onderwijsveld een rol kunnen vervullen in signalerende zin (het waarnemen van radicalisering en daaromtrent de ter zake competente autoriteiten in kennis stellen).

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 55-56

“

De inzet en informatie van de politiediensten en de algemene en regionale inlichtingendiensten zijn daarbij onmisbaar. Dat geldt

evenzeer voor de rol van de lokale overheid, omdat deze over een netwerk beschikt dat beter in staat is zowel regionaal, als in wijken en buurten het bestaan van radicaliseringshaarden en –processen te onderkennen en hierop, gesteund door de centrale overheid, adequaat maatregelen te treffen.

[...]

Ook andere overheidsorganisaties spelen een belangrijke rol bij de verkenning en signalering, net als particulieren en particuliere organisaties. Lokale bestuurders, uitkeringsinstanties, onderwijsinstellingen, maatschappelijk werk en buurtwerk kunnen waarnemen dat personen of groepen mogelijk radicaliseren.

[...]

Voor degenen die zich meer in de directe sfeer bevinden van degenen met de radicale opvattingen, en in het bijzonder de sympathisanten, geldt dat zij waarschijnlijk veel moeilijker te bewegen zijn informatie te verschaffen, terwijl zij een potentieel belangrijke bron vormen. Ervaringen in andere landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, leren echter dat het niet onmogelijk is om hen te overtuigen van het belang met de overheid samen te werken, zeker waar het gaat om het verschaffen van informatie over gewelddadige tendensen.

[...]

Om toegang te krijgen tot de «haarvaten van de samenleving» bouwt de politie contacten op met bewoners, maar ook met medewerkers van scholen, moskeeën en jeugdwerkers in een wijk.

[...]

Bij de aanpak van radicalisering zijn structurele contacten en goede verhoudingen van het bestuur en maatschappelijke instellingen met etnische en religieuze (zelf)organisaties onontbeerlijk. Zij kunnen informatie leveren over positieve en negatieve ontwikkelingen binnen de gemeenschappen en een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossingen. De continue dialoog, die open eerlijk en direct moet zijn, moet leiden tot een vertrouwensbasis met de lokale gemeenschappen.

”

“

De gebeurtenissen in Londen hebben weer laten zien dat omstanders in de eerste momenten na een aanslag van grote waarde zijn. Tot voor kort bleef de rol van burgers onderbelicht vanwege aspecten als vermeend gebrek aan professionaliteit, inbreuk op geldende kwaliteitsafspraken en oncontroleerbaarheid. Op basis van bestaand onderzoek is een brochure ‘zelfredzaamheid’ opgesteld, die de bewustwording moet vergroten bij hulpverleningsdiensten voor de mogelijke bijdragen van burgers. Daarnaast bevat de brochure aanwijzingen en tips hoe nuttig gebruik te maken van omstanders.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “4e Voortgangsrapportage” juni 2006: p. 25-26

“

*De aanpak van polarisatie en radicalisering is vooral een zaak van het lokaal bestuur, op lokaal niveau. Gericht op preventie, signaleren én interveniëren. Samen met professionals als wijkagenten, jeugdwerkers, leraren, CWI-medewerkers, leerplichtambtenaren en ingebed in het lokaal (veiligheids)beleid.
[...]*

Om tijdig op te kunnen treden is het van belang dat de ‘ogen en oren’ van het lokaal bestuur en professionals die veel met jongeren werken (zoals politie, jeugdwerkers etc.) openstaan voor de signalen van polarisatie en radicalisering.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 6 en 11

“

In de spotjes wordt het werk van drie groepen professionals in beeld gebracht die te maken kunnen hebben met radicalisering onder jongeren; leraren, jongerenwerkers en wijkagenten. Doel is om te laten zien hoe elk van deze beroepsgroepen een bijdrage levert aan het voorkomen van gewelddadige radicalisering in vroeg stadium.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “Beantwoording Kamervraag (kenmerk 5519417)” 28 november 2007: p. 1

“

Doelstelling: inzicht krijgen in de huidige en gewenste praktijk van eerstelijns werkers bij het herkennen van signalen van po-

larisatie en radicalisering en het ondernemen van actie daarop. Hierbij moet inzichtelijk worden gemaakt welke signalen eerste lijnswerkers benoemen, welke actie daarop wordt ondernomen en welke ondersteuning gewenst is.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Overzicht acties en activiteiten tegengaan polarisatie en radicalisering en bevordering weerbaarheid 2002 – 2007” november 2007: p. 15

Grondbeginsel 7: Steun van de Bevolking

“

Een uitsluitend repressieve aanpak zou kunnen leiden tot het vergroten van de onderlinge afstand tussen groeperingen in de samenleving, waardoor eerder een bijdrage aan de voedingsbodem voor ongewenste ontwikkelingen wordt geleverd dan dat er daadwerkelijk iets aan wordt gedaan.

Kamerstuk 28 669 Nr. 43, “Verslag Algemeen Overleg” 30 januari 2003: p. 10

“

Deze drie doelstellingen van terrorismebestrijding, te weten het voorkomen van aanslagen, de aanpak van voedingsbodems en het voorkomen van een ‘kloof in onze maatschappij vormen de kernpunten van het huidige contraterrorismebeleid.

G.W. Visser, “De Strijd tegen het terrorisme”, in Nieuwsbrief BZ november 2004: p. 2

Grondbeginsel 8: Bescherming van de Bevolking

“

Another aspect of this prevention is the need for adequate protection of persons, property and services (e.g. transport). In order to meet this requirement, a national security coordinator was recently appointed, whose task it is to set up a new security and guard system.

E.S.M. Akerboom “Counter-terrorism in the Netherlands” in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003: p. 5

“

[W]etsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking van terroristische misdrijven en de ontzetting van de uitoefening van bepaalde beroepen...Het wetsvoorstel is ingegeven door de noodzaak

de samenleving beter te beschermen tegen uitlatingen die de grenzen van het toelaatbare verre hebben overschreden.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p. 14

Grondbeginsel 9: Informatie

“

Binnen Nederlandse moslimgemeenschappen is mede door deze rapporten en de discussie daarover de alertheid voor en de weerstand tegen radicaliseringstendensen merkbaar gegroeid. Van groot belang in dit verband is ook de dialoog van de Nederlandse overheid met de islamitische gemeenschappen, zoals die centraal, maar ook in verschillende gemeenten inmiddels wordt gevoerd.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 104, “Bestrijding internationaal terrorisme” 20 november 2003: p. 2

“

De bestrijding richt zich enerzijds op het weerbaar maken van kwetsbare groepen en anderzijds op het aangaan en voeren van de dialoog met zowel gematigde als fundamentalistische groepen.

”

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 18

“

Binnen de verschillende islamitische gemeenschappen zelf is het weerstandsvermogen eveneens laag, zowel wat betreft de voedingsbodem als voor het proces van radicalisering zelf. Binnen de moslimgemeenschappen is uiteraard ook sprake van gematigde en/of matigende personen en organisaties, die echter tot op heden onvoldoende tegenwicht hebben kunnen bieden aan de radicaliserende krachten binnen hun gemeenschap..... Getracht moet worden om hen zodanig te faciliteren en te stimuleren, dat daarmee een succesvolle scheiding tussen radicale en gematigde krachten binnen de betreffende groepering of gemeenschap tot stand komt. Aandachtspunt in het contact met de gematigde krachten is het gegeven dat hun optreden niet zelden resulteert in een versterkt gemeenschapsgevoel in antagonistische zin in radicale kringen. Het gevolg is dat de ge-

lederen binnen het meer radicale deel van die gemeenschap zich sluiten en de matigende krachten daardoor hun invloed kunnen verliezen.

[...]

Samenwerking in faciliterende en stimulerende zin met gematigde krachten uit de betrokken gemeenschappen zelf is van groot belang. Hier ligt zowel een taak voor alle betrokken overheden, als voor de gemeenschappen zelf. Deze samenwerking heeft tot doel

te bevorderen dat vanuit de gemeenschappen zelf een tegengeluid komt en mogelijk ook een bijdrage wordt geleverd aan het zelfreinigend vermogen binnen die gemeenschappen.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 50 en 54

“

In het debat naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh is aangekondigd dat er een plan van aanpak wordt voorbereid gericht op maatschappelijke binding. Daartoe worden integratiemaatregelen voorgesteld en wordt ingezet op het weerbaar maken van jongeren tegen radicalisering .

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: lopende actiepunten” 10 juni 2005: p. 11

“

Wel kan de overheid via onderwijs, het aanbod van sociaalculturele voorzieningen of het bevorderen dat andersdenkenden zich uitspreken, de ontwikkeling van gedachten die strijdig zijn met de democratische rechtsorde tegen te gaan of te remmen.

”

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 12

“

Aan de weerstandskant wordt de waargenomen dreiging enigermate gecompenseerd door een zich geleidelijk maar gestaag doorzettende bereidheid vanuit de islamitische gemeenschap om de problemen van radicalisering en rekrutering te onderkennen en tegen te gaan. Daartoe worden verschillende initiatieven genomen, waarbij ook het bevorderen van Nederlandstalige

diversiteit in het politiek-religieuze debat als tegenwicht tegen radicale boodschappen steeds meer aandacht krijgt.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “4e Voortgangsrapportage” juni 2006: p. 3

“

Zowel moslimradicalen als politiek-maatschappelijke krachten onder de autochtone bevolking verspreiden absolute vijandbeelden en doemscenario's onder hun respectievelijke bevolkingsgroepen. Dit terwijl de daadwerkelijke radicalisering, ofschoon serieus en zorgwekkend, slechts een klein deel van de moslimpopulatie betreft. Het is dus zaak moslimradicalisering correct te benoemen. Om beleid tegen polarisatie en radicalisering te kunnen ontwikkelen, lijkt het allereerst belangrijk vijandbeelden en doemscenario's te ontkrachten en verregaande relativering tegen te gaan.

”

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radicale dawa in verandering” 2007: p. 80

“

Weerbaarheid tegen radicalisering: burgers bewust maken van de waarden van de democratische rechtstaat, religie beleven op een wijze die strookt met deze waarden en hoe actief deel te nemen in het publieke domein. Het beleid op dit terrein is er vooral op gericht de democratische voorhoede onder (allochtone) jongeren te versterken.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Overzicht acties en activiteiten tegengaan polarisatie en radicalisering en bevordering weerbaarheid 2002 – 2007” 2007: p. 2

“

Tijdens deze gelegenheden is ook het beleid uiteengezet hoe het kabinet omgaat met de radicale dawa. Dit is gebaseerd op drie sporen: weerbaarheid van de open samenleving vergroten, confronteren en delegitimeren van diegenen die het onverdraagzame gedachtegoed uitdragen en handhaving in geval van strafbare feiten zoals het dreigen met of het gebruik van geweld en het aanzetten tot geweld en haat.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “9e Voortgangsrapportage” december 2008: p. 7

Grondbeginsel 10: Belemmeren

“

Het in een vroege fase en in internationaal verband verstoren van rekruteringen zal zeker bijdragen tot het afnemen van de terroristische dreiging

”

Kamerstuk 28 669 Nr. 43, “Verslag Algemeen Overleg” 30 januari 2003: p. 11

“

Thorough intelligence work, active measures to frustrate terrorist activities and an adequate co-ordination with criminal investigation and prosecution should be essential elements of counter-terrorism.

”

E.S.M. Akerboom “Counter-terrorism in the Netherlands” in Het Tijdschrift voor de Politie, juni 2003: p. 4

“

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.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 94, “Terrorisme en de bescherming van de samenleving” juni 2003: p. 2

“

De inzet zal daarom vooral gericht moeten zijn op het tijdig onderkennen en verstoren van de mogelijke voorbereiding van aanslagen, het observeren, volgen en tijdig vastzetten van personen die daar potentieel bij betrokken zijn, het onderkennen en adequaat bewaken en beveiligen van personen, objecten, plaatsen of bijeenkomsten die potentieel doelwit zijn van aanslagen.

”

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 4

“

17. *Infiltreren, verstoren, blokkeren:*

Hoewel aanhoudingen (idealiter gevolgd door vervolging en veroordeling) en eventuele ontmanteling, uiteraard de activiteiten van radicale netwerken verstoren, zijn ook andersoortige tegenstrategieën denkbaar die evenzo de activiteiten van radicale moslims kunnen frustreren.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 59

“

Zoals beschreven in onze brief van 24 januari jl. wordt op dit moment de aanpak om radicaliseringsprocessen te verstoren toegepast op een aantal zogenaamde radicaliseringshaarden in Nederland...Het verstoringsinstrumentarium bevat maatregelen die in zwaarte oplopen van positief en steunend naar repressief. Daarbij kan gedacht worden aan het aangaan van de dialoog met een stichtingsbestuur om de radicale koers van de stichting te doen wijzigen, het door de overheid verzoeken om nadere inlichtingen en informatie om de transparantie te vergroten, een toename van gericht toezicht en controle en uiteindelijk het verbieden van bijeenkomsten, bevriezen van tegoeden en het mogelijk uitzetten van personen.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p. 8-9

“

Het ontwerp-wetsvoorstel tot wijziging van de WIV 2002, waarin onder meer de zogeheten post-Madridmaatregelen zijn verwerkt, is in concept gereed en zal naar verwachting medio 2005 voor advies aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid tot toepassing van het verstoringsinstrument door inlichtingen- en veiligheidsdiensten verruimd.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actiepuntenoverzicht terrorismebestrijding: doorlopend” 10 juni 2005: p. 2

“

Vanuit de justitiële optiek gaat het dan in het bijzonder om het afschrikken van radicalen of degenen die hen willens en wetens

steun verlenen, evenals het verstoren, hinderen of onmogelijk maken van hun handelen en het beveiligen en beschermen van hun doelwitten.

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 10

Een radicaliseringshaard is een organisatie of stichting die als voedingsbodem fungeert voor radicaliseringsprocessen. Om deze radicaliseringsprocessen te beteugelen is het radicaliseringshaardgericht verstoren ontwikkeld.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “3e Voortgangsrapportage” december 2005: p. 5

Om te beginnen kan worden geconcludeerd dat de aanpak van jihadisten in Nederland een aanzienlijk verstorend effect heeft gehad op de gekende netwerken en cellen. Strafrechtelijke vervolging heeft ertoe geleid dat centrale figuren uit een aantal netwerken in detentie zijn genomen, waarvan een deel voor langere tijd. Een aantal anderen is na vrijlating tot ongewenst vreemdeling verklaard en daarop uitgezet naar het land van herkomst.

Jaarverslag Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2006: p. 33

Bij de persoonsgerichte aanpak gaat het erom een persoon van wie een (terroristische) dreiging uitgaat zodanig in de gaten te houden dat het hem of zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van enigerlei overheidsoptreden, zodat de persoon feitelijk geen rol meer zal kunnen spelen in aan terrorisme gerelateerde zaken.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “6e Voortgangsrapportage” juni 2007: p. 11

Het kabinet ziet polarisatie en radicalisering als een breed maatschappelijk probleem en wil dit voorkomen, belemmeren en indammen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 3

“

Het niet-justitiële, bestuurlijk repressieve beleid richt zich op het actief verhinderen van de verdere groei van radicale dawa organisaties in Nederland via bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld op fiscaal of vreemdelingrechtelijk terrein, of op het vlak van subsidievoorzieningen).

”

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radicalen dawa in verandering” 2007: p. 78-79

“

Belemmeren, tegengaan en indammen van individuele radicaliseringprocessen én weghalen voedingsbodem die kan leiden tot (dreiging) van een terroristische aanslag.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Overzicht acties en activiteiten tegengaan polarisatie en radicalisering en bevordering weerbaarheid 2002 – 2007” 2007” november 2007: p. 15

Grondbeginsel 11: Minimaal Gebruik van Geweld

“

Men is het er op alle niveaus over eens dat bestuurlijk repressief beleid alleen effectief kan zijn als het slechts zeer gericht en in beperkte mate wordt gebruikt.

”

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radicalen dawa in verandering” 2007: p. 79

Grondbeginsel 12: Proportionaliteit en Selectiviteit

“

Wel moet bij alle toegenomen internationale samenwerking rekening gehouden worden met druk vanuit het buitenland om bepaalde dreigingen ‘op te blazen’ tot onevenredige proporties. Verschillen in definitie en inschatting van terroristische dreigingen liggen hieraan ten grondslag en nopen tot afgewogen risico-analyses en een dito inzet van middelen.

”

Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw” 2001: p. 35

“

Het is van belang om goed te bezien welke acties er ondernomen kunnen worden naar aanleiding van de signalering.

[...]

Beperkingen moeten zijn voorzien bij wet en dienen noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn bij de beoordeling hiervan van belang. Voorts moeten beperkingen ook een legitiem doel dienen.

Kamerstuk 29 754 Nr. 30, “Terrorismebestrijding” 29 september 2005: p. 9 en 10

“

Bij de uitvoering zal steeds gezocht moeten worden naar een uitgekende balans tussen preventie en repressie.

[...]

Per situatie wordt bekeken wat de beste aanpak lijkt, afhankelijk van het stadium waarin het radicaliseringproces verkeert. Waar nodig en mogelijk wordt ook (strafrechtelijk) opgetreden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 14

“

Houd in het ontwikkelen van strategieën rekening met proportionaliteit en subsidiariteit: Het thema moslimradicalisme vraagt op dit moment onverminderd aandacht. Toch moet ten aanzien van deze aanpak altijd rekening gehouden worden met proportionaliteit en subsidiariteit. De waarden van de democratische rechtsstaat mogen nooit ondergeschikt worden gemaakt aan de effectiviteit van de aanpak.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), “Radical dawa in verandering” 2007: p. 80

“

In de vijf jaar dat het stelsel bewaken en beveiligen bestaat, is de kennis en ervaring ten aanzien van bewaken en beveiligen aanzienlijk toegenomen. Dit uit zich in professionalisering, innovatie en verfijning waarbij proportionaliteit van maatregelen steeds meer op de voorgrond komt te staan.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “8e Voortgangsrapportage” juni 2008: p. 17

Grondbeginsel 13: Langdurig *Commitment*

“

Omdat te voorzien is dat het verschijnsel terrorisme, ondanks ingrijpende veranderingen in de politieke context, ook de komende tijd een belangrijke bedreiging zal vormen voor de nationale en internationale veiligheid, zal deze taak niet snel aan belang inboeten.

”

**Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw”
2001: p. 37**

“

Kortom de problematiek is internationaal en allesbehalve tijdelijk en simpel.

”

**Kamerstuk 27 925 Nr. 94, “Terrorisme en de bescherming van de samenleving” juni
2003: p. 1**

“

Deze terroristische dreiging is evenmin zaak van korte duur. De moderne terrorist is niet uit op een kortetermijnwinst, maar hij handelt vanuit een geheel andere tijdshorizon....Politiek en samenleving moeten beseffen dat terrorismebestrijding een zaak van lange adem is.

”

G.W. Visser, “De Strijd tegen het terrorisme”, in Nieuwsbrief BZK november 2004: p. 1

“

Wij zouden ons echter vergissen indien we menen dat het slechts om een tijdelijke aanpassing gaat vanwege een acute dreiging. Beseft moet worden dat het open en complexe karakter van de moderne samenleving deze kwetsbaar maakt voor de mogelijkheden van de moderne wapentechnologie, zodat ook los van de huidige dreiging overheid en samenleving hun weerbaarheid moeten versterken. De maatregelen die worden getroffen kunnen dan ook niet uitsluitend in het licht van de concrete dreiging worden beoordeeld.

”

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 1

“

Klassieke terrorismebestrijding zonder aandacht voor radicaliseringsprocessen en preventie zal op de lange termijn weinig effect sorteren.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 7

“

Maatregelen ter bestrijding van terrorisme kunnen op de langere termijn niet doeltreffend zijn indien niets wordt ondernomen om de rekrutering voor het terrorisme terug te dringen. Eind 2005 moet daarom een strategie voor de lange termijn ontwikkeld zijn om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen tot radicalisering en rekrutering voor terroristische activiteiten.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “2e Voortgangsrapportage” juni 2005: p. 5

“

Radicaliseringsprocessen onder allochtone en autochtone groepen zorgen er niet alleen voor dat ook in ons land acute geweldsdreigingen zich binnen vrij korte tijd kunnen ontwikkelen, maar bedreigen ook op de langere termijn de cohesie en onderlinge solidariteit in onze maatschappij. En daarmee de democratische rechtsorde.

”

Jaarverslag Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2006: p. 31

Grondbeginsel 14: Leren en Aanpassen

“

Met deze rapportage wordt beoogd de Nederlandse politiek en samenleving een schets op hoofdlijnen van het actuele dreigingsbeeld te geven. De inhoud ervan zal tevens dienen als basis voor toekomstige BVD-inspanningen om in nationale en internationale samenwerking met andere actoren op het terrein van contra-terrorisme beleid te ontwikkelen, dat flexibel inspeelt op soms snel veranderende risico's en dreigingen en het gevaar van terroristische aanslagen zoveel mogelijk indamt.

”

Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), “Terrorisme aan het begin van de 21e eeuw” 2001: p. 5-6

“

De dienst Waterpolitie van het KLPD oefent het basispolitietoezicht uit op de Nederlandse binnenwateren en op de Noordzee. In dat verband wordt op basis van (bekende) informatie toezicht gehouden en ingespeeld op veranderende situaties met een hoger risico.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 49, “Terroristische Aanslagen in de Verenigde Staten” 18 maart 2002: p. 32

“

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.

”

Kamerstuk 27 925 Nr. 94, “Terrorisme en de bescherming van de samenleving” juni 2003: p. 4

“

Ook zal het dreigingsbeeld veelvuldig aan veranderingen onderhevig zijn, mede omdat internationale ontwikkelingen nieuwe dreigingen kunnen genereren en het terrorisme bij uitstek een grensoverschrijdend fenomeen is geworden. Voor alle betrokken partijen is het daarom van belang dat vertrouwd kan worden op een effectieve en slagvaardige aanpak.

”

G.W. Visser, “De Strijd tegen het terrorisme”, in Nieuwsbrief BZK november 2004: p. 1

“

Het vermogen van overheid en samenleving om zich tegen een mogelijke aanslag te beschermen en zich te wapenen tegen pogingen daartoe, moet aan die dreiging worden aangepast. Dat is geen eenmalige verandering, maar een voortgaande aanpassing aan voortschrijdend inzicht in de aard en omvang van de dreiging. Het anti-terrorismebeleid is voortdurend in ontwikkeling, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

”

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 1

“

Om zicht te krijgen op de aanpak die de ons omringende landen hanteren bij het bestrijden van radicale uitingen op het internet, voert de NCTb in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken een inventariserend onderzoek uit.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “3e Voortgangsrapportage” december 2005: p. 6

Op basis van de analyses en de ontwikkelingen wordt per radicaliseringshaard gezien of en op welke wijze de aanpak wordt voortgezet.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “8e Voortgangsrapportage” juni 2008: p. 7

“

Consultatie van deskundigen is van wezenlijk belang om de effectiviteit van activiteiten te verzekeren. Ook onderzoek is een belangrijk onderdeel van de nationale activiteiten. In de afgelopen periode zijn onderzoeksactiviteiten ontplooid om meer zicht te krijgen op de salafistische beweging op lokaal niveau. De kennis die uit onderzoeken voortvloeit, wordt onder andere ingezet bij de uitvoering van het beleid ten aanzien van de radicale dawa.

[...]

Juist om te leren van elkaars aanpak is in de afgelopen periode daarom ook veel aandacht besteed aan uitwisseling met het buitenland van expertise en ervaringen inzake het tegengaan van radicalisering.

”

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), “9e Voortgangsrapportage” december 2008: p. 8

Grondbeginsel 15: Verwachtingenmanagement

“

Maar anderzijds is een niet geringer risico dat de indruk ontstaat dat er niets gebeurt of dat de bevoegde instanties niet tegen hun taak opgewassen zijn.... Tegen deze achtergrond is het ontwikkelen van een uniform, samenhangend beleid met betrekking tot de communicatie over dreigingsanalyses, voorval- len, genomen maatregelen en het beleid dat door de overheid

wordt ontwikkeld, van fundamenteel belang voor een adequate aanpak van de terrorismedreiging. De NCTb is integraal verantwoordelijk voor de communicatie rondom terrorisme. Onder zijn regie geschiedt dan ook de voorlichting en woordvoering over terrorisme(bestrijding).

Kamerbrief 29 754 Nr. 1, “Terrorismebestrijding” 10 september 2004: p. 9

“

19) Sensibilisering:

De eerder genoemde samenwerkende (overheids)organen, alsmede het publiek in bredere zin, dienen voortdurend correct te worden voorgelicht omtrent zoveel mogelijk aspecten van het terrorisme en de bestrijding daarvan. Meer in bijzonder dient daarbij aandacht te worden besteed aan de mogelijke bijdrage die aan die bestrijding kan worden geleverd.

”

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Van dawa tot jihad: De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde” 2004: p. 59

Grondbeginsel 16: Empowerment

“

De aanpak van polarisatie en radicalisering is vooral een zaak van het lokaal bestuur, op lokaal niveau. Gericht op preventie, signaleren én interveniëren. Samen met professionals als wijkagenten, jeugdwerkers, leraren, CWI-medewerkers, leerplichtambtenaren en ingebed in het lokaal (veiligheids)beleid.

”

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), “Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011” augustus 2007: p. 6

