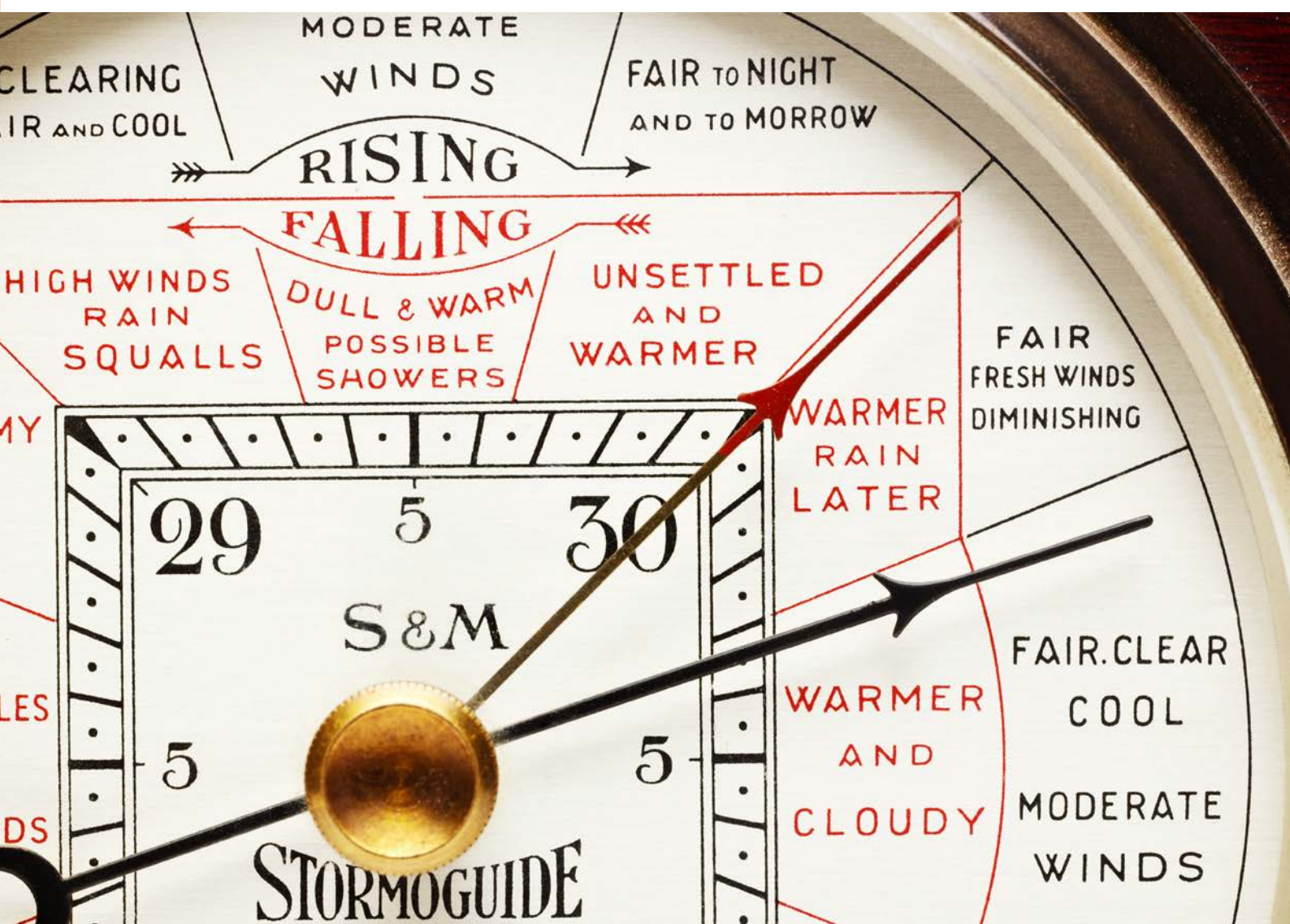




Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Barometer van de dreiging

Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2005-2015



Barometer van de dreiging

Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2005-2015

Edwin Bakker en Jeanine de Roy van Zijldewijn¹

.....
¹ De auteurs bedanken Kay van der Ven voor zijn bijdrage aan het onderzoek voor dit essay. Prof. dr. Edwin Bakker is hoogleraar (contra-)terrorismestudies aan het Institute of Security & Global Affairs van de Universiteit Leiden en Research Fellow bij het International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT). Zijn onderzoeksinteresses zijn, onder andere, radicaliseringsprocessen, jihadistisch terrorisme, onconventionele dreigingen en hoe samenlevingen en overheden omgaan met crises en dreigingen. Jeanine de Roy van Zijldewijn (MA) werkt als onderzoeker bij het Institute of Security & Global Affairs van de Universiteit Leiden en is Research Fellow van het International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT). Haar onderzoeksinteresses zijn “foreign fighters”, “lone actor terrorists” en het tot stand komen van dreigingsanalyses.

Inhoud

1	Introductie	4
2	Waarom een DTN?	6
3	Ontstaansgeschiedenis, doel en vorm	10
4	Tien jaar DTN - een analyse	14
5	Rondom DTN	24
6	Conclusie en reflectie	28
	Bibliografie	32
	Appendix I: Coördinatoren , Kabinetten en Verantwoordelijke Ministers	36
	Appendix II: Onderscheid DTN en ATb	38
	Appendix III: Opbouw van de vier dreigingsniveaus	40

1 Introductie

Tien jaar geleden kwam het eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) uit. In de brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juni 2005 werd meegedeeld dat “[o]m de genomen maatregelen [in het kader van terrorismebestrijding] in de goede context te kunnen plaatsen, begint deze brief met een schets van het actuele dreigingsbeeld”. Daarmee kreeg Nederland een nieuw product op het gebied van contraterrorisme, van een, destijds, nieuwe speler in dit veld, De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Deze actor had en heeft – nu onder de naam Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) – tot taak de regie en coördinatie te voeren van de strijd tegen terrorisme in Nederland.

De NCTb/NCTV zorgt niet alleen voor de ontwikkeling van een helder en eenduidig beleid op het vlak van terrorismebestrijding, maar heeft ook een centrale rol in het informeren hierover van relevante politici en beleidsmakers, de bevolking en het bedrijfsleven. De openbare versie van het DTN was en is een belangrijk instrument om niet alleen het algemene publiek, maar ook de Tweede Kamer te informeren over de ernst, omvang en richting van de terroristische dreiging.² Naast die openbare versie bestaat er ook een Departementaal Vertrouwelijke versie en een Staatsgeheime versie voor de meest direct verantwoordelijken voor het contraterrorismebeleid zoals de ministers en de leden van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer.

Het DTN is in de afgelopen jaren een bekende overheidsrapportage geworden die via meerdere websites gelezen en gedownload³ kan worden, waar veel Kamervragen over worden gesteld en die veel media-aandacht krijgt. Daarmee is het een belangrijk communicatiemiddel van de overheid geworden op het terrein van radicalisering, terrorisme en contraterrorisme.

In dit essay⁴ dat werd geschreven in opdracht van de NCTV ter gelegenheid van de conferentie “Barometer van de Dreiging. Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2005-2015” gaan we in op deze en andere aspecten van het DTN en kijken we hoe dit instrument zich in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld. Ook analyseren we het dreigingsbeeld zelf: wat waren de belangrijkste issues en trends op terrorismegebied? Vervolgens kijken we naar de context waarin het DTN wordt uitgebracht. In de conclusies staan de aard, vorm en inhoud van het DTN centraal. Daarnaast reflecteren we op de toekomst van het DTN. We beginnen dit essay echter met een antwoord op de vraag waarom we eigenlijk een DTN hebben en hoe dit dreigingsbeeld tot stand kwam.

.....
² Paul Abels, 2008, “Dreigingsbeeld terrorisme Nederland: nut en noodzaak van een ‘all-source threat assessment’ bij terrorismebestrijding” in: E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, (Kluwer: Deventer), p.542.

³ Ter illustratie, in 2015 werden de DTN's 37, 38 en 39 in totaal 21.719 keer gedownload (bron: NCTV).

⁴ De bronnen die we gebruiken zijn de publieke samenvattingen van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland zoals gepubliceerd door de NCTV sinds mei 2005 t/m november 2015 (DTN 1 – DTN 40).

2 Waarom een DTN?

Op het gebied van terrorisme en contraterrorisme is de recente geschiedenis te verdelen in een pre- en post-'9/11'-tijdperk. De aanslagen op de Verenigde Staten op elf september 2001 gingen als een schokgolf de wereld rond. Een aanslag van een dergelijke omvang was nog nooit eerder voorgekomen. De term 'catastrofaal terrorisme' was een tijd in zwang om de nieuwe dreiging te beschrijven. Onduidelijkheid over wat er burgers boven het hoofd hing leidde tot een behoefte aan meer informatie over de terroristische dreiging en het idee van instellen van dreigingsniveaus waar burgers en overheden zich op in konden stellen. Met name in de Verenigde Staten was de informatiebehoefte bijzonder groot.

Dit leidde in maart 2002 tot een presidentieel decreet dat een "alomtrentende en effectieve manier van informatieverspreiding te komen die het risico op een terroristische activiteit tegen de federale, statelijke en regionale autoriteiten en het Amerikaanse volk" tot doel had.⁵ Hieraan gekoppeld was een kleurencodesysteem – het 'colour-coded advisory system'.

Vanaf het begin was er veel kritiek op het systeem. Veiligheidsexperts, academici, journalisten en niet-gouvernementele organisaties benadrukten het gebrek aan duidelijke criteria voor de verschillende dreigingsniveaus. Daardoor was het niet mogelijk op onafhankelijke wijze te bepalen of sprake is van een bepaald dreigingsniveau. Mede tegen deze achtergrond werd, terecht of onterecht, verondersteld dat politieke leiders het dreigingsniveau manipuleren voor politieke doeleinden.⁶ Daarnaast werd getwijfeld over de communicatieve waarde van het systeem wanneer de dreiging in praktijk altijd hoog is (geel of oranje) en nooit laag is (blauw of groen). Op een gegeven moment wordt er dan geen aandacht meer aan besteed, zeker als er in de praktijk geen of amper aanslagen plaatsvinden. Daarnaast bleken er allerlei neveneffecten rond het verhogen (of verlagen) van het dreigingsniveau te zijn die volgens sommigen niet opwogen tegen het nut. Denk aan verminderd vertrouwen in de economie en specifieke gevolgen voor bepaalde sectoren zoals de reisbranche of de recreatiesector. Ook kan een verhoging van het dreigingsniveau tot onnodige angstgevoelens leiden en allerlei ongewenste politieke consequenties met zich meedragen.⁷

Communiceren over dreigingen

Het bovenstaande laat zien dat communicatie met betrekking tot terrorismedreiging geen eenvoudige opgave is. In het algemeen zou communicatie met betrekking tot terrorisme moeten bijdragen aan kalmte en rust terwijl het tegelijkertijd – bij een hoog dreigingsniveau – ook moet aangeven dat er wel degelijk een gevaar is. Idealiter draagt overheidscommunicatie op dit terrein ook bij aan vertrouwen in diezelfde overheid en steun voor de genomen contraterrorismemaatregelen en het beleid in het algemeen.

Misschien nog lastiger is het feit dat communicatie over de terrorismedreiging voor het algemene publiek wel voor iets kan waarschuwen, maar verder niet zoveel handelingsperspectieven biedt.⁸ Af en toe wordt gevraagd waakzaam te zijn, maar waarvoor, hoe en wat? Daarnaast biedt een laag dreigingsniveau het publiek geen garantie dat er geen aanslag kan plaatsvinden en is een hoog dreigingsniveau niet per se een opmaat naar een aanslag vandaag of morgen. Ook dat moet gecommuniceerd worden en dat doet vaak weer afbreuk aan het hele idee van het publiek maken van een dreigingsbeeld of (hoog) alerteringsniveau. Tevens is het zeer moeilijk voor veiligheidsdiensten of contraterrorismecoördinatoren om te bepalen hoe hoog het dreigingsniveau precies is. Zeker in Europa met veel grensoverschrijdend verkeer volstaat het niet om alleen naar het gevaar binnen de landsgrenzen te kijken. Daarnaast kunnen Nederlandse burgers en bedrijven in het buitenland slachtoffer worden van terrorisme. Bovendien zijn er grote verschillen tussen bepaalde delen van het land, tussen bevolkingsgroepen of tussen bedrijfstakken wat betreft de kans om doelwit van een terroristische aanslag of omstander te zijn. Dit allemaal bij elkaar vatten in één term – 'beperkt', 'elevated', 'vigilance' – of kleur – groen, oranje, rood – is derhalve een onmogelijke taak.

Een andere uitdaging vormt het verlagen van het dreigingsniveau. Het is vaak niet eenvoudig uit te leggen waarom een verlaging plaatsvindt en wat dat voor de burger betekent. Moet die dan niet meer alert te zijn? En wat betekent het voor de overheid of het bedrijfsleven: minder veiligheidsmaatregelen, afschalen van bepaalde acties of zelfs bezuinigingen bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten? Kortom, het communiceren over het dreigingsniveau van terrorisme leidt tot veel vragen die niet eenvoudig te beantwoorden zijn.

Ondanks de uitdagingen rond het communiceren over terrorismedreigingen en ondanks de beperkingen van waarschuwingssystemen is het van belang het publiek psychologisch voor te bereiden op contraterrorismemaatregelen en de mogelijkheid van een aanslag. Het is belangrijk dat terroristen het publiek niet zomaar met een aanslag kunnen verrassen waardoor de impact van hun daden nog groter kan worden. Hetzelfde geldt voor contraterroris-

⁵ The White House, 2002, *Homeland Security Presidential Directive-3*, geraadpleegd op 25-11-2015, georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020312-5.html.

⁶ Zie bijvoorbeeld het volgende artikel over politieke druk rond dreigingsniveaus: Associated Press, "Ridge says he was pressured to raise terror alert", 20-08-2009, http://www.nbcnews.com/id/32501273/ns/us_news-security/t/ridge-says-he-was-pressured-raise-terror-alert/.

⁷ Taylor Grossman, 2015, *The Problem of Warning: Homeland Security and the Evolution of Terrorism Advisory Systems*, Thesis: Stanford University; Jacob N. Shapiro en Dary Kay Cohen, "Color Bind: Lessons from the Failed Homeland Security Advisory System", *International Security*, vol. 32, no. 2. (Fall 2007), pp.121-154.

⁸ Voor meer over het belang van handelingsperspectieven voor burgers, zie Edwin Bakker en Beatrice de Graaf, 2014, *Towards a theory of fear management in the counterterrorism domain: a stocktaking approach*. ICCT Research Paper, The Hague: ICCT, January 2014.

memaatregelen zoals extra bewaking op stations. Het publiek moet weten waar het aan toe is en kunnen begrijpen waarom bepaalde (zichtbare) maatregelen genomen worden. Ook kan communiceren over de terrorismedreiging, met name in de vorm waarschuwingssystemen, de alertheid van de bevolking verhogen en zo politie, justitie en veiligheidsdiensten extra ogen en oren geven.⁹ Niet alleen burgers, maar ook bepaalde bedrijven en organisatoren van evenementen kunnen zo in staat gesteld worden verdacht gedrag door te geven, bepaalde vermissingen te melden of extra veiligheidsmaatregelen te nemen. Denk aan een oud NCTV-spotje op tv over de noodzaak om alert te zijn op gestolen chemicaliën (zie figuur 1).

Figuur 1 NCTV voorlichting voor bedrijven (bron: NCTV)



Onduidelijk is wat precies het effect hiervan is. Kunnen hiermee aanslagen worden verijdeld en hoe reageren terroristen op oproepen tot waakzaamheid en eventuele extra veiligheidsmaatregelen? Exacte antwoorden op deze vragen zijn niet te geven. Er zijn wel enkele bekende voorbeelden van acties van burgers of bewakers die aanslagen hebben voorkomen of het aantal slachtoffers hebben doen verminderen. Denk aan de passagier die in de Thalystrein tussen Brussel en Parijs het verdacht vond dat een opvallend persoon met zijn bagage zo lang op de wc bleef. Hij ging een kijkje nemen en ontdekte zo dat deze persoon een wapen tevoorschijn haalde waardoor de opletende passagier en anderen op tijd konden ingrijpen.

Voorbeelden

Voor we ons richten op het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland is het goed eerst stil te staan bij voorbeelden uit het buitenland. Het eerder genoemde alerteringssysteem in de Verenigde Staten dat na '9/11' gelanceerd werd, was voor veel landen het uitgangspunt. Dit systeem, het *Security Advisory System* van het Department of Homeland Security, was gebaseerd op een succesvol waarschuwingssysteem voor bosbranden waarbij vijf kleuren de kans daarop aangaven

(groen, blauw, geel, oranje en rood). Deze kleuren werden ook gebruikt om de potentiële ernst van de dreiging van terrorisme aan te geven. Aan elk niveau zaten bepaalde maatregelen vast – die overigens niet allemaal naar het publiek gecommuniceerd werden. Daarnaast kende elk niveau bepaalde adviezen voor burgers – gecommuniceerd via de “Citizen Guidance on the Homeland Security Advisory System”¹⁰ – en voor federale overheidsinstellingen – via de “Homeland Security Advisory System – Guidance for Federal Departments and Agencies”.¹¹ In de praktijk stond het licht vaak op oranje – “high risk of terrorist attack” – en nooit op blauw of groen en bood het weinig praktische informatie voor het publiek. In 2011 is het kleurencodesysteem vervangen door het *National Terrorism Advisory System*¹² dat tot doel heeft meer gedetailleerde informatie te geven over een verhoogde (elevated) of op handen zijnde (imminent) terrorismedreiging wanneer dat nodig is. Een dergelijke ‘alert’ geeft details over de aard van de dreiging, de duur van de dreiging en de gebieden of sectoren die bedreigd worden. Tussen 2011 en november 2015 is een dergelijke publieke waarschuwing niet afgegeven. Daarnaast is er een geheime of vertrouwelijke variant voor bepaalde sectoren, denk aan nutsbedrijven, luchthavens of financiële instellingen.¹³

Ook het Verenigd Koninkrijk kent een systeem van nationale dreigingsniveaus voor terrorisme. Het niveau wordt vastgesteld op basis van evaluaties van de mate en aard van de dreiging van het internationaal terrorisme waarvoor het Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) verantwoordelijk is. De Britse Security Service (MI5) is verantwoordelijk voor het vaststellen van de terrorismedreiging van binnenlands terrorisme in het Verenigd Koninkrijk. Deze dienst kijkt met name naar de situatie in Noord-Ierland.¹⁴ Het systeem kent ook twee verschillende alerteringsniveaus van terrorisme: een voor Noord-Ierland en een voor het internationale terrorisme. JTAC stelt niet alleen de dreigingsniveaus vast, maar communiceert deze ook richting het algemene publiek, relevante overheidsdiensten en private partners.¹⁵ Het openbare terrorisme-alerteringssysteem in het Verenigd Koninkrijk kent vijf niveaus: ‘low’, ‘moderate’,

¹⁰ Department of Homeland Security, *Citizen Guidance on the Homeland Security Advisory System*, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/citizen-guidance-hsasz.pdf>.

¹¹ The Western Governors’ Association (WGA), *Homeland Security Advisory System--Guidance for Federal Departments and Agencies*, geraadpleegd op 24-11-2015, http://www.westgov.org/component/docman/doc_download/281-department-of-homeland-security-national-security-threat-levels-unclassified?Itemid=.

¹² Department of Homeland Security, *National Terrorism Advisory System*, geraadpleegd op 18-11-2015, <http://www.dhs.gov/national-terrorism-advisory-system>.

¹³ Department of Homeland Security, *National Terrorism Advisory System*, geraadpleegd op 18-11-2015, <http://www.dhs.gov/national-terrorism-advisory-system>.

¹⁴ MI5, 2015, *What is Terrorism?*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism.html>.

¹⁵ IBP, 2013, *United Kingdom Intelligence Services Handbook: Volume 1 Strategic Information, Activities and Regulations*, p.104.

⁹ Anthony Bergin en Clare Murphy, 2015, *Sounding the alarm. Terrorism threat communications with the Australian public*, Australian Strategic Policy Institute,

‘substantial’, ‘severe’ en ‘critical’. Sinds 2006 is de informatie over het nationale dreigingsniveau beschikbaar op de websites van MI5 en Binnenlandse Zaken. In september 2010 zijn de dreigingsniveaus voor terrorisme voor Noord-Ierland ook openbaar gesteld.

Frankrijk heeft een nationaal terrorisme alerteringssysteem genaamd Plan Vigipirate. Sinds 1995 heeft het systeem een aantal ontwikkelingen ondergaan. Tot februari 2014 kende het systeem een vier kleuren-codering model. Daarna is het aantal niveaus beperkt tot een categorie ‘waakzaamheid betrachten’ (‘vigilance’) en een categorie ‘een aanslag is aanstaande’ (‘alerte attentat’). In het geval van het niveau ‘vigilance’ worden diverse controle- en screening-maatregelen genomen, waaronder surveillance in het openbaar vervoer en op drukbezochte plaatsen, en toegangscontrole bij overheidsgebouwen. Dit niveau kan worden opgewaardeerd voor een bepaalde locatie, voor een beperkte tijd. Het publiek wordt daarover niet per se ingelicht. In het geval van het niveau ‘alerte attentat’ neemt de Franse overheid uitzonderlijke maatregelen, denk aan de in november 2015 uitgeroepen noodtoestand en het sluiten van landsgrenzen. Dit kan worden geïmplementeerd in een bepaald deel van Frankrijk of voor het hele grondgebied en is in principe beperkt tot een korte periode. Het publiek wordt hierover geïnformeerd via officiële verklaringen van de president, de minister-president en/of andere betrokken ministers. Daarnaast biedt een overheidswebsite informatie over de situatie en het dreigingsniveau van het Plan Vigipirate.¹⁶

Buurland België kent sinds 2006 de geïntegreerde beoordeling van de terroristische dreiging in België die wordt opgesteld door het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD). De dreigingsevaluaties van OCAD zijn bestemd voor de diverse politieke, administratieve of gerechtelijke overheden die verantwoordelijkheid dragen op het vlak van veiligheid. Het zijn die overheden die uiteindelijk de gepaste maatregelen zullen moeten treffen om een eventueel gedetecteerde dreiging af te wenden. Het orgaan staat onder het gezamenlijke gezag van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.¹⁷ Ook aan deze analyse zijn dreigingsniveaus gekoppeld: vier categorieën, van ‘laag’ tot ‘zeer ernstig’. Lange tijd stond die op ‘laag’, maar in het najaar van 2015 en in het bijzonder na de aanslagen in november 2015 steeg die in korte tijd van ‘gemiddeld’ naar ‘zeer ernstig’ (zie box 1). Er is sprake van niveau 4 – ‘zeer ernstig’ - indien blijkt dat de dreiging tegen personen, groeperingen of gebeurtenissen ernstig en zeer nabij is.¹⁸

Box 1 Verhoging dreigingsniveau België: van ‘gemiddeld’ naar ‘zeer ernstig’

Het dreigingsniveau terrorisme in België stond in maart 2015 op niveau 2, waarbij een algemene waakzaamheid geldt. Het OCAD verhoogde die maand het niveau tot 3 voor bepaalde specifieke instellingen en locaties. De Belgische band met de aanslagen in Parijs in de nacht van 13 op 14 november 2015 was reden om op te schalen naar 3 voor heel België, met als hoofdreden dat één of meerdere daders voortvluchtig waren en de grens met België waren overgestoken. Een week later werd in het Brussels Gewest het dreigingsniveau opgeschaald naar 4, het hoogste niveau. Dit niveau houdt in dat de dreiging “ernstig en zeer nabij” is. Bijbehorende maatregelen waren onder meer het stilleggen van de metro en het sluiten van alle cafés en restaurants in de hoofdstad, waar patrouillerende militairen het straatbeeld bepaalden.

¹⁶ Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), 2014, *De Vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d’actions terroristes*, geraadpleegd op 22-11-2015, http://www.sgdsn.gouv.fr/IMG/pdf/Partie_publicque_du_plan_Vigipirate_2014.pdf.

¹⁷ Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (OCAD), *Wat is het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse?*, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.comiteri.be/index.php/nl/19-pages-nl-nl-1/54-wat-is-het-coördinatieorgaan-voor-de-dreigingsanalyse>.

¹⁸ Crisiscentrum, *Terroristische dreiging*, geraadpleegd op 22-11-2015, <http://crisiscentrum.be/nl/inhoud/terroristische-dreiging>.

3 Ontstaans- geschiedenis, doel en vorm

Na de aanslagen op 11 september 2001 bestond ook in Nederland onder het publiek de behoefte om meer inzicht te hebben in de aard en omvang van de terrorismedreiging en de maatregelen ter bescherming van de bevolking. De regering reageerde hierop met diverse brieven aan de Kamer en voortgangsrapportages met betrekking tot het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid dat enkele weken na de aanslagen werd opgesteld. Daarnaast bood het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over terrorisme en terrorismebestrijding inzicht in de aard en omvang van de dreiging en het genomen beleid. Ook de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), vanaf mei 2002 de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) geheten, bood in de vorm van publieke rapporten en een openbaar jaarverslag inzicht in de dreiging van terrorisme voor Nederland. De Tweede Kamer vroeg bij monde van het PvdA-lid Kalsbeek in 2003 echter om een “doordachte communicatiestrategie” voor het algemene publiek. De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie onderschreven de noodzaak om de Nederlandse samenleving goed te informeren en te alerteren wat betreft het risico van een aanslag. Ook benadrukten zij het belang van het politieke en maatschappelijke debat over terrorisme en de manier waarop de overheid dit zou moeten bestrijden.¹⁹

Nationaal Alerteringssysteem

De behoefte aan inzicht in en informatie over de terrorismedreiging werd nog groter na de aanslagen in Madrid in 2004. In een reactie op deze terroristische daad gaven de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in september 2004 aan dat er een Nationaal Alerteringssysteem (NAS) moest komen dat overheden, bedrijfsleven en publiek zou informeren over actuele dreigingen en risico's.²⁰ Uiteindelijk besloot de regering – in afwachting van het bredere NAS – alleen een op terroristische dreigingen gericht Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) in het leven te roepen. Met dit ATb kan een selectie van bedrijven en overheden gewaarschuwd worden voor een verhoogde terroristische dreiging. Dit stelt hen in staat om vooraf afgesproken beveiligingsmaatregelen te nemen.²¹ Het biedt daarmee nadrukkelijk geen algemeen dreigingsbeeld maar is een waarschuwingssysteem speciaal voor de overheid en bedrijfssectoren, zoals luchthavens, de chemische industrie en de telecomsector.²²

Een alerteringssysteem voor het algemene publiek kwam pas daarna. Dit werd mede geïnitieerd door een nieuwe actor die na de aanslagen in Madrid in het leven werd geroepen; de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De NCTb, in de persoon

van Tjibbe Joustra, kreeg tot taak de activiteiten van politie, justitie, veiligheidsdiensten en andere relevante organisaties op het gebied van terrorismebestrijding te coördineren. In de instellingsregeling van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat dat deze coördinator tevens als taak heeft “het bijeenbrengen, combineren en veredelen van informatie van inlichtingen verschaffende diensten en bestuurlijke en wetenschappelijke bronnen ten behoeve van integrale analyses en dreigingsbeelden inzake terrorisme”.²³

Bij zijn aanstelling concludeerde Joustra dat coördinatie van het terrorismebeleid niet mogelijk was zonder te beschikken over een “actueel en periodiek bijgesteld algemeen dreigingsbeeld”.²⁴ Een dergelijke analyse zou volgens hem moeten dienen als “inhoudelijke basis en richtsnoer” voor terrorismebestrijding in Nederland.²⁵ Tegen deze achtergrond werd aan de voornaamste partijen die in Nederland hierbij betrokken zijn gevraagd vier keer per jaar geanalyseerde informatie te verstrekken over ontwikkelingen die relevant zijn voor het schetsen van een actueel dreigingsbeeld van het terrorisme in Nederland. Het eerste dreigingsbeeld werd in mei 2005 opgesteld waarbij bijdragen van relevante actoren aangevuld werd met de expertise van de directie Kennis & Analyse van de NCTb.²⁶ Daarmee kwam er geen Nationaal Alerteringssysteem, maar twee verschillende systemen: het ATb en het DTN (voor het verschil tussen het ATb en het DTN zie appendix II). In dit essay richten we ons verder alleen op het DTN en met name op de openbare versie hiervan.

Brede blik

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland is een globale analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, en Nederlandse belangen in het buitenland. Daarbij vormt de Nederlandse ‘brede benadering’ rond terrorismebestrijding een belangrijk uitgangspunt. De grondslag voor deze benadering is aan het eind van het vorige millennium gelegd door de AIVD. Het is gericht op “het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij terroristisch geweld gaan plegen”.²⁷

Volgens terrorisme-expert Paul Abels is de consequentie van de brede benadering dat in het DTN niet alleen aandacht wordt besteed aan terroristen, hun netwerken, intenties en acties, maar ook aan de radicaliseringprocessen binnen uiteenlopende groepen en

¹⁹ Paul Abels, 2012, *De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken*, https://www.nctv.nl/Images/brede-benadering-in-de-terrorismebestrijding_tcm126-443897.pdf, p.2.

²⁰ Kamerstuk 31499 nr. 2, Vergaderjaar 2007–2008, *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*, gepubliceerd op 3-7-2008.

²¹ Kamerstuk 31499 nr. 2, Vergaderjaar 2007–2008, *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*, gepubliceerd op 3-7-2008.

²² Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/atb/>.

²³ J.P.H. Donner en J.W. Remkes, 2005, “Instellingsregeling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding”, *Staatscourant*, Jaargang 2005, nr. 127, p. 1.

²⁴ Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.537.

²⁵ Idem, p.537.

²⁶ Idem, p.537.

²⁷ Abels, 2012, *De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken*, https://www.nctv.nl/Images/brede-benadering-in-de-terrorismebestrijding_tcm126-443897.pdf, p.1.

omgevingsfactoren als polarisatie.²⁸ Deze groepen, processen en factoren zijn in hun handelen of werking niet beperkt tot het Nederlandse grondgebied. Ontwikkelingen in het buitenland en Nederlandse activiteiten buiten de landsgrenzen – denk aan het buitenland- en defensiebeleid – zijn tevens van grote invloed op het Nederlandse dreigingsbeeld. Ook deze zaken worden derhalve meegenomen in het DTN.

Een brede kijk op terrorisme brengt ook met zich mee dat in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland factoren en processen meegenomen worden die de dreiging kunnen beperken. Volgens Abels is het van groot belang “ook oog te hebben voor de mate waarin een overheid, de samenleving en specifieke/relevante bevolkingsgroepen daarbinnen bereid zijn en in staat zijn weerstand te bieden aan bepaalde dreigingen waaraan ze bloot staan”.²⁹ Tegen deze achtergrond worden in het DTN ontwikkelingen rond de weerstand van de samenleving beschreven. Met name in de eerste DTN's was er ook aandacht voor de weerstand van de overheid in de vorm van concrete tegenmaatregelen.

Totstandkoming

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland is volgens Paul Abels een zogeheten ‘all source threat assessment’. Op basis van een breed scala aan informatie wordt bepaald wat het algemene dreigingsniveau voor Nederland en voor Nederlandse belangen in het buitenland is. Voor het DTN wordt gebruikgemaakt van gerubriceerde informatie van diensten, belast met terrorismebestrijding en/of het tegengaan van radicaliseringsprocessen. Uiteraard levert de AIVD een belangrijke bijdrage, waarin de voornaamste ontwikkelingen voor het actuele dreigingsbeeld op hoofdlijnen geschetst worden. Maar ook de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) levert een substantieel deel, net als buitenlandse zusterdiensten van de NCTV, zoals JTAC, evenals de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) dat onderdeel is van de Nationale Politie. Ook wordt informatie gebruikt uit openbaar toegankelijke bronnen, bestuurlijke bronnen, wetenschappelijke bronnen, en analyses van de NCTV zelf.³⁰ Daarnaast zijn er diverse overheidsdiensten die een bijdrage leveren op onderdelen. Denk aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de buitenlandse component, of diensten zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Douane, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), en het Openbaar Ministerie. Ten slotte kunnen ook gemeentelijke diensten met een taak op veiligheidsgebied informatie aanleveren die van belang is voor het opstellen van het DTN.

In de bundel ‘Terrorisme’ onder redactie van Erwin Muller, Uri Rosenthal en Rob de Wijk beschrijft Paul Abels de totstandkoming van het DTN.

“De analisten van de NCT[V] bestuderen en vergelijken al deze bijdragen aan het DTN. Zij voegen daar inzichten en informatie aan toe die zij hebben opgedaan bij de bestudering van de met de NCT[V] gedeelde gerubriceerde informatie, open bronnen en wetenschappelijke literatuur over de diverse thema's en komen met een integrale concepttekst. Het concept-DTN gaat vervolgens voor commentaar terug naar de aanleverende diensten. Het kan daarbij voorkomen dat de analyses van deze partijen op een of meerdere onderdelen verschillende – soms tegenstrijdige – inzichten opleveren. In dat geval gaan de betrokken specialisten om de tafel zitten om elkaars analyse nog eens tegen het licht te houden en kennis te nemen van de onderlinge argumenten. Het is daarbij niet de bedoeling om conclusies uit te onderhandelen, maar om de inzichten nog eens te scherpen. Aangezien het bij terrorismebestrijding dikwijls gaat om waarschijnlijkheidsrekeningen met niet wiskundig vast te stellen uitkomsten, kan het voorkomen dat de verschillende partijen ook na de onderlinge discussie vasthouden aan hun visie. In dat geval wordt het verschil van inzicht ook niet in de tekst verdonkeremaand, maar expliciet benoemd.”³¹

De veelheid aan bronnen en de veelheid aan actoren die bij de totstandkoming van het dreigingsbeeld betrokken zijn, wordt door Abels gezien als iets wat de kwaliteit van het product enorm ten goede komt. Dit geldt met name voor de uitwisseling en collegiale toetsing van de analytische inzichten tussen de verschillende partijen. Op deze wijze worden eventuele misinterpretaties van aangeleverde informatie voorkomen. Het uiteindelijke dreigingsbeeld en dreigingsniveau worden niet door de minister, maar door de NCTV vastgesteld. Deze onafhankelijkheid is vrij uniek. Dit geldt eigenlijk voor geen enkel ambtelijk product, met uitzondering van de producten van adviesraden zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) of de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Met deze onafhankelijkheid wordt gegarandeerd dat de dreigingsanalyses niet gepolitiseerd zijn. Het beleid dat vervolgens wordt gekoppeld aan het DTN is uiteraard wel het gevolg van politieke keuzes en is daarmee niet een onafhankelijk, maar een politiek product. Dit is de achterliggende reden voor de scheiding tussen het DTN en de brief aan de Kamer met beleidsimplicaties.

Afnemers

Het DTN is primair bedoeld als een inhoudelijke basis voor de bestrijding van terrorisme in Nederland en het beschermen van Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. De meest direct verantwoordelijken voor dit beleid zijn het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT), het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN), de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV) – een onderraad van de Ministeraad - en de leden van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD). Zij krijgen de meest uitgebreide versie; de Staatsgeheime Confidentieel (of hoger)

²⁸ Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.537.

²⁹ Idem, p.537.

³⁰ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/>.

³¹ Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.539.

gerubriceerde versie. Deze kan ook gaan naar de Europees Coördinator Terrorismebestrijding – na overleg met de AIVD en, indien relevant, met de MIVD.

Na bespreking in de RIV wordt ook een departementaal vertrouwelijk gerubriceerde versie van het DTN opgesteld.³² Deze wordt verspreid onder Commissarissen van de Koning, burgemeesters van de grootste gemeenten, Hoofdcommissarissen van Politie, hoofdofficieren van Justitie, en een aantal andere relevante landelijke diensten. In sommige gevallen wordt het ook gedeeld met zusterorganisaties van de NCTV in het buitenland. In de departementaal vertrouwelijke versie zijn de meest gevoelige passages geschrapt, mede in het licht van het beschermen van bronnen.

De openbare versie van de DTN wordt door de ministers naar de Tweede Kamer verstuurd en is voor iedere burger beschikbaar via de website van de NCTV. Met dat laatste, waarmee in september 2005 gestart werd, volgde de Nederlandse overheid het voorbeeld van onder meer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar inwoners in de jaren daarvoor al via het internet op de hoogte gebracht werden van de terrorismedreiging en contraterrorisemaatregelen.

Vanaf het begin kreeg het DTN veel aandacht van de pers, zo ook bij de lancering van de website. “Met de website, die vrijdag is geopend door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Tjibbe Joustra, hebben de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken een centraal overzicht gemaakt van de terroristische dreiging. Tot nu toe was die informatie versnipperd over diverse ministeries en inlichtingendiensten”, aldus de Volkskrant van 19 september 2005.³³ Ook elk nieuw dreigingsbeeld kan rekenen op media-aandacht. In de meeste gevallen gaat het uitkomen van een DTN gepaard met een persconferentie en verdere uitleg door de NCTV in de media. Daarnaast vormt een nieuw DTN en de begeleidende brief van het kabinet met beleidsmaatregelen vrijwel altijd aanleiding voor een debat in de Tweede Kamer, bijvoorbeeld in de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Veiligheid en Justitie, of Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dreigingsanalyse en dreigingsniveaus

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) is in de kern een kwalitatieve analyse op hoofdlijnen. Het vormt in veel opzichten een trendanalyse die in algemene termen inzicht verschaft in de ontwikkelingsrichting van de dreiging die van terrorisme uitgaat. Volgens Abels is het DTN nadrukkelijk geen risicoanalyse “waarbij aard, ernst en waarschijnlijkheid van een dreiging (de dreigingsanalyse) worden afgezet tegen een inschatting van de weerstand die bestaat tegen een dergelijke dreiging in de vorm van beveiligingsmaatregelen en/of de mate van beveiligingsbewustzijn bij potentiële slachtoffers, doelwitten, of bepaalde bevolkingsgroepen en

gemeenschappen (de weerstandsanalyse)”.³⁴ Ook worden in het DTN zelf geen beleidsaanbevelingen gedaan. Eventuele beleidsvoorstellen en beleidsmaatregelen staan in een aparte, begeleidende brief van het kabinet aan de Tweede Kamer.

Eén aspect van een risicoanalyse heeft wel zijn weg in het DTN gevonden, namelijk het idee van dreigingsniveaus waarmee de terroristische dreiging tegen Nederland wordt aangeduid. De NCTB koos in 2005 voor een systeem met vier niveaus en voor de termen ‘minimaal’, ‘beperkt’, ‘substantieel’ en ‘kritiek’. Deze geven aan hoe groot de algemene kans is dat Nederland getroffen wordt door een terroristische aanslag.³⁵ Het niveau wordt bepaald op basis van een niet-limitatieve lijst van factoren die soms per niveau verschillen. De verschillende dreigingsniveaus worden door de NCTV beschouwd als bandbreedtes zonder harde scheidslijnen. Hierdoor kunnen schommelingen optreden in “aard, omvang en achtergrond van de dreiging, zonder dat er aanleiding is om een ander algemeen dreigingsniveau te kiezen”.³⁶ Opvallend is dat het niveau ‘kritiek’ in veel opzichten van een andere aard is dan de andere drie niveaus. De categorie ‘kritiek’ heeft betrekking op een concrete aanwijzing dat er een aanslag zal plaatsvinden of op een situatie waarbij er net een aanslag heeft plaatsgevonden. De andere drie niveaus hebben betrekking op de mate waarin een ongekende of gekende dreiging zich heeft ontwikkeld. Zoals gezegd zijn de scheidslijnen daartussen niet bijzonder hard maar bewegen deze van voorstelbaarheid naar voorspelbaarheid en van ongekende naar gekende dreiging naarmate er meer concrete informatie beschikbaar is over ontwikkelingen, mogelijke daders, doelwitten, et cetera. In de praktijk van de afgelopen tien jaar bleek dat slechts twee van de vier niveaus gebruikt worden: ‘beperkt’ en ‘substantieel’, zoals de hierna volgende analyse van tien jaar DTN laat zien.

³² Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.541.

³³ “Website geeft informatie over terreur”, *De Volkskrant*, 19 september 2005.

³⁴ Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.542.

³⁵ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), DTN vs ATb, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn-atb.aspx>.

³⁶ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Opbouw 4 dreigingsniveaus*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/opbouw/>. Zie ook appendix III.

4 Tien jaar DTN - een analyse

In dit hoofdstuk kijken we naar de inhoud van de veertig publieke samenvattingen van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland uitgekomen tussen mei 2005 en november 2015. Welke thema's hebben hierin centraal gestaan? Wat werd als dreiging gezien? Welke nieuwe fenomenen en termen zijn ontdekt en toegepast om de dreiging te beschrijven? In dit hoofdstuk zullen we de ontwikkeling van tien jaar DTN in grote lijnen uiteenzetten waarbij we specifiek kijken naar de volgende thema's: een vergelijking tussen DTN 1 en 40, woordgebruik, het wie en wat van de dreiging, verhogingen en verlagingen van de dreiging, en de specifieke casussen van CBRN-terrorisme, salafisme, buitenlandse strijders en weerstand.

2015: 2005 maar dan tien jaar later?

Tien jaar geleden, in 2005, toen het eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland uitkwam, verkeerde Europa in roerige tijden. Een jaar eerder hadden de aanslagen in Madrid door Al Qaida aan bijna tweehonderd mensen het leven gekost. In Nederland hielden bovendien de aanslag op Theo van Gogh in 2004 en zorgen over polarisatie de gemoederen bezig. Twee maanden nadat het eerste DTN uitkwam vonden de aanslagen in Londen plaats. De dreiging van internationale jihadistische netwerken met een sterke 'home-grown' component was grote reden tot zorg in het daaropvolgende dreigingsbeeld. De "transnationale verwevenheid van zowel lokale als internationale netwerken, de internationale uitstraling van het jihadistische strijdtoneel, zoals in Irak, en de implicaties van de genoemde aanslagen in Londen" stonden hierbij centraal.³⁷ Nu, tien jaar later, moeten we helaas constateren dat er niet zoveel veranderd lijkt te zijn: aan Irak kan nu simpelweg Syrië toegevoegd worden en het zijn nu niet de implicaties van de aanslagen in Londen maar die van Parijs waar we ons grote zorgen over maken.

Zo op het eerste gezicht zou dit continuïteit suggereren, waarbij de aanslagen in Parijs slechts een volgend hoofdstuk zijn in de ontwikkelingen van het jihadisme in Europa. Dit komt echter niet overeen met de werkelijkheid aangezien we de afgelopen tien jaar slechts een enkele keer te maken hebben gehad met grootschalige terroristische aanslagen. Bovendien kan de meest dodelijke aanslag waar Europa tussen 2005 en 13 november 2015 mee geconfronteerd werd niet worden toegeschreven aan een jihadistisch netwerk of individu, maar aan iemand van een geheel andere signatuur: de rechts-extremistische terrorist Anders Breivik, die bijna tachtig mensen vermoordde in Noorwegen in 2011. In de tussentijd is het dreigingsniveau ook een aantal keer verhoogd en weer verlaagd: van 'substantieel' bij DTN 1 naar 'beperkt' bij DTN 8 (maart 2007), naar 'substantieel' in DTN 12 (maart 2008) naar 'beperkt' in DTN 19 (november 2009), om in DTN 32 (maart 2013) weer verhoogd te worden naar 'substantieel' (zie figuur 3). De dreiging in Europa, en als afgeleide daarvan die in Nederland, heeft soms andere vormen aangenomen en een andere omvang gekregen, net zoals het beleid

rondom radicalisering en terrorisme en ons denken en spreken over de terroristische dreiging.

DTN 1 en DTN 40: een vergelijking

Voordat we de grote lijnen uiteenzetten van de ontwikkeling van het DTN in de afgelopen tien jaar volgt eerst een vergelijking tussen het eerste en het meest recente DTN (DTN 40). Een eerste indruk is dat er opvallend veel overeenkomsten zijn. In DTN 1 ligt de nadruk op de "islamistisch-terroristische dreiging"³⁸ terwijl DTN 40 met name naar de "jihadistische dreiging" kijkt, waarmee enkel een andere term gebruikt wordt voor een vergelijkbaar fenomeen. Een andere overeenkomst is dat beide DTN's refereren aan de terugkeer van jihadisten uit strijdgebieden. In DTN 1 worden deze personen "Irakijihadisten" genoemd terwijl DTN 40 schrijft over "Nederlands-talige jihadisten in Syrië en Irak". In DTN 40 wordt hieraan toegevoegd dat er niet alleen een dreiging uitgaat van hen die uitreizen maar ook van degenen die niet uitreizen maar ervoor kiezen in Nederland te blijven.

Toch zijn er wel een aantal verschillen te ontdekken. In DTN 1 wordt gesteld dat de dreiging voor Nederland onlosmakelijk verbonden is met internationale ontwikkelingen, waarbij de Nederlandse deelname aan de missie in Afghanistan bijdraagt aan het hoge internationale profiel. Hierbij wordt ook gezegd dat de actuele dreiging toch met name voortvloeit uit lokale netwerken.³⁹ In DTN 40 draait het niet zozeer om lokale netwerken, maar gaat het vooral over de dreiging die uitgaat van de terroristische organisatie Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS). Hier wordt gesignaleerd dat het om lokale en internationale netwerken, alsmede om eenlingen kan gaan.⁴⁰ Een thema dat in DTN 1 veel aandacht krijgt is radicalisering. In DTN 1 wordt geschreven dat "radicalisering kan bijdragen aan terrorisme en succesvolle rekruteringen". Hierbij wordt geconstateerd dat de motieven van jongeren om te radicaliseren verschoven zijn van een link met de strijdgebieden naar een algemene afkeer tegen het Westen, waarbij het optreden van Nederland in Afghanistan en Irak een "extra impuls" heeft gevormd.⁴¹ Er wordt daarnaast ook gesteld dat de radicaliseringsprocessen binnen de moslimgemeenschappen gevoed worden door de "xenofobe en soms racistische houding en gewelddaden van rechtsdenkende jongeren".⁴² De toegenomen vijandschap zou ertoe kunnen leiden dat ook "gematigde moslims" hun identiteit sterker in religieuze termen zullen definiëren.⁴³ In DTN 40 wordt ook relatief veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van rechtsextremisme. Dit komt met name door de vluchtelingencrisis en de aanslag in Duitsland op een burgemeesterskandidaat.

³⁸ DTN 1, p.2.

³⁹ DTN 1, p.2.

⁴⁰ DTN 40, p.1.

⁴¹ DTN 1, p.3.

⁴² Idem, p.3.

⁴³ Idem, p.3.

³⁷ NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2, p.1. Leeswijzer: vanaf hier zal dit verkort geschreven worden als "DTN + nummer".

Vorm en woordgebruik

Een ander opvallend verschil tussen DTN 1 en DTN 40 heeft betrekking op de vorm. Zo is de omvang van de beschrijving van de dreiging en de beschrijving van de maatregelen duidelijk verschoven. In DTN 1 omvatte het actuele dreigingsbeeld twee pagina's terwijl de uiteenzetting van het beleid en maatregelen op dat vlak maar liefst veertien pagina's besloeg. In DTN 40 is de publieke samenvatting teruggebracht tot vijf pagina's, waarbij de maatregelen niet langer als onderdeel in het DTN behandeld worden. Sinds DTN 32 worden beleidsimplicaties in veel gevallen in een apart document aangegeven.

Als we het woordgebruik in DTN 1 en DTN 40 vergelijken dan zien we nog een aantal interessante verschillen (zie figuur 2). Zo werden woorden als 'terrorisme', 'terrorismebestrijding' en 'terroristische' in DTN 1 in totaal tachtig keer genoemd vergeleken met slechts zes keer in DTN 40. Ook werd er in het eerste DTN meer dan twintig keer over maatregelen gesproken en kwam dit in DTN 40 slechts één keer voor. Een ander opvallend verschil is dat de term "jihadisten" of "jihadistische" in het eerste DTN nog niet in het vocabulaire zat terwijl dit in het meest recente DTN wel 33 keer genoemd wordt. Tot slot is het ook niet verwonderlijk dat ISIS zeer centraal staat in DTN 40: het is na "Nederland" het meest genoemde woord (50 keer). Dit geeft aan hoezeer ons huidige dreigingsbeeld, ook al vlak voor de aanslagen in Parijs, samenhangt met de ontwikkelingen rondom ISIS.

Figuur 2 Woordgebruik DTN 1 en DTN 40

Woorden ⁴⁴	Aantal	Aantal	Totaal
nederland	26	36	62
isis	0	50	50
dreiging	16	19	35
kamer	32	1	33
nctb	32	0	32
aanslagen	11	20	31
terrorisme	27	2	29
terroristische	25	4	29
terrorismebestrijding	28	0	28
aanslag	15	11	26
maatregelen	23	1	24
minister	24	0	24
syrië	0	24	24
aanpak	20	1	21
informatie	20	0	20
jihadistische	0	19	19
westen	3	14	17
eu	16	0	16
europese	12	4	16
mogelijk	8	8	16
personen	9	7	16
middelen	15	0	15
jihadisten	0	14	14
nederlandse	7	7	14
politie	13	1	14

Algemeen beeld tien jaar DTN - niveaus

Bovenstaande analyse was slechts een korte vergelijking tussen DTN 1 en DTN 40. Daartussen zaten 38 andere DTN's en allerlei ontwikkelingen op het gebied van radicalisering en terrorisme. Hieronder volgt een analyse van alle veertig DTN's. Allereerst kijken we naar de niveaus: welke dreigingsniveaus zijn door de jaren heen van kracht geweest en hoe zijn veranderingen van het niveau uitgelegd? Sinds het eerste DTN in 2005 is het dreigingsniveau vier keer gewisseld (zie figuur 3).

⁴⁴ Exclusief lidwoorden en irrelevante (werk)woorden, zonder hoofdletters, met behulp van de software ATLAS.ti.

.....
Figuur 3 Dreigingsniveaus door de jaren heen

DTN-nummer	Publicatiedatum	Niveau
DTN 1 t/m DTN 7	Mei 2005 (DTN 1)	Substantieel
DTN 8 t/m DTN 11	Maart 2007	Beperkt
DTN 12 t/m DTN 18	Maart 2008	Substantieel
DTN 19 t/m DTN 31	November 2009	Beperkt
DTN 32 t/m DTN 40	Maart 2013 - heden	Substantieel

Na de start op niveau ‘substantieel’ is het twee keer verlaagd naar ‘beperkt’ en twee keer verhoogd naar ‘substantieel’. Het is interessant om te zien hoe deze wijziging verwoord wordt. In DTN 8 van maart 2007 wordt uitgelegd dat het dreigingsniveau naar beneden wordt bijgesteld gelet op de afname van de concrete binnenlandse dreiging, het niet concretiseren van de potentiële dreigingen (waar later nog op teruggekomen zal worden), en de toegenomen weerstand van de moslimgemeenschap.⁴⁵ Bovendien wordt er aan deze verlaging toegevoegd dat het geen directe gevolgen zal hebben voor concrete beveiligingsmaatregelen en dat dit het ook niet mag hebben, omdat voor het bepalen van de maatregelen een andere systematiek gehanteerd wordt.

In DTN 19 van november 2009 lijkt het haast alsof de NCTV met de verlaging in zijn maag zit en dat de coördinator zich genoodzaakt ziet extra goed uit te leggen welke gevolgen dit wel en niet gaat hebben. De reden om het dreigingsniveau in DTN 19 te verlagen is dat Nederland minder in de belangstelling staat van internationale jihadistische netwerken en dat de binnenlandse netwerken “al enkele jaren” in relatieve rust verkeren.⁴⁶ In de afsluitende paragraaf van DTN 19 wordt gezegd dat het “niet zozeer de eindkwalificatie van de dreiging (het dreigingsniveau) [is], maar de onderliggende periodieke schets van de dreigingsrelevante ontwikkelingen die de inhoudelijke basis vormt van het Nederlandse contraterrorismebeleid”, waarmee het belang van het dreigingsniveau direct genuanceerd wordt.⁴⁷ Ook wordt eraan toegevoegd dat deze verlaging niet betekent dat de beleidsontwikkeling stil komt te staan en dat het niet bekend is hoe lang dit niveau gehandhaafd kan worden. Bij de verhoging van het dreigingsniveau, bijvoorbeeld in DTN 12, zijn dergelijke passages niet te vinden. Daarin wordt enkel uitgelegd waarom de dreiging verhoogd is (toegenomen voorstelbaarheid) zonder de mogelijke gevolgen te benoemen. Ook bij de verhoging in DTN 32 wordt hier niets over gezegd in de publieke samenvatting.

Een andere constatering met betrekking tot de niveaus is dat er niet altijd veel verschil te zien is tussen de DTN’s die hoorden bij het niveau ‘beperkt’ en DTN’s die het label ‘substantieel’ kregen. Tegelijkertijd zijn er vragen rond de bandbreedte van de niveaus. In de eerste jaren van het DTN wordt de term ‘substantieel’ aan een situatie

gekoppeld die een stuk minder dreigend oogt dan het huidige niveau met hetzelfde label. In december 2008 lijkt coördinator Tjibbe Joustra zelf aan te geven dat er wel erg grote verschillen zijn binnen de bandbreedte ‘substantieel’ als hij ten aanzien van DTN 15 spreekt over “substantieel met een plusje”.⁴⁸

Focus

Welke dreigingen stonden in de afgelopen tien jaar centraal in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland en uit welke hoek kwamen deze dreigingen? Een eerste observatie is dat het DTN sinds het begin zeer sterk gefocust is op de jihadistische dreiging. Gezien de achtergrond van de totstandkoming van het DTN is dit goed te verklaren: in 2004 en 2005 was de dreiging van jihadistisch terrorisme in Europa groter dan ooit. Toch is dat met name in de periode 2007 – 2013 sterk afgezwakt terwijl het DTN zich onverminderd uitdrukkelijk met de dreiging van jihadisme heeft beziggehouden. In de eerste jaren van het DTN zien we vooral een focus op internationale of lokale netwerken. In DTN 20 (april 2010) komt daar de dreiging van eenlingen bij. Uit de gehanteerde niveaus blijkt dat de dreiging in Nederland in eerste instantie als sterk afhankelijk wordt gezien van de aanwezigheid en organisatiekracht van binnenlandse jihadistische netwerken. Toch is ook de aandacht voor ontwikkelingen buiten Nederland op het gebied van jihadisme groot. Zo bestaat het DTN vaak uit een duiding van wat er gebeurt met Al Qaida (tot 2013) en sinds kort ook ISIS. Het is niet altijd duidelijk wat die ontwikkelingen precies voor invloed hebben op de binnenlandse dreiging, hoewel er wel meerdere malen wordt uitgelegd dat de dreiging in Nederland grotendeels een afgeleide is van de internationale dreiging.

In sommige dreigingsbeelden is deze focus op jihadisme extra opvallend. Zo vond in juli 2011 de grootste aanslag in de periode 2005 - 2014 plaats door rechts-extremist Anders Breivik. Het daaropvolgende DTN 26 opent met de constatering dat het dreigingsniveau in Nederland beperkt blijft en dat de dreiging van jihadistische netwerken nog steeds gering is, de weerstand tegen gewelddadig radicalisme en terrorisme onveranderd hoog blijft, en dat Nederlandse jihadististen (vaak mislukte) pogingen doen om uit te reizen naar jihadistische strijdgebieden. Pas daarna volgt de opmerking dat de aanslagen in Noorwegen “laten zien dat de binnenlandse terroristische dreiging in westerse landen niet alleen wordt bepaald door jihadistisch terrorisme. Ook andere ideologische overtuigingen kunnen zich vertalen in terroristisch geweld”.⁴⁹ Gelijk daarop volgt echter weer de zin dat de “belangrijkste component van de dreiging voor (de belangen van) Nederland (...) nog steeds de internationale jihadistische dreiging [is]”.⁵⁰ Hoewel dit DTN vervolgens wel aandacht besteedt aan de aanslagen in Noorwegen, is het toch opvallend dat zelfs na bijna tachtig doden uit een andere hoek het DTN toch vrijwel uitsluitend over jihadisme gaat.

.....
⁴⁸ NRC Handelsblad, “Joustra: terreurdreiging Nederland groter dan ooit”, 3-12-2008, http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2081327.ece/Joustra_terreurdreiging_Nederland_groter_dan_ooit.

⁴⁹ DTN 26, p.1.

⁵⁰ Idem, p.1.

.....
⁴⁵ DTN 8, p.2.

⁴⁶ DTN 19, p.1.

⁴⁷ Idem, p.4.

Zoals ook bleek uit de vorige paragraaf is het verhogen of het verlagen van het dreigingsniveau door de jaren heen zonder uitzondering gekoppeld aan ontwikkelingen op het vlak van jihadistisch terrorisme. Zo werd in maart 2007 in DTN 8 het dreigingsniveau verlaagd omdat de binnenlandse jihadistische netwerken steeds meer in sterkte afnamen en de moslimgemeenschap groeiende weerstand liet zien. In de afgelopen jaren is, misschien bij gebrek aan binnenlandse jihadistische netwerken, de nadruk sterk verschoven naar internationale netwerken. In DTN 26 wordt gesteld dat “de belangrijkste component van de dreiging voor (de belangen van) Nederland (...) nog steeds de internationale jihadistische dreiging [is]”.⁵¹ Het is interessant om te zien dat het echter niet alleen om de aanwezigheid van netwerken of individuen gaat, maar ook om fenomenen zoals ‘radicalisering’ en ‘weerstand’. Dit gaat in feite altijd over radicalisering en weerstand binnen de Nederlandse moslimgemeenschap. In DTN 8 wordt onder andere naar aanleiding van de toegenomen weerstand onder dit deel van de bevolking besloten om het dreigingsniveau te verlagen. Opmerkelijk is verder dat in sommige DTN’s het dreigingsniveau direct gekoppeld wordt aan bepaalde gebeurtenissen. DTN 12 tot en met 15 verwijzen veelvuldig naar de aankondiging en lancering van de film *Fitna* van PVV-fractievoorzitter Wilders.⁵²

Naast de dreiging uit jihadistische hoek wordt sporadisch stilgestaan bij andere typen dreigingen. Dit betreft met name ontwikkelingen rondom links- en rechtsextremisme en die op het gebied van dierenrechtenactivisme. De organisatiecapaciteit van deze groeperingen wordt meestal als laag ingeschat. Bovendien zijn activiteiten uit deze kringen vaak amper een bedreiging van de veiligheid. Zo staat in DTN 18 bijvoorbeeld dat er op het gebied van dierenrechtenextremisme weinig gewelddadige incidenten hebben plaatsgevonden. Wel waren organisaties zoals het *Animal Liberation Front* (ALF) betrokken bij valse bommeldingen.⁵³ Ook was er sprake van “schermutselingen” tussen dierenrechtenactivisten van links- en rechtsextremistische signatuur, maar tot veel meer dan dat is het niet gekomen.⁵⁴ In de meeste gevallen worden deze incidenten onder de noemer van politiek activisme geschaard omdat het niet om geweld tegen mensen gaat.

In een enkel geval is er wel sprake van een (potentiële) veiligheidsdreiging. Zo wordt in DTN 9 gerapporteerd dat het opnieuw van belang blijkt om extreemrechtse gewelddadigheden te onderkennen: “incidenten etaleren het groeiende zelfbewustzijn en de geweldsbereidheid van extreemrechts in Nederland, alsmede de polarisatie tussen andersdenkenden waarvan in Nederland reeds sprake is”.⁵⁵ In het daaropvolgende dreigingsbeeld wordt gesteld dat het aantal meldingen van rechtsextremisme is toegenomen maar

dat het gebruik van geweld relatief “stabiel” is gebleven, zonder dat hierbij echt uitgelegd wordt hoe groot en ernstig dat geweldsgebruik überhaupt was.⁵⁶ Wel wordt vermeld dat er veertien “interetnische” gewelddadige incidenten zijn gepleegd door of tegen jongeren waarbij rechtsextremisten in de meeste gevallen de agressor waren.⁵⁷ Daaraan toegevoegd wordt dat van de grotere groep van “gabbers” slechts “enkele honderden van hen daadwerkelijk verbonden zijn aan een extreemrechtse partij, of verband als *Blood and Honour*”.⁵⁸ Dit lijkt toch om een zeer grote groep te gaan waarvan het dreigingsbeeld ook opmerkt dat de hoge mate van “xenofobe en nationalistische ideeën en uitingen tegen moslims, andersgekleurden en joden onder grote groepen gabbers (...) zorgwekkend [is]”.⁵⁹ Veel vervolgd wordt er aan dit thema in de daaropvolgende dreigingsbeelden echter niet gegeven.

Het dreigingsbeeld en incidenten

Hoewel in de afgelopen tien jaar in Nederland weinig terrorisme-gerelateerd geweld heeft plaatsgevonden, zijn er wel enkele incidenten in Nederland en Europa geweest die van invloed waren op de Nederlandse veiligheidssituatie. Voor deze incidenten hebben we gekeken naar de rapporten van Europol, het EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) en de dodelijke incidenten gerapporteerd in de Global Terrorism database van Maryland University.⁶⁰ Hoe zijn deze incidenten terug te zien in de DTN’s?

De eerste DTN’s kwamen uit in een tijd waarin terrorisme veel ophef veroorzaakte in zowel Nederland als de rest van Europa met de aanslagen in Madrid en Londen op Nederlandse bodem de moord op Theo Van Gogh. In de eerste dreigingsbeelden werd dan ook veel aandacht besteed aan de aanwezigheid van lokale en internationale jihadistische netwerken. Ook bijvoorbeeld rondom de lancering van de film *Fitna* van Wilders in 2008 werd in meerdere DTN’s uitgebreid bericht. DTN 13 geeft aan dat de film heeft geleid tot een verhoogd internationaal profiel van Nederland maar dat de negatieve effecten beperkt zijn gebleven, en dat de islamitische gemeenschap in Nederland juist weerbaarheid heeft gedemonstreerd. De meeste aanslagen en plots vanuit jihadistische hoek in Nederland en Europa, en zelfs ook de Verenigde Staten, zijn direct terug te lezen in de DTN’s. Zo wordt er gerapporteerd over de “Fort Hood Shooting”, de “Christmas Day Bomber”, de “Stockholm Bomber”, het plot in Duitsland om treinen op te blazen, de aanslag op de Amerikaanse militaire basis in Duitsland, de mislukte aanslag op een cartoonist in Denemarken, en in afgelopen jaren de aanslagen op het Joods Museum, in Kopenhagen, *Charlie Hebdo* en de mislukte aanslag op de Thalystrein. Naar aanleiding van een aantal plots in

⁵¹ Idem, p.2.

⁵² Zie bijvoorbeeld DTN 14, p.1.

⁵³ DTN 18, p.5

⁵⁴ Idem, p.5.

⁵⁵ DTN 9, p.3.

⁵⁶ DTN 10, p.3.

⁵⁷ Idem, p.3.

⁵⁸ Idem, p.3.

⁵⁹ Idem, p.3.

⁶⁰ Voor Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*, zie https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37en en voor GTD zie National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Database*, <http://www.start.umd.edu/gtd/>.

de Verenigde Staten rond 2009 wordt er gerapporteerd dat deze de “veelvormigheid” van de internationale terroristische dreiging aantonen.⁶¹ Terwijl er geconstateerd wordt dat er sprake is van een “neergang van terrorisme van eigen bodem in Nederland, is er inmiddels sprake van een toename van zogeheten home-grown-terrorisme van Amerikaanse bodem”.⁶² Hierbij ziet de NCTV een verschuiving van geweld van eenlingen in de VS naar meer georganiseerde netwerken. Toch moet er in Nederland, met name tegen de achtergrond van het islamdebat en mogelijke toenemende polarisatie, rekening gehouden worden met “radicaliserende eenlingen van uiteenlopende signatuur”.⁶³

Als het echter gaat om niet-jihadistische gewelddadige of terroristische incidenten dan zijn deze veel minder duidelijk terug te vinden in de dreigingsbeelden. Een voorbeeld is het incident op Koninginnedag in april 2009 waarbij Karst Tate een mensenmassa inreed met als doel leden van het Koninklijk Huis te raken. Ondanks het politieke motief dat ook blijkt uit de laatste woorden van Karst Tate is dit incident niet als “terrorisme” bestempeld. Het is echter door de *Global Terrorism Database* wel als dusdanig opgenomen.⁶⁴ Bij deze aanslag vielen 7 burgerslachtoffers: de aanslag met het hoogste aantal burgerslachtoffers in Nederland. Het is daarom opmerkelijk dat het incident, al dan niet met het label terrorisme, in DTN 17 niet eens genoemd wordt. Pas in DTN 28, uitgekomen in maart 2012, wordt het genoemd. Aanleiding daarvoor is de schietpartij in Luik een aantal maanden eerder door iemand zonder helder politiek motief. In dit dreigingsbeeld worden zowel Karst Tate als Tristan van der Vlis, de dader van de schietpartij in Alphen aan de Rijn in 2011 waarbij zes doden vielen, genoemd. Beide daders worden geschaard onder de noemer van “gewelddadige eenlingen”.⁶⁵

Ook de al eerder genoemde aanslag van Anders Breivik vormde geen aanleiding om nu niet eens een keer het DTN te openen met de jihadistische dreiging. Een ander voorbeeld zijn de terroristische acties van de Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) onder leiding van Beate Zschäpe. Hierbij vielen minstens tien doden waarover in Duitsland veel ophef was. Deze groepering kreeg heel weinig aandacht in het DTN. De eerste keer was een aantal maanden nadat Zschäpe in november 2011 opgepakt was. In DTN 28 (maart 2012) werd gemeld dat “tien onopgeloste moorden op voornamelijk Turkse allochtonen uit de periode 2000 – 2006 waren gepleegd door de Nationalsozialistischer Untergrund (NSU), een rechts-extremistisch groep”.⁶⁶ Over de kritiek op de Duitse inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat deze zich te veel gefocust hadden op de

dreiging van jihadisme en rechtsextremisten mede daardoor aan de aandacht ontglipt waren, werd niets vermeld.

Vormen van dreigingen

Hoewel de dreigingsbeelden vrij helder zijn over de ideologische achtergrond van de dreiging, in de meeste gevallen het jihadisme maar ook links-, rechtsextremisme en dierenrechtenactivisme, is het niet altijd helder met welke vorm van de dreiging Nederland geconfronteerd wordt. Zo passeren nogal uiteenlopende dreigingen de revue: de gekende dreiging en de ongekende dreiging, de voorstelbare dreiging, potentiële en concrete dreigingen, en binnenlandse en buitenlandse dreigingen.

In DTN 8 wordt inzichtelijk hoe zoiets in zijn werk gaat. Een vorm van dreiging is de concrete dreiging, ook wel bekend als gekende dreiging: de “door veiligheidsautoriteiten op netwerk- en/of persoonsniveau geïdentificeerde dreiging. Sinds het erop leek dat de concrete dreiging in Nederland afnam, in dit geval de verminderde aanwezigheid van binnenlandse jihadistische netwerken, verschoof het zwaartepunt van de dreigingsafweging naar de potentiële dreiging”.⁶⁷ De potentiële dreiging, ook bekend als voorstelbare dreiging, wordt gedefinieerd als “gelet op de ervaringen van 11 september 2001 niet uit te sluiten manifestatie van een dreiging waarvoor bij de veiligheidsautoriteiten echter geen concrete aanwijzingen beschikbaar zijn”.⁶⁸ Dit is een opmerkelijke verwoording. Het lijkt er dus op dat bij gebrek aan concrete aanwijzingen en directe ontwikkelingen die reden tot zorg zijn, men meer gaat denken in termen van wat mogelijk is, of wat mogelijk een dreiging zou kunnen gaan vormen. Er wordt uiteindelijk toch gekozen om het dreigingsniveau in DTN 8 te verlagen. Dit kwam onder andere doordat “potentiële dreigingen zich niet [bleken] te concretiseren” en de weerstand bij de moslimgemeenschap toegenomen was.

Het in kaart brengen van de ongekende dreiging brengt natuurlijk ook een aantal praktische problemen met zich mee. Welke middelen heb je tot je beschikking om de ernst en omvang van een dreiging in te schatten waarvan je niet weet welke dreiging dit is? Het enige wat je op dat vlak zou kunnen doen is kijken naar de mogelijke consequenties van een bepaald type aanslag. Het gaat dan met name om bepaalde “low-probability, high-impact”-scenario's zoals een aanslag met CBRN-middelen. Hier ontstaat dan een moeilijke situatie als het gaat om een dreigingsanalyse waarbij juist de capaciteiten en intenties van een actor ingeschat moeten worden.⁶⁹ Het wordt heel erg lastig om die in te schatten van een ongekende dreiging waarbij het niet duidelijk is uit welke hoek deze aanslag überhaupt zou komen. Deze “low-probability, high-impact

.....

⁶¹ DTN 20, p.2

⁶² Idem, p.3.

⁶³ Idem, p.5.

⁶⁴ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, GTD ID 200905010021, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=200905010021>.

⁶⁵ DTN 28, p.4.

⁶⁶ Idem, p.1.

.....

⁶⁷ DTN 8, p.2.

⁶⁸ Idem, p.2.

⁶⁹ Voor meer over de capaciteiten en intenties van ‘homegrown’ terroristen in het algemeen en Nederland in het bijzonder, zie Bart Schuurman en Quirine Eijkman, 2015, “Indicators of terrorist intent and capability: Tools for threat assessment”, *Dynamics of Asymmetric Conflict*, pp. 1-17.

scenario's" lenen zich dus ook beter voor een risicoanalyse. In DTN 8 wordt ook duidelijk dat het moeilijk is bepaalde conclusies aan een "ongekende" dreiging te verbinden: op het moment dat deze zich niet manifesteert verdwijnt deze uit beeld. Uiteindelijk is het toch de concrete dreiging, met concrete aanwijzingen, waarop de NCTV het dreigingsniveau baseert. Toch staat op sommige momenten de ongekende dreiging centraal, waarbij de voorstelbaarheid van een bepaalde aanslag – kunnen we ons indenken dat dit hier gebeurt? – boven de voorspelbaarheid van een bepaalde aanslag gaat – is het waarschijnlijk of te verwachten dat dit hier gebeurt?

Een concreet voorbeeld is het DTN 12 van maart 2008 waarin het dreigingsniveau verhoogd wordt naar 'substantieel'. Het DTN rapporteert dat er "op dit moment geen concrete aanwijzingen voor aanslagen in Nederland (zijn)".⁷⁰ Toch heeft "in de aanloop naar DTN12 (...) de al in DTN10 en DTN11 gesignaleerde toenemende voorstelbaarheid van een aanslag in Nederland verdere groei doorgemaakt".⁷¹ Ondanks een gebrek aan concrete aanwijzingen of ontwikkelingen is het de voorstelbaarheid van een aanslag die ervoor zorgt dat het dreigingsniveau omhoog gaat. Daaraan toegevoegd is dat het bovendien ook de "toename van de ongekende dreiging [is], dat wil zeggen vanuit personen of groepen die (nog) niet in beeld zijn van Europese Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten" die bijdraagt aan de keuze om het dreigingsniveau te verhogen. Hierbij wordt verwezen naar casussen in omliggende landen waarbij de daders pas zeer laat in beeld kwamen of niet bekend waren bij de veiligheidsdiensten. Hierbij is het allereerst de vraag hoe voor de Nederlandse situatie vastgesteld kan worden dat de ongekende dreiging toegenomen is. Is dit enkel te wijten aan de grotere voorstelbaarheid van een dergelijke dreiging? En op basis van welke criteria wordt er bij gebrek aan signalen van een concrete terroristische dreiging tegen Nederland toch besloten om het dreigingsniveau te verhogen? Het leggen van de nadruk op de ongekende dreiging biedt natuurlijk ook altijd een uitweg als een dreiging zich opeens manifesteert: dat was namelijk dan die ongekende dreiging waar al voor gewaarschuwd werd.

CBRN-terrorisme

Een bijzonder voorbeeld van een specifieke dreiging die met name in het domein van de "voorstelbaarheid" of de "low-probability, high-impact"-categorie valt is het zogenaamde CBRN (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair) terrorisme. Deze vorm van terrorisme spreekt enorm tot de verbeelding omdat de potentiële schade desastreus zou kunnen zijn. Tot nu toe hebben terroristen gelukkig amper gebruik weten te maken van CBRN-middelen. Toch is dit een thema dat regelmatig terug te vinden is in de DTN's. Zo wordt er in DTN 5 gemeld dat er in het najaar van 2005 een stuurgroep "Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair (CBRN)-Terrorisme" is opgericht dat als doel heeft de kans op een CBRN-aanslag te verkleinen en een eigen dreigingsbeeld CBRN-terrorisme op te stellen.⁷² In de meeste DTN's wordt de potentiële dreiging van

CBRN-terrorisme vrij nuchter benaderd. Zo wordt in DTN 7 terloops genoemd dat "op de korte termijn (...) van zelfgemaakte explosieven een grotere dreiging uit[gaat] dan van CBRN-middelen".⁷³ In DTN 9 wordt echter gesteld dat "(d)e kans dat bij een eventuele aanslag in Nederland chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN) worden gebruikt is net als in 2006 klein maar reëel. Het meest waarschijnlijke scenario is een kleinschalige chemische of biologische aanslag gericht tegen individuen of een kleine groep personen binnen een afgesloten ruimte".⁷⁴ In DTN 15 wordt CBRN-terrorisme opnieuw genoemd. Daarbij wordt gesteld dat "(g)ezien de disproportionele effecten die een CBRN-aanslag teweeg kan brengen is en blijft een gecoördineerde inspanning op nationaal niveau, gericht op het minimaliseren van de kans op CBRN-terrorisme, noodzakelijk".⁷⁵

Salafisme

Een ander belangrijk thema dat in diverse DTN's aandacht krijgt is het salafisme. Daarbij valt de wisselende houding op ten opzichte van deze orthodoxe stroming binnen de islam. In DTN 6 worden een vijftal factoren genoemd die bijdragen aan de aanhoudende radicalisering onder een deel van de moslimjongeren in Nederland. Een van deze factoren is de groei van het niet-gewelddadige salafisme in veel moskeeën.⁷⁶ Dat is ook weer terug te zien in DTN 14 waarin onder het hoofdstuk "weerstand" uitgelegd wordt hoe de "gematigde moskeeën" terrein winnen ten opzichte van de salafisten.⁷⁷ In DTN 18 wordt daarentegen de positieve kant van het salafisme als niet-gewelddadige tegenhanger van het jihadisme benadrukt. Het daaropvolgende DTN wijst specifiek op de verhoogde weerstand van salafistische centra die steeds vaker "radicale jongeren met jihadistische ideeën" de toegang weigeren.⁷⁸

Buitenlandse strijders

Een thema dat sinds de verhoging van het dreigingsniveau in DTN 32 van maart 2013 hoog op de agenda's staat is buitenlandse strijders, ook wel bekend als "foreign fighters" of "foreign terrorist fighters". De afgelopen jaren is hier uitgebreid over gerapporteerd waarbij de aantallen Nederlandse burgers die in Syrië en Irak strijden regelmatig werden bijgewerkt. Ook de potentiële dreiging van "terugkeerders" krijgt veel aandacht. Het is echter interessant om te zien in hoeverre dit thema ook al eerder speelde. In figuur 4 is het woordgebruik rondom dit thema te zien, waarbij er veel mogelijke manieren zijn waarop het verwoord kan worden, van "Irakijihadisten", "Syriëgangers" tot simpelweg "buitenlandse strijders". Hieruit blijkt dat dit fenomeen al sinds het allereerste dreigingsbeeld speelt en dat dit door de jaren heen altijd wel een paar keer terugkomt, maar dat de grote stijging echt na maart 2013 heeft plaatsgevonden.

⁷³ DTN 7, p.1.

⁷⁴ DTN 9, p.1.

⁷⁵ DTN 15, p. 8.

⁷⁶ DTN 6, p.2.

⁷⁷ DTN 14, p. 4.

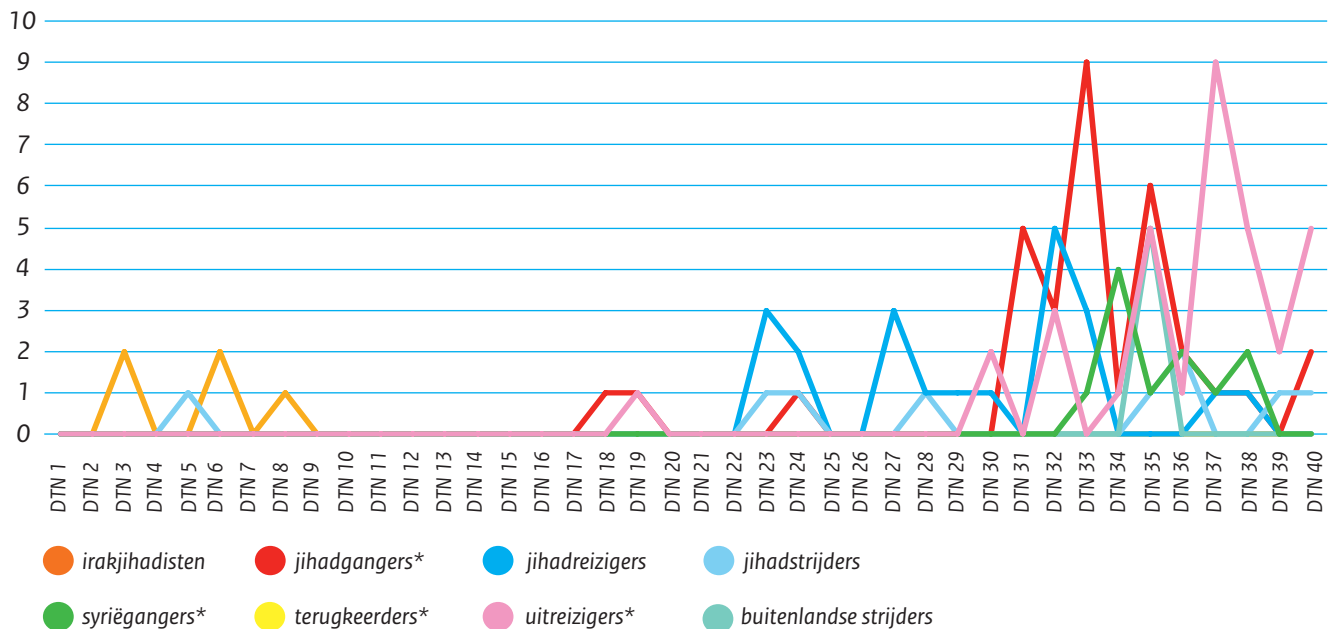
⁷⁸ DTN 15, p.3.

⁷⁰ DTN 12, p.3.

⁷¹ Idem.

⁷² DTN 5, p.13.

Figuur 4 **Woordgebruik rondom “buitenlandse strijders”**. Termen met * zijn samengevoegd met vergelijkbare termen.



Weerbaarheid

Een ander thema in de dreigingsbeelden is weerbaarheid en weerstand. Dit werd door Paul Abels aangeduid als een belangrijk onderwerp omdat de “mate waarin een overheid, de samenleving en specifieke bevolkingsgroep bereid en in staat zijn weerstand te bieden aan bepaalde dreigingen, ook invloed heeft op de dreiging zelf”.⁷⁹ Deze weerstand is geen constante factor maar wisselt door de jaren heen. De eerste dreigingsbeelden waren niet uitgesproken positief over de weerbaarheid, en dan met name de weerbaarheid van de moslimgemeenschap in Nederland om weerstand te kunnen bieden aan radicalisering. Langzaam aan wordt hierin een positieve trend geconstateerd, die in DTN 3 bijvoorbeeld verwoord wordt als “aan de weerstandskant blijkt de toename van weerbaarheid van moslims verder door te zetten. Sommige moskeeën tonen zich actief in het tegen gaan van radicalisering”.⁸⁰ Deze weerbaarheid zet zich door waardoor dit in DTN 8 als een van de belangrijkste redenen voor een verlaging van het dreigingsniveau aangedragen wordt. In de jaren daarna vinden we vaak de volgende zinsnede terug: “de weerstand onder de Nederlandse bevolking tegen gewelddadig radicalisme, extremisme en terrorisme blijft onveranderd hoog”.

De toon verandert na december 2012. In DTN 31 wordt gewaarschuwd voor het feit dat de aandacht voor vraagstukken rondom radicalisering en terrorisme in de Nederlandse samenleving is weggezakt.⁸¹

Een half jaar later, in DTN 33, spreekt de NCTV niet meer over een weerbaarheid die “onveranderd hoog” is.⁸² Dit DTN stelt dat de Nederlandse bevolking “in algemene zin weerbaar blijft”.⁸³ In DTN 35 staat dat er geen aanwijzingen zijn dat de weerbaarheid significant is afgenomen, maar wel dat er “zorgelijke signalen [zijn] dat de weerbaarheid binnen moslimgemeenschappen in toenemende mate onder druk komt te staan”.⁸⁴ In DTN 36 verandert dit zelfs naar “zorgen over de weerbaarheid onder de moslimbevolking over langere termijn”.⁸⁵

Na DTN 36 lijkt de weerbaarheid in Nederland weer toe te nemen. Er wordt dan weer gesproken over het feit dat de Nederlandse bevolking in “algemene zin” weerbaar is. Hierbij kan echter wel een kritische noot geplaatst worden. Hoewel weerbaarheid wel in algemene termen benoemd wordt, kijkt men alleen specifiek naar de weerbaarheid van de moslimgemeenschap. Wanneer gesproken wordt over, bijvoorbeeld, rechtsextremisme ontbreekt een opmerking over de weerbaarheid onder kringen die hiervoor gevoelig voor zouden kunnen zijn. Een concreet voorbeeld is DTN 10 waarin zorgwekkende signalen rondom rechtsextremisme aangegeven worden. Hierin staat dat “slechts enkele honderden jongeren” verbonden zijn aan extreemrechtse partijen zoals Blood

⁸² DTN 33, p.2.

⁸³ DTN 33, p.2.

⁸⁴ DTN 35, p.6.

⁸⁵ DTN 36, p.7.

⁷⁹ Abels, “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland”, p.538.

⁸⁰ DTN 6, p.6.

⁸¹ DTN 31, p.2.

and Honour.⁸⁶ Hierbij zou je vervolgens een passage verwachten over de weerbaarheid van Nederlandse autochtone jongeren ten aanzien van rechtsextremistische invloeden, maar dat is niet het geval.

Woordgebruik

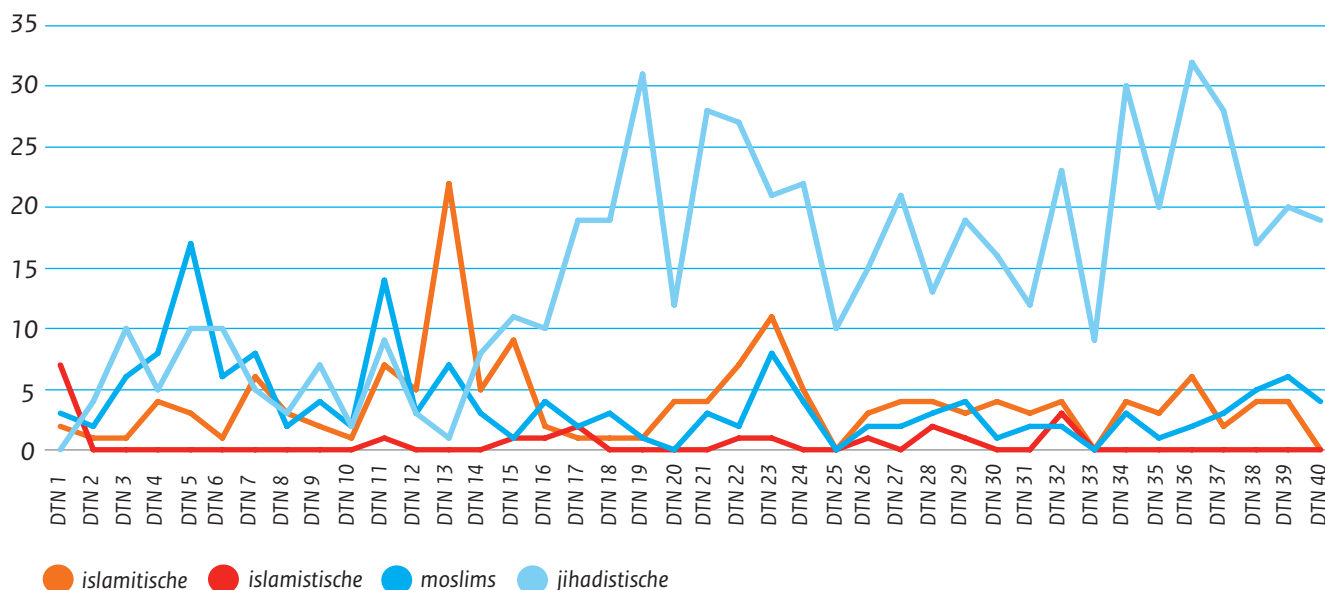
Nu we een aantal inhoudelijke lijnen in de dreigingsbeelden bekeken hebben, zullen we ons richten op het woordgebruik in de DTN's van de afgelopen tien jaar. Figuur 5 laat het cumulatieve woordgebruik van deze veertig DTN's zien.⁸⁷ In deze lijst zien we zoals verwacht de woorden "Nederland" en "dreiging" bovenaan staan. Opvallender zijn de verschillende termen die betrekking hebben op het fenomeen jihadisme. Ook de woorden "internationale", "landen" en "Europese" staan hoog op de lijst, en geven aan dat het DTN sterk internationaal georiënteerd is.

Als we vervolgens kijken naar de woorden "islamitische", "islamistische", "moslims" en "jihadistische" dan zien we dat het gebruik van "islamitische" vrij constant is gebleven, dat het gebruik van "moslims" is afgenomen in de laatste vijf jaar, en dat het gebruik van het woord "jihadistische" sinds DTN 16 sterk is toegenomen. Benadrukt dient te worden dat er soms wel grote verschillen zitten tussen de DTN's. Opvallend is dat het woord "islamistische" dat in DTN 1 veel voorkwam daarna in de meeste gevallen vervangen lijkt te zijn door de term "jihadistische" (zie figuur 6).

Figuur 5 Woordgebruik DTN 1- 40

Woorden	Aantal in DTN 1
nederland	1201
dreiging	588
jihadistische	581
nederlandse	476
terrorisme	470
kamer	448
terroristische	418
internationale	361
jihadisten	354
radicalisering	338
aanslagen	330
landen	314
terrorismebestrijding	297
nctb	282
aanslag	266
netwerken	251
qa'ida	236
maatregelen	235
europese	230
personen	227
aanpak	217
europa	207
internet	206

Figuur 6 Woordgebruik "islamitisch", "islamistische", "moslims", "jihadistische"

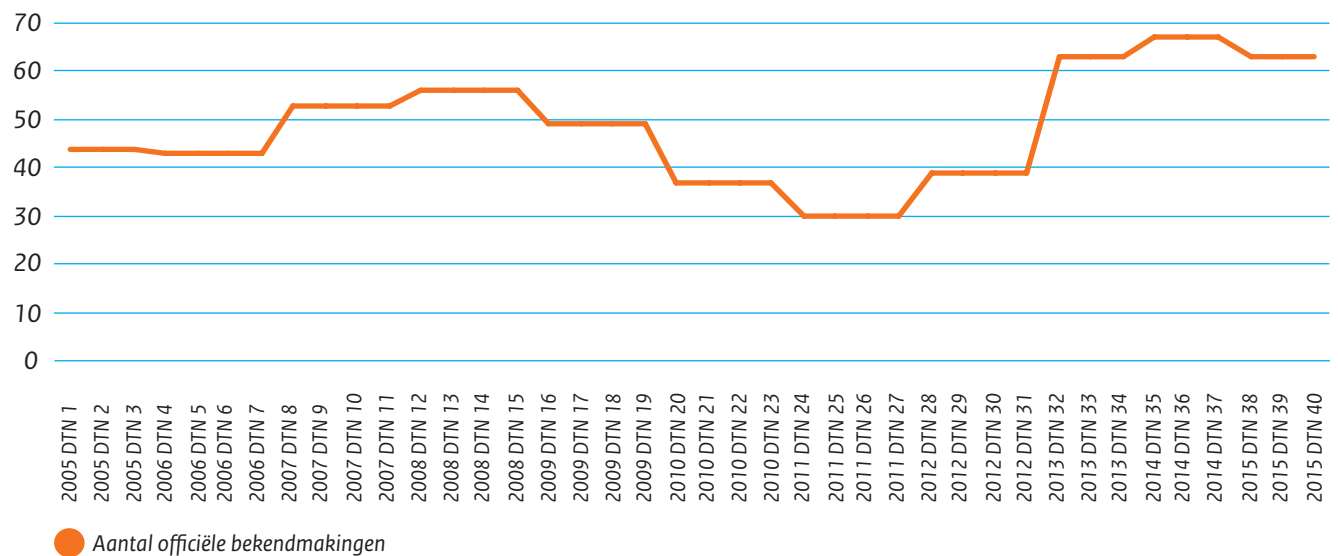


⁸⁶ DTN 10, p.3.

⁸⁷ Exclusief lidwoorden en irrelevante (werk)woorden, zonder hoofdletters, met behulp van de software ATLAS.ti.

5 Rondom DTN

Figuur 7 Aantal officiële bekendmakingen



In de vorige hoofdstukken hebben we gekeken naar de inhoud van tien jaar DTN. Er is echter ook veel rondom het DTN gebeurd. Het eerste DTN kwam uit in een andere politieke en bestuurlijke setting met een andere coördinator dan DTN 40. In de afgelopen tien jaar zijn er drie verschillende nationaal coördinatoren geweest die onder vijf verschillende kabinetten dienden en voor verschillende ministers werkten. Van 2005 tot 2007 waren de verantwoordelijke ministers van CDA- en VVD-huize, tussen 2007 en 2010 waren dat ministers van het CDA en de PvdA en vanaf 2010 gaven verschillende VVD-ministers politieke leiding aan de NCTV (zie appendix I). Het eerste DTN werd opgesteld door de NCTb, een relatief kleine overheidsinstantie van specialisten op het gebied van terrorismebestrijding. Vanaf oktober 2012 was dat de NCTV die niet alleen verantwoordelijk is voor het contraterrorismebeleid, maar ook voor een breed scala aan andere veiligheidsissues, variërend van crisisbeheersing in het algemeen tot cyberveiligheid. Daarnaast vond een verandering plaats in de ophanging van de NCTb/NCTV. Zo waren tot 2010 twee ministers verantwoordelijk: namelijk die van Justitie en die van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanaf 2010 was dat de minister van het 'nieuwe' ministerie van Veiligheid en Justitie. Wat betreft de coördinatoren zelf was er meer continuïteit. De eerste coördinator Tjibbe Joustra stond vijf jaar aan het hoofd van de NCTb. Zijn opvolger, Erik Akerboom, heeft bijna vier jaar deze functie vervuld. De derde coördinator, Dick Schoof, begint binnenkort ook aan zijn vierde jaar. Daarmee zorgden de coördinatoren voor continuïteit in een nogal veranderlijke politieke en bestuurlijke omgeving.

Binnen die omgeving speelden de DTN's ook een belangrijke rol in het politieke debat over terrorisme en terrorismebestrijding. In de periode eind 2006 tot en met 2009 en na 2012 kregen DTN's veel aandacht in de Tweede Kamer en in diverse Parlementaire docu-

menten en overheidsstukken. In figuur 7 staat het aantal officiële bekendmakingen⁸⁸ tussen mei 2005 en november 2015. De daling van het aantal bekendmakingen na 2009 lijkt gekoppeld te zijn aan de verlaging van het dreigingsniveau in november 2009 en de recente stijging van het aantal bekendmakingen aan de verhoging in het voorjaar van 2013.

DTN in het nieuws

Zoals eerder aangegeven krijgen de DTN's veel aandacht van de pers. Dat geldt ook voor de opsteller van de DTN, de coördinator zelf. De persoon van NCTb/NCTV is sinds 2005 uitgegroeid tot een publieke persoonlijkheid. Het is moeilijk een voorbeeld te geven van een topambtenaar die meer publieke bekendheid heeft. Daarmee vervult deze persoon tevens een belangrijke rol bij het communiceren over de terrorismedreiging en het uitleggen van het DTN aan het algemene publiek. De drie coördinatoren waren in de afgelopen tien jaar meer dan eens te gast bij bekende en veelbekeken tv-programma's zoals *NOVA/Nieuwsuur* of *Buitenhof*. Daarnaast werden ze veelvuldig geciteerd in de schriftelijke media en hebben verschillende kwaliteitskranten zoals *NRC Handelsblad*, *Volkscrant* en *Trouw* uitgebreide interviews met de coördinatoren gepubliceerd. Een van de interviews die enige stof deed opwaaien met betrekking tot het DTN was het afscheidsinterview van coördinator Tjibbe Joustra met *NRC Handelsblad* in december 2008: Hierin gaf hij aan dat het dreigingsniveau hoger was dan ooit. Hij noemde het

⁸⁸ Gebaseerd op de resultaten uit een databank van Overheid.nl met de officiële bekendmakingen (Staatscourant, Staatsblad, Tractatenblad, Gemeenteblad, Provinciaal blad, Waterschapsblad, Blad gemeenschappelijke regeling) van de overheid en de Parlementaire documenten. Gezocht op "Dreigingsbeeld terrorisme Nederland" <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>.

zelfs “substantieel met een plusje” waarbij hij ook zei dat als hij het vergelijkt met de situatie drie jaar geleden, toen het niveau ook ‘substantieel’ was, hij moet concluderen dat “de zaken die er nu aan ten grondslag liggen eigenlijk steviger [zijn]”.⁸⁹

Vorm, nut en noodzaak van het DTN kregen ook aandacht bij de lancering van het dreigingsbeeld en recent rond een discussie rond dreigingsniveaus. Zo verscheen er kort na de publicatie van het eerste DTN een artikel in NRC Handelsblad over de rol die het NCTb bekleedt ten aanzien van voorlichting van burgers over terrorisme.⁹⁰ Hieruit blijkt dat deskundigen verdeeld zijn over de vraag of de overheid burgers nu wel of juist niet moet inlichten over terrorisme. Het zou volgens de een angst kunnen voeden, maar anderen wijzen er ook op dat een terughoudende opstelling van de overheid in de publieksvoorlichting gevaarlijk kan zijn.⁹¹ Die discussie speelt ook rond het concept dreigingsniveaus die na de verhoogde terrorismedreiging in Brussel oplaaide. Het afkondigen van niveau 4 – ‘zeer ernstig’ – in het hoofdstedelijk gewest, leidde er toe dat de metro niet meer reed, evenementen werden afgelast en ook veel restaurants en cafés hun deuren sloten uit angst voor een aanslag. Hierop organiseerde de Volkskrant op 21 november 2015 een online opiniepoll met de volgende stelling: “Het indelen van terreurgevaar in ‘niveaus’ is onnodig en leidt alleen maar tot paniek”. Van de meer dan drieduizend respondenten gaf 47% het aan eens te zijn met deze stelling en 53% antwoordde ‘oneens’.⁹² Hoewel het gaat om een online poll, laat het zien dat het publiek in ieder geval verdeeld lijkt over het nut en de noodzaak van een dreigingsniveau, en dat hierin mogelijk een uitdaging ligt voor de communicatie van dergelijke niveaus.

⁸⁹ Ahmet Olgun, “Gevaar, hoe ziet dat eruit?”, *NRC Handelsblad*, 30-07-2005, http://vorige.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/politiek_reacties_en_beleidfoto/article1868324.ece.

⁹⁰ Olgun, “Gevaar, hoe ziet dat eruit?”.

⁹¹ Idem.

⁹² De Volkskrant, “Terreurdreiging Brussel naar hoogste niveau”, 21-11-2015, <http://www.volkskrant.nl/buitenland/terreurdreiging-brussel-naar-hoogste-niveau-a4191909/>.

6 Conclusie en reflectie

Tien jaar na het uitkomen van het eerste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland staat deze globale analyse van de terroristische dreiging volop in de schijnwerpers. Na de aanslagen in Parijs in november 2015 en het afkondigen van ‘niveau 4/’zeer ernstig’- voor Brussel krijgen dreigingsbeelden en dreigingsinschattingen bijzonder veel media-aandacht. Het DTN, soms aangevuld brieven aan de Kamer⁹³, is hét communicatiemiddel van de overheid geworden met betrekking tot radicalisering, terrorisme en contraterrorismemaatregelen. Hieronder vatten we kort samen wat de belangrijkste bevindingen zijn van de bestudering van de dreigingsbeelden van de afgelopen tien jaar en de kenmerken van het DTN aan sich. Ten slotte zullen we kort reflecteren op de toekomst van het DTN.

Focus op jihadisme

De analyse van de DTN's zelf laten zien dat het vooral gaat over de jihadistische dreiging en, in toenemende mate, over ‘buitenlandse strijders’. Daarnaast wordt duidelijk dat het dreigingsniveau vooral afhangt van de mate van aanwezigheid van binnenlandse jihadistische netwerken, maar dat ook ontwikkelingen in het buitenland een grote rol spelen. Ook is het dreigingsniveau afhankelijk van de mate van weerstand binnen moslimgemeenschappen. Met betrekking tot het salafisme zien we een wisselende houding door de jaren heen: soms wordt het gezien als een factor die bijdraagt aan radicalisering, soms wordt het beschreven als een niet-gewelddadige tegenhanger van het jihadisme. Andere vormen van extremisme of terrorisme krijgt relatief weinig aandacht en met name rechtsextremisme lijkt soms wat te worden gebagatelliseerd.

Wat is het?

Als we kijken naar de vorm van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland rijst de eenvoudige, maar tegelijkertijd zeer moeilijke te beantwoorden vraag: wat is het DTN nu precies? Is het een dreigingsbeeld - een kwalitatieve beschrijving van de dreiging -, of is het een dreigingsinschatting - een ‘threat assessment’, zoals het DTN in het Engels heet?

Er is geen eenduidig antwoord op deze vraag. Het DTN bevat elementen van beide. Aan de kwalitatieve beschrijving van de dreiging wordt een dreigingsniveau gekoppeld waarmee het DTN ook kenmerken van een dreigingsinschatting heeft. Hoe die beschrijving zich verhoudt tot het dreigingsniveau is meestal niet erg inzichtelijk. Dit laatste zou een bewuste keuze kunnen zijn. Bij de totstandkoming van het DTN werd immers nadrukkelijk gesteld dat het niet de bedoeling is de indruk te wekken dat de dreiging kwantificeerbaar zou zijn. Daarom werd ook gekozen voor slechts vier, en niet vijf of meer niveaus zoals in andere landen gebruikelijk is. Het idee hierachter was dat met slechts een paar categorieën met een ruime bandbreedte de suggestie van kwantificeerbaarheid weggenomen zou kunnen worden.

In de verschillende DTN's is deze spanning of ambiguïteit tussen het wel of niet willen kwantificeren van de dreiging duidelijk terug te zien. Zo wordt in DTN 3 genoemd dat er een “gewichtverdeling” tussen de verschillende factoren gemaakt wordt die uiteindelijk tot een bepaald dreigingsniveau leidt.⁹⁴ Tussen de regels door is te lezen dat deze afweging uiteindelijk uit twee belangrijke componenten bestaat: aan de ene kant de dreiging en aan de andere kant de weerstand daartegen als mitigerende factor.⁹⁵ Er wordt echter nergens toegelicht welke gewichten aan welke factoren toegekend zijn en hoe deze weerstand nu echt het dreigingsniveau zou kunnen beïnvloeden. De opstellers van het DTN lijken daarmee weg te willen blijven van het maken van een dreigingsinschatting. Maar door weerstand in de analyse mee te nemen en dreigingsniveaus aan het DTN te koppelen is het DTN toch meer dan alleen een dreigingsbeeld.

Als we kijken naar de huidige discussie over de kwalificatie ‘substantieel’ voor het huidige dreigingsniveau, blijkt dat veel mensen het DTN vooral als dreigingsinschatting zien en niet als een ‘beeld’ van de situatie. Dat het DTN in het Engels een ‘threat assessment’ genoemd wordt maakt het er nog minder duidelijk op.

Criteria

Bij het hanteren van bepaalde dreigingsniveaus zouden deze aan ten minste twee voorwaarden moeten voldoen. Allereerst moeten net zoals bij elke categorisering de niveaus elkaar op logische wijze opvolgen, waarbij elk hoger niveau een duidelijke verhoging op een of meerdere van de bijbehorende eigenschappen of criteria omvat. Tevens zouden deze daadwerkelijk iets moeten zeggen over de intentie en capaciteiten van individuen of groepen om een aanslag te plegen en over de in de DTN's genoemde weerstand. Dit is in ieder geval voor de lezer van de publieke versie niet helder. De lijst met criteria zoals vermeld op de website van de NCTV (zie appendix III) roept echter veel vragen op. Zo is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat sommige criteria (bv. de aanwezigheid van nationale en internationale terroristische netwerken) slechts bij één van de niveaus genoemd wordt. Ook over de waarde van bepaalde criteria kan getwijfeld worden. Het is op zichzelf geen reden om de afwezigheid van nieuwe trends of fenomenen waarvan dreiging uitgaat te verbinden aan een dreigingsniveau ‘beperkt’. Het kan net zo goed zijn dat een bestaande groep al jarenlang terroristische activiteiten uitvoert en dat nog steeds doet. Ook is het opmerkelijk dat bij niveau ‘minimaal’ opeens een weerstandsfactor zijn intrede doet, namelijk de “open samenleving”. Hoe een open samenleving precies de slagingskans van een plot van een individu of kleine groep zou kunnen beïnvloeden is echter onduidelijk. In de dreigingsbeelden zelf wordt dit vaak beter uitgelegd, maar het blijft voor de lezer soms gissen welke criteria nu het meest van toepassing zijn en welke er niet echt toe doen als het gaat om het bepalen van het dreigingsniveau.

⁹⁴ DTN 3, p.2.

⁹⁵ Weerstand komt neer op twee elementen: in de meeste gevallen gaat het om de weerstand of weerbaarheid van de islamitische gemeenschappen in Nederland en als tweede element de invloed van tegenmaatregelen.

⁹³ Denk aan de brief van de Minister President aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal van 17 november over de aanslagen in Parijs.

Vier of meer niveaus?

Wat betreft het aantal dreigingsniveaus is het de vraag of slechts vier van deze niveaus de NCTV wel genoeg ruimte bieden om de complexe en constant veranderende dreiging te kunnen categoriseren. In de praktijk gaat het bovendien eigenlijk niet om vier niveaus maar slechts om twee: het niveau 'minimaal' – hoewel theoretisch mogelijk – zal in de praktijk maar weinig toegepast kunnen worden. Ook het niveau 'kritiek' zal in de praktijk mogelijk alleen gebruikt worden na een aanslag wanneer een van de daders of gekende handlangers nog vrij rond lopen. Denk aan het recente geval van Brussel. Dit betekent dat in de praktijk er slechts twee te gebruiken niveaus zijn: 'beperkt' en 'substantieel'. Het is de vraag in hoeverre deze twee categorieën voldoende zijn om de toch aanzienlijke wisselingen in de terrorismedreiging ten aanzien van Nederland weer te geven. Tjibbe Joustra die in 2008 over een niveau "substantieel plus" sprak leek daarmee aan te geven dat de grenzen van de bandbreedte van dit niveau bereikt waren en de term 'substantieel' de lading soms niet meer dekt. Het niveau 'kritiek' is, zoals eerder aangegeven, van een andere orde gelet op het criterium "zeer sterke aanwijzingen". Dit roept de vraag op of er niet tenminste vijf niveaus nodig zijn om de bandbreedte van de terrorismedreiging in het algemeen beter te kunnen categoriseren. Naar Brits voorbeeld zou tussen 'substantieel' en 'kritiek' de categorie 'ernstig' toegevoegd kunnen worden.

Toegevoegde waarde van de niveaus

Uiteindelijk is de grote vraag wat precies de toegevoegde waarde van de dreigingsniveaus is. Als het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland primair een dreigingsbeeld wil geven en geen dreigingsinschatting wil zijn, kun je je afvragen of de koppeling van dreigingsniveaus aan dit beeld verstandig is. Het instellen van niveaus, of het er nu vier of veertig zijn, suggereert dat de dreiging kwantificeerbaar is en dat blijkt in de praktijk erg lastig. De overheid zou derhalve er ook voor kunnen kiezen de dreigingsniveaus af te schaffen. Dit voorkomt discussies of een bepaalde dreiging nog wel of niet binnen de bandbreedte van een dreigingsniveau past. Ook maakt een DTN zonder dreigingsniveaus het mogelijk om in detail uit te leggen in welke richting de dreiging zich beweegt. Het nadeel is dat daarmee de mogelijkheid verdwijnt om het algemene publiek in één woord of in een paar zinnen duidelijk te maken hoe groot de dreiging is. Daarnaast geeft het ruimte aan allerlei politici en 'experts' om zelf een label op het dreigingsbeeld te plakken, en biedt het daarmee de mogelijkheid de terrorismedreiging (verder) te politiseren.

Communicatie

Dat brengt ons bij een laatste en belangrijke doelstelling van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland, namelijk het DTN als communicatiemiddel. De publieke versie van het DTN is zonder meer een geslaagd instrument om de bevolking en de Tweede Kamer te informeren over de terrorismedreiging tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. Het krijgt veel media-aandacht en wordt veel gelezen. Bezoekerscijfers van de website van de NCTV laten zien dat er een geleidelijke stijging is van

het aantal bezoeken aan de websitepagina van het DTN en het actueel dreigingsniveau, vooral na terroristische incidenten en na aanpassingen van het dreigingsniveau.⁹⁶ De laatste paar jaar is dat aantal flink toegenomen. De bezoekersaantallen van de pagina van het DTN en met name die van de pagina van het actuele dreigingsniveau schoten omhoog na de verhoging van het dreigingsniveau in maart 2013. Dit jaar steeg het aantal bezoeken naar meer dan 11.000 bezoeken in november 2015.⁹⁷

Afgezien van deze toegenomen interesse blijft het de vraag in welke mate het DTN en de dreigingsniveaus bijdragen aan het psychologisch voorbereiden van de bevolking op contraterorismemaatregelen en de mogelijkheid van een aanslag. Ook is onbekend of meer aandacht voor het DTN leidt tot het verhogen van de alertheid, en of burgers en bedrijven in het DTN concrete handelingsperspectieven zien. Daarnaast is nog onduidelijk of het DTN bijdraagt aan grotere weerbaarheid van de bevolking, het bedrijfsleven en overheden, of dat het vooral leidt tot onnodige bezorgdheid of zelfs meer angst voor terrorisme. Het feit dat Nederland bij tijd en wijle in Europa het meest bang is voor terrorisme – ondanks relatief weinig terroristische incidenten op eigen bodem – maakt deze vraag des te prangender.⁹⁸ Het laat overigens ook zien hoe moeilijk het is over dreigingen te communiceren, zeker als in omliggende landen in korte tijd meerdere en bijzonder bloedige aanslagen plaatsvinden.

Toekomst

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland kent nu maar liefst veertig edities over een periode van tien jaar. Je zou verwachten dat het DTN in de loop der jaren 'substantieel' van vorm en aard veranderd zou zijn, zeker in het licht van de vele politieke en bestuurlijke veranderingen rond de opstellers van het DTN en de woelige tijden waarin we leven. Daarom is misschien wel een van de meest opvallende constatering bij het lezen van veertig DTN's dat er eigenlijk niet zo veel veranderd is. Niet alleen wat betreft aard en vorm, maar zelfs wat betreft de essentie van de inhoud.

Deze continuïteit draagt aan de ene kant bij aan de herkenbaarheid en vertrouwdheid van het DTN als communicatiemiddel, en maakt dat het dreigingsbeeld bovendien een constante factor is als "inhoudelijke basis en richtsnoer" voor het Nederlandse contraterorismebeleid. Aan de andere kant vormt de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke context anno 2015 mogelijk een reden om nog een keer goed te kijken of het dreigingsbeeld en de daaraan gekoppelde dreigingsniveaus verandering behoeven, en of het tienjarige bestaan hier niet een goede aanleiding voor is.

⁹⁶ NCTV bezoekerscijfers website pagina "Dreigingsniveau Terrorisme Nederland" en pagina "Actueel dreigingsniveau".

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld de halfjaarlijkse Eurobarometer van de Europese Commissie.

Bibliografie

Abels, Paul, 2008, "Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Nut en noodzaak van een 'all-source threat assessment' bij terrorismebestrijding", in: E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (Kluwer: Deventer), pp. 535-544.

Abels, Paul, 2012, *De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken*, https://www.nctv.nl/images/brede-benadering-in-de-terrorismebestrijding_tcm126-443897.pdf.

Associated Press, "Ridge says he was pressured to raise terror alert", 20-08-2009, http://www.nbcnews.com/id/32501273/ns/us_news-security/t/ridge-says-he-was-pressured-raise-terror-alert/.

Bakker, Edwin, 2004, "Zin en onzin van de zoektocht naar oorzaken van terrorisme", *Internationale Spectator*, vol. 58, nr. 11, pp. 542-547.

Bakker, Edwin en Beatrice de Graaf, 2014, *Towards a theory of fear management in the counterterrorism domain: a stocktaking approach*. ICCT Research Paper, The Hague: ICCT, January 2014.

Bergin, Anthony en Clare Murphy, 2015, *Sounding the alarm. Terrorism threat communications with the Australian public*, Australian Strategic Policy Institute, https://www.aspi.org.au/publications/sounding-the-alarm-terrorism-threat-communications-with-the-australian-public/SI86_terror_alerts.pdf.

Bjørge, Tore (edt.), 2005, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (Routledge: Londen).

Crisiscentrum, *Terroristische dreiging*, geraadpleegd op 22-11-2015, <http://crisiscentrum.be/nl/inhoud/terroristische-dreiging>.

Department of Homeland Security, *Citizen Guidance on the Homeland Security Advisory System*, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/citizen-guidance-hsas2.pdf>.

Department of Homeland Security, *National Terrorism Advisory System*, geraadpleegd op 18-11-2015, <http://www.dhs.gov/national-terrorism-advisory-system>.

Donner, J.P.H. en J.W. Remkes, 2005, "Instellingsregeling Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding", *Staatscourant*, jaargang 2005, nr. 127.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*, geraadpleegd op 26-11-2015, <https://www.europol.europa.eu/latest-publications/37en>.

Grossman, Taylor, 2015, *The Problem of Warning: Homeland Security and the Evolution of Terrorism Advisory Systems*, Thesis: Stanford University.

IBP, 2013, *United Kingdom National Intelligence Service Handbook: Volume 1 Strategic Information, Activities and Regulations* (International Business Publications Inc.: Washington D.C.).

Kamerstuk 31499 nr. 2, Vergaderjaar 2007-2008, *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*, gepubliceerd op 3-7-2008.

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), 2014, *De Vigilance, de prevention et de protection face aux menaces d'actions terroristes*, geraadpleegd op 22-11-2015, http://www.sgdsn.gouv.fr/IMG/pdf/Partie_publicque_du_plan_Vigipirate_2014.pdf

MI5, 2015, *What is Terrorism?*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism.html>.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Alerteringssysteem Terrorismebestrijding*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/atb/>.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/>.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *DTN vs ATb*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn-atb.aspx>.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Opbouw 4 dreigingsniveaus*, geraadpleegd op 24-11-2015, <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/opbouw/>.

National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *GTD ID 200905010021*, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=200905010021>.

National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Database*, <http://www.start.umd.edu/gtd/>.

NRC Handelsblad, "Joustra: terreurdreiging Nederland groter dan ooit", 3-12-2008, http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2081327.ece/Joustra_terreurdreiging_Nederland_groter_dan_ooit.

Olgun, Ahmet, "Gevaar, hoe ziet dat eruit?", *NRC Handelsblad*, 30-07-2005, http://vorige.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/politiek_reacties_en_beleidtoto/article1868324.ece.

Overheid.nl, *Officiële bekendmakingen*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>.

Schuurman, Bart en Quirine Eijkman, 2015, "Indicators of terrorist intent and capability: Tools for threat assessment", *Dynamics of Asymmetric Conflict*, pp. 1-17.

Shapiro, Jacob N. en Dary Kay Cohen, "Color Bind; Lessons from the Failed Homeland Security Advisory System", *International Security*, vol. 32, no. 2. (Fall 2007), pp.121-154.

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (OCAD), *Wat is het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse?*, geraadpleegd op 24-11-2015, <http://www.comiteri.be/index.php/nl/19-pages-nl-nl-1/54-wat-is-het-coördinatieorgaan-voor-de-dreigingsanalyse>.

Veldhuis, Tinka en Edwin Bakker, 2007, "Causale factoren van radicalisering en hun onderlinge samenhang", *Vrede en Veiligheid*, vol. 36, nr. 4, pp. 447-470.

Volkskrant, "Website geeft informatie over terreur", 19 september 2005, <http://www.volkskrant.nl/binnenland/website-geeft-informatie-over-terreur-a663526/>.

Western Governors' Association (WGA), *Homeland Security Advisory System--Guidance for Federal Departments and Agencies*, geraadpleegd op 24-11-2015, http://www.westgov.org/component/docman/doc_download/281-department-of-homeland-security-national-security-threat-levels-unclassified?Itemid=.

White House, The, 2002, *Homeland Security Presidential Directive-3*, geraadpleegd op 25-11-2015, georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020312-5.html.

Appendix I: Coördinatoren , Kabinetten en Verantwoordelijke Ministers

Coördinatoren:

- 2004 - 2009: Tjibbe Joustra
- 2009 - 2012: Erik Akerboom
- 2013 - heden: Dick Schoof

De NCTb/NCTV bestaat sinds 2004 en heeft gediend onder de kabinetten:

- Balkenende II (CDA, VVD, D66)
- Balkenende III (CDA, VVD)
- Balkenende IV (CDA, PvdA, CU),
- Rutte I (VVD, CDA)
- Rutte II (VVD, PvdA).

Tot 2010 waren de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de coördinator, sinds 2010 de minister van Veiligheid en Justitie. Vanaf 2004 tot 2007 kwamen de verantwoordelijke ministers vanuit het CDA en de VVD, tussen 2007 en 2010 vanuit het CDA en de PvdA, en vanaf 2010 tot het moment van schrijven leverde de VVD tweemaal een minister van Veiligheid en Justitie, zie onderstaand schema.

Jaar	Coördinator	Kabinet	Verantwoordelijke
2004	Tjibbe Joustra	Balkenende II (CDA, VVD, D66)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- VVD
2005	Tjibbe Joustra	Balkenende II (CDA, VVD, D66)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- VVD
2006	Tjibbe Joustra	Balkenende III (CDA, VVD)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- VVD
2007	Tjibbe Joustra	Balkenende IV (CDA, PvdA, CU)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- PvdA
2008	Tjibbe Joustra	Balkenende IV (CDA, PvdA, CU)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- PvdA
2009	Erik Akerboom	Balkenende IV (CDA, PvdA, CU)	ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties CDA- PvdA
2010	Erik Akerboom	Rutte I (VVD, CDA) - Gedoogsteun PVV	de minister van Veiligheid en Justitie VVD
2011	Erik Akerboom	Rutte I (VVD, CDA) - Gedoogsteun PVV	de minister van Veiligheid en Justitie VVD
2012	Erik Akerboom	Rutte II (VVD, PvdA)	de minister van Veiligheid en Justitie VVD
2013	Dick Schoof	Rutte II (VVD, PvdA)	de minister van Veiligheid en Justitie VVD
2014	Dick Schoof	Rutte II (VVD, PvdA)	de minister van Veiligheid en Justitie VVD
2015	Dick Schoof	Rutte II (VVD, PvdA)	de minister van Veiligheid en Justitie VVD

Appendix II: Onderscheid DTN en ATb

	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland	Alerteringssysteem Terrorismebestrijding
Voor wie?	Burgers, bedrijven en overheden	Overheid en bedrijfssectoren
Doel	Geeft een algemeen beeld over de potentiële dreiging in Nederland: hoe groot is de kans dat ergens in Nederland een terroristische aanslag zal plaatsvinden? Dient ter informatie en voor beleidsontwikkeling door de overheid	Geeft een specifiek beeld over de potentiële of concrete dreiging in een bepaalde bedrijfssector c.q. een bepaald gebied. Bedoeld om in geval van verhoogde dreiging snel (beveiligings) maatregelen te kunnen nemen
Niveaus van dreiging	• Minimaal • Beperkt • Substantieel • Kritiek	• Basisniveau • Lichte dreiging • Matige dreiging • Hoge dreiging
Dreiging geldt voor	Heel Nederland, want niet plaatsgebonden: hoe groot is de kans dat ons land te maken krijgt met een terroristische dreiging?	Aangesloten sector waar een dreiging voor geconstateerd is
Maatregelen	Het DTN is te algemeen om enkel op basis hiervan beveiligingsmaatregelen te kunnen nemen	Afhankelijk van het niveau van dreiging wordt een pakket van (beveiligings)maatregelen ingezet, zowel door de sector als door de overheid

Bron: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn-atb.aspx/>.

Appendix III: Opbouw van de vier dreigingsniveaus

Niveau	Enkele bijbehorende criteria
Minimaal	• Er is amper aanwezigheid van nationale en internationale terroristische netwerken • Het is niet waarschijnlijk dat aanslagen gepland worden • De open samenleving en het risicokarakter van een moderne samenleving houden dit niveau in stand
Beperkt	• Er worden geen nieuwe trends of fenomenen waar dreiging vanuit gaat onderkend • Activiteiten van terroristische netwerken zijn belemmerd • Nederland wordt niet of nauwelijks genoemd in verklaringen van serieus te nemen terroristische netwerken
Substantieel	• Er worden nieuwe trends en fenomenen waar dreiging vanuit gaat ontdekt • De kans dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden is reëel • Aanslagen vinden plaats in andere, met Nederland vergelijkbare landen • Radicalisering en rekrutering vinden op aanzienlijke schaal plaats • Nederland wordt geregeld genoemd in verklaringen van serieus te nemen terroristische netwerken
Kritiek	• Er zijn zeer sterke aanwijzingen dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden • In Nederland heeft een aanslag plaatsgevonden en vervolgaanslagen zijn zeer waarschijnlijk • Nederland wordt vaak genoemd in zeer serieus te nemen verklaringen van terroristische netwerken en specifieke doelen worden daarbij serieus bedreigd

Bron: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/opbouw/>.



Uitgave

Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding
en Veiligheid (NCTV)
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag
070 751 5050

Meer informatie

www.nctv.nl
info@nctv.minvenj.nl
[@nctv_nl](https://twitter.com/nctv_nl)

December 2015