

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/29742> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Dongen, Teun Walter van

Title: The science of fighting terrorism : the relation between terrorist actor type and counterterrorism effectiveness

Issue Date: 2015-11-18

11 Nederlandstalige samenvatting

11.1 Inleiding

Hoewel wetenschappelijk onderzoek naar terrorisme vaak als doel heeft bij te dragen aan de bestrijding van het fenomeen, is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van terrorismebestrijding. Waar ruimschoots aandacht wordt besteed aan deelonderwerpen als de definitie van terrorisme of de ethische en juridische problemen die terrorismebestrijding op kan roepen, blijven de effecten van de maatregelen die worden genomen vaak onderbelicht. Dit mag gerust merkwaardig heten gezien de het vele – voor een belangrijk deel door overheden gefinancierd – onderzoek dat na 9/11 naar terrorisme is gedaan.

Er is dus geen sterke empirische basis om te beoordelen welke contraterroreismemaatregelen de gewenste resultaten bereiken, een probleem dat nog wordt verergerd door het gebrek aan goede indicatoren waar de weinige onderzoeken naar de effectiviteit van contraterroreismemaatregelen mee te kampen hebben. Het succes van terrorismebestrijding wordt in deze onderzoeken vaak afgemeten aan aantallen aanslagen en slachtoffers. Deze twee indicatoren zijn om grotendeels dezelfde redenen problematisch. In de eerste plaats kunnen toe- en afnames worden veroorzaakt door andere factoren dan overheidsoptreden, bijvoorbeeld een verandering in de modus operandi van de terroristische organisatie. Een tweede probleem is dat niet altijd vanzelf spreekt of een toe- of afname van aantallen slachtoffers als een succes geïnterpreteerd moet worden. Bijvoorbeeld, de aanslagen van de Provisional IRA waarbij de meeste slachtoffers vielen, waren operationele mislukkingen. De bedoeling was om een bepaalde persoon of kleine groep personen te liquideren, maar door fouten in de uitvoering kwamen er veel meer mensen om dan was gepland. In dergelijke gevallen heeft een piek in de slachtofferaantallen dus eerder te maken met de afname van de operationele capaciteiten van een terroristische organisatie, wat kan duiden op succesvolle ondermijning van deze capaciteiten door de overheid.

Een andere stroming in het contraterrorisme-onderzoek richt zich op het einde van terroristische organisaties als indicator van effectiviteit. Veel van deze onderzoeken gaan na of terroristische organisaties uit elkaar vallen of imploderen nadat hun leiders geliquideerd zijn. Ook hier geldt echter dat de factor waar het succes van de antiterrorismemaatregelen aan afgelezen wordt (het al dan niet voortbestaan van de groep), ook door hele andere zaken beïnvloed kan worden. Als een leider van een terroristische organisatie geliquideerd of gearresteerd wordt en enige tijd later zijn groep ophoudt te bestaan, is nog niet gezegd dat er meteen een oorzakelijk verband tussen deze twee gebeurtenissen bestaat. Verder is het zo dat het voortbestaan van een terroristische organisatie zeker niet per se betekent dat het contraterrorismebeleid gefaald heeft. De Rote Armee Fraktion, een linkse terroristische organisatie, hief zichzelf pas in 1998 op, maar was de laatste vijftien jaar van haar bestaan nauwelijks een serieuze bedreiging voor de nationale veiligheid van Duitsland.

Gegeven deze tekortkomingen heeft de literatuur over de effectiviteit van terrorismebestrijding dringend behoefte aan een nieuwe impuls. Het doel van deze studie is daarom om aan de hand van een nieuwe manier van effectiviteitsmeting uitspraken te doen over wanneer antiterrorismemaatregelen het door de staat beoogde effect bereiken. Deze nieuwe benadering is gestoeld op twee uitgangspunten. Ten eerste moet worden afgestapt van het idee dat de effectiviteit van terrorismebestrijding, dat vaak uit veel verschillende onderdelen bestaat, aan één enkele indicator afgelezen kan worden. Door de verschillende onderdelen van het antiterrorismebeleid afzonderlijk te beoordelen, is het mogelijk om tot een gedifferentieerd beeld te komen. Dit is van belang omdat het goed denkbaar is dat een antiterrorismebeleid in sommige opzichten succesvol is en in andere niet. Ten tweede is het van belang om de oorzaak-gevolg keten tussen beleid en effect inzichtelijk te maken. Op deze manier kan op zijn minst aannemelijk worden gemaakt dat een bepaald effect het gevolg is van het beleid, en niet van iets anders.

Omdat het onrealistisch is om te verwachten dat alle antiterrorismemaatregelen onder alle omstandigheden dezelfde effecten

hebben, is ervoor gekozen om in dit onderzoek na te gaan of er een verband bestaat tussen de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen en één bepaalde, zeer belangrijke omstandigheid, namelijk de aard van de terroristische organisatie of beweging waar de maatregelen tegen gericht zijn. Verschillende auteurs benadrukken dat het van belang is om antiterrorismebeleid af te stemmen op de aard van de dreiging, maar de vraag welke maatregelen tegen welke soort dreiging zouden moeten worden genomen, is nooit beantwoord op basis van empirisch onderzoek. Om deze leemte op te vullen, is in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Is er een verband tussen het type terroristische organisatie en de effectiviteit van de antiterrorismemaatregelen die er tegen zijn gericht?

Het verband tussen de aard van de dreiging en effectiviteit van maatregelen is onderzocht door een lijst antiterrorismemaatregelen en bijbehorende indicatoren voor succes op te stellen en vervolgens voor drie clusters van twee gelijkaardige terroristische organisaties te onderzoeken welke van tien antiterrorismemaatregelen zijn toegepast en of deze het gewenste effect hadden. De drie clusters zijn nationalistisch terrorisme, revolutionair terrorisme en jihadistisch terrorisme. Voor het eerste cluster zijn de ETA (Euskadi Ta Askatasuna) en de Provisional IRA (Irish Republican Army) onderzocht, voor het tweede cluster de RAF (Rote Armee Fraktion) en de Weather Underground, en voor het derde cluster de jihadistische bewegingen in Nederland en Engeland van na 9/11. In onderstaande paragrafen zal eerst worden uitgelegd welke antiterrorismemaatregelen en indicatoren van succes zijn geselecteerd. Vervolgens zullen per cluster de onderzoeksresultaten worden besproken.

11.2 Contraterrorisme-principes

Na grondige bestudering van de academische literatuur over terrorismebestrijding is een lijst van de tien meest besproken antiterrorismemaatregelen opgesteld. De maatregelen zijn geformuleerd als strategische antiterrorisme-principes.

1. *Terughoudendheid in het gebruik van geweld.* Staten die terrorisme bestrijden, doen er volgens veel auteurs en analisten goed aan om niet te veel geweld te gebruiken, dit om te voorkomen dat de bevolking hiervan het slachtoffer wordt en zich daarom achter de terroristen schaart. Of dit principe geldt, zal worden afgemeten aan de gevolgen van excessief geweld in de strijd tegen terrorisme. Als de materiële steun van de bevolking voor de terroristische organisatie als gevolg van dit soort excessen toeneemt, zal dit worden beschouwd als bewijs dat terughoudendheid in het gebruik van geweld inderdaad geboden is.

2. *Respecteren van de wet.* Voor schendingen van de wet geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het overmatig gebruik van geweld. Door in de strijd tegen terrorisme internationale afspraken en verdragen over bijvoorbeeld de behandeling van gevangenen of de rechten van verdachten te schenden, roepen staten weerstand onder de bevolking op, en dat kan leiden tot een toename van de steun aan terroristische bewegingen of organisaties. Omdat dergelijke schendingen vaak samenhangen met een gebrek aan terughoudendheid in het gebruik van geweld, zal de geldigheid van dit principe worden bepaald door te bekijken of schendingen van de wet door de staat leiden tot een toename van materiële steun voor de terroristische organisatie.

3. *Internationale samenwerking.* Vaak wordt gesteld dat staten terrorisme alleen met medewerking van andere staten kunnen bestrijden. Veel terroristische organisaties plegen aanslagen in het ene land, maar hebben uit veiligheidsoverwegingen een deel van hun activiteiten (bijvoorbeeld wapenopslag, training en financiering) naar andere landen verplaatst. De effectiviteit van het contraterrorismeprincipe 'internationale samenwerking' zal worden vastgesteld door na te gaan of pogingen om de buitenlandse activiteiten van een terroristische organisatie of beweging plat te leggen, inderdaad leiden tot het ontmantelen van schuilplaatsen, wapendepots en trainingscentra.

4. *Committeren voor de lange-termijn.* Veel auteurs benadrukken dat terrorismebestrijding een kwestie van de lange adem is. Zij menen dat de wil van terroristen gebroken wordt als de gewelddadige campagne lange tijd geen effect sorteert en het plegen van aanslagen zinloos lijkt. Om te zien of dit inderdaad zo is, zal worden gekeken naar de effecten van onbuigzaamheid van de overheid op het moreel van terroristische organisaties. Wat gebeurt er met terroristische organisaties als duidelijk wordt dat de overheid hun eisen niet in gaat willigen?

5. *De voedingsbodem wegnemen.* Terrorisme kan worden bestreden met maatregelen tegen terrorisme, maar het is ook mogelijk om de zogenoemde grondoorzaken van het terrorisme aan te pakken. De aanname bij dit principe is dat er onder de bevolking bepaalde grieven leven die reden zijn om steun te verlenen aan een terroristische organisatie of beweging. Door het wegnemen van deze grieven, zou de terroristische organisatie of beweging geïsoleerd raken. Voor alle zes terroristische organisaties en bewegingen is onderzocht of er pogingen zijn ondernomen om de voedingsbodem weg te nemen en, zo ja, of dat geleid heeft tot een afname van de steun voor de terroristische campagne. Bij dit soort steun valt bijvoorbeeld te denken aan demonstraties voor de terroristen en hun zaak of aan stemmen voor aan terroristische organisaties gelieerde politieke partijen.

6. *Wethandhaving en directe actie.* Een van de meest voor de hand liggende en meest gebruikte manieren om terrorisme te bestrijden is repressie. Alle staten die met terrorisme geconfronteerd worden, proberen de dreiging weg te nemen door terroristen te arresteren of – in meer uitzonderlijke gevallen – zelfs te liquideren. Op deze manier hopen staten dat het voorbereiden en uitvoeren van terroristische aanslagen bemoeilijkt wordt en de dreiging wordt geëlimineerd. Of het inderdaad zo werkt, zal worden vastgesteld door te bezien of er een verband bestaat tussen arrestaties en liquidaties enerzijds en een vermindering van de operationele capaciteiten van een terroristische organisatie of beweging anderzijds.

7. *Inzetten van een tegenboodschap.* Terroristische organisaties verwerven hun aanhang niet alleen door het gebruik van geweld, maar ook door dit geweld onderdeel te maken van een boodschap. De meeste terroristische organisaties leggen aan hun beoogde achterban uit waarom de staat de vijand is en waarom geweld de enige manier is om de belangen van de achterban te verdedigen. Verschillende staten hebben ervoor gekozen om deze boodschap te beantwoorden met een tegenboodschap waarin ze de argumenten van de terroristische organisatie proberen te ontkrachten. Voor alle cases zal worden nagegaan of de staat een tegenboodschap heeft ingezet en of dat ertoe heeft geleid dat de publieke opinie zich tegen de terroristische organisatie of beweging heeft gekeerd.

8. *Uitwegen bieden.* Antiterrorismebeleid kan zich ook op de individuele leden van de terroristische organisatie of beweging richten. De staat kan leden van terroristische organisaties strafvermindering en reïntegratieprogramma's aanbieden om hen ertoe te bewegen de terroristische organisatie of beweging te verlaten. Op deze manier wordt de cohesie van de organisatie of beweging aangetast. Twijfelende leden zullen afhaken, en degenen die door willen gaan met de strijd weten niet wie er binnen de organisatie of beweging open staat voor het aanbod van de staat en weten dus ook niet meer wie ze kunnen vertrouwen. Idealiter leidt de inzet van deze maatregelen dus tot scheuringen en tweespalt in de organisatie. Voor alle zes cases zal worden onderzocht of gepoogd is om terroristen uit de organisatie of beweging weg te lokken, en of dat de eenheid in de terroristische gelederen heeft ondermijnd.

9. *Niet-gewelddadige alternatieven bieden.* Omdat terrorisme een vorm van politiek activisme is en omdat politieke middelen op verschillende manieren verwezenlijkt kunnen worden, hebben sommige staten geprobeerd om terroristische organisaties over te halen om hun politieke doelen op geweldloze wijze na te streven. Hierbij valt te denken aan pogingen om met de terroristische organisatie te onderhandelen of om terroristische organisaties ertoe te bewegen om via een politieke partij aan het reguliere democratische proces deel te nemen. Om te bepalen bij welke soorten terroristische organisatie deze benadering kans van slagen

heeft, is voor alle zes cases vastgesteld of er pogingen tot pacificatie zijn ondernomen en, zo ja, of die uiteindelijk geslaagd zijn.

10. *Inlichtingenverwerving*. Alle staten die met terrorisme worden geconfronteerd, zetten hun geheime diensten in om inlichtingen in te winnen over de plannen van de terroristische organisatie of beweging. Daarom zal voor de zes cases worden nagegaan of staten door communicatie te onderscheppen en door informanten en infiltranten in te zetten in staat zijn om aanslagen te verijdelen.

11.3 Clustering

De zes terroristische organisaties en bewegingen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd, hebben gemeen dat ze voldoen aan de definitie van terrorisme van de Amerikaanse terrorismedeskundige Bruce Hoffman. Hij definieert terrorisme als geweld, of de dreiging daarvan, dat:

- een politiek doel dient;
- ingezet wordt voor het tot stand brengen van psychologische repercussies voor personen die niet direct het slachtoffer van het geweld zijn;
- gepleegd wordt door organisaties met een celstructuur of een duidelijk waarneembare commandostructuur;
- gepleegd wordt door niet-statelijke actoren.

Omdat de onderzoeksvraag gericht is op de relatie tussen de effectiviteit van terrorismebestrijding en de aard van terroristische organisaties of bewegingen, is het van belang om vast te stellen in welke opzichten de verschillen tussen de zes organisaties en bewegingen van elkaar verschillen. Daarom zijn de zes organisaties en bewegingen verdeeld in drie clusters van twee groepen of bewegingen die vergelijkbaar zijn op de volgende karakteristieken:

- *Omvang*: hoeveel leden had de organisatie of beweging en hoe groot was het ondersteunende netwerk?

- *Verhouding met de bevolking*: was de organisatie of beweging ingebed in de sociale omgeving of moesten de terroristen in een sociaal isolement opereren?
- *Rol van de bevolking in de strategie*: had de organisatie of beweging de actieve medewerking van de bevolking nodig om de politieke doelen te bereiken, of werd er namens de bevolking geopereerd?
- *Mate van centralisatie*: werden de eenheden van de organisatie aangestuurd vanuit een centrum of opereerden ze zelfstandig?
- *Relatie tot de bestaande bestuursstructuur*: wilde de organisatie of beweging de bestuursstructuur behouden, aanpassen of omverwerpen?

Uit een vergelijking van de zes organisaties en bewegingen op deze vijf karakteristieken volgt een clustering waarbij elk cluster bestaat uit twee organisaties of bewegingen die sterk op elkaar lijken. Als er inderdaad een relatie bestaat tussen de aard van de terroristische organisatie en de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen, dan zullen de maatregelen tegen organisaties of bewegingen in hetzelfde cluster dezelfde effecten hebben.

11.4 Bevindingen per cluster

11.4.1 Cluster 1: revolutionair terrorisme

Het eerste cluster bestaat uit twee links-radicalen organisaties, te weten de Rote Armee Fraktion (RAF) en de Weather Underground. Beide organisaties waren actief in de jaren '70 (de RAF ook daarna nog, maar met veel minder impact) en probeerden het kapitalisme omver te werpen. Ze wilden hun doel bereiken door middel van een strategie die bekend staat als 'de propaganda van de daad'. Door het plegen van aanslagen tegen symbolen van het kapitalisme en het imperialisme wilden ze de bevolking laten zien dat verzet mogelijk was. Ze hoopten met hun aanslagen het anti-kapitalistische verzet aan te wakkeren en uiteindelijk de proletarische revolutie zou ontketenen. Hoewel beide groepen een sterke afkeer van het heersende gezag hadden, waren ze weinig

democratisch georganiseerd. Zowel de RAF als de Weather Underground stond onder leiding van een kern van leden tegen wie in de rest van de organisatie hoog werd opgekeken. Deze kern stuurde de cellen van de organisatie aan, en was als enige op de hoogte van alle activiteiten die binnen de organisatie werden ondernomen. De cellen werkten op 'need-to-know' basis en wisten niet waar de andere cellen mee bezig waren. Aanvankelijk werden beide groepen nog ondersteund door netwerken van sympathisanten, maar gaandeweg raakten beide groepen vervreemd en geïsoleerd van hun achterban.

Hoewel het beantwoorden van de vraag of antiterrorismemaatregelen tegen de RAF en de Weather Underground dezelfde effecten hebben gehad, wordt bemoeilijkt door het gegeven dat er weinig maatregelen zijn die tegen beide groepen zijn toegepast, zijn er niettemin enkele patronen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn beide cases goede illustraties van het risico van escalatie als gevolg van te hard ingrijpen. Zowel de Duitse als de Amerikaanse politie trad eind jaren '60 hard op tegen de studentendemonstraties, met als gevolg dat veel linkse studenten, de beoogde achterban van beide bewegingen, zich achter de RAF en de Weather Underground schaalden. Het harde politieoptreden droeg ook bij aan de radicalisering van de organisaties zelf. Zij zagen zich bevestigd in het idee dat de staat in wezen dictatoriaal was en omver geworpen moest worden. Het staatsgeweld was dus voor beide organisaties een legitimering van de gewapende strijd.

De tweede overeenkomst betreft het effect van directe actie en wethandhaving. In beide gevallen leidde de pogingen van de politie om de zelfbenoemde guerrilla's aan te houden niet tot het einde, maar wel tot de politieke marginalisering van de organisatie. De RAF werd door de druk van de Duitse politie afgeleid van zijn oorspronkelijke politieke doelstellingen. De groep begon gaandeweg aanslagen te plegen om gevangen leiders te bevrijden en om te protesteren tegen vermeende mishandeling van gevangen leden, en gaf daardoor de indruk vooral voor de eigen belangen te strijden. De campagne van de RAF kreeg steeds meer het karakter van een persoonlijke vete met de politie en ging aan het einde

van de jaren '70 nog maar voor een klein deel om de politieke zaak waar het allemaal om begonnen was. Ook beging de groep in de pogingen om zijn leiders vrij te krijgen allerlei wreedheden die voor de achterban onverteerbaar waren. De RAF raakte daardoor geïsoleerd van zijn aanhang en hoewel de groep nog tot 1992 incidenteel een aanslag pleegde, was er geen sprake meer van een serieuze bedreiging van het gezag van de staat.

Ook de Weather Underground betaalde een politieke prijs voor de druk van de politie. De FBI is er nooit in geslaagd om de groep op te rollen, maar door de vele tijd en moeite die de Weathermen, de leden van de Weather Underground, moesten steken in het regelen van auto's, valse paspoorten, en schuilplaatsen waren er weinig mogelijkheden om contact te houden met de achterban. De groep was alleen nog maar bezig met overleven en was niet meer in staat om een coherente politieke campagne te voeren. Af en toe pleegde de groep nog wel een aanslag, maar dit waren geïsoleerde incidenten die geen onderdeel uitmaakten van een bredere campagne tegen het Amerikaanse imperialisme.

11.4.2 Cluster 2: nationalistisch terrorisme

De Provisional Irish Republican Army (IRA) en Euskadi Ta Askatasuna (de ETA) vertonen in verschillende opzichten treffende overeenkomsten. In de eerste plaats streefden beide organisaties de emancipatie van een culturele minderheid na. De ETA wilde Baskenland bevrijden van wat werd gezien als Spaanse overheersing en de Provisional IRA wilde Noord-Ierland onderdeel van Ierland maken, wat inhield dat de zes Noord-Ierse provincies zich los moesten maken van het Verenigd Koninkrijk. Ook waren de Provisional IRA en de ETA met enkele honderden leden voor een terroristische organisatie vrij groot en waren ze op een vergelijkbare manier georganiseerd. Beide groepen stonden onder leiding van een centrum dat bestond uit een kleine kern en een reeks afdelingen die elk een deel van het werk van de organisatie (inlichtingen, financiën, propaganda, logistiek etc.) voor hun rekening namen. Onder de centra zaten de cellen die de aanslagen uitvoerden. Een andere

overeenkomst was dat beide organisaties, zeker in de eerste jaren van hun campagne, diepe wortels in hun sociale omgeving hadden. Zowel de ETA als de Provisional IRA dreven voor een deel op de steun en actieve medewerking van de bevolking. ETA- en Provisional IRA-strijders konden vaak rekenen op mensen die buiten de organisatie stonden maar toch bereid waren om wapens of strijders te verstoppert, informatie door te spelen of financiële steun te verlenen. Bij beide organisaties was de strijd echter voornamelijk een zaak van de organisatie zelf. De bevolking bood ondersteuning, maar het waren uiteindelijk de ETA en de Provisional IRA zelf die de wil van respectievelijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk zouden breken. Beide groepen hoopten dat de regering waar ze tegen streden, zou besluiten dat de schade van het terroristisch geweld niet opwoog de voordelen van het handhaven van het territorium.

Gezien de sterke overeenkomsten tussen beide groepen, is het weinig verwonderlijk dat er ook overeenkomsten zijn in de effecten van de tegenmaatregelen. De belangrijkste overeenkomst is het effect van de combinatie van directe actie en wethandhaving toegepast door een regering die wist dat de strijd een kwestie van de lange adem was. Ook in dit cluster heeft repressie niet geleid tot de eliminatie van de terroristische organisaties waar de repressie tegen gericht was, maar heeft het niettemin een belangrijke bijdrage geleverd, in dit geval door de wil van de terroristische organisaties te breken. In het geval van de Provisional IRA moet dit effect ook worden toegeschreven aan het Britse inlichtingenwerk, aangezien de Britse geheime diensten in Noord-Ierland veel aanslagen hebben verijdeld en zo het moreel van de strijders van de Provisional IRA hebben ondermijnd. In beide gevallen was de combinatie van succesvolle repressie en de weigering om in te gaan op de terroristische eisen cruciaal. De ETA en de Provisional IRA maakten lange periodes van arrestaties en ontmantelingen van wapendepots door zonder dat daar strategisch succes tegenover stond. Beide groepen, de Provisional IRA weliswaar meer dan de ETA, waren tot aan hun pacificatie nog tot aanslagen in staat, maar veel – niet alle – leden zagen na enige tijd het nut van de campagne niet meer in omdat de regeringen waar ze tegen streden geen centimeter toegaven. Dit was de reden dat de ETA in 2011 definitief de wapens neerlegde en de Provisional IRA in 1998 akkoord ging met een voorstel

dat niet wezenlijk verschilde van een voorstel dat het in 1973 had afgewezen.

Maar hoewel repressie dus zeker een deel van de oplossing was, was het ook deel van het probleem. De escalatie van het geweld van de ETA na de dood van Franco is voor een groot veroorzaakt door het harde optreden van de Spaanse politie tegen pro-nationalistische activisten in Baskenland. De huiszoekingen, arrestatiegolven en mishandeling van gevangenen zetten veel kwaad bloed en gaven veel Basken het idee dat de ETA gelijk had en actieve steun verdiende. Pas in de loop van de jaren '80 keerden de Basken zich *en masse* af van de ETA. De Britse regering had eerder in Noord-Ierland dezelfde fout gemaakt als de Spaanse regering. Om een einde te maken aan de onrust in Noord-Ierland werd in 1969 het leger ingezet, maar de spertijden, gewelddadige huiszoekingen en arrestatiegolven wakkerden de vijandigheid van de bevolking alleen maar aan en leverden de Provisional IRA veel steun en nieuwe rekruten op. In beide gevallen was het probleem voor de regering dat de repressie onvoldoende gericht werd toegepast. Degenen die te lijden hadden onder de repressie hadden vaak geen banden met de terroristische organisatie in kwestie en gingen deze pas steunen nadat ze slachtoffer van het harde optreden van leger en politie waren geworden.

11.4.3 Cluster 3: jihadistisch terrorisme

In tegenstelling tot de vier andere organisaties, hebben de jihadistische bewegingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk geen duidelijk leidend centrum. Er zijn wel leidende figuren, maar zij bekleden geen officiële posities in een duidelijk uitgewerkte organisatiestructuur. In beide landen zijn de bewegingen los georganiseerd, en is het lang niet altijd duidelijk wie er nu precies lid van is en wie niet. Beide bewegingen bestaan uit los van elkaar opererende en zelfvoorzienende cellen. Bij geen van de uitgevoerde en verijdelde aanslagen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk was er sprake van grootschalige medewerking van de beoogde achterban. Nederlandse en Britse jihadisten regelen hun eigen wapens, zetten hun eigen explosieven in elkaar en zorgen voor hun eigen

financiering. Van een taakverdeling zoals bij de Provisional IRA en de ETA, die speciale afdelingen hadden voor financiering en wapenleveranties, is dus geen sprake. Ook maken jihadistische cellen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk geen gebruik van hand- en spandiensten van een netwerk van sympathisanten. Het ideaal van de Britse en Nederlandse jihadisten is het vestigen van een staat die bestuurd wordt door volgens een strenge, fundamentalistische interpretatie van de sharia, maar in beide landen hadden de aanslagen concretere doelen. In Nederland ging het vaak om het afstraffen van gepercipieerde beledigingen van de Islam, terwijl veel Britse jihadisten geweld gebruikten om de Britse regering tot terugtrekking van Britse troepen uit Irak en Afghanistan te bewegen.

Een belangrijke overeenkomst in de bestrijding van jihadisme in Nederland en Engeland is dat in beide landen de operationele capaciteiten van de jihadistische beweging zijn ondermijnd door inlichtingenwerk en arrestaties. In Nederland werd de jihadistische beweging een zware slag toegebracht door de arrestatie van de leden van de Hofstadgroep en de cel rond Samir A. en door de uitzetting van een aantal buitenlandse sleutelfiguren. Ook in het Verenigd Koninkrijk heeft wethandhaving het de jihadistische beweging moeilijk gemaakt. Door harder op te treden tegen 'Londonistan', de kern van de jihadistische beweging in het Verenigd Koninkrijk, konden Britse jihadisten minder middelen voor hun aanslagen mobiliseren. Het gevolg was dat de aanslagen kleiner werden, minder slachtoffers maakten en minder schade aanrichtten.

Opmerkelijk is dat ook inlichtingenwerk heeft bijgedragen aan de verzwakking van de jihadistische bewegingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Vaak wordt aangenomen dat het infiltreren van los georganiseerde bewegingen minder effect heeft omdat de afzonderlijk cellen alleen van hun eigen activiteiten op de hoogte zijn, en niet van die van de andere cellen. Hoewel het inderdaad zo is dat leden van cellen in los georganiseerde bewegingen minder weten dan leden van strak en hiërarchisch georganiseerde organisaties, laten de twee cases in dit cluster

zien dat dit geen beletsel voor de effectiviteit van inlichtingenwerk hoeft te zijn. Zowel de AIVD als MI5, de Britse veiligheidsdienst, slaagden erin om jihadistische cellen af te luisteren en wisten op deze manier verschillende aanslagen te voorkomen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er nog vraagtekens bestaan bij het optreden van de AIVD rond de moord op Theo van Gogh en dat MI5 moeite bleek te hebben met het opsporen van jihadistische eenlingen, individuen die zonder inbreng van anderen radicaliseren en een aanslag voorbereiden.

Een andere belangrijke overeenkomst tussen de twee cases is het uitblijven van escalatie en toename van steun voor de jihadistische bewegingen als gevolg van slecht gerichte repressieve maatregelen, die er wel degelijk waren. De Britse politie paste de bevoegdheid om mensen aan te houden en te fouilleren onevenredig vaak voor op personen van niet-Westerse komaf, en zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk werden moslims ten onrechte gearresteerd op verdenking van het beramen van terroristische aanslagen. Deze aanpak leidde tot wrevel en verontwaardiging in moslimgemeenschappen, maar niet tot een toename van de actieve en materiële steun voor jihadistisch terrorisme. Er is nooit een ondersteunend netwerk geweest dat leek op dat van de ETA en de Provisional IRA.

Tot slot moet worden opgemerkt dat pogingen om de voedingsbodem van het terrorisme weg te nemen, in geen van beide gevallen hebben bijgedragen aan het indammen of wegnemen van de terroristische dreiging. In Nederland was de jihadistische dreiging al gereduceerd door arrestaties en uitzettingen op het moment dat het nationale anti-radicaliseringsbeleid van de grond kwam, en in het VK werd weinig gedaan met het Britse defensiebeleid, terwijl juist de Britse militaire aanwezigheid in Irak en Afghanistan voor veel Britse jihadisten reden was om tot aanslagen over te gaan. Ook was het Britse antiradicaliseringsbeleid zo opgezet dat het vooral wantrouwen onder de moslimgemeenschappen veroorzaakte.

11.5 Naar contraterrorismeprofielen?

Idealiter zou het op basis van de onderzoeksresultaten mogelijk zijn om voor elke soort terrorisme een 'contraterrorismeprofiel' op te stellen. Uit een dergelijk profiel zou dan kunnen worden afgelezen hoe een bepaalde terroristische organisatie of beweging het beste aangepakt kan worden, en welke maatregelen beter achterwege gelaten kunnen worden. Hoewel de in de vorige paragraaf beschreven bevindingen onvoldoende zijn voor het opstellen van dergelijke profielen, maken ze ook duidelijk dat sommige antiterrorismemaatregelen dezelfde effecten hebben als ze tegen dezelfde soort terroristische dreigingen worden ingezet. Zo hangen het effect van wethandhaving en directe actie en het risico van escalatie als gevolg van te hard optreden en schendingen van de wet door de staat duidelijk af van de aard van de dreiging. Wethandhaving en directe actie werkten in alle gevallen, maar in elk cluster op een andere manier. Ook de geldigheid van het beginsel van terughoudendheid in de toepassing van geweld hangt af van de aard van de terroristische organisatie: het risico van escalatie is groter als de terroristische organisatie of beweging al een groep sympathisanten om zich heen heeft verzameld.

Voor sommige principes lijkt het er echter op dat het effect bepaald wordt door andere eigenschappen dan de vijf die in paragraaf 11.3 zijn besproken. Zo werkte het aanbieden van uitwegen aan leden van de organisatie op enig moment wel tegen de ETA, maar niet tegen de Provisional IRA, twee organisaties die op de vijf gekozen variabelen sterke gelijkenissen met elkaar vertonen. In het begin van de jaren '80 werd met succes geprobeerd om ETA-strijders uit de organisatie te lokken door hen strafvermindering en sociale reïntegratieprogramma's aan te bieden. Het succes van deze maatregel kan worden verklaard door het gegeven dat de ETA op dat moment verdeeld was over de voortzetting van de gewapende strijd. De radicale, militante vleugel wilde doorgaan met het plegen van aanslagen, maar er was ook een vleugel die de gewapende strijd wilde staken en wilde proberen om de politieke doelstellingen te bereiken via de nieuwe, democratische kanalen die in de jaren na de dood van Franco waren opengegaan. Leden die tot deze laatste vleugel behoorden, toonden zich ontvankelijk voor het aanbod van

de Spaanse regering. Dezelfde maatregel had echter een stuk minder effect toen deze enkele jaren later nog een keer werd toegepast. De ETA was toen niet verdeeld over de te volgen tactiek en was in staat om overlopers zwaar te bestraffen. Hetzelfde gold voor de Provisional IRA ten tijde van de zogenoemde 'supergrasses', verdachten die die strafvermindering en een nieuwe identiteit in het vooruitzicht werden gesteld in ruil voor belastende verklaringen. Deze maatregel had weinig effect omdat de organisatie op dat moment nog volledig achter de gewapende strijd stond en kon garanderen dat er wraak zou worden genomen op uittrekders. De les van deze twee gevallen is dus dat het van interne cohesie en de operationele slagkracht van de terroristische beweging of organisatie afhangt of het bieden van uitwegen het door de staat gewenste effect heeft.

Een andere eigenschap van een terroristische organisatie of beweging die niet in paragraaf 11.3 is opgenomen, maar mogelijk wel het effect van een antiterrorismemaatregel mede bepaalt, is de mate van isolement. Uit de zes cases blijkt dat infiltratie en de onderschepping van communicatie tegen zeer verschillende terroristische organisaties (de Provisional IRA en de jihadistische bewegingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk) effectief kan zijn. Echter, infiltreren en afluisteren is niet altijd mogelijk. De Weather Underground opereerde zo diep ondergronds dat vreemdelingen meteen werden opgemerkt, waardoor de FBI er slechts één keer in is geslaagd om een mol in de organisatie te plaatsen. Iets vergelijkbaars geldt voor de jihadistische beweging in het Verenigd Koninkrijk. MI5 heeft verschillende aanslagen voorkomen, maar had moeite met het opmerken van jihadistische eenlingen. Deze bevindingen wijzen erop dat een terroristische beweging of organisatie een bepaalde mate van zichtbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van contact met andere leden of cellen, moet hebben succesvolle infiltratie en interceptie van communicatie mogelijk te maken.

Hoewel het voor een aantal contraterrorismeprincipes dus mogelijk is om te beargumenteren dat de effectiviteit mede afhangt van de aard van de terroristische dreiging, is het ook zo dat dit onderzoek voor een aantal

principes te weinig resultaten heeft opgeleverd om uitspraken in deze richting te kunnen doen. Het aanbieden van niet-gewelddadige kanalen Internationale samenwerking, committeren voor de lange termijn werken tegen verschillende soorten terroristische organisaties, maar zijn in te weinig gevallen toegepast om te kunnen zeggen waar de effectiviteit door wordt bepaald.

Hetzelfde geldt voor het wegnemen van de voedingsbodem. De in Nederland en het Verenigd Koninkrijk ondernomen pogingen om de voedingsbodem van het jihadisme weg te nemen, waren gebaseerd op een verkeerde inschatting van de aard en ernst van het probleem, maar de strijd tegen de ETA heeft laten zien dat dergelijke maatregelen wel degelijk effect kunnen hebben. De mate van autonomie die de Baskische regio tegen het midden van de jaren '80 had bereikt, was voor veel Basken genoeg, wat leidde tot het teruglopen van de steun voor de ETA. De casus van de Weather Underground liet een vergelijkbare dynamiek zien: het beëindigen van de Vietnamoorlog was geen antiterrorismemaatregel, maar zorgde er wel voor dat veel voormalige aanhangers geen reden meer zagen om de Weather Underground te steunen. Het wegnemen van de voedingsbodem werkte dus tegen twee verschillende soorten organisaties, maar dat is te weinig om te kunnen zien in hoeverre de aard van de organisatie bepalend is voor het effect.

Wel is het zo dat er uit deze twee gevallen een belangrijke les valt te trekken, namelijk dat het bij het wegnemen van de voedingsbodem gaat om de grieven van de bevolking, en niet die van de terroristen. Zowel de aanhang van de Weather Underground als die van de ETA trok hun steun aan de terroristen in nadat de staat was ingegaan op eisen die minder radicaal waren dan die van de organisaties. De ETA wilde onafhankelijkheid, maar de Baskische bevolking nam genoegen met autonomie binnen Spanje, en de Weather Underground wilde het kapitalisme omverwerpen, maar de Amerikaanse linkse protestbeweging nam genoegen met het beëindigen van de oorlog in Vietnam.

11.6 Conclusie

Voor sommige contraterrorismeprincipes geldt dat de effectiviteit afhangt van de aard van de terroristische dreiging waar ze tegen worden toegepast. De onderzoeksvraag kan dus bevestigend worden beantwoord, maar niet zonder dat daarbij wordt aangetekend dat deze constatering slechts een eerste stap is op weg naar een empirisch onderbouwd begrip van de effectiviteit van terrorismebestrijding. Zoals boven reeds is geconstateerd, is het voor enkele contraterrorismeprincipes moeilijk om op basis van de in deze dissertatie geselecteerde cases vast te stellen of hun effectiviteit afhangt van de aard van de terroristische dreiging. Hiervoor is verder onderzoek nodig. Verder moet worden bedacht dat in dit onderzoek alleen is gekeken naar effecten die vrij direct gerelateerd zijn aan de terroristische organisatie of beweging, en dat meer sociale effecten van terrorismebestrijding, bijvoorbeeld de militarisering van de samenleving, buiten beschouwing zijn gebleven. Ook in dit opzicht moet de empirische basis van onze opvattingen over terrorismebestrijding worden versterkt.

Volgens de legendarische strategische denker Carl von Clausewitz is oorlog eerder een kunst dan een wetenschap. Clausewitz stelde dat de legerbevelhebber niet moet vertrouwen op algemene principes, maar eerder op zijn intuïtie af moest gaan om de essentie van de situatie op het slagveld te bevatten. Geldt deze stelregel ook voor terrorismebestrijding, of kunnen we daar onze hoop vestigen op algemene principes? De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om een realistische inschatting te maken van hoe een bepaalde maatregel zal uitwerken tegen een bepaalde soort terroristische organisatie. Er is nog veel onderzoek nodig om de relatie tussen aard van de terroristische dreiging en de effectiviteit van tegenmaatregelen verder inzichtelijk te maken, maar deze dissertatie laat zien dat we verder kunnen komen door terrorismebestrijding niet als kunst, maar als wetenschap te beschouwen.