



Universiteit Leiden

# **STRIJD OP MEERDERE FRONTEN**

## **DE AANPAK VAN JIHADISME EN BUITENLANDSE STRIJDERS**

Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)

Stef Wittendorp, Edwin Bakker, Jeanine de Roy van Zuijdewijn en Annechris Koebrugge

ISGA Report

Strijd op meerdere fronten. De aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders

Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)

Stef Wittendorp, Edwin Bakker, Jeanine de Roy van Zuijdewijn en Annechris Koebrugge

Februari 2020

ISSN 2452-0551  
e-ISSN 2452-056X

© 2020, Wittendorp / Bakker / De Roy van Zuijdewijn / Koebrugge  
Universiteit Leiden

Omslagontwerp: Oscar Langley  
[www.oscarlangley.com](http://www.oscarlangley.com)

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever of auteur.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>7</b>
Opzet en doel .....	7
Terminologie .....	8
Bronnen.....	9
<b>2. Jihadisme en buitenlandse strijders.....</b>	<b>10</b>
De ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar .....	10
Waar werden landen mee geconfronteerd?.....	13
Conclusie .....	18
<b>3. Inschatting en dreiging.....</b>	<b>20</b>
Publieke communicatie over de terroristische dreiging .....	20
Inzet van verschillende middelen.....	20
Dreigingsniveaus .....	21
Thema's .....	23
Conclusie .....	32
<b>4. Zorgen bij burgers over (jihadistisch) terrorisme.....</b>	<b>34</b>
De ontwikkeling van het belang van terrorisme .....	34
Zorgen na grote jihadistische aanslagen .....	36
Conclusie .....	37
<b>5. Politieke context.....</b>	<b>38</b>
Jihadisme geen belangrijk thema .....	38
Magneet Syrië en grote zorgen .....	39
De echo van 'Parijs' .....	41
IS verliest terrein: zorgen over terugkeerders .....	42
De 'nieuwe normaliteit' .....	44

Conclusie .....	45
<b>6. Beleid .....</b>	<b>46</b>
Een breed scala aan maatregelen .....	46
Beperkende en bestuurlijke maatregelen .....	46
Strafrecht.....	49
Preventie en re-integratie .....	51
Militaire inzet .....	52
Het Nederlandse beleid ten opzichte van de andere landen.....	53
Conclusie .....	54
<b>7. Reflectie door professionals .....</b>	<b>56</b>
Enquête .....	56
Antwoorden.....	57
Conclusie .....	61
<b>8. Conclusie .....</b>	<b>63</b>
Terugblik.....	63
‘Nieuwe normaliteit’ .....	66
Toekomstbestendig? .....	67
Lessen voor de toekomst .....	69
Het belang van evaluaties .....	70
<b>Bibliografie .....</b>	<b>71</b>
<b>Over de auteurs .....</b>	<b>79</b>
<b>Appendices.....</b>	<b>80</b>
Appendix 1. Overzicht van de dreigingsniveaus en momenten van op- en afschaling (2010-2019) .....	80
Appendix 2. Overzicht bestudeerde documenten in het kader van publieke communicatiemiddelen.....	82

## Samenvatting

Dit rapport biedt een reflectie op de ontwikkelingen en het beleid rond het fenomeen jihadisme en buitenlandse strijders in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS in de afgelopen tien jaar (2010-2019).

Het jihadisme was in deze landen aan het begin van het decennium hoofdzakelijk een beperkt, ‘homegrown’ fenomeen, maar groeide door de opkomst van Islamitische Staat (IS) en de duizenden buitenlandse strijders uit tot een grote transnationale dreiging. De landen kregen te maken met enkele grote en meerdere kleinere aanslagen. Sommige daarvan werden door IS aangestuurd. De meeste aanslagen werden gepleegd door eenlingen of kleine groepjes, al dan niet geïnspireerd door IS. Specifieke doelwitten waren onder andere islamcritici en joodse gemeenschappen. De meeste doden vielen echter onder burgers op openbare plekken.

Overheden hebben in het afgelopen decennium op verschillende manieren het publiek en de politiek geïnformeerd over de terrorismedreiging. Sommige landen gebruikten hiervoor periodieke dreigingsbeelden en vastgestelde dreigingsniveaus. Hoewel de termen waarmee het dreigingsniveau werd beschreven tussen de landen verschilden, kwam de duiding van de dreiging vaak overeen. Het verhogen van het dreigingsniveau gebeurde grotendeels in dezelfde periodes en deze verhoging bleek in alle landen achteraf juist gelet op de enorme groei van het aantal uitreizigers in de maanden daarna. De verhoging kwam bovendien op tijd om de nodige (extra) maatregelen te nemen om de uitreis te beperken. Het moment waarop in de zeven onderzochte landen werd besloten het dreigingsniveau aan het eind van het decennium te verlagen, verschilde wel.

De zorgen van burgers over de terroristische dreiging waren aan het begin van het decennium relatief laag. Deze namen vanaf 2013 sterk toe en piekten na de aanslagen in Parijs (2015) en Brussel (2016). Daarna namen de zorgen geleidelijk af, ondanks het feit dat er nog aanslagen plaatsvonden waarbij meerdere doden vielen zoals in Berlijn (2016) en Manchester (2017).

In het politieke en maatschappelijk debat werd de jihadistische dreiging medio 2014 een belangrijk thema. De snelle opkomst van IS en de

gruweldaden gepleegd door (westerse) jihadisten, waarvan de beelden via sociale media werden gedeeld, schokten politiek en samenleving. Politici en bewindslieden veroordeelden de daden van IS en jihadisten in stevige bewoordingen. Het vraagstuk wat te doen met mogelijke ‘terugkeerders’, waaronder vrouwen en kinderen, leidde na de val van het kalifaat tot politieke en maatschappelijke verdeeldheid en politisering. Vele actoren mengden zich in de discussie waarbij verschillende onderdelen van de overheid tegenover elkaar kwamen te staan.

De druk op overheden om maatregelen te nemen nam in 2013 en 2014 toe. Bestaand beleid werd geïntensiveerd en nieuwe maatregelen en wetgeving werden ingevoerd. Het betrof een breed scala aan beleidsinspanningen: van bestuurlijke maatregelen en het toepassen van het strafrecht, tot preventieve maatregelen en militair ingrijpen in Syrië en Irak. Na aanslagen in Europa, met name die in Parijs in november 2015, werden controversiële maatregelen ingevoerd die voorheen niet op voldoende politieke steun konden rekenen met als meest extreme voorbeeld het afkondigen van de noodtoestand in Frankrijk.

Geconstateerd kan worden dat er in het afgelopen decennium fors in contraterorisme (CT) is geïnvesteerd. De dominante aanpak in de onderzochte landen is de brede benadering – een focus op zowel het voorkomen van terroristisch geweld als het tegengaan van radicalisering. Bij deze benadering worden veel verschillende actoren betrokken.

De brede aanpak roept vragen op over coherentie en coördinatie. Terugkijkend op het afgelopen decennium benoemen contraterorismeprofessionals onder andere de soms moeizame afstemming tussen de vele lokale en nationale actoren op contraterorismegebied. Daarnaast benoemen ze het belang van nationale samenwerking en het succes van internationale samenwerking. Kritisch zijn deze professionals over de implementatie van sommige op individuen gerichte programma's. Daarnaast geven de professionals aan dat ze niet altijd zaten te wachten op nieuwe maatregelen of bevoegdheden.

In vrijwel alle onderzochte landen is de afgelopen jaren het dreigingsniveau naar beneden bijgesteld. Nu het rustiger lijkt op het terrorismefront is er meer ruimte voor een kritische blik op het gevoerde beleid van de afgelopen

jaren. De huidige situatie wordt wel omschreven als de ‘nieuwe normaliteit’ waarin sprake is van een zekere ‘terrorismemotheid’ ondanks het feit dat samenlevingen af en toe geconfronteerd worden met aanslagen.

# 1. Inleiding

Dit rapport vormt de afsluiting van een serie rapporten over beleid en wetgeving rondom het fenomeen jihadisme in zeven landen in het afgelopen decennium (2010-2019).<sup>1</sup> In de voorgaande rapporten kwamen de volgende onderwerpen aan bod: 1) de ontwikkeling van de aanpak van jihadisme en het tegengaan van radicalisering,<sup>2</sup> 2) de persoonsgerichte aanpak van (potentiële) uitreizigers naar en terugkeerders uit Syrië en Irak,<sup>3</sup> 3) rechtszaken tegen deze personen,<sup>4</sup> en 4) het terugkeerbeleid met de nadruk op IS-vrouwen en kinderen.<sup>5</sup> Deze vier rapporten, gepubliceerd tussen 2016 en 2019, inventariseren het beleid van Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS) op deze terreinen.<sup>6</sup> Door het beleid en maatregelen in de genoemde landen te vergelijken, draagt deze serie bij aan een breder beeld met betrekking tot de aanpak van jihadisme. Daarnaast geeft de serie inzicht in hoe de Nederlandse aanpak zich verhoudt tot die in andere landen.

## Opzet en doel

Dit vijfde, afsluitende rapport biedt een reflectie op de ontwikkelingen rond het fenomeen jihadisme en buitenlandse strijders in de zeven genoemde landen in de afgelopen tien jaar. Er wordt teruggekeken op de inschatting van de dreiging door overheden, hoe hierover werd gecommuniceerd en welke zorgen onder de bevolking leefden. Daarnaast wordt er gekeken naar de politieke context waarbinnen de beleidsontwikkelingen plaatsvonden, welke typen maatregelen er genomen zijn en hoe Nederland zich verhoudt ten opzichte van de andere onderzochte landen. Vervolgens biedt het rapport een reflectie van professionals op het gevoerde contraterrorismebeleid (CT-beleid) en een bespreking van een aantal relevante vraagstukken met

<sup>1</sup> De dataverzameling liep tot en met december 2019.

<sup>2</sup> Wittendorp, De Bont, De Roy van Zuijdewijn en Bakker 2017.

<sup>3</sup> Wittendorp, De Bont, Bakker en De Roy van Zuijdewijn 2017.

<sup>4</sup> Wittendorp en Bakker 2017.

<sup>5</sup> Bakker, Sciarone en De Roy van Zuijdewijn 2019.

<sup>6</sup> De keuze voor de landen die (naast Nederland) in dit rapport centraal staan is gemaakt op basis van de volgende overwegingen: het zijn buurlanden van Nederland (België en Duitsland), het land heeft een voortrekkersrol als het gaat om de aanpak van jihadisme (VK), de aanpak is anders (Denemarken en Frankrijk) of er is weinig kennis over de aanpak (VS).

betrekking tot het beleid en toekomstige beleidsontwikkeling. Het slot van dit rapport wordt gevormd door een duiding van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar en van de dreiging van het jihadisme aan de vooravond van een nieuw decennium.

Het rapport geeft inzicht in de maatschappelijke en politieke context waarbinnen het beleid op het terrein van jihadisme en buitenlandse strijders in het afgelopen decennium tot stand kwam en met welke set aan maatregelen overheden het nieuwe decennium ingaan om de aanhoudende dreiging van het jihadisme het hoofd te bieden. Het rapport is nadrukkelijk geen evaluatie van het gevoerde beleid, maar wil wel aanzetten tot reflectie op het beleid van de afgelopen tien jaar. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar mogelijke nieuwe (beleids)ontwikkelingen in de komende jaren.

### Terminologie

Bij onderzoeken naar het fenomeen jihadisme en buitenlandse strijders is het vaak worstelen met termen, zeker als het gaat om een studie waarbij naar meerdere landen gekeken wordt. Wat we in dit rapport jihadistische buitenlandse strijders noemen had ook met andere termen aangeduid kunnen worden. In Nederlandse beleidsdocumenten wordt ook de minder specifieke term ‘uitreizigers’ genoemd, evenals de termen ‘jihadgangers’, ‘jihadstrijders’, of simpelweg ‘buitenlandse strijders’.<sup>7</sup>

De keuze om in dit rapport te kiezen voor de term jihadistische buitenlandse strijders is enigszins problematisch. De jihad kent namelijk twee vormen. De term jihadisme verwijst in dit rapport *niet* naar de basisbetekenis in de Koran – de grote jihad – waarmee de innerlijke inspanning van een gelovige om als goede moslim te leven wordt bedoeld.<sup>8</sup> De term jihadisme in dit rapport verwijst naar de ‘kleine jihad’, de gewapende strijd om de islam te verdedigen. Jihadisme is sinds 2004 gemeengoed geworden in Nederlandse beleidsdocumenten. Hiermee verdrong het andere termen zoals ‘islamistisch terrorisme’ en ‘radicaalislamitische groeperingen’.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Zie Bakker en De Roy van Zuijdewijn 2015, p. 21.

<sup>8</sup> Berger 2006, p. 203.

<sup>9</sup> AIVD 2006; Binnenlandse Veiligheidsdienst 2002.

Ook elders worstelen onderzoekers, overheden en de media met het vinden van de juiste term voor wat wij in dit rapport jihadistische buitenlandse strijders noemen, zoals blijkt uit het overzicht van veelgebruikte vergelijkbare begrippen in de zeven onderzochte landen (zie tabel 1).

*Tabel 1. Benamingen voor jihadistische buitenlandse strijders in de onderzochte landen.<sup>10</sup>*

<b>Land</b>	<b>Benaming</b>
België	‘Foreign Terrorist Fighters’, ‘Syriëstrijders’
Denemarken	‘Personer udrejt til Syrien og Irak’, ‘udrejsende’, ‘syrienkrigere’, ‘fremmedkrigere’
Duitsland	‘Ausgereisten’, ‘islamistische Kämpfer’, ‘IS-Kämpfer’, ‘Dschihadisten’
Frankrijk	‘Les filières Syro-Irakiennes’, ‘djihadistes’, ‘combattants étrangers’
VK	‘Foreign fighters’, ‘ISIS fighters’
VS	‘Foreign terrorist fighters’, ‘ISIS Fighters’

## Bronnen

Voor dit onderzoek zijn uiteenlopende bronnen geraadpleegd en verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. De bronnen voor dit onderzoek zijn voornamelijk openbare bronnen, waaronder overheidspublicaties, mediaberichten, rapporten van denktanks en wetenschappelijke publicaties. Daarnaast is in het hoofdstuk waarin door professionals op het beleid van de afgelopen jaren gereflecteerd wordt gebruik gemaakt van een enquête en inzichten tijdens een conferentie onder ‘Chatham House Rule’. Dit betekent dat de tijdens de conferentie gedeelde informatie gebruikt mag worden mits deze informatie niet te herleiden is naar de identiteit of functie van de deelnemers.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Deze termen zijn afkomstig uit overheidsrapporten en kwaliteitskranten uit de onderzochte landen.

<sup>11</sup> The Royal Institute of International Affairs z.d.

## 2. Jihadisme en buitenlandse strijders

Hoe ontwikkelde het fenomeen jihadisme en buitenlandse strijders zich in de afgelopen tien jaar en waarmee werden de zeven onderzochte landen op dit vlak geconfronteerd?

### De ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar

De ontwikkeling van de dreiging van het jihadisme in de afgelopen tien jaar kent meerdere fases. Aan het begin van het decennium was het relatief stil op dit vlak vergeleken met het decennium daarvoor waarin het Westen werd geconfronteerd met de aanslagen op '9/11' en die in Madrid (2004) en Londen (2005). In de meeste van de zeven onderzochte landen was rond 2010 het aantal jihadistische groepen beperkt. Hetzelfde gold voor het aantal aanslagen en slachtoffers. Tegelijkertijd was het fenomeen buitenlandse strijders niet onbekend, maar ging het in elk land slechts om enkelingen die probeerden uit te reizen naar strijdgebieden zoals die in Afghanistan, Kasjmir, Tsjetsjenië, Irak en Somalië. In dezelfde tijd braken in veel Arabische landen opstanden uit tegen de zittende heersers. Jihadisten speelden in eerste instantie geen rol van betekenis en hun tijd leek voorbij. Wat met terroristische aanslagen niet was gelukt, lukte ongewapende demonstranten in Tunesië, Egypte en Jemen in korte tijd wel.

De Arabische opstanden leidden niet overal tot een geweldloze val van de regimes. In Syrië brak in 2012 al snel een zeer bloedige burgeroorlog uit. Het regime van Assad, dat de opstand hardhandig probeerde neer te slaan, werd geconfronteerd met steeds meer bewapende groeperingen, waaronder een toenemend aantal uit jihadistische hoek. Deze jihadisten vormden binnen korte tijd de belangrijkste tegenstanders van Assad. Ze ontvingen wapens en financiële steun uit de islamitische wereld en wisten duizenden buitenlandse strijders aan te trekken. De meeste van deze strijders kwamen uit Tunesië, Jordanië en Saoedi-Arabië, maar ook het aantal jihadisten uit westerse landen groeide verrassend snel: van enkele tientallen in 2012 naar enkele honderden in 2013. In mei 2014 was er volgens de Soufan Group sprake van circa 2.500 'westerse' buitenlandse strijders.<sup>12</sup> Uiteindelijk zou het aantal

<sup>12</sup> Barrett 2014, p. 12.

westerse jihadisten groeien tot meer dan 5.000 personen, onder wie ook vrouwen en kinderen.<sup>13</sup>

De meeste strijders sloten zich aan bij Jabhat al-Nusra, een aan al-Qa'ida gelieerde organisatie (tegenwoordig opererend onder de naam Hayat Tahrir al-Sham). De strijd in Syrië kenmerkte zich door excessief geweld, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, waarbij ook westerse strijders betrokken waren. Deze vormen van geweld werden zeer expliciet getoond door een andere organisatie die ook de strijd aanging met het regime van Assad: Islamitische Staat in Irak. Bovendien keerde de groep zich tegen Jabhat al-Nusra, met wie de groep voorheen samenwerkte. Onder een nieuwe naam, Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS), wist deze organisatie in de eerste helft van 2014 grote delen van Syrië en Irak in handen te krijgen.

Het oprukken van ISIS leidde tot duizenden slachtoffers onder verschillende etnische en religieuze groeperingen, waaronder veel sjiïeten en jezidi's.<sup>14</sup> Veel vrouwelijke leden van deze laatstgenoemde bevolkingsgroep werden verkracht en als seksslaaf gebruikt. Na de verovering van de Iraakse miljoenenstad Mosoel in juni 2014 riep de leider van ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi, het kalifaat uit. Het uitroepen van het kalifaat door wat zichzelf inmiddels Islamitische Staat (IS) noemde, resulteerde in een nieuwe golf buitenlandse jihadisten. Het ging niet meer alleen om mannen, maar ook steeds meer om vrouwen en hele gezinnen die zich op verschillende manieren wilden inzetten voor IS.

Vanuit het kalifaat werd niet alleen bedreigd met aanslagen in en tegen het Westen, maar werden tevens meerdere aanslagen gepland en gefaciliteerd. De aanslagen in november 2015 in Parijs zijn hier het meest bekende voorbeeld van. Behalve in Syrië en Irak werden er onder andere afdelingen van IS opgericht in Jemen, Libië en Afghanistan, waarmee deze organisatie al-Qa'ida van de troon stootte als belangrijkste mondiale jihadistische beweging.

<sup>13</sup> Radicalisation Awareness Network 2017, p. 15.

<sup>14</sup> Amnesty International 2014.

De successen van IS op het slagveld en het excessieve geweld, onder andere tegen andersdenkenden, vrouwen en westerse journalisten en hulpverleners, leidde al snel tot de mobilisatie van tegenkrachten. Rusland intensiverde de steun aan het regime in Syrië en onder leiding van de VS ontstond een internationale coalitie tegen IS waaraan alle voor dit onderzoek onderzochte landen actief deelnamen. De impact van de westerse en Russische luchtaanvallen leidde niet direct tot het terugdringen van IS. Het waren vooral de door het Westen gesteunde Koerdische milities die vanaf 2015 geleidelijk terreinwinst op IS wisten te boeken. Met Amerikaanse steun wist het door de jihadisten zo vernederde Iraakse leger in 2016 en 2017 bijna alle Iraakse gebieden die door IS waren veroverd te bevrijden, waaronder Mosoel, begin juli 2017. De val van deze belangrijke stad en het idee dat het kalifaat op instorten stond, leidde in veel westerse landen tot angst voor een golf van terugkeerders. IS bleek echter nog niet verslagen.

De ‘hoofdstad’ van het kalifaat, de Syrische stad Raqqa, werd pas een paar maanden later door de Koerden bevrijd. In Syrië werd IS ook teruggedrongen door het leger van Assad en allerlei milities, waaronder de Libanese Hezbollah. Deze werden gesteund door Iran en met name Rusland.

Met de val van het kalifaat waren IS en andere jihadistische groeperingen nog steeds niet uitgespeeld. Met name in het westen van Syrië zijn jihadistische groeperingen, waaronder Hayat Tahrir al-Sham, nog steeds heer en meester over meerdere regio’s.

In de afgelopen jaren zijn veel jihadistische strijders omgekomen, waaronder duizenden buitenlandse strijders. De militaire nederlagen van IS en het verlies van grondgebied resulteerden ook in een toenemend aantal gevangengenomen jihadisten, mannen en vrouwen, en hun kinderen, waaronder honderden uit westerse landen. Velen daarvan werden door de Koerden vastgezet in kampen in Noord-Syrië. De meesten daarvan, niet alleen mannen, maar ook vrouwen en kinderen, bevinden zich nog steeds in de regio. Slechts een beperkt aantal wist terug te keren naar het land van herkomst. Een klein deel werd in Irak veroordeeld, in sommige gevallen tot de doodstraf.

De laatste jihadistische bolwerken in het westen van Syrië staan onder druk van het Syrische leger van Assad. Sommige van deze groeperingen worden

openlijk gesteund door Turkije en een aantal Arabische landen en hebben indirecte of zelfs directe banden met al Qa'ida. Terwijl westerse strijdkrachten zich – in navolging van het Amerikaanse leger – steeds meer terugtrokken uit Syrië werd de militaire rol van Turkije steeds groter. Begin oktober 2019 vond vanuit Turkije een inval plaats in het noorden van Syrië. De instabiliteit die hierdoor ontstond, leidde tot zorgen in het Westen over een ongecontroleerde terugkeer van jihadisten. Deze zouden in de chaos mogelijk de kampen weten te ontvluchten. Een aantal van hen lukte dat ook.

Eind 2019 lijkt de situatie enigszins stabiel, onder andere door het oprukken van het leger van Assad tot aan de Turks-Syrische grens en dankzij de inzet van Russische patrouilles waar voorheen de Amerikanen rondreden. Daarmee lijkt de invloed van het Westen op de regio kleiner dan ooit. Dit maakt het ook moeilijker voor westerse landen om in de regio invloed uit te oefenen op het vraagstuk wat te doen met de vele jihadistische buitenlandse strijders en hun vrouwen en kinderen die zich nog steeds in Syrië bevinden.

### Waar werden landen mee geconfronteerd?

In de eerste paar jaar van het afgelopen decennium werd een aantal van de zeven onderzochte landen geconfronteerd met jihadistische aanslagen. Deze waren wat betreft het aantal slachtoffers van beperkte omvang, maar hadden desondanks een grote impact. De dreiging leek vooral gericht tegen critici van de islam, waaronder de Deense cartoonist Kurt Westergaard, die in 2010 ternauwernood kon ontsnappen aan een aanslag op zijn leven. Een ander specifiek doelwit was de joodse gemeenschap. In 2012 schoot Mohamed Merah vier mensen dood bij een joodse school in het Franse Toulouse.<sup>15</sup>

De daders waren vooral eenlingen of kleine groepen, vrijwel allemaal van eigen bodem. Zo ook in het geval van Boston, waar de broers Tsarnaev in 2013 een aanslag pleegden op de marathon. Hierbij vielen drie doden.<sup>16</sup>

Na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië zagen veel landen zich geconfronteerd met het fenomeen uitreizigers. Onder de eerste lichter buitenlandse strijders zaten veel leden van activistische en extremistische

<sup>15</sup> AIVD z.d. a.

<sup>16</sup> Global Terrorism Database z.d.

islamistische groeperingen, zoals Islam4UK, Sharia4Belgium en Behind Bars. Van september 2014 tot september 2015 trokken circa 30.000 buitenlandse strijders uit 104 landen richting Syrië en Irak. Dit aantal was een verdubbeling van het aantal uitreizigers in de jaren 2012 en 2013.<sup>17</sup>

De snelle groei en de grote aantallen uitreizigers vormden een bron van zorg voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere contraterrorisme-professionals. Zij waarschuwden voor mogelijke implicaties voor de nationale veiligheid en wezen op de mogelijkheid dat deze personen verder geradicaliseerd en getraind terug zouden komen om in het land van herkomst aanslagen te plegen. Daarnaast maakten zij zich zorgen over de groei van de jihadistische scene en de openlijke steun voor de gewapende jihad. In een aantal landen leidde dit tot een verhoging van het dreigingsniveau.

Die bezorgdheid leek niet ongegrond. In mei 2014 pleegde een uit Syrië teruggekeerde Franse jihadist een aanslag op het Joods Museum in Brussel, waarbij vier mensen om het leven kwamen. In hoeverre de dader op eigen initiatief handelde of in opdracht van IS is onduidelijk. De aanslag werd door Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten en politici gezien als een bevestiging van de risico's van terugkerende Syriëgangers. Ook critici van de islam bleven niet buiten schot. In januari 2015 werd Frankrijk opgeschrikt door een aanslag door een al Qa'ida-cel op het hoofdkantoor van het satirische tijdschrift Charlie Hebdo, waarbij elf medewerkers en een politieagent omkwamen. Daarnaast was diezelfde week opnieuw de joodse gemeenschap het doelwit toen bij een gijzeling door een IS-geïnspireerde jihadist in een koosjere supermarkt in Parijs vier mensen omkwamen.<sup>18</sup>

Het jaar 2015 was een van de dodelijkste jaren in de geschiedenis van het terrorisme in Frankrijk. Op de avond van 13 november werden in Parijs door een terroristische cel op verschillende plekken in de stad aanslagen gepleegd. Hierbij kwamen 130 mensen om het leven.<sup>19</sup>

Op 22 maart 2016 vonden kort na elkaar op het Brusselse vliegveld Zaventem en in een metro bij station Maalbeek in Brussel verschillende

<sup>17</sup> Van Ginkel en Entenmann 2016.

<sup>18</sup> AIVD z.d. a.

<sup>19</sup> Global Terrorism Database z.d.

zelfmoordaanslagen plaats, waarbij 32 mensen om het leven kwamen. Deze aanslagen waren nauw verbonden met de aanslagen in Parijs: beide aanslagen werden opgeëist door IS.<sup>20</sup> Naast deze grote, door IS georkestreerde aanslagen, werden er ook aanslagen gepleegd door eenlingen, in meerdere gevallen geïnspireerd door IS. Zo werd Frankrijk in de zomer van 2016 opgeschud door een aanslag in Nice op de nationale feestdag. Bij deze aanslag vielen 87 doden vielen en 433 gewonden.<sup>21</sup>

Ook in de VS pleegden IS-geïnspireerde terroristen aanslagen. Op 2 december 2015 schoot een echtpaar tijdens een feest in een zorgcentrum voor gehandicapten in San Bernardino om zich heen. Hierbij kwamen 16 mensen om het leven, inclusief de twee daders. Een half jaar later, op 12 juni 2016, opende een man het vuur op bezoekers van een nachtclub in Orlando. Vijftig mensen (inclusief de dader) kwamen om het leven.<sup>22</sup> In Manhattan reed een man in oktober 2017 in op voetgangers en fietsers. Hierbij vielen acht dodelijke slachtoffers.<sup>23</sup>

*Tabel 2. Tien meest dodelijke jihadistische aanslagen in het Westen, 2010-2019.<sup>24</sup>*

<b>Datum</b>	<b>Stad en land</b>	<b>Aantal dodelijke slachtoffers, omgekomen dader(s) tussen haakjes</b>
7 januari 2015	Parijs, Frankrijk	12 (2)
13 november 2015	Parijs, Frankrijk	130 (7)
2 december 2015	San Bernardino, VS	14 (2)
22 maart 2016	Brussel en Zaventem, België	32 (3)
12 juni 2016	Orlando, VS	49 (1)
14 juli 2016	Nice, Frankrijk	84 (1)

<sup>20</sup> Global Terrorism Database z.d.

<sup>21</sup> Global Terrorism Database z.d.

<sup>22</sup> AIVD z.d. a.

<sup>23</sup> AIVD z.d. a.

<sup>24</sup> Global Terrorism Database z.d.; AIVD z.d. a.

19 december 2016	Berlijn, Duitsland	12
22 mei 2017	Manchester, VK	22 (1)
3 juni 2017	Londen, VK	8 (3)
17 en 18 augustus 2017	Barcelona en Cambrils, Spanje	16 (8)

Hoewel IS terrein aan het verliezen was in Syrië en Irak, bleef IS dreigen met aanslagen en riep de organisatie moslims in het Westen op om niet naar het kalifaat af te reizen, maar thuis tot actie over te gaan.<sup>25</sup> Die dreigementen en oproepen bereikten een breed publiek – zowel aanhangers als het algemene publiek – via de sociale media waarvan IS zich op zeer professionele wijze bediende. IS, maar ook andere jihadistische organisaties, wisten in de afgelopen tien jaar dit medium volop te benutten voor het verspreiden van hun gedachtegoed. De impact van de jihadistische propaganda werd verder vergroot doordat met name IS qua taal en beelden aansloot bij de jongerencultuur. Denk hierbij aan de inzet van beelden van bekende games en het niet alleen verspreiden van politieke en theologische ideeën, maar ook van reportages van militaire acties.

Ondanks dat het niet in alle gevallen duidelijk is in welke mate aanslagen tussen 2016 en 2019 toe te schrijven zijn aan IS, werden bijna alle van de zeven onderzochte landen geconfronteerd met jihadistische aanslagen door eenlingen die in meer of mindere mate geïnspireerd leken door IS en diens propaganda.<sup>26</sup> Met name Frankrijk, Duitsland en het VK werden met dergelijke aanslagen geconfronteerd. Zo vielen er bij een aanslag op de kerstmarkt in Berlijn in 2016 twaalf doden.<sup>27</sup> Daarnaast vonden in 2017 in het VK kort na elkaar drie aanslagen plaats (Westminster Bridge, Manchester Arena en London Bridge). De meest dodelijke aanslag door een eenling was die in Nice in 2016 waarbij tientallen doden vielen.

<sup>25</sup> Rumiya Magazine 2016.

<sup>26</sup> Door professionals wordt een onderscheid gemaakt tussen personen die rechtstreeks worden aangestuurd door IS, gecoacht/gestimuleerd door IS of geïnspireerd door IS. Zie AIVD z.d. b; NCTV 2017.

<sup>27</sup> AIVD z.d. a.

Nederland leek lange tijd gevrijwaard van jihadistische aanslagen, ondanks het feit dat meer dan driehonderd personen naar Syrië en Irak waren afgereisd en ondanks de honderden activisten en een aanzienlijke groei van de jihadistische scene in eigen land. De dreiging bleek uiteindelijk deels uit het buitenland te komen en door personen die juist niet gelieerd waren aan jihadistische groeperingen. In augustus 2018 reisde de Pakistaan Junaid I. naar Nederland nadat hij in een video op Facebook bekend had gemaakt een aanslag te willen plegen op PVV-leider Geert Wilders. Dit deed hij naar aanleiding van een door Wilders geplande cartoonwedstrijd over de profeet Mohammed.<sup>28</sup> Ook Jawed S. reisde naar aanleiding van deze cartoonwedstrijd naar Nederland met de intentie om Wilders wat aan te doen. Hij stak op Amsterdam Centraal twee personen neer.<sup>29</sup> Daarnaast werd Nederland in maart 2019 geconfronteerd met een aanslag in Utrecht. Het Openbaar Ministerie zegt een sterke indicatie te hebben dat de dader van deze aanslag een terroristisch motief had.<sup>30</sup> In dit geval en in het geval van een aanval in Den Haag in 2018 waarbij drie zwaargewonden vielen bleek sprake van een dader met psychische problemen.

Dergelijke gevallen roepen de vraag op of er wel sprake is van terrorisme en/of daden door verwarde personen die te snel door politici, openbare aanklagers en met name de media als een terroristische daad werden bestempeld. In het algemeen geldt voor de zeven onderzochte landen dat een substantieel deel van de eenlingen die tot actie overgaan te kampen heeft met psychische problemen.<sup>31</sup>

De val van het kalifaat van IS betekende niet het einde van de jihadistische dreiging. Voor de zeven onderzochte landen lijkt te gelden dat de jihadistische scene anno 2020 groter is dan tien jaar geleden en dat er onder hen zich inmiddels honderden terugkeerders bevinden (zie tabel 3).

Zoals eerder aangegeven werden terugkeerders in 2013 al gezien als mogelijke dreiging voor de landen van herkomst. Het aantal daadwerkelijke

<sup>28</sup> NOS 2019a.

<sup>29</sup> Niemandsverdriet 2019.

<sup>30</sup> Openbaar Ministerie 2019.

<sup>31</sup> Dit geldt overigens ook voor een aanzienlijk deel van de Nederlandse uitreizigers, zie Weenink 2019.

aanslagen door terugkeerders bleef echter beperkt. De meeste aanslagen werden gepleegd door ‘homegrown’ terroristen die niet uitgereisd waren. Wel dient onderstreept te worden dat de aanslagen gepleegd door terugkeerders tot de meest dodelijke behoren waarmee de zeven onderzochte landen geconfronteerd werden. Deze cijfers en constatering nemen daarom de zorgen over terugkeerders niet weg. Er zitten nog grote aantallen westerse jihadististen in kampen, met name vrouwen en kinderen. Het is onduidelijk welke dreiging er van hen uitgaat, met name op langere termijn.

Tabel 3. Totaal aantal uitreizigers en terugkeerders per land sinds 2012.<sup>32</sup>

<b>Land</b>	<b>Schatting totaal aantal buitenlandse strijders (jaar van schatting tussen haakjes).</b>	<b>Schatting totaal aantal terugkeerders (jaar van schatting tussen haakjes).</b>
België	Meer dan 400 (2018)	130 (2018)
Denemarken	150 (2018)	67 (2018)
Duitsland	1.050 (2019)	300 (2018)
Frankrijk	2.000 (2019)	225 (2018)
Nederland	300 (2019)	60 (2019)
VK	900 (2018)	360 (2018)
VS	300 (2018)	40 (2017)

## Conclusie

De dreiging van het jihadisme in het afgelopen decennium ontwikkelde zich in de zeven onderzochte landen van een, hoofdzakelijk, beperkte ‘homegrown’ dreiging rond een relatief kleine jihadistische scene tot een grote transnationale dreiging. Het conflict in Syrië en Irak en de stroom van honderden westerse jihadististen naar deze jihadistische brandhaard waren hier debet aan. De grote zorgen over de dreiging die uit zou gaan van

<sup>32</sup> Nederland: NCTV 2019a; België: VSSE 2018, Renard en Coolsaet 2018, p. 19; Denemarken: PET 2018a; European Parliamentary Research Service 2018, p. 3. Duitsland: BfV 2019, p 189, Renard en Coolsaet 2018, p. 42; Frankrijk: Bakker, Sciarone en De Roy van Zuijdewijn 2019, p. 31; VK: HM Government 2018, p. 49; VS: Meleagrou-Hitchens et al. 2018, p. 5, Barrett 2017.

terugkeerders met de intentie om in het land van herkomst aanslagen te plegen, zijn vooralsnog niet bewaarheid geworden. Het aantal aanslagen door terugkeerders bleef beperkt en het aantal personen dat terugkeerde was ook minder dan aanvankelijk gevreesd.

Hoewel de meervoudige, door IS-geregiseerde aanslagen, zoals die in november 2015 in Parijs beeldbepalend zullen zijn voor het terrorisme van het afgelopen decennium, moet benadrukt worden dat de meeste aanslagen uitgevoerd werden door eenlingen waarbij in de meeste gevallen relatief weinig doden te betreuren waren. En hoewel elk slachtoffer er een te veel is, bleef het aantal doden en gewonden relatief laag vergeleken met cijfers uit het vorige decennium – denk aan ‘9/11’ en de aanslagen in Madrid – en al helemaal vergeleken met de enorme aantallen slachtoffers van het jihadisme in de islamitische wereld.

Veel van deze eenlingen hadden een jihadistische achtergrond, maar de relatie met IS was vaak onduidelijk. In veel gevallen was sprake van een IS-geïnspireerde aanslag. Wat betreft de doelwitten is het goed om nogmaals te wijzen op het feit dat de joodse gemeenschap en criticasters van de islam continu bedreigd werden. Daarnaast zijn gedurende het hele decennium politie en militairen specifiek doelwit geweest, maar dit is kenmerkend voor meerdere periodes in de geschiedenis van het terrorisme en voor meerdere vormen van terrorisme.<sup>33</sup> De doelwitten waarbij de meeste slachtoffers vielen waren zogeheten ‘soft targets’, waardoor het overgrote deel van de slachtoffers van terrorisme bestaat uit gewone burgers. Opvallend afwezig op de lijst van doelwitten van succesvolle jihadistische aanslagen zijn de in Europa woonachtige sjieten en andere minderheden waar IS het in Syrië en Irak op gemunt had en zogenaamde ‘hard targets’, zoals politici.

<sup>33</sup> Bakker en De Roy van Zuijdewijn 2016, p. 85.

### 3. Inschatting en dreiging

Hoe werd de jihadistische dreiging in de zeven landen ingeschat en hoe werd daarover gecommuniceerd in het publieke domein? Wat waren de belangrijkste thema's in de afgelopen tien jaar?

#### Publieke communicatie over de terroristische dreiging

Landen zetten verschillende middelen in om met het publiek te communiceren over de terroristische dreiging (zie tabel 4). Het gaat om wat we hier dreigingsanalyses noemen, zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) of de Deense analyses van het 'Center for Terroranalyse' (CTA), dreigingsniveaus (minimaal, beperkt, etc.), jaarverslagen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en contraterrorismestrategieën. Een overzicht van de onderzochte documenten per land is te vinden in appendix 2.

#### Inzet van verschillende middelen

Er zijn grote verschillen in de manier waarop overheden in de zeven landen publiek communiceren over de terroristische dreiging. Landen verschillen op grond van de middelen die zij inzetten en de regelmaat waarmee dit gedaan wordt. Er zijn landen die weinig publiek communiceren (Duitsland), landen waar dit onregelmatig gedaan wordt (België, Denemarken, Frankrijk en het VK) en landen die veel publiek communiceren (Nederland en de VS).

De meeste landen zetten meerdere communicatiemiddelen in en de afgelopen vijftien jaar is het aantal middelen sterk uitgebreid. Door deze communicatiemiddelen over de terroristische dreiging heeft terrorismebestrijding een publiek zichtbaar karakter gekregen.<sup>34</sup>

Contraterrorismestrategieën en dreigingsniveaus zijn breed omarmd in de onderzochte landen, met Duitsland als uitzondering. In vier van de zeven landen – in Nederland, België, Denemarken en Duitsland – publiceren de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (jaar)verslagen van hun activiteiten. Ook op het gebied van dreigingsanalyses lopen de landen behoorlijk uiteen: vier van de zeven landen publiceren dergelijke analyses. Denemarken en de VS

<sup>34</sup> Zie ook Wittendorp, De Bont, De Roy van Zuijdewijn en Bakker 2017, p. 89.

doen dit in reactie op belangrijke gebeurtenissen zoals aanslagen. In het geval van het VK worden dreigingsanalyses gepresenteerd rond de rapportage over implementatie van de CT-strategie. Alleen Nederland publiceert dreigingsanalyses op meerdere, min of meer vaste momenten per jaar.

Nederland valt op door de combinatie van regelmaat en diversiteit als het gaat om de inzet van communicatiemiddelen. Ook de VS is relatief actief op het vlak van publieke communicatie: dit gebeurt via de hoorzittingen in de senaat (commissie inlichtingen) en de daarbij behorende rapportages. Het gaat hierbij overigens om een breed scala aan onderwerpen: naast terrorisme onder meer ook over cyberveiligheid en georganiseerde misdaad.

*Tabel 4. Publieke communicatiemiddelen over de terroristische dreiging.*

Land	Dreigingsniveaus	Dreigingsanalyse	CT-strategie	Jaarverslag inlichtingen- en veiligheidsdienst
Nederland	Ja, vijf	Ja, regelmatig	Ja	Ja
België	Ja, vier	Nee	Ja	Ja, onregelmatig
Denemarken	Ja, vijf	Ja, wanneer noodzakelijk	Ja	Ja, onregelmatig
Duitsland	Nee	Nee	Nee	Ja, regelmatig
Frankrijk	Ja, drie	Nee	Ja	Nee
VK	Ja, vijf	Ja, onregelmatig, onderdeel implementatie van de strategie	Ja	Nee
VS	Ja, twee ('alerts')	Ja, wanneer noodzakelijk	Ja	Nee

### Dreigingsniveaus

Het gebruik van dreigingsniveaus is breed omarmd: zes van de onderzochte landen hanteren dergelijke systemen, Duitsland vormt de uitzondering door dit niet te doen. Er zijn aanzienlijke verschillen wat betreft de indeling van de systemen. Het aantal niveaus varieert van twee (VS), drie (Frankrijk), vier

(België) tot vijf (Nederland, Denemarken en het VK).<sup>35</sup> Het VK maakt als enige van de onderzochte landen onderscheid tussen verschillende typen terroristisch geweld.<sup>36</sup> Een overzicht van de dreigingsniveaus en de momenten van op- en afschalen is te vinden als appendix 1.

Ook verschillen de dreigingsniveaus als het gaat om welke consequenties er aan een verhoging/verlaging verbonden zijn en op welke doelgroep(en) ze gericht zijn. Alle landen gebruiken de dreigingsniveaus om de bevolking te informeren. Vooral in Nederland, Denemarken en de VS is dit een belangrijke functie van het systeem.<sup>37</sup> Daarnaast hebben België, Frankrijk en het VK opschaling van het dreigingsniveau gekoppeld aan het nemen van maatregelen. Zo is het in België mogelijk om bij niveau drie extra politie en militairen in te zetten op straat. Ook in het VK mogen militairen voor korte tijd bewakingstaken van de politie overnemen als het hoogste dreigingsniveau afgegeven wordt. Het Franse systeem, ‘Vigipirate’ geheten, richt zich op het mobiliseren van relevante instanties om extra waakzaam te zijn.

Sinds 2010 zitten de meeste landen met dreigingsniveaus die bestaan uit meerdere schalen in de bovenste helft. Denemarken heeft het niveau sinds november 2010 op substantieel staan, vier op een schaal van vijf. De andere landen met publieke dreigingsniveaus kenden meer variatie, waarbij soms ook de hoogste niveaus tijdelijk werden afgekondigd. Het VK wisselde in de onderzochte periode vooral tussen substantieel en ernstig, niveaus drie en vier (van vijf). België kende tot november 2015 voornamelijk niveau twee (van vier). Tussen november 2015 en januari 2019 gold niveau drie in het hele land. Nederland verhoogde het dreigingsniveau in maart 2013 naar substantieel oftewel drie op een schaal van toen nog vier; dit duurde tot

<sup>35</sup> Department of Homeland Security z.d.; Secrétariat general de la defense et de la sécurité nationale z.d.; Crisiscentrum z.d.; NCTV z.d.; PET 2018a; MI5 z.d.

<sup>36</sup> Er is een inschatting voor internationaal terrorisme dat voor het hele VK geldt en een apart dreigingsniveau voor terrorisme gerelateerd aan het Noord-Ierse conflict; hierin wordt nog verder onderscheid gemaakt tussen de dreiging in Noord-Ierland zelf en voor het VK als geheel.

<sup>37</sup> Naast het informeren van de bevolking over de terroristische dreiging dienen de dreigingsniveaus ook: bewindslieden (voor mogelijke beleidsopvolging), parlement, professionals uit de rechtshandhaving en rechtspraak en lokale bestuurders. Zie Abels en De Roy van Zuijdewijn 2017, pp. 469-470.

december 2019.<sup>38</sup> Na de aanslag in Utrecht in maart 2019 stond het niveau een halve dag op niveau vijf. Ook in België, het VK en Frankrijk werd het niveau in de afgelopen tien jaar na aanslagen of bij serieuze dreigingen tijdelijk op het hoogste niveau gezet; dit was nooit langer dan enkele dagen. Frankrijk heeft als enige van de onderzochte landen de noodtoestand afgekondigd. Dit gebeurde na de aanslagen in november 2015 en duurde tot 1 november 2017. De VS verving in 2011 het systeem van dreigingsniveaus door een stelsel op basis van bulletins en ‘alerts’.

Van de onderzochte landen was België het eerste land dat in januari 2018 aankondigde het dreigingsniveau te verlagen, nadat de meeste landen in 2014 en 2015 besloten hadden tot een verhoging van hun dreigingsniveaus. In België ging het niveau van drie naar twee (van vier). Het VK besloot in november 2019 voor de dreiging van internationaal terrorisme terug te gaan naar het niveau substantieel (drie van vijf). Nederland besloot in december 2019 om af te schalen van niveau vier naar drie (op een schaal van vijf).

## Thema's

Een aantal thema's kwamen in de afgelopen jaren vaak terug in de dreigingsinschattingen van de zeven onderzochte landen. De belangrijkste thema's zijn de volgende:

- *Jihadisme vóór het conflict in Syrië*
- *Binnenlandse jihadistische netwerken*
- *De dreiging van eenlingen*
- *De opkomst van IS*
- *Complexiteit*
- *Internet en sociale media*
- *Uit welke hoek komt het geweld?*
- *Terugkeerders*
- *Migratie*
- *Een afname van de dreiging*

<sup>38</sup> Aanvankelijk bestond het Nederlandse systeem uit vier niveaus: minimaal, beperkt, aanzienlijk en kritiek. In juli 2016 is er een extra niveau gecreëerd – ‘substantieel’ – dat tussen aanzienlijk en kritiek zit. Zie NOS 2016a.

### ***Jihadisme vóór het conflict in Syrië***

Het fenomeen uitreizigers is in 2010 al langere tijd bekend bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de jaren vóór de burgeroorlog in Syrië reizen Europese jihadististen naar het Afghaans-Pakistaanse grensgebied, Jemen, Somalië en delen van Noord-Afrika. In deze gebieden zijn al Qa'ida of daaraan gelieerde groepen actief.<sup>39</sup> De veiligheidsrisico's zijn volgens de diensten dezelfde die later ook in verband worden gebracht met Syriëgangsters: het opdoen van internationale contacten, ideologische inspiratie en (mogelijke) wapentraining. Volgens de diensten in Nederland, Duitsland, België, Denemarken Duitsland, het VK en de VS is er bij terugkeer een risico op het plegen van een aanslag of het aanzetten van anderen hiertoe.<sup>40</sup> Ook het DTN uit september 2010 benoemt de veiligheidsrisico's verbonden met een verblijf van jihadististen in buitenlandse strijdgebieden.<sup>41</sup>

### ***Binnenlandse jihadistische netwerken***

In de jaren voordat de Syriëgangsters als belangrijkste veiligheidsrisico gezien worden, verschillen enkele landen in hun opvatting over de risico's die uitgaan van lokale jihadistisch netwerken. Nederland verschuift in 2009 de aandacht van lokale, jihadistische netwerken naar buitenlandse netwerken, omdat de lokale netwerken verzwakt zijn. Duitsland meldt in deze periode een aanhoudende dreiging en groei van lokale, salafistische en jihadistische netwerken.<sup>42</sup> België beschrijft het actieve handelen van deze netwerken, met name hoe deze 'islamistische radicale groeperingen [zich] binnen de institutionele islam' mengen.<sup>43</sup> Specifiek binnen het 'islamistisch extremisme' noemt de Belgische veiligheidsdienst de opkomst van

<sup>39</sup> In Jemen gaat het om al Qa'ida op het Arabische Schiereiland (AQAS), in Noord-Afrika om al Qa'ida in de Islamitische Maghreb (AQIM) en in Somalië om Al Shabaab, een door al Qa'ida geïnspireerde groepering.

<sup>40</sup> AIVD 2011, p. 7; BfV 2011, pp. 202-203; HM Government 2010, p. 22; VSSE 2011, p. 45; VSSE 2012, p. 43; PET 2010, p. 54; ODNI 2010, p. 11; ODNI 2011, p. 3.

<sup>41</sup> NCTV 2010a, p. 2.

<sup>42</sup> NCTV 2009, p. 3; AIVD 2010, p. 13; BfV 2012, p. 189.

<sup>43</sup> VSSE 2011, p. 41; VSSE 2012, p. 40.

Sharia4Belgium vanwege ‘de zeer publieke, erg provocatieve actiewijze’.<sup>44</sup> Ondanks dat de jihadistische netwerken in Nederland verzwakt zijn, wijst de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) op een vergelijkbare ontwikkeling met Sharia4Holland: de acties van deze groep hebben een ‘polariserend en radicaliserend effect’.<sup>45</sup> Het DTN uit maart 2011 noemt de groep ook en wijst erop dat het initiatief weinig steun lijkt te hebben onder moslims.<sup>46</sup>

Het VK spreekt in 2012 van een sterker wordende ‘trend’ als het gaat om terroristische aanslagen door daders uit het eigen land, overigens zonder te specificeren over welk type terrorisme (jihadistisch of anderszins) het gaat.<sup>47</sup> De Amerikanen zien in 2010 geen tekenen van georganiseerde jihadistische netwerken in hun land. Ook de Denen zien lokale netwerken niet als een bedreigende factor. Het zijn vooral in het buitenland opererende jihadistische netwerken die Denemarken als doelwit zien. Dit komt door de cartoons over de profeet Mohammed die in 2005 door de krant Jyllands Posten gepubliceerd werden.<sup>48</sup>

### ***De dreiging van eenlingen***

De meeste landen wijzen tussen 2010 en 2012 vooral naar (transnationale) jihadistische netwerken en terugkeerders uit jihadistische strijdgebieden als voornaamste (mogelijke) dreiging. Nederland, Denemarken en Duitsland noemen eenlingen geïnspireerd door jihadistisch gedachtegoed als een complicerende factor in het dreigingsbeeld.<sup>49</sup> In het Nederlandse DTN worden eenlingen een aantal malen genoemd als veiligheidsrisico, bijvoorbeeld na de aanslagen door Merah in Frankrijk.<sup>50</sup> Ook de Britten refereren aan de risico’s die van geradicaliseerde eenlingen uit kan gaan,

<sup>44</sup> VSSE 2011, p. 42; VSSE 2012, p. 41.

<sup>45</sup> AIVD 2012, p. 15.

<sup>46</sup> NCTV 2011a, p. 15; Zie ook NCTV 2012a, p. 2.

<sup>47</sup> HM Government 2013, p. 10.

<sup>48</sup> PET 2010, pp. 47, 54.

<sup>49</sup> AIVD 2011, p. 7; BfV 2011, p. 203; BfV 2012, p. 195; BfV 2013, p. 229; PET 2010, pp. 47, 49.

<sup>50</sup> NCTV 2010b, p. 5; NCTV 2011b, p. 4; NCTV 2012b, p. 4.

maar ze leggen er niet specifiek de nadruk op.<sup>51</sup> De Belgen verwijzen nauwelijks naar eenlingen.

Ook de VS waarschuwt voor een dreiging door eenlingen, onder meer verwijzend naar een schietpartij in Fort Hood in 2009. Hierbij schoot een jihadist, die zelf militair was, dertien andere militairen dood.<sup>52</sup> Amerikaanse eenlingen zijn vooral actief in het binnenland als verspreiders van jihadistische propaganda en bij het verwerven van sympathie voor gewelddadige conflicten in het buitenland. Het Amerikaanse dreigingsbeeld verandert na de aanslag op de marathon in Boston (april 2013). De dreiging vanuit het binnenland wordt daarna hoger ingeschat dan de dreiging die uitgaat van al Qa'ida en hieraan gelieerde groeperingen in het buitenland.<sup>53</sup>

### ***De opkomst van IS***

De burgeroorlog in Syrië en de opkomst van IS leiden tot toenemende aandacht voor Syriëgangers en IS. Het VK wijst in 2013 in het jaarverslag over de implementatie van de contraterrorismestrategie op de 'groeiende dreiging van terroristische groeperingen in Syrië' en de minister van Binnenlandse Zaken verwijst naar een 'ongekende' concentratie van de terroristische dreiging in en vanuit Syrië.<sup>54</sup> De Nederlandse AIVD spreekt in 2014 van een terrorismedreiging die 'diffuser is dan ooit', met IS als belangrijkste factor in dit dreigingsbeeld.<sup>55</sup> In opeenvolgende DTNs wordt al sinds maart 2013 een beeld geschetst van sterker wordende jihadistische strijdgroepen in het Syrische conflict waaronder de snelle opmars van IS in het begin van 2014.<sup>56</sup>

Ook Denemarken wijst naar IS als voornaamste dreiging vanuit het jihadisme; de groep oefent een enorme aantrekkingskracht uit op jihadisten

<sup>51</sup> HM Government 2014, p. 7.

<sup>52</sup> ODNI 2010, p. 11.

<sup>53</sup> ODNI 2014, p. 4.

<sup>54</sup> HM Government 2014, pp. 5, 7.

<sup>55</sup> AIVD 2015, pp. 5, 8-9. Het diffuser worden van de dreiging werd ook al in 2010 gesignaleerd, zie AIVD 2011, p. 1.

<sup>56</sup> NCTV 2013a; NCTV 2013b; NCTV 2013c; NCTV 2014a; NCTV 2014b.

wereldwijd.<sup>57</sup> Duitsland ziet IS in 2014 als een organisatie die ‘een nieuwe dimensie aan de terroristische dreiging’ toevoegt.<sup>58</sup> De VS benoemt in 2014 het conflict in Syrië voor het eerst als een significante bron van extremistische activiteiten en geweld. De Amerikanen refereren in 2015 aan een ‘nieuw niveau van specialisering en fragmentatie’ op het spectrum van terroristische groeperingen.<sup>59</sup>

### ***Complexiteit***

Landen wijzen in hun dreigingsinschattingen op de complexiteit van de jihadistische dreiging. Ten eerste wordt er gerefereerd aan de rol van buitenlandse actoren en dan met name die van IS. De organisatie wordt in verband gebracht met directe aansturing van aanslagplegers, aanmoediging tot het plegen van aanslagen en de verspreiding van extremistisch gedachtegoed dat als inspiratie kan dienen voor personen in het binnenland om aanslagen te plegen. Dit laatste aspect wordt door een aantal landen genoemd. Nederland spreekt van een ‘homegrown’ dreiging, waaronder door eenlingen.<sup>60</sup> Ook Denemarken wijst op eigen burgers die geïnspireerd zijn door het ‘militant islamisme’.<sup>61</sup> Duitsland wijst naast eenlingen ook nog op kleine netwerken die in het binnenland autonoom opereren.

Ten tweede benoemen een aantal landen zoals Nederland, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en de VS de dreiging die uitgaat van terugkeerders met gevechtservaring.<sup>62</sup> Terugkeerders kunnen tevens een rol spelen bij de radicalisering van anderen: hun verblijf werkt statusverhogend en kan een aanmoediging zijn voor anderen om zich bij jihadistische netwerken aan te sluiten.<sup>63</sup>

Ten derde wijzen Nederland en Duitsland op een andere risicogroep, namelijk personen wiens uitreis is tegengehouden en daarom mogelijk

<sup>57</sup> PET 2015a, p. 23.

<sup>58</sup> BfV 2015, p. 87.

<sup>59</sup> ODNI 2014, p. 4; NCTC 2015, p. 1.

<sup>60</sup> AIVD 2015, p. 5; NCTV 2016a, p. 1.

<sup>61</sup> PET 2015a, p. 24.

<sup>62</sup> ODNI 2016, p. 5.

<sup>63</sup> BfV 2015, p. 99; AIVD 2015, p. 16; Premier Ministre 2018, pp. 7-8.

plannen kunnen ontwikkelen om in het eigen land een aanslag te plegen. Zo wordt in het DTN (juli 2013) gewezen op deze groep onderschepte uitreizigers en eind 2014 en in 2015 worden ze opnieuw genoemd als veiligheidsrisico.<sup>64</sup>

Denemarken noemt dit aspect niet. Het land is – in tegenstelling tot de andere twee landen – wat sterker gericht op buitenlanders die in Denemarken een aanslag willen plegen. Dit houdt verband met de hiervoor genoemde cartooncrisis uit 2005.<sup>65</sup>

### ***Internet en sociale media***

Aan het begin van het decennium wijzen alle onderzochte landen op het belang van het internet bij radicalisering en de ontwikkeling van de terroristische dreiging.<sup>66</sup> Het gaat hierbij om de verspreiding van jihadistisch gedachtegoed, de vorming van online gemeenschappen en eventuele rekrutering. De Britse regering noemt het internet in 2011 één van de meest invloedrijke factoren als het gaat om de radicalisering van eenlingen.<sup>67</sup> Denemarken wijst in 2014 op de verandering die het internet teweeg heeft gebracht: het is steeds meer een uitzondering als het internet géén rol speelt in de radicalisering van individuen.<sup>68</sup>

Bij de opkomst van IS wordt verwezen naar het toenemende gebruik van sociale media om personen er toe te bewegen zich aan te sluiten bij de strijd in Syrië en Irak. In november 2014 wordt in het DTN benoemd hoe bedreven jihadisten zijn in het gebruik van sociale media om hun boodschap te verspreiden.<sup>69</sup> Ook Duitsland, Denemarken, het VK en de VS zien sociale

<sup>64</sup> AIVD 2015, p. 5, 18; AIVD 2016, p. 15; BfV 2016, p. 152. Voor het DTN, zie NCTV 2013b; NCTV 2014c; NCTV 2015a; NCTV 2015b.

<sup>65</sup> PET 2013, pp. 3-4.

<sup>66</sup> AIVD 2011, p. 7; AIVD 2012, p. 11; BfV 2011, p. 232; BfV 2012, p. 220; PET 2010, p. 2; PET 2012, p. 3; ODNI 2010, p. 12; ODNI 2011, p. 3; HM Government 2011, p. 12, 25.

<sup>67</sup> HM Government 2011, p. 12.

<sup>68</sup> PET 2014, p. 5.

<sup>69</sup> NCTV 2014c, p. 2.

media als de belangrijkste stuwende kracht achter het snel groeiende aantal westerse uitreizigers.<sup>70</sup>

### *Uit welke hoek komt het geweld?*

Het VK wijst er in 2014 op dat terroristische groeperingen individuele daders proberen aan te zetten tot het plegen van eenvoudige aanslagen.<sup>71</sup> Denemarken benoemt sinds 2015 dat de meest waarschijnlijke aanslagplegers eigen burgers zijn en dat deze vorm van geweld een eenvoudig karakter heeft en een korte voorbereidingstijd kent. Kopenhagen werd in februari 2015 getroffen door een dergelijke aanslag met drie doden tot gevolg.<sup>72</sup> De VS komt in het voorjaar van 2015 met dezelfde inschatting: daders kiezen waarschijnlijk voor relatief eenvoudige aanslagen die weinig kennis en training vereisen of waarvoor ze niet of nauwelijks met anderen hoeven te communiceren.<sup>73</sup> Tevens vreest het land dat van deze eenvoudige aanslagen een stimulerend effect kan uitgaan en anderen kan aanzetten tot soortgelijke geweldsdaden.<sup>74</sup>

In 2015 en 2016 wordt in verschillende DTNs gewezen op de dreiging van individuele aanslagplegers. In 2016 wordt het dreigingsbeeld in Nederland mede gevormd door aanslagen in Duitsland en Frankrijk waarbij in een aantal gevallen sprake was van een relatie met IS: daders werden op afstand tot geweld aangezet ('coaching').<sup>75</sup> De inschatting door Frankrijk in 2018 is vergelijkbaar: de dreiging komt voornamelijk uit het eigen land, is diffuus en alomtegenwoordig. Om aanslagen te plegen worden simpele methoden

<sup>70</sup> BfV 2015, p. 89; BfV 2016, p. 157; PET 2014, p. 2; PET 2015b, p. 2; NCTC 2015, p. 1; NCTC 2016, p. 6.

<sup>71</sup> HM Government 2015, p. 7.

<sup>72</sup> Daders als eigen burgers: PET 2015b, p. 4; PET 2017a, p. 7; PET 2017b, p. 7; Eenvoudige geweldsdaad: PET 2018c, p. 8; PET 2018b, p. 1, 4. Ook in 2010 werd het plegen van eenvoudige aanslagen al genoemd: PET 2010, p. 48.

<sup>73</sup> NCTC 2015, p. 3.

<sup>74</sup> ODNI 2016, p. 4.

<sup>75</sup> NCTV 2015a, p. 3; NCTV 2015b, p. 1; NCTV 2016a, p. 1. Voor de relatie met IS, zie NCTV 2016b, p. 3.

gebruikt.<sup>76</sup> Ook België en Duitsland signaleren deze trend (geweld door eenlingen) in 2018.<sup>77</sup>

### *Terugkeerders*

Al vanaf het moment dat bekend werd dat personen zich aangesloten hadden bij jihadistische strijdgroepen in Syrië wijzen de landen op de risico's die verbonden kunnen zijn aan hun eventuele terugkeer. Met de ineenstorting van het kalifaat worden er in het publieke debat zorgen geuit over IS-strijders die mogelijk in groten getale terugkeren en in hun thuislanden aanslagen zouden willen plegen. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten besteden hier ook aandacht aan in hun analyses en jaarverslagen.

In het voorjaar van 2017 wordt in het DTN gemeld dat 'er (...) geen indicaties [zijn] dat op korte termijn jihadisten in groten getale terugkeren'.<sup>78</sup> Ook België, Frankrijk en Duitsland wijzen op het gevaar van terugkeerders, maar hebben geen aanwijzingen die duiden op een aanzienlijke beweging huiswaarts van deze IS-strijders.<sup>79</sup> Denemarken stelt in 2017 dat met de ineenstorting van IS er mogelijk meer strijders zullen terugkeren, maar dat slechts een klein deel van de Deense IS-strijders bij machte is om daadwerkelijk te vertrekken. Van terugkerende IS-strijders kan volgens de Deense veiligheidsdienst een dreiging uitgaan, maar de dienst concludeert in 2018 ook dat de meeste aanslagen in Europa zijn uitgevoerd door individuen die niet in conflictgebieden zijn geweest.<sup>80</sup>

De VS stelt in 2017 dat het vertrek van IS-strijders uit Syrië en Irak 'waarschijnlijk zal toenemen'.<sup>81</sup> In de jaren erna wordt er door de Amerikanen niet meer verwezen naar terugkeerders.

<sup>76</sup> Premier Ministre 2018, pp. 7-8.

<sup>77</sup> BfV 2019, p. 171; VSSE 2018, p. 17.

<sup>78</sup> NCTV 2017, p. 3; Zie ook AIVD 2017, p. 4.

<sup>79</sup> Premier Ministre 2018, p. 9; BfV 2018, p. 185; VSSE 2018, pp. 16-17.

<sup>80</sup> PET 2017a, p. 7; PET 2017b, p. 7; PET 2018b, pp. 1, 3, 6. Individuen die niet in conflictgebieden zijn geweest: PET 2018b, p. 3.

<sup>81</sup> ODNI 2017, p. 5.

## ***Migratie***

Een aantal landen uiten zorgen over migratiebewegingen en terroristische daden. De Duitse veiligheidsdienst wijst vanaf 2015 in jaarverslagen herhaaldelijk op de mogelijkheid dat (voormalige) leden en sympathisanten van terroristische organisaties zich als vluchteling kunnen voordoen om zo Europa binnen te komen.<sup>82</sup> In het DTN van augustus 2015 wordt op dezelfde mogelijkheid gewezen. Volgens de NCTV is misbruik van de migratiestroom vooral incidenteel van karakter, voor ‘structurele pogingen’ door jihadisten om op deze manier Europa binnen te komen zijn geen aanwijzingen.<sup>83</sup>

In 2017 noemt de Duitse dienst dat extremistische organisaties vluchtelingen proberen te werven en dat er migranten zijn die radicaliseren en/of zich bij extremistische organisaties aansluiten.<sup>84</sup> Ook in Deense en Amerikaanse rapportages staan in 2017 en 2018 soortgelijke observaties.<sup>85</sup>

## ***Een afname van de dreiging***

In 2018 en 2019 wijzen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, het VK en de VS er in hun dreigingsanalyses op dat IS in Syrië nagenoeg geen gebieden meer in handen heeft en hierdoor aan slagkracht heeft ingeboet. De dreiging vanuit IS is volgens de landen echter niet volledig verdwenen.<sup>86</sup> De VS noemt de verliezen die IS geleden heeft, maar refereert ook expliciet aan de mogelijkheid dat IS zich waarschijnlijk zal herpakken en dat de organisatie bezig zal blijven met het plegen van ‘transnationale terroristische aanslagen’.<sup>87</sup>

Wat betreft de jihadistische dreiging binnen Europa lopen de inschattingen daarvan uiteen. Duitsland werd in 2018 weliswaar niet geconfronteerd met

<sup>82</sup> BfV 2016, p. 164; BfV 2017, p. 172; BfV 2018, p. 167.

<sup>83</sup> NCTV 2015c, p. 1; NCTV 2015b, p. 2; Zie ook AIVD 2016, p. 17; AIVD 2017, p. 4.

<sup>84</sup> BfV 2018, p. 186.

<sup>85</sup> PET 2017a, pp. 7-8; PET 2017b, p. 3; PET 2018a, pp. 1, 3-5; ODNI 2016, p. 12; ODNI 2017, p. 15.

<sup>86</sup> AIVD 2018, p. 12; AIVD 2019, p. 14; VSSE 2018, p. 16; PET 2018, p. 1. ODNI 2019, p. 11; HM Government 2018, p. 17.

<sup>87</sup> ODNI 2018, p. 10; ODNI 2019, p. 11.

aanslagen, maar ziet ook geen redenen tot het bijstellen van de waarschuwing voor de jihadistische dreiging. Het risico op een aanslag blijft volgens de Duitsers bijzonder groot.<sup>88</sup> Het VK stelt in de nieuwe CT-strategie (2018) dat de dreiging van terrorisme groter is dan ten tijde van het verschijnen van de vorige versie in 2011.<sup>89</sup> België concludeert in 2018 juist dat de directe dreiging die uitgaat van de terugkerende buitenlandse strijders sterk is afgenomen.<sup>90</sup> Ook Nederland ziet een afname. In het DTN van december 2019 constateert de NCTV dat de ernst en omvang van aanslagen aan het eind van het decennium niet te vergelijken is met de ernst en omvang van de aanslagen in de jaren 2015-2017.<sup>91</sup>

Ook in de VS is de dreiging in eigen land afgenomen. Het 'Office of the Director of National Intelligence' stelt in 2019 dat de jihadistische scene in het land versplinterd is en dat de moslims in hoge mate weerbaar zijn tegen het jihadistisch gedachtegoed.<sup>92</sup>

## Conclusie

De meeste landen zijn actief op het vlak van publieke communicatie over de (jihadistische) terroristische dreiging. De dreigingsinschatting werd in alle landen na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië en de eerste tekenen van een toename van het aantal jihadistische uitreizigers verhoogd en bleef vrijwel de rest van het decennium hoog tot zeer hoog. Landen wijzen in hun communicatie niet allen op de ernst, maar ook op de complexiteit van de dreiging. In grote lijnen verwoorden de landen dezelfde thema's: zorgen over uitreizigers die op het Syrische slagveld gevechtservaring opdoen, door IS aangestuurde aanslagen en eenvoudige geweldsdaden door 'homegrown' daders, terugkeerders, eenlingen die mogelijk geïnspireerd raken door IS-propaganda en het gebruik van de migratiestromen om Europa binnen te komen. Tussen de onderzochte landen bestaan verschillen van mening over welke dreiging er aan het einde van het decennium nog uitgaat van lokale

<sup>88</sup> BfV 2019, p. 171.

<sup>89</sup> HM Government 2018, p. 19.

<sup>90</sup> VSSE 2018, p. 16.

<sup>91</sup> NCTV 2019a, p. 2.

<sup>92</sup> ODNI 2019, p. 12.

jihadistische netwerken en over hoeveel IS-strijders nog zullen terugkeren en wat dat betekent voor de nationale veiligheid.

De mate waarin de inschatting van de dreiging juist is, is zelfs voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeilijk te bepalen, laat staan voor buitenstaanders. Terugkijkend op de afgelopen tien jaar kunnen we wel stellen dat deze diensten in 2013 tijdig het dreigingsniveau verhoogd hebben en de politiek en de samenleving daarvan op de hoogte stelden. Dat geldt voor alle zeven onderzochte landen. Toen de dreiging aan het eind van het decennium af leek te nemen ontstonden er wel verschillen tussen deze landen. België was een van de eerste landen die het dreigingsniveau naar beneden bijstelde. Nederland deed dit in december 2019. Deze verschillen worden deels verklaard door de verschillende situaties in elk land, maar gezien de overeenkomsten van de beschrijving van de dreiging, het transnationale karakter van jihadisme en de open grenzen binnen Europa zijn deze verschillen toch opvallend te noemen. Het riep in de media in de onderzochte landen in meerdere gevallen de vraag op waarom het ene land afweek van het andere land, met name toen België in begin 2018 het dreigingsniveau naar beneden bijstelde.

## 4. Zorgen bij burgers over (jihadistisch) terrorisme

Hoe hebben Europese burgers het afgelopen decennium gekeken naar de dreiging van terrorisme?

### De ontwikkeling van het belang van terrorisme

Om een beeld van de dreiging van terrorisme te krijgen is het van belang om niet alleen naar aanslagen te kijken, maar ook naar de impact van terrorisme op de bevolking. Terroristen proberen naast overheden ook burgers te beïnvloeden met aanslagen. De publieke perceptie wordt beïnvloed door meerdere factoren: allereerst door de ontwikkeling van de terroristische dreiging, maar ook door de manier waarop erover de dreiging gecommuniceerd wordt en de politieke dynamiek rondom het thema terrorisme. Tegelijkertijd vormt deze publieke perceptie de context waarin beleidsontwikkelingen plaatsvinden. Hieronder zal gekeken worden hoe de zorgen van burgers in de Europese Unie (EU) omtrent het thema terrorisme zich ontwikkeld hebben in de periode 2010-2019. Dit wordt gedaan aan de hand van de Eurobarometers.

De Europese Commissie brengt twee keer per jaar een opiniepeiling uit waarin onder andere gekeken wordt naar wat burgers in de EU als belangrijkste kwesties zien. In deze Eurobarometers worden burgers gevraagd naar zowel de twee belangrijkste kwesties voor hun eigen land als de belangrijkste kwesties voor de EU als geheel. Er wordt dus gemeten op twee niveaus. Burgers kiezen twee opties uit een lijst van vele kwesties die voor burgers van belang kunnen zijn, waaronder werkloosheid, migratie, inflatie, huizenprijzen, het milieu en terrorisme.

De Eurobarometers in de periode 2010-2019 laten zien dat het belang van terrorisme als kwestie voor de bevolking in de EU sterk fluctueert.<sup>93</sup> Aan het begin van het afgelopen decennium werd terrorisme door een relatief kleine groep genoemd als belangrijke kwestie voor het land en voor de EU. In november 2010 noemde 15% van de respondenten terrorisme een van de belangrijkste kwesties voor de EU. Terrorisme werd door slechts 7% als

<sup>93</sup> Europese Commissie z.d. Er is gebruik gemaakt van de 'Standard Eurobarometer', nummers 70 (november 2010) tot en met nummer 91 (juni 2019).

nationale kwestie genoemd. Tussen 2010 en 2013 bleven deze percentages zeer laag. De laagste waarde werd in november 2012 bereikt toen 4% van de ondervraagden terrorisme als dreiging voor de EU zag en 2% terrorisme als nationale dreiging beschouwde. Tot medio 2014 is terrorisme geen belangrijke kwestie voor Europese burgers.

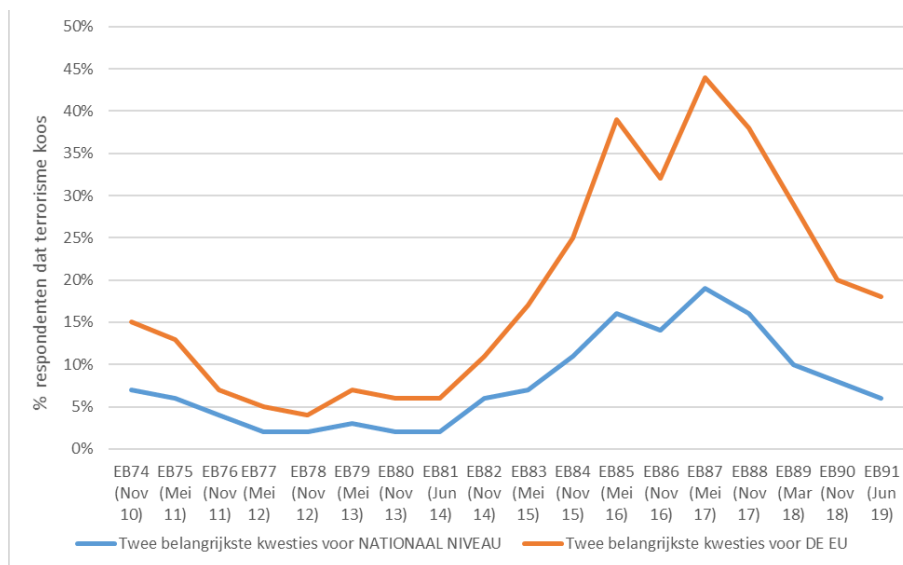
Dit begint te veranderen in Eurobarometer 82 (november 2014) waarin een lichte stijging te zien is. In deze peiling noemt 6% van de burgers terrorisme een belangrijke nationale kwestie. Elf procent van de burgers noemt terrorisme een belangrijke EU-kwestie. Deze stijging zet verder door in de jaren die volgen. In november 2015 wordt terrorisme door 25% van de burgers genoemd als belangrijke kwestie voor de EU, waarmee het een tweede plaats op de lijst inneemt (na migratie). Het relatieve belang van terrorisme als EU-kwestie blijft doorgroeien. In mei 2017 noemt 44% van alle ondervraagden terrorisme als belangrijkste kwestie waarmee het bovenaan de lijst komt te staan.

Ook het belang van terrorisme als nationale kwestie neemt vanaf eind 2014 verder toe. Van 6% in november 2014 groeit dit door tot 19% in mei 2017. Toch valt terrorisme in de meeste landen buiten de top drie van nationale kwesties. In België is het wel de meest genoemde kwestie in mei 2016 en mei 2017. Ook in Duitsland, Frankrijk en het VK staat terrorisme regelmatig in de top drie van nationale kwesties. In Nederland is dit slechts één keer het geval: in mei 2016 staat het op nummer drie.<sup>94</sup> In Denemarken stond terrorisme in die jaren altijd buiten de top drie van belangrijkste nationale kwesties.

Na mei 2017 lijkt de trend zich om te keren. In de Eurobarometers die volgen noemen burgers terrorisme steeds minder vaak als belangrijke kwestie. De meest recente peiling van juni 2019 geeft aan dat 6% van de burgers terrorisme als belangrijke kwestie voor het eigen land ziet. Als kwestie voor de EU staat terrorisme in juni 2019 op 18%. Hiermee is publieke opinie rondom het belang dat burgers aan terrorisme hechten vrijwel terug op het niveau van november 2010.

<sup>94</sup> Europese Commissie 2016 (nummer 85, juli).

Figuur 1. *Terrorisme als belangrijke kwestie in de EU volgens de Eurobarometer, 2010-2019*



### Zorgen na grote jihadistische aanslagen

In de jaren dat veel burgers bezorgd waren over terrorisme vonden er een aantal grote jihadistische aanslagen plaats. Met name in 2015, het jaar van de aanslagen in Parijs, was er een duidelijke stijging waar te nemen in de zorgen van burgers over terrorisme. Uit eerder onderzoek naar de ontwikkeling van de publieke opinie na grote aanslagen is gebleken dat er een duidelijk verschil is in hoe burgers terrorisme als nationale dreiging en als dreiging voor de EU zien.<sup>95</sup> In de meeste gevallen was er na een aanslag een duidelijke stijging te zien in hoe burgers terrorisme als nationale kwestie zagen in het land waar deze aanslag had plaatsgevonden, maar in andere landen was deze stijging minder duidelijk.

Een uitzonderlijke stijging was te zien na de aanslagen in Brussel in maart 2016. Voor de aanslagen vond 9% van de Belgen terrorisme een belangrijk thema en na de aanslagen was dit percentage gestegen naar 33%. Ook het percentage van de Belgische bevolking dat terrorisme als belangrijke kwestie voor de EU zag, steeg van 25% naar 35%. Ook buiten België stegen deze

<sup>95</sup> De Roy van Zuijdewijn en Sciarone 2019.

percentages: na de aanslagen zagen burgers in de gehele EU terrorisme als belangrijkere nationale kwestie (van 11% naar 16%) en EU-kwestie (van 25% naar 39%). Deze algemene stijging is geen vast patroon dat te zien is na alle jihadistische aanslagen die plaatsvonden tussen 2015-2017. In de periode net na de aanslag in Nice, de op één na dodelijkste aanslag in Europa in die jaren, was bijvoorbeeld geen stijging in de EU te zien, maar daalde terrorisme als nationale kwestie en als EU-kwestie. In Frankrijk bleef het percentage vrijwel gelijk als nationale kwestie en als EU-kwestie. Ook na de aanslag in Berlijn (december 2016) veranderde er weinig in hoe Duitsers terrorisme als kwestie zagen voor hun eigen land, hoewel er wel een stijging te zien was in hoe men terrorisme als kwestie voor de EU zag (van 14% naar 19%). Sinds de tweede helft van 2017, na de aanslagen in Manchester (mei 2017) en Barcelona (augustus 2017), is Europa gevrijwaard gebleven van grote aanslagen. Dit is mogelijk ook een van de redenen waarom de positie van terrorisme als belangrijke kwestie voor burgers in de EU is afgenomen.

## Conclusie

Al met al blijkt dat de publieke perceptie van de dreiging veranderlijk is. In een paar jaar tijd is terrorisme in de ogen van EU-burgers verschoven van een marginale kwestie naar een thema dat topprioriteit verdient. Dat bleef het echter maar korte tijd, waarna terrorisme in de afgelopen jaren als minder belangrijk werd gezien. Men zou kunnen stellen dat de echo van zeer bloedige aanslagen zoals die in Parijs, Brussel en Nice niet lang nadreunen en dat de aanslagen waarbij maar enkele slachtoffers vallen in de meeste van de onderzochte landen geen grote impact hadden op de dreigingsperceptie. In dit kader wordt wel gesproken van een ‘nieuwe normaliteit’: een situatie waarin sprake is van kleinere aanslagen, met name door eenlingen, die niet een enorme impact op de samenleving hebben.

## 5. Politieke context

In welke politieke context kwam het beleid rondom jihadisme in de zeven onderzochte landen in de afgelopen tien jaar tot stand? Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen?

### Jihadisme geen belangrijk thema

Het jihadistisch terrorisme was rond 2010 geen groot politiek en maatschappelijk thema. Het waren vooral economische vraagstukken die hoog op de politieke agenda stonden. In het najaar van 2008 ontstond in de VS een financiële crisis die ook in Europa voelbaar was. De werkloosheid nam toe en veel overheden moesten drastisch bezuinigen.

Het jihadisme leek aan momentum verloren te hebben. Een tweede ‘9/11’, een zorg die in het eerste decennium van de vorige eeuw in Europa en de VS sterk leefde, bleef uit. Na ‘Madrid’ (2004) en ‘Londen’ (2005) waren er in het Westen al een tijd geen grote aanslagen geweest. Al Qa’ida leek in eerste instantie ook geen belangrijke speler meer: Osama bin Laden werd in 2011 door de Amerikanen uitgeschakeld en in de Arabische Lente leek geen rol weggelegd te zijn voor jihadistische groeperingen. Ook in Europa waren jihadistische bewegingen niet meer zo bedreigend als een aantal jaar daarvoor: sommige netwerken vielen, deels door overheidsoptreden, uit elkaar of waren vooral op zichzelf gericht. Toch was in de onderzochte landen de jihadistische dreiging, vanuit binnen- en buitenland, nog steeds aanwezig.<sup>96</sup> Aanslagen werden vooral gepleegd door eenlingen, zoals de mislukte poging op Kurt Westergaard (2010) en de dodelijke schietpartij van Merah (2012). Dit leken echter vooral de uitlopers van een terroristische dreiging die tien jaar na 2001 grotendeels onder controle leek.

In algemene zin leken overheden grip op de problematiek te hebben. De politieke en maatschappelijke urgentie van jihadisme nam in die tijd sterk af. In combinatie met de recessie en verschuivende beleidsprioriteiten leidde dit onder andere in Nederland en het VK tot forse bezuinigingen op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Zie bijvoorbeeld AIVD 2014; BfV 2011, p. 3; BfV 2012, p. 220.

<sup>97</sup> Voor het VK zie Edwards en Whitehead 2009.

## Magneet Syrië en grote zorgen

Deze relatieve rust eindigde rond 2012-2013. De Syrische burgeroorlog veranderde snel van karakter. Wat begon als een voornamelijk seculiere opstand tegen het dictatoriale bewind van Assad werd vanaf 2013 steeds meer een strijd gedomineerd door jihadistische groeperingen. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Europa en de VS uitten hun zorgen over het uitreizen en mogelijk terugkeren van jihadisten vanuit Syrië. Diensten wezen erop dat jihadisten die met gevechtservaring zouden terugkeren een gevaar zouden kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Ouders van Syriëgangers spraken zich in de media uit over het bestaan van ronselpraktijken waar autoriteiten weinig grip op leken te hebben.

Syriëgangers waren echter niet de enige zorgen in 2013 en 2014. Grote internationale gebeurtenissen, zoals de onthullingen van voormalig NSA-medewerker Edward Snowden in juni 2013, hielden de gemoederen een tijdlang bezig. Hetzelfde gold voor de Russische annexatie van de Krim in februari 2014. In Nederland waren autoriteiten in de zomer van 2014 vooral bezig met de nasleep van de neergehaalde MH17-vlucht waarbij 298 doden vielen, waaronder 193 Nederlanders.<sup>98</sup>

Inlichtingen- en veiligheidsdiensten hadden echter in 2013 al de noodklok geluid. Verscheidene hoofden van diensten gaven mediaoptredens om de samenleving en politiek bewust te maken van het grote aantal uitreizigers en de dreiging die hier mogelijk vanuit kon gaan. In sommige landen spraken ministers verantwoordelijk voor veiligheid ook nadrukkelijk hun bezorgdheid uit. Zo waarschuwde de Franse minister Manuel Valls in 2013 voor de dreiging van Syriëgangers en zijn Duitse collega Hans-Peter Friedrich beschreef terugkerende Syriëgangers als ‘tikkende tijdbommen’.<sup>99</sup> Hoewel er langzaam meer aandacht kwam voor het fenomeen uitreizigers stond het tot medio 2014 niet hoog op de politieke agenda.

De politieke en maatschappelijke opstelling veranderde in de zomer van 2014. Net daarvoor had een teruggekeerde Syriëganger een aanslag gepleegd op het Joods Museum in Brussel (mei 2014). Dit was niet alleen voor de

<sup>98</sup> NOS 2016b.

<sup>99</sup> Souri 2013; Busse 2013.

inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook voor politici een bevestiging van de zorgen dat teruggekeerde Syriëgangers een grote bedreiging zouden kunnen vormen. Ook de ontwikkelingen in Syrië en Irak raakten in een stroomversnelling. IS veroverde grote gebieden in Syrië en Irak, waarna IS-leider Al-Baghdadi het kalifaat uitriep (juni 2014): een historisch moment voor de jihadistische beweging. Ook circuleerden wereldwijd gruwelijke video's van onthoofdingen en vreesde men voor een genocide op bevolkingsgroepen zoals de jezidi's.

IS als organisatie en individuele jihadisten waren zeer actief op sociale media om hun 'successen' te delen en meer strijders te werven. Berichten en foto's, soms met gruwelijke details, werden wereldwijd gedeeld. Ook doken er video's op in verschillende Europese talen waarin jihadisten dreigementen uitten richting hun thuislanden.<sup>100</sup> Op Europese bodem waren er ook provocaties. In de Haagse Schilderswijk werd in juli 2014 tijdens een pro-Gaza demonstratie met IS-vlaggen gezwaaid.

De ophef en afschuw was groot en de politieke druk op westerse politici om hier iets aan te doen groeide snel. Hierbij werd zowel gewezen op de noodzaak om de lokale bevolking in Syrië en Irak te hulp te schieten als het belang om transnationale terroristische groepering aan te pakken en de veiligheid in eigen land te waarborgen. Onder leiding van de VS werd een internationale coalitie gevormd om de strijd aan te gaan tegen IS in Syrië en Irak. In veel Europese landen werden maatregelen ingevoerd of geïntensiveerd om het hoofd te bieden aan de dreiging. Meerdere politici gebruikten stevige taal om te laten merken dat Syriëgangers zich buiten de samenleving geplaatst hadden en sommigen gingen zelfs zo ver door te stellen dat het beter was dat ze in Syrië en Irak zouden sterven dan ooit nog een keer terug te komen.<sup>101</sup>

In januari 2015 werd Parijs opgeschrikt door de aanslagen op het kantoor van het satirische tijdschrift Charlie Hebdo. Internationale publieke solidariteit volgde onder de slogan 'Je Suis Charlie' en wereldleiders liepen hand in hand tijdens de Mars van de Republiek in de Franse hoofdstad. In

<sup>100</sup> France24 2014; AD 2014.

<sup>101</sup> Seegers 2015.

november 2015 werd de stad opnieuw het doelwit van aanslagen; ditmaal meerdere gecoördineerde aanslagen waarbij op verscheidene plekken in de stad in totaal 131 doden vielen. President Hollande riep de noodtoestand uit en begon zijn toespraak direct na de aanslagen met de woorden: ‘Frankrijk is in oorlog’.<sup>102</sup> Ook premier Rutte sprak na deze aanslagen van een oorlog tegen IS.<sup>103</sup> De stad Brussel ging in ‘lockdown’ omdat men vreesde dat een deel van de daders daarnaartoe was gevlucht. Frankrijk zou uiteindelijk meer dan twee jaar onder de noodtoestand leven, een periode waarin diverse controversiële maatregelen werden genomen. De politie voerde duizenden huiszoekingen uit, honderden burgers kregen tijdelijk huisarrest en een tiental moskeeën werd gesloten.<sup>104</sup> Dit leidde ook tot tegengeluiden waarbij de toegevoegde waarde en effectiviteit van de maatregel ter discussie werd gesteld.

### De echo van ‘Parijs’

Na de grote aanslagen in Parijs waren Europese landen bezorgd voor meer grootschalige, door IS-aangestuurde aanslagen. In maart 2016 werd deze vrees bevestigd: Brussel werd het doelwit van twee zelfmoordaanslagen op de luchthaven en de metro waarbij 33 doden vielen. Nadat op 14 juli 2016 een jihadist met een vrachtwagen inreed op het publiek op een boulevard in Nice en 86 doden veroorzaakte, bereikten deze zorgen een hoogtepunt. In diezelfde tijd vonden meerdere kleine aanslagen door eenlingen plaats in Duitsland en Frankrijk: in de media werd wel gesproken van ‘de zomer van terreur’.<sup>105</sup>

Een herhaling van grote aanslagen zoals die in Parijs bleef in de jaren daarna echter uit. Wel waren er meerdere aanslagen gepleegd door eenlingen met voertuigen, net zoals in Nice, maar met minder doden tot gevolg. De bekendste voorbeelden zijn de aanslag op de kerstmarkt in Berlijn (december 2016), bij de London Bridge (maart, juni 2017), de winkelstraat in Stockholm (april 2017), de Ramblas in Barcelona (augustus 2017) en in Manhattan, New York (oktober 2017). Veel overheden waren bang voor

<sup>102</sup> Hollande 2015.

<sup>103</sup> Giebels 2015.

<sup>104</sup> Chassany 2017; Amnesty International 2016, pp. 10, 24.

<sup>105</sup> Hartl 2016; Bild 2017; Casteels 2016; Murray 2016.

‘copycat’-gedrag en plaatsten wegversperringen tijdens grote evenementen om burgers te beschermen tegen aanslagen met voertuigen. Een uitzondering op deze kleinere, relatief simpele aanslagen was de aanslag in Manchester in mei 2017, waarbij een terrorist zich opblies tijdens een concert in Manchester en 22 doden en meer dan 100 gewonden veroorzaakte, waaronder veel kinderen.

Zorgen over jihadistisch terrorisme raakten na 2015 ook verweven met een ander maatschappelijk thema dat de gemoederen bezighield: de toestroom van migranten die het oorlogsgeweld in onder meer Syrië en Afghanistan ontvlucht hadden. De vraag hoeveel migranten Europese landen onderdak zou moeten bieden, leidde in heel Europa tot grote publieke en politieke verdeeldheid. De discussie raakt nog verder gepolariseerd nadat bleek dat enkeleaders van de aanslagen in Parijs in november 2015 zich hadden voorgedaan als vluchteling om naar Europa te reizen. De ouders van enkele aanslagen in Duitsland in 2016, waaronder die op de kerstmarkt in Berlijn, bleken ook als migrant in Europa te verblijven. Deze constatering voeden de verhitte maatschappelijke discussie over het migratiebeleid van de Europese landen.

### IS verliest terrein: zorgen over terugkeerders

Door de ontwikkelingen in Syrië en Irak kwam de kwestie terugkeerders uit IS-strijdgebieden steeds hoger op de politieke agenda te staan. Het militaire optreden van de internationale coalitie tegen IS, het Syrische leger en Koerdische strijdgroepen in Syrië en Irak leidde ertoe dat IS sinds 2016 gestaag terrein verloor. De Amerikaanse FBI-directeur James Comey sprak van honderden geharde strijders die daardoor zouden proberen terug te reizen naar West-Europa om daar mogelijk aanslagen te plegen.<sup>106</sup> Europese diensten waren minder alarmistisch. Ze wezen op de risico's die van terugkeerders kunnen uitgaan, maar stelden tegelijkertijd dat het niet gemakkelijk is om uit IS-gebied te ontsnappen.<sup>107</sup>

In het voorjaar van 2019 was IS al het terrein dat het ooit zo snel veroverd had nagenoeg kwijtgeraakt. In de strijd waren vermoedelijk duizenden IS-

<sup>106</sup> C-SPAN 2016.

<sup>107</sup> AIVD 2017, p. 4; NCTV 2016, p. 4; PET 2016, p. 1; Europol 2016, p. 7.

strijders omgekomen.<sup>108</sup> Andere jihadisten waren door de Iraakse of Koerdische troepen gevangengezet. Hun vrouwen en kinderen werden ondergebracht in kampen in Noord-Syrië en in Irak. Overheden bleven vasthouden aan de beleidslijn dat ze niet proactief zouden helpen bij de repatriëring van mannen, vrouwen en hun kinderen, die zich bij IS aangesloten hadden. Alleen als deze personen zich bij ambassades of consulaten in de regio zouden melden zou onder bepaalde voorwaarden sprake kunnen zijn van (begeleide) terugkeer.

De druk op overheden om meer te doen in het geval van vrouwen en met name kinderen nam sinds 2018 toe. Het vraagstuk van de terugkeerders leidde tot (politieke) verdeeldheid waarbij actoren tegenover elkaar kwamen te staan. Het Rode Kruis en ombudsinstanties wezen meerdere malen op de erbarmelijke omstandigheden in de kampen waar deze IS-vrouwen en kinderen verblijven. Volgens deze organisaties was het welzijn van de kinderen en daarmee op lange termijn de nationale veiligheid juist gebaat bij de terugkeer van deze kinderen.<sup>109</sup> Een aantal (familieleden van) Syriëgangers stapte naar de rechter. Een uitspraak in België dwong de overheid tot een inspanningsverplichting ten aanzien van de vrouwen en hun kinderen die in de Koerdische kampen verblijven. De Belgische overheid moest deze vrouwen en kinderen van reisdocumenten voorzien zodat zij kunnen terugkeren naar België.<sup>110</sup> In Nederland werd de eis voor eenzelfde verplichting voor de staat in hoger beroep uiteindelijk verworpen.<sup>111</sup>

Naast maatschappelijke instanties en rechtbanken mengden ook (voormalige) veiligheidsprofessionals zich in het debat. Op 11 september 2019 schreven dertien voormalige topambtenaren uit het VK en de VS een open brief waarin ze autoriteiten opriepen actief hun landgenoten te repatriëren. Volgens deze experts zijn de negatieve implicaties van het niet terughalen op de lange termijn groter dan de risico's op korte termijn van het wel meewerken aan hun terugkeer.<sup>112</sup> Ook OCAD-directeur Paul van

<sup>108</sup> Syrian Observatory for Human Rights, 2018.

<sup>109</sup> Giesen 2019; Leung 2019.

<sup>110</sup> De Wolf 2019.

<sup>111</sup> NOS 2019b; Versteegh 2019.

<sup>112</sup> National Security Professionals 2019.

Tigheft pleitte ervoor om IS-strijders terug te halen om hen te kunnen berechten en bovendien controle over de mogelijke dreiging te houden.<sup>113</sup>

Het contrast tussen deze pleidooien van veiligheidsprofessionals en de door politici gekozen harde lijn was groot en kwam met name in de discussie rondom vrouwen en kinderen steeds nadrukkelijker naar voren. Tegelijkertijd bleek uit opiniepeilingen die in veel van de onderzochte landen werden gehouden dat de meerderheid van de bevolking het eens was met de harde beleidslijn en weinig ziet in het terughalen van mannelijke IS-strijders.<sup>114</sup> Voor het (mogelijk) terughalen van kinderen leek eind 2019 wel iets meer steun te bestaan onder de bevolking en bepaalde politieke partijen.

### De 'nieuwe normaliteit'

Terwijl de politieke en maatschappelijke discussie over terugkeerders de gemoeieren in de zeven onderzochte landen sterk bezighield, ontstond er ook een andere discussie: staan de dreigingsniveaus in de landen nog wel in verhouding tot de terroristische dreiging? IS was immers grotendeels verslagen en jihadistische netwerken in binnen- en buitenland leken aan slagkracht verloren te hebben. Door deze ontwikkelingen, in combinatie met de maatregelen die in de landen ingevoerd waren, leken de autoriteiten meer grip op de dreiging te hebben. België besloot in januari 2018 als eerste van de onderzochte landen het dreigingsniveau naar beneden bij te stellen.<sup>115</sup> In andere landen bleef die verlaging uit, mede door de problematiek rondom terugkeerders en door het feit dat nog steeds met regelmaat plots werden ontdekt of het enkelingen lukte aanslagen te plegen.

Deze situatie werd wel omschreven als de 'nieuwe normaliteit': een situatie waarin de kans op een grote aanslag door IS of al Qa'ida aanzienlijk afgenomen lijkt te zijn, maar waarin nog wel sprake is van kleinere aanslagen door eenlingen die niet een enorme impact op de samenleving hebben.<sup>116</sup> Daarnaast is de bevolking inmiddels gewend aan de vele zichtbare contraterorismemaatregelen, zoals patrouillerende militairen en speciale

<sup>113</sup> Eelbode 2019.

<sup>114</sup> Lubbe 2019.

<sup>115</sup> Crisiscentrum z.d.

<sup>116</sup> Denk aan de aanslagen in Straatsburg (2018), Amsterdam (2018) en Utrecht (2019).

(politie-)eenheden en allerlei veiligheidsmaatregelen op bepaalde locaties. Tegelijkertijd ontstaat er meer ruimte voor vragen over het gevoerde beleid: was het wel effectief, moet het niet geëvalueerd worden en kunnen bepaalde maatregelen en inspanningen niet worden afgeschaald? In deze nieuwe context werd eind 2019 ook in het VK en Nederland besloten het dreigingsniveau naar beneden bij te stellen.<sup>117</sup>

## Conclusie

De politieke context rondom de jihadistische dreiging is in het afgelopen decennium sterk veranderd: van een thema dat relatief laag op de politieke agenda's stond, is het uitgegroeid tot een belangrijk thema waar autoriteiten en politici zich veelvoudig en in uitgesproken bewoordingen over uitlaten. Met name de discussie rondom terugkeerders is sinds 2014 zeer gepolitiseerd geraakt. De opkomst van IS en de aanslagen in Europa, met name die in Parijs in november 2015, fungeerden als katalysatoren in deze ontwikkelingen. Controversiële maatregelen die voorheen niet op voldoende politieke steun konden rekenen, konden dat daarna wel.

Politici en bewindslieden hanteerden een harde lijn ten aanzien van Syriëgangers. Nadat IS aan terrein verloren had, kwam de vraag wat te doen met de mannen, vrouwen en kinderen die gevangen zaten in kampen hoog op de politieke agenda te staan. Steeds meer actoren mengden zich in dit debat, waaronder de rechterlijke macht en ombudsinstanties. In sommige gevallen kwamen verschillende onderdelen van de overheid hierdoor tegenover elkaar te staan. De druk op de autoriteiten om het beleid te wijzigen nam gestaag toe, maar de harde lijn kreeg tegelijkertijd nog steeds veel steun van een groot deel van de bevolking.

Aan het einde van het decennium zagen de autoriteiten zich geconfronteerd met een situatie waarin de terroristische dreiging in de onderzochte landen minder ernstig leek te zijn dan in de jaren daarvoor. Bij diverse overheidsinstanties en terrorisme-experts bestaat eind 2019 de zorg dat de verlaging van de dreigingsniveaus gepaard zal gaan met het verslappen van de maatschappelijke en politieke aandacht voor de dreiging van het jihadisme, zoals ook gebeurde aan het einde van het vorige decennium.

<sup>117</sup> NCTV 2019a; Grierson en Dodd 2019.

## 6. Beleid

Wat voor typen maatregelen zijn er in de zeven onderzochte landen in de afgelopen tien jaar ontwikkeld en ingezet tegen jihadisme en buitenlandse strijders? En hoe verhoudt het Nederlandse beleid zich tot dat van de andere zes landen?

### Een breed scala aan maatregelen

Bij de aanpak van jihadistische uitreizigers naar en terugkeerders uit Syrië en Irak zijn verschillende typen maatregelen ingezet.<sup>118</sup> Het gaat om beperkende en bestuurlijke maatregelen, de toepassing van het strafrecht, beleid gericht op preventie van radicalisering en re-integratie, de inzet van militairen voor bewakingstaken in het binnenland en om tegen IS te vechten of de Koerden te ondersteunen in Syrië en Irak en internationale samenwerking op het gebied van inlichtingen- en informatiedeling.

### Beperkende en bestuurlijke maatregelen

Beperkende en bestuurlijke maatregelen omvatten een breed scala aan interventies. Beperkende maatregelen zijn vaak gericht op preventie, in dit geval de preventie van terrorisme of daaraan gerelateerde activiteiten. Vaak hebben de maatregelen ook een repressief effect. Beperkende maatregelen kunnen worden opgelegd door een rechter, maar ook door een bestuurlijke instantie zonder dat er eerst een rechter aan te pas komt. In het laatste geval spreken we van een *bestuurlijke* maatregel.<sup>119</sup>

Nederland, België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk hebben met name nieuwe en verruimde bestuurlijke maatregelen ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het innemen of ongeldig verklaren van het paspoort, het intrekken van de nationaliteit, het opleggen van een meldplicht, een contactverbod of een gebiedsverbod.

Het innemen of vervallen verklaren van paspoorten is vooral ingezet om uitreizen tegen te gaan, maar ook om terugkeer te bemoeilijken. In sommige van de zeven landen was dit een al bestaande maatregel die werd gebruikt

<sup>118</sup> Voor een uitgebreider overzicht van brongebruik, zie rapport 2 (Wittendorp, De Bont, Bakker en De Roy van Zuijdewijn 2017).

<sup>119</sup> Huisman en Koeman 2008, p. 123; Boutin 2016, p. 130.

tegen burgers waarbij er gegronde redenen bestonden dat zij een gevaar vormden voor de nationale veiligheid. Het VK was in 2005 het eerste land van de onderzochte landen dat het innemen van paspoorten als preventief middel specifiek invoerde in het kader van terrorismebestrijding. België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk deden dit tien jaar later om tijdig te kunnen optreden tegen jihadistische uitreizigers. De landen verruimden de mogelijkheden tot het innemen of vervallen verklaren van paspoorten. Het werd in deze landen mogelijk om ook bij aanwijzingen die duiden op deelname aan een terroristische organisatie in het buitenland het paspoort in te nemen of vervallen te verklaren.<sup>120</sup> In Nederland was dit al mogelijk, maar in 2017 werd de toepassing verder verruimd. In de VS werd het innemen en vervallen verklaren van paspoorten nauwelijks toegepast. Er werd daarentegen veelvuldig gebruik gemaakt van ‘no fly’-lijsten om te voorkomen dat personen uitreizen of terugkeren.

Naast het innemen of vervallen verklaren van paspoorten werden er in een aantal landen maatregelen voorgesteld om de nationaliteit in te trekken. Dit zou het voor jihadisten moeilijker moeten maken om terug te keren naar hun thuisland. Het VK heeft de meest vergaande bevoegdheid op het gebied van het intrekken van de nationaliteit. Al sinds 1981 mag de minister van Binnenlandse Zaken de nationaliteit van genaturaliseerde burgers intrekken als het publiek belang hierbij gediend is. In 2014 werd deze bevoegdheid nog verder uitgebreid: het risico op staatloosheid was niet langer een beperkende voorwaarde om van het intrekken van de nationaliteit af te zien.<sup>121</sup>

Ook in Nederland (sinds 2017), Denemarken en Duitsland (beide sinds 2019) beschikken ministers over de mogelijkheid om de nationaliteit van burgers in te trekken; zij hebben daarvoor niet eerst een rechterlijke uitspraak voor nodig.<sup>122</sup> In deze landen gaat het om burgers met een nationaliteit die zich bij een terroristische organisatie in het buitenland

<sup>120</sup> Folketinget 2008; Ministère de l'intérieur 2015.

<sup>121</sup> Parliament of the United Kingdom 2014, section 66. Voor de ontwikkelingen in het VK zie ook rapport 2 (Wittendorp, De Bont, Bakker en De Roy van Zuidewijn 2017) over persoonsgerichte maatregelen.

<sup>122</sup> Voor Denemarken, zie Deutsche Welle 2019; Voor Duitsland, zie Roithmaier 2019.

hebben aangesloten. In België (2015) en Frankrijk (1998) mag de nationaliteit pas worden ingetrokken als de betreffende persoon door een rechtbank veroordeeld is voor een terroristisch misdrijf.<sup>123</sup> In deze twee landen geldt dit enkel voor genaturaliseerde burgers met een dubbele nationaliteit. Plannen die nog verder gaan werden gelanceerd in België en Frankrijk in 2015 en 2016. Het ging daarbij om het intrekken van de nationaliteit van diegenen die in het land geboren zijn. In beide landen kwam op deze plannen hevige kritiek en werd uiteindelijk van de voornemens afgezien.<sup>124</sup>

Een aantal maatregelen – waaronder een meldplicht, contactverbod en gebiedsverbod – wordt in de zeven onderzochte landen op meerdere manieren ingezet. Ze dienen als preventieve maatregel om uitreizen te voorkomen, als alternatief voor detentie en als manier om toezicht te houden na afloop van detentie. Het VK kende sinds 2005 een uitgebreid stelsel gericht op preventief ingrijpen door middel van onder andere een meldplicht, contactverbod en elektronisch toezicht. In 2011 werd het stelsel hervormd en werd het met name gebruikt in situaties waar strafrechtelijke vervolging niet mogelijk bleek.

In Frankrijk werden de eerdergenoemde beperkende maatregelen vooral opgelegd in het kader van een strafrechtelijk vooronderzoek. De wet van 2017 die volgde op het einde van de noodtoestand, vergrootte de mogelijkheden om preventief in te grijpen zonder dat goedkeuring van een rechter noodzakelijk was, zoals bij het doen van huiszoekingen of het opleggen van een meldplicht.<sup>125</sup> In Nederland werden in 2017 nieuwe bestuurlijke maatregelen ingevoerd, weliswaar met een beperkte looptijd van vijf jaar. De overheid kan nu een meldplicht, contactverbod of gebiedsverbod opleggen als de nationale veiligheid in het geding is. Daarnaast kunnen de maatregelen ook opgelegd worden in het kader van toezicht na een gevangenisstraf.

<sup>123</sup> Belgisch Staatsblad 1984 (artikel 23); Code civil z.d. (artikel 25 en 25-1).

<sup>124</sup> Willsher 2016.

<sup>125</sup> BBC 2017.

Het afgelopen decennium hebben landen actief opgetreden tegen de verspreiding van extremistisch materiaal op het internet. De Britse politie begon in 2010 met een pilot waarbij burgers melding konden doen van extremistisch materiaal dat zij online tegenkwamen. Internetproviders werden vervolgens gevraagd het materiaal te verwijderen.<sup>126</sup> In de jaren daarna werd deze procedure (ook bekend als ‘notice and take down’) waarbij burgers, overheden en internetdienstverleners samenwerken ook in andere landen gemeengoed. Met name na 2014 nam door het gebruik van sociale media door IS de druk op sociale mediabedrijven zoals Facebook en Twitter enorm toe om de verspreiding van terroristische propaganda tegen te gaan. Sinds 2015 heeft Europol een ‘Internet Referral Unit’ die het mandaat heeft om internetproviders te verzoeken materiaal van het web te verwijderen.<sup>127</sup> De Europese Commissie werkt inmiddels aan een wetsvoorstel waarin internetproviders gedwongen worden binnen één uur terroristisch materiaal te verwijderen.

## Strafrecht

Terrorismewetgeving heeft zich sterk ontwikkeld. Vóór 2002 verschilden de zeven landen onderling sterk in de mate waarin zij wetgeving hadden over terroristische misdrijven. Dat jaar besloten de lidstaten van de EU te komen tot een gemeenschappelijke strafrechtelijke aanpak van terrorisme. Er kwam een definitie van terrorisme en de lidstaten waren gehouden om minimumstraffen in te voeren voor terroristische misdrijven. Bovendien werden er voor de lidstaten van de EU nieuwe terroristische misdrijven toegevoegd aan het strafrecht, waaronder in 2008 publieke uitlokking van, werving en training voor terroristische activiteiten. In het afgelopen decennium kwamen daar voor de zeven onderzochte landen weer een aantal terroristische misdrijven bij als gevolg van VN-resolutie 2178: onder andere werving, training en reizen in het kader van terroristische activiteiten en het ondersteunen van terroristische activiteiten. De laatste ontwikkelingen gaan over het strafbaar stellen van verblijf in ‘terroristische gebieden’. In Nederland, Denemarken en de VS zijn hiervoor wetsvoorstellen gedaan. In het VK is deze strafbaarstelling sinds februari 2019 mogelijk. De maatregel

<sup>126</sup> HM Government 2010, p. 10.

<sup>127</sup> Europol 2018.

leverde ook kritiek op, met name van journalisten en humanitaire hulpverleners die vreesden dat hun beroepsuitoefening bemoeilijkt zou worden.

In de zeven landen is het strafrecht ingezet in alle stadia die buitenlandse strijders kunnen doorlopen: van het plannen en daadwerkelijk uitreizen, tot aanwezigheid in Syrië en Irak en bij terugkeer.<sup>128</sup> In de VS en het VK stonden veel jihadistische uitreizigers terecht die voor vertrek of onderweg werden tegengehouden. Nederland, Frankrijk en België veroordeelden ook individuen in absentia, zij verbleven naar alle waarschijnlijkheid nog op het strijdtoneel in Syrië of Irak of waren vermoedelijk al overleden. Bijna alle rechtszaken gevoerd in Duitsland betroffen terugkeerders. Ook in België, Frankrijk en Nederland ging het om aanzienlijke aantallen terugkeerders.

De wetsartikelen die het meest gebruikt werden om tot een veroordeling te komen waren lidmaatschap van een terroristische organisatie en voorbereidingshandelingen voor een terroristisch misdrijf. Vooral Frankrijk, het VK en de VS gebruikten het wetsartikel over voorbereidingshandelingen bij het veroordelen van jihadisten. In Duitsland, België en Nederland was het verbod op lidmaatschap van een terroristische organisatie een veelgebruikt wetsartikel. Slechts enkele buitenlandse jihadistische strijders zijn veroordeeld op basis van wetsartikelen die niet aan terroristische misdrijven gerelateerd zijn. Het gaat dan om internationaal recht (Duitsland) en diefstal, geweldpleging en verboden wapenbezit (Nederland). Gemiddelde celstraffen liepen sterk uiteen, van 35 maanden in Nederland tot 176 in de VS.<sup>129</sup>

*Tabel 5. Gemiddelde effectieve celstraf per land in maanden voor jihadistische buitenlandse strijders.*<sup>130</sup>

<b>BE</b>	<b>DK</b>	<b>DUI</b>	<b>FRA</b>	<b>NL</b>	<b>VK</b>	<b>VS</b>
53	72	51	86,2	35,7	77,6	176,3

<sup>128</sup> Wittendorp en Bakker 2017.

<sup>129</sup> Voor een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en cijfers met betrekking tot rechtszaken tegen buitenlandse jihadistische strijders zie Wittendorp en Bakker 2017.

<sup>130</sup> Wittendorp en Bakker 2017, p. 81.

## Preventie en re-integratie

Het thema preventie van radicalisering en re-integratie omvat vele activiteiten op verschillende niveaus. Zo is er in alle zeven onderzochte landen beleid gericht op individuen, families en gemeenschappen. Het gaat om verschillende typen interventies: direct gericht op het tegengaan van radicalisering bij een individu, op het ondersteunen van de families en op het keren of stimuleren van bepaalde tendensen en ontwikkelingen in (delen van) de samenleving. Overigens wordt het fenomeen in de zeven onderzochte landen verschillend aangeduid. In de VS, het VK en Denemarken heeft men het over extremisme en wordt het beleid meestal ‘countering violent extremism’ (CVE) of ‘preventing violent extremism’ (PVE) genoemd. In Duitsland, Frankrijk, België en Nederland spreekt men respectievelijk van ‘Radikalisierung’, ‘radicalisation’ en radicalisering.

Er zijn grote verschillen tussen de landen als het gaat om de inhoud van het beleid en welke actoren erbij betrokken zijn. Nederland, België, Duitsland en het VK zijn vergelijkbaar door een persoonsgerichte benadering waarbij op lokaal niveau integraal overleg gevoerd wordt om tot een preventieve aanpak te komen.<sup>131</sup> In Frankrijk was preventie van radicalisering lange tijd nauwelijks bespreekbaar. Het samenwerken met religieuze instellingen om radicalisering tegen te gaan stond haaks op de scheiding tussen kerk en staat. Sinds 2014 staat het tegengaan van radicalisering op de politieke agenda en ontwikkelt het land een persoonsgerichte aanpak.

In het VK worden ook meerdere instanties betrokken bij de aanpak van radicalisering, zoals scholen, sociale hulpverleners en de gezondheidszorg. Het VK onderscheidt zich van de andere landen door de wettelijke plicht voor deze instanties om signalen van radicalisering te melden. Duitsland laat juist veel taken als het gaat om het tegengaan van radicalisering over aan ngo's zoals het ‘Violence Prevention Network’ (VPN) en HAYAT-Deutschland.<sup>132</sup> Ook in de VS is de preventieve aanpak van radicalisering vooral een taak van gemeenschappen en directbetrokkenen. Enkele steden

<sup>131</sup> In Nederland is dit vaak georganiseerd in een zogeheten Veiligheidshuis, in België in Lokale integrale veiligheidscellen (LIVCs) en in Denemarken in ‘Info houses’.

<sup>132</sup> Een landelijk programma zoals Nederland, Denemarken en het VK dat kennen, is er niet. Duitsland is een federale staat en veel bevoegdheden vallen toe aan de deelstaten.

zoals Boston, Minneapolis-St. Paul en Los Angeles kennen wel een bijzonder actief preventie- en re-integratiebeleid waarbij (lokale) overheden een belangrijke rol spelen.

### Militaire inzet

Alle zeven onderzochte landen hebben in het afgelopen decennium actief deelgenomen aan militaire interventies in Syrië en/of Irak en hebben ondersteuning geboden aan een van de strijdende partijen. Zo zijn alle landen lid van de door de VS aangevoerde ‘Global Coalition against Daesh’. Er zijn echter wel grote verschillen in de mate van vorm en betrokkenheid tussen de landen. Nederland, België, Denemarken, Frankrijk, het VK en de VS voerden luchtaanvallen uit op strategische en tactische locaties van IS. Duitsland voerde alleen verkenningsvluchten uit. Een aantal landen, zoals het VK, ging verder en schakelden gericht eigen jihadistische strijders uit, zoals het VK.<sup>133</sup> In sommige gevallen werd hierbij de hulp van de VS ingeroepen. Zo schakelden Amerikaanse drones in een aantal gevallen Europese jihadistische strijders uit, zoals de Brit Mohammed Emwazi (beter bekend als ‘Jihadi John’) die onder meer verantwoordelijk was voor de dood van een Amerikaanse journalist.<sup>134</sup> Ook Frankrijk zou volgens mediabronnen gericht eigen burgers hebben uitgeschakeld, niet alleen door eigen operaties via de lucht, maar ook door speciale eenheden, met behulp van de VS of door inzet van Iraakse troepen.<sup>135</sup>

Alle onderzochte landen hebben meegeholpen met het trainen van Koerdische strijders en Iraakse soldaten die tegen IS streden. Sommige landen, waaronder Duitsland, leverden tevens militaire middelen zoals munitie, zware wapens en medische uitrusting.<sup>136</sup> De VS, het VK en Denemarken stuurden speciale eenheden voor gevechts- of verkenningsoperaties in de door Koerden beheerste delen van Syrië en Irak

<sup>133</sup> Wintour 2015.

<sup>134</sup> Rayner 2015.

<sup>135</sup> Hasday 2017; McKernan 2017.

<sup>136</sup> Wallace 2014.

die meevochten met anti-IS groeperingen.<sup>137</sup> Ook Frankrijk heeft eenheden ter plaatse die samenwerken met Koerdische strijdgroepen.<sup>138</sup>

Naast militaire inzet in het conflict in Syrië en Irak hebben een aantal landen ook militairen ingezet in eigen land. In Nederland en het VK werd dit gedaan op specifieke plekken en/of voor korte duur.<sup>139</sup> Frankrijk en België lieten militairen echter langdurig en op grote schaal in steden patrouilleren. Dit gebeurde kort na de aanslag op het kantoor van het satirische tijdschrift Charlie Hebdo in januari 2015. In beide landen hebben de militairen de taak om voor extra bewaking te zorgen op drukbezochte plaatsen zoals metrostations. Na de aanslagen in Brussel in maart 2016 waren er 1.600 militairen actief, inmiddels is dat aantal verlaagd naar 550. De militairen blijven nog zeker tot 2020 aanwezig in de Belgische steden.<sup>140</sup> In Frankrijk zorgden 10.000 militairen na de aanslagen in januari 2015 voor extra beveiliging op straat. Het aantal is teruggebracht naar 7.000. Een einddatum van de operatie is nog niet gegeven.

### Het Nederlandse beleid ten opzichte van de andere landen

Hoe verhoudt het Nederlandse beleid zich tot het beleid van de zes andere onderzochte landen? De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten waren één van de eersten die waarschuwden voor de mogelijke implicaties van de Syrische oorlog voor het jihadisme en wezen tijdig op de risico's van het uitreizen naar en de terugkeer uit dit conflict. Nederland was ook 'vroeg' met het verhogen van het dreigingsniveau; België deed dit later, het VK ook, maar het land zat relatief gezien al op een hoger niveau. Dat gold ook voor Denemarken en Frankrijk. Met afschalen was Nederland dan weer later dan België en het VK.

In tegenstelling tot enkele andere landen kreeg Nederland niet te maken met een grote, door IS aangestuurde of aangemoedigde aanslag zoals dat wel gebeurde in Frankrijk, België, Duitsland en het VK. Het jihadistische geweld

<sup>137</sup> Williams 2016; Gronholt-Pedersen 2017.

<sup>138</sup> Irish 2019.

<sup>139</sup> In Nederland gaat het om de Koninklijke Marechaussee die op plekken met een hoog risicoprofiel voor extra bewaking zorgt. In het VK is de inzet van militairen in het binnenland voor korte tijd mogelijk als het hoogste dreigingsniveau wordt afgegeven.

<sup>140</sup> Huys 2017; Knack 2019.

dat Nederland trof was kleinschaliger van karakter of kon tijdig worden gestopt door het werk van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politie. Bovendien ging het hier ook om gevallen waarbij daders niet tot een jihadistisch netwerk behoorden.

Nederland investeerde fors in CT-capaciteit en nieuwe maatregelen. In algemene zin is dit niet opmerkelijk vergeleken met de andere landen waar ook sprake was van dergelijke ontwikkelingen. Er werd geïnvesteerd in de brede benadering waarbij de overheid zich niet alleen richt op het voorkomen en verstoren van op handen zijnde terroristische aanslagen, maar waar bij vele instanties de aandacht ook uitgaat naar het keren van processen waarbij personen onder invloed (dreigen te) raken van extremistisch gedachtegoed.<sup>141</sup> Een dergelijke benadering is niet uniek. Denemarken en het VK werken ook al langer met deze benadering en landen zoals België en Frankrijk hebben dit voorbeeld gevolgd in de afgelopen tien jaar.

Net als een aantal andere landen investeerde ook Nederland in een aantal maatregelen die aan het begin van het decennium op weinig politiek draagvlak konden rekenen. Te denken valt aan het intrekken van de nationaliteit. Daarnaast heeft Nederland zich op internationaal en Europees vlak sterk ingezet voor het verbeteren van de onderlinge informatie-uitwisseling. Een belangrijk product van deze inspanning zijn de bijeenkomsten in Nederland van de leden van de ‘Counter Terrorism Group’ (CTG) om operationele informatie te delen. De CTG is een samenwerkingsverband van Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten gericht tegen terrorisme.<sup>142</sup>

## Conclusie

Het beleid dat de landen hebben ingezet levert een gevarieerd beeld op. Met betrekking tot alle typen maatregelen – bestuurlijke, strafrechtelijke, preventieve en militaire – was er sprake van een intensivering.

<sup>141</sup> Zie Akerboom 2003; Abels 2012; NCTV 2019b, p. 3.

<sup>142</sup> Modderkolk 2016; AIVD z.d. b. De leden van de ‘Counter Terrorism Group’ bestaan uit de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de 27 lidstaten van de EU, het VK, Noorwegen en Zwitserland.

In de onderzochte landen werden de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen terrorisme uitgebreid. Daarnaast bleek er ook flink geïnvesteerd in de uitbreiding van bestuurlijke maatregelen om uitreizen te voorkomen en om te voorkomen dat deze mensen ongezien kunnen terugkeren. Ook het tegengaan van radicalisering door een integrale benadering werd in meerdere landen toegepast. Tot slot hebben alle zeven landen militairen ingezet tegen IS in Syrië en Irak terug te dringen.

Er zijn ook een aantal opvallende verschillen tussen de landen. Frankrijk heeft bijzonder veel nieuwe maatregelen ingevoerd en daarnaast de noodtoestand uitgeroepen om op te treden tegen de terroristische dreiging. De VS valt op door de hoofdrol die het land speelde bij de militaire inzet in Syrië en de jarenlange inzet in Irak. Anders dan Frankrijk en de meeste andere onderzochte landen hadden de Amerikanen al een breed scala aan maatregelen om (militair) in te grijpen tegen jihadisten.

Ook het VK beschikte al over een uitgebreid beleidsinstrumentarium met onder andere bestuurlijke maatregelen dat grotendeels tot stand gekomen was in het vorige decennium. Om tegen uitreizigers en terugkeerders op te treden hebben een aantal andere landen, waaronder Nederland, Duitsland en Denemarken, de bestuurlijke aanpak geïntensiveerd en/of verder uitgebreid met ministeriële bevoegdheden voor het innemen van paspoorten en het intrekken van de nationaliteit.

Tot slot was er de inzet van militairen voor bewakingstaken in het binnenland. Frankrijk en België, beide getroffen door grote jihadistische aanslagen, besloten tot grootschalige en langdurige inzet. Deze maatregel kreeg echter geen navolging in de andere landen.

In vergelijking met de zes andere landen blijkt dat het Nederlandse beleid op hoofdlijnen overeenkomt met dat van andere landen: er is flink geïnvesteerd in CT en over het algemeen zijn zelfde type maatregelen ingezet. Nederland valt op door het vroegtijdige waarschuwen voor de implicaties van jihadistische uitreizigers en terugkeerders en de inzet voor internationale samenwerking op het gebied van inlichtingenuitwisseling.

## 7. Reflectie door professionals

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen en begint met een reflectie van professionals uit het CT-veld op het beleid ten aanzien van jihadistische buitenlandse strijders. Wat heeft volgens hen gewerkt, waarover hadden ze frustraties en welke dilemma's zien zij bij het tegengaan van de dreiging die uitgaat van uitreizigers en terugkeerders?

### Enquête

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van een enquête onder een selecte groep professionals werkzaam op het gebied van contraterrore. Deze groep professionals bestond met name uit medewerkers van politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten die werkzaam zijn als analist of beleidsmaker evenals enkele wetenschappers afkomstig uit verschillende EU-lidstaten. Het doel van deze exercitie is niet het evalueren van de effectiviteit van maatregelen, maar het in kaart brengen van de ervaringen van professionals met het beleid zoals dat in de afgelopen tien jaar tot stand kwam en uitgevoerd is. Centraal staat de beleving van professionals. Hoewel de antwoorden uit de enquête vaak betrekking hebben op concrete maatregelen, gaan ze ook over de bredere (politieke) context en dynamiek. De professionals zijn bevestigd op wat werkt en waar men frustratie of dilemma's ervaart rond het beleid ten aanzien van jihadistische buitenlandse strijders.

De enquête werd afgenomen tijdens een EENeT conferentie in Griekenland eind oktober 2019.<sup>143</sup> De bijeenkomst is gehouden volgens de 'Chatham House Rule' wat betekent dat de gedeelde informatie (publiekelijk) gebruikt mag worden zonder dat deze informatie te herleiden is naar de identiteit of functie van de deelnemers.<sup>144</sup> Verder is er overeengekomen dat uit de schriftelijke antwoorden van de deelnemers niet direct geciteerd zal worden. De antwoorden van de individuele deelnemers zijn vergeleken en gegroepeerd rond een aantal thema's. Twee open vragen stonden centraal: welke maatregelen werken en welke maatregelen leiden tot frustraties of dilemma's? Gelet op de relatief kleine N en aangezien de deelnemers

<sup>143</sup> European Expert Network on Terrorism Issues z.d.

<sup>144</sup> The Royal Institute of International Affairs z.d.

afkomstig zijn uit verschillende Europese landen en als professional verschillende functies hebben, dient benadrukt te worden dat de bevindingen niet gegeneraliseerd kunnen worden. Ondanks deze beperkingen en verschillen is het mogelijk gebleken om gedeelde beelden op te halen die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de reflectie en discussie rond de aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders.

## Antwoorden

De antwoorden op de twee open kernvragen naar wat werkt en wat leidt tot frustraties en dilemma's waren divers, maar zijn te groeperen rond een aantal bredere thema's. De meest voorkomende thema's waren de volgende vijf:

- Onderlinge samenwerking (nationaal en internationaal)
- Risicobeoordeling en profilering
- Strafrechtelijke vervolging van uitreizigers en terugkeerders
- Re-integratie en deradicalisering
- Bestuurlijke en beperkende maatregelen

Hieronder wordt aangegeven hoe de deelnemers van de enquête aankijken tegen maatregelen rondom deze verschillende thema's.

### ***Hoe kijken professionals aan tegen de onderlinge samenwerking (nationaal en internationaal) in het kader van terrorismebestrijding?***

Meerdere deelnemers zijn positief over kennis- en informatiedeling tussen verschillende instanties en organisaties op nationaal niveau, al dan niet via coördinerende organen of via de zogeheten 'fusion centers'. Een deelnemer stelt dat in Duitsland de oprichting van een 'fusion center' tot een aanzienlijke verbetering leidde van de kennis over uitreizigers en terugkeerders. Andere deelnemers verwijzen naar overlegstructuren waarbij politie, sociale hulpverlening en Openbaar Ministerie betrokken zijn of naar de afstemming tussen politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het gevangeniswezen, en instanties betrokken bij trajecten om personen afstand te laten nemen van de jihadistische scene. Ook ervaren de deelnemers de betrokkenheid van actoren die zich niet primair met veiligheid bezighouden zoals gemeenten en ngo's als positief. Eén van deze deelnemers verwijst naar de succesvolle Belgische praktijk van zogeheten 'Local Task Forces' en

Lokale integrale veiligheidscellen. Een ander wees naar de positieve rol van actoren die de communicatie tussen verschillende instanties faciliteren.

Naast positieve ervaringen worden er door de deelnemers ook een aantal gebreken geïdentificeerd in de onderlinge samenwerking tussen instanties. De belangrijkste is een gebrek aan kennis over het fenomeen jihadisme, kennisdeling, kennis over elkaars verantwoordelijkheden en kennis over elkaars behoeften. Daarnaast is er in sommige gevallen te veel competitie tussen de betrokken partijen en te weinig onderling vertrouwen. Tevens wordt door meerdere deelnemers gewezen op het hanteren van onduidelijke definities en concepten en het gebrek aan standaarden.

Concrete kwesties die door de deelnemers worden genoemd zijn het doorschuiven van zaken, geen verantwoordelijkheid nemen en problemen rondom het delen van informatie door wetgeving ten aanzien van gegevensbescherming. Een andere frustratie was dat echte samenwerking pas tot stand kwam nadat er een aanslag had plaatsgevonden.

De internationale uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen organisaties zoals Europol, Interpol of regionale organisaties werd door meerdere deelnemers gezien als iets wat werkt. Daarnaast wijzen deelnemers op een *verbetering* van deze internationale samenwerking tussen landen in de afgelopen jaren, onder andere dankzij betere mechanismes om informatie te delen. Specifiek genoemd werd de goede internationale uitwisseling van informatie over uitreizigers en terugkeerders sinds 2012 en de verbeterde internationale samenwerking tussen zowel de politie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten sinds 2014-2015.

De professionals kennen echter ook nog steeds frustraties op het gebied van internationale samenwerking. Sommige deelnemers ervaren die als niet optimaal en zien dat internationale informatiedeling soms niet als bijzonder belangrijk wordt gezien.

### ***Wat zeggen professionals over risicobeoordeling en profilering?***

Met betrekking tot risicobeoordeling en profilering wijzen de deelnemers op het belang van een integrale of multidisciplinaire benadering. Veel antwoorden hadden specifiek betrekking op het inschatten van dreigingsrisico's, vooral ten aanzien van uitreizigers en terugkeerders. Dit

wordt op twee manieren uitgelegd. Enerzijds wordt risicobeoordeling gezien als het inschatten van risico's van (potentiële) uitreizigers, bijvoorbeeld het inschatten van de kans dat ze daadwerkelijk vertrekken. Anderzijds wordt het beoordelen van risico's gezien als onderdeel van het proces waarbij bepaald wordt welke behandeling of zorg een uitreiziger of terugkeerder nodig heeft. Een goede risicobeoordeling helpt volgens een aantal deelnemers om een casus van een uitreiziger of terugkeerder niet enkel vanuit het perspectief van de nationale veiligheid te beoordelen, maar ook te identificeren welke ondersteuning deze persoon op andere vlakken nodig heeft. Genoemd worden: gezondheidszorg, sociale begeleiding of vormen van therapie. Een deelnemer refereert aan een 'best practice' waarin een gezamenlijke database helpt om personen met een laag risicoprofiel van lijsten te schrappen. Dit vereist wel een nauwgezette monitoring van de persoon in kwestie en een heldere methodologie om de risicobeoordeling te kunnen uitvoeren. In sommige gevallen is een dergelijke vorm van monitoring haalbaar, simpelweg omdat het aantal terugkeerders relatief beperkt is, zoals een deelnemer uit Italië aangaf. Een aantal deelnemers onderstreept het belang van een individuele benadering van uitreizigers en terugkeerders.

### ***Hoe kijken professionals aan tegen strafrechtelijke vervolging van uitreizigers en terugkeerders?***

Drie professionals benoemen het feit dat Syriëgangers vervolgd en gestraft worden als iets dat in hun ogen werkt. Een andere deelnemer wijst op gerichte training van politie en openbaar aanklagers als een concreet praktijkvoorbeeld. Ook wordt er gewezen op verbeterde wetgeving om tegen (verdenkingen van) terrorisme op te treden. Maar zoals hieronder blijkt, ervaren deelnemers sommige onderdelen van deze wetgeving ook als een frustratie of wijzen op de in hun ogen problematische aspecten ervan. Een van die frustraties is het feit dat de vervolging van Syriëgangers vaak gekenmerkt wordt door geen of weinig mogelijkheden om voldoende bewijslast te verzamelen. Daarnaast is er frustratie over het feit dat sommige overheden niet meewerken aan een actieve repatriëring van hun burgers die mee hebben gevochten met jihadistische groeperingen waardoor deze burgers niet in eigen land gestraft kunnen worden voor begane misdrijven. Een deelnemer vindt dat er een gebrek is aan adequate wetgeving en dat

overheden nalaten om wetgeving voldoende te implementeren. Ook wordt gewezen op het feit dat in sommige gevallen rechters verschillende interpretaties geven van dezelfde normen. Daarnaast wordt genoemd dat er verschillen zijn in de vervolging van mannen en vrouwen en wordt door een van de deelnemers de vraag gesteld of het wel verstandig is om (enkel) strafrechtelijk op te treden tegen minderjarige Syriëgangers. Het criminaliseren van de intentie om af te reizen naar jihadistische strijdgebieden wordt door twee deelnemers als problematisch ervaren. Een dilemma dat twee deelnemers ervaren rond de strafrechtelijke vervolging van uitreizigers en terugkeerders is de afweging tussen het enerzijds waarborgen van burgerlijke vrijheden en het verzekeren van een eerlijke rechtsgang en het anderzijds waarborgen van veiligheid. Daarnaast gaven een aantal respondenten aan dat meer CT-wetgeving niet altijd beter is en dat ze eigenlijk geen nieuwe maatregelen of bevoegdheden nodig hadden. In het verlengde hiervan; door geen van de respondenten wordt specifiek benoemd dat er een gebrek aan CT-wetgeving is.

### *Wat zeggen professionals over re-integratie en deradicalisering?*<sup>145</sup>

Meerdere deelnemers spreken positief over programma's gericht op re-integratie en deradicalisering van jihadistische buitenlandse strijders. Door een deelnemer wordt specifiek gerefereerd aan de positieve rol van sociale partners in deradicaliseringsprogramma's, anderen noemen (psychosociale) ondersteuning voor Syriëgangers bij hun re-integratie. Professionals kennen rond dit thema echter ook frustraties. Een Belgische deelnemer refereert aan de afwezigheid van een nationaal programma gericht op preventie. Een Duitse deelnemer stelt dat dergelijke initiatieven pas laat van de grond gekomen zijn en dat beleid op dit gebied een incident-gedreven karakter heeft. Een Italiaanse deelnemer identificeert een gebrek aan planning en een goede beoordeling van terugkeerders als het gaat om hun re-integratie na gevangenschap. Een andere deelnemer uit Duitsland stelt dat re-integratie van jihadisten nog niet goed van de grond gekomen is. Er is geen centrale

<sup>145</sup> We volgen de terminologie zoals gebruikt door de deelnemers. Hierin zit variatie. De een spreekt van re-integratie van Syriëgangers in de samenleving, de ander heeft het over rehabilitatie, weer een ander gebruikt het woord deradicalisering.

instantie die verantwoordelijk is voor dit vraagstuk. De verantwoordelijkheid van justitie stopt als de gevangenisstraf erop zit. Gemeenten zouden deze rol op zich moeten nemen maar doen dat niet. In de beleving van deze deelnemer zijn Nederland en Denemarken voorbeelden waar deze verdeling van verantwoordelijkheden wel goed geregeld is. Een Nederlandse deelnemer stelt de vraag hoe voorkomen kan worden dat Syriëgangsters na hun terugkeer weer aanhaken bij hun oude netwerken. Tot nu toe is het niet gelukt dat te voorkomen en wordt het terrein van deradicalisering vooral nog gekenmerkt door een gebrek aan successen. Twee deelnemers wijzen op het ontbreken van bepaalde typen ondersteuning, zoals het bieden van meer psychologische hulp. Een andere deelnemer stelt dat de politiek en de samenleving sowieso niet echt warm lopen voor re-integratie van terugkeerders. Een bijzonder lastige groep zijn de terugkerende kinderen. Er wordt volgens een van de professionals nog te weinig nagedacht over de re-integratie van deze specifieke groep.

### ***Hoe kijken professionals aan tegen bestuurlijke maatregelen om Syriëgangsters aan te pakken?***

Twee deelnemers stellen dat een repressieve aanpak over het algemeen werkt. Deze professionals wijzen in het bijzonder op gebiedsverboden, contactverboden, een meldplicht en de bevrozing van financiële tegoeden. Een andere deelnemer noemt het preventief ingrijpen als een persoon naar een strijdgebied dreigt te vertrekken, bijvoorbeeld door middel van het innemen van paspoorten. Over een specifieke bestuurlijke maatregel zijn de professionals het duidelijk niet eens. Het intrekken van de nationaliteit wordt door twee deelnemers gezien als een maatregel die werkt. Drie anderen ervaren dit juist als een frustrerende maatregel.

### **Conclusie**

Uit de enquête naar de inzichten en ervaringen van CT-professionals ten aanzien van het beleid van de afgelopen jaren blijkt dat deze experts het meest positief zijn over internationale samenwerking. Het meest kritisch zijn de professionals over de organisatie en daadwerkelijke implementatie van maatregelen gericht op individuen. Daarnaast laat de enquête verdeeldheid zien rond een van de meest in het oog springende bestuurlijke maatregelen: het intrekken van de nationaliteit van jihadistische buitenlandse strijders.

Tenslotte geven meerdere professionals aan dat ze niet altijd behoefte hadden aan nieuwe maatregelen of bevoegdheden. Ze onderschrijven bijna allemaal de noodzaak van een brede benadering, maar zien, mede door de toename van CT-omspanningen, coördinatieproblemen en in sommige gevallen beleid dat met elkaar in tegenspraak is.

Dat brengt ons bij een korte reflectie op de dominante brede benadering zoals die in veel landen in het afgelopen decennium in meer of mindere mate (verder) ontwikkeld is. Sommige landen gaan, in ieder geval in woorden vrij ver. In het VK en de VS wordt er soms gesproken van een ‘whole of government approach’.<sup>146</sup> Het Amerikaanse ‘Department of Homeland Security’ spreekt zelfs van een ‘whole-of-society approach’.<sup>147</sup>

Een dergelijk hyperbrede benadering roept de vraag op in hoeverre het mogelijk is te komen tot een coherent beleid als de hele maatschappij er zich mee zou moeten bemoeien. De professionals geven in de enquête diverse voorbeelden van casussen waarbij het zelfs zeer lastig bleek om overheidspartijen effectief samen te laten werken. Zeker bij termen als ‘the whole-of-society approach’ vragen professionals zich af of het niet een ander woord is voor een samenraapsel van maatregelen waarbij er eerder sprake is van een gebrek aan keuzes dan een bewuste strategie. Daarnaast roept een hyperbrede benadering vragen op over effectiviteit en proportionaliteit omdat het zeer moeilijk is vast te stellen welke interventies werken en welke niet, of zelfs averechts.

Er zijn de afgelopen jaren door de overheden van de zeven onderzochte landen *meer* maatregelen genomen, maar heeft dat ook geleid tot *meer* grip op het fenomeen en is de kans op een aanslag of is de uitreisgolf daarmee ook daadwerkelijk kleiner geworden? Nu de acute dreiging minder lijkt dan in de voorgaande jaren lijkt het tijd om deze vragen proberen te beantwoorden en misschien niet direct de brede benadering als geheel, maar in ieder geval onderdelen daarvan te evalueren.

<sup>146</sup> HM Government 2018, p. 13; Alcock 2019.

<sup>147</sup> Department of Homeland Security 2019, p. 6.

## 8. Conclusie

Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot het beleid ten aanzien van jihadisme en buitenlandse strijders in de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk, Denemarken, België en Nederland in de afgelopen tien jaar? Waar staan we nu en wat kunnen we de komende jaren verwachten op het gebied van contraterrorismebeleid?

### Terugblik

Het fenomeen jihadistisch terrorisme ontwikkelde zich in Europa in het afgelopen decennium van een dreiging die tussen 2010 en 2013 min of meer onder controle leek tot een grote dreiging die in de jaren daarna hoog op de nationale en internationale politieke agenda kwam te staan. De bezorgdheid hierover nam in de eerste jaren van het afgelopen decennium af, mede door de beperkte dreiging en doordat andere zorgen de gemoederen bezighielden, zoals de economische crisis. Deze situatie veranderde vanaf 2013 door het uitreizen van duizenden buitenlandse strijders naar Syrië en de provocaties en gruwelijkheden van IS en andere jihadistische groeperingen, iets wat culmineerde in de aanslagen in Parijs en Brussel. Terrorisme was tussen 2014 en 2017 voor veel Europese burgers één van de belangrijkste zorgen.

De zorgen van burgers over terrorisme vormden een belangrijk onderdeel van de politieke context waarin politici en beleidsmakers probeerden de dreiging van het jihadisme aan te pakken. Er was veel maatschappelijke steun voor een harde lijn ten aanzien van westerse buitenlandse strijders. Sommigen van hen lieten via sociale media trots zien tot welke gruweldaden ze in staat waren en uitten bedreigingen tegen hun landen van herkomst. Deze ontwikkelingen en aanslagen in het Westen, waaronder die van een teruggekeerde jihadist op het Joods Museum in Brussel, leidden tot het innemen van harde standpunten met betrekking tot deze uitreizigers die door het publiek en politici gezien werden als een grote dreiging. Op de aanslagen in Parijs, Brussel en die op de kerstmarkt in Berlijn volgden zichtbare maatregelen zoals militairen op straat en het plaatsen van wegversperringen bij evenementen, waardoor het straatbeeld in sommige steden veranderde. Daarnaast zagen overheden zich genoodzaakt om vergaande, soms als controversieel gepercipieerde, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen te

nemen. Het uitroepen van de noodtoestand in Frankrijk was hiervan het meest extreme voorbeeld.

Een paar jaar daarvoor was zoiets amper denkbaar. De belangrijkste zorgen van burgers en onderwerpen op de beleidsagenda aan het begin van het decennium waren verbonden met de wereldwijde economische crisis die in 2008 begon. Terrorisme stond niet hoog op de agenda en mede vanwege de crisis werd er in een aantal landen fors bezuinigd op contraterrorismebeleid. Nadat vertegenwoordigers van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 2013 hadden gewaarschuwd voor de gevolgen van het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië en het fenomeen buitenlandse strijders werden de bezuinigingsmaatregelen teruggedraaid en begon een proces van nieuwe investering en versterking.

Er werd opgetreden tegen jihadisme aan de hand van vier typen maatregelen: bestuurlijke, strafrechtelijke, preventieve en militaire maatregelen. Het aantal actoren dat bij het beleid betrokken werd, nam in de afgelopen jaren verder toe. Denk daarbij aan sociale partners rond de preventie van radicalisering en private partijen zoals sociale media bedrijven tegen de online verspreiding van het jihadistische gedachtegoed.

De meeste overheden hanteren een brede benadering bij de aanpak van het jihadisme. Deze aanpak is in de afgelopen tien jaar verder verbreed, mede als gevolg van de verdere uitbreiding van het CT-instrumentarium. Doordat in het beleid nog meer nadruk is komen te liggen op preventie, met name het signaleren van de voortekenen van radicalisering, is er ook een toename geweest van het aantal betrokken partijen, waaronder de bovengenoemde actoren. In sommige landen is de aanpak zelfs verbreed tot een ‘whole of society approach’ en is daarmee sprake van een hyperbrede aanpak.

Het beleid in de zeven onderzochte landen kende veel overeenkomsten. Zo investeerden alle landen nadrukkelijk in de bestuurlijke aanpak om te voorkomen dat personen uitreizen of terugkeren. Toch zijn er ook een aantal verschillen tussen de landen zoals de al genoemde noodtoestand in Frankrijk, die in geen van de andere onderzochte landen werd uitgeroepen, en een massale inzet van militairen voor binnenlandse bewakingstaken die op die schaal alleen in Frankrijk en België werd gezien. Een ander verschil betreft het beleid ten aanzien van mannen, vrouwen en kinderen die in Syrië

gevangen zitten in Koerdische kampen. De Amerikanen roepen de Europeanen op om deze mensen te repatriëren. De meeste Europese landen willen echter hoogstens iets doen voor de kinderen.

In de zeven onderzochte landen vond beleidsintensivering vaak plaats nadat zich incidenten en nieuwe ontwikkelingen hadden voorgedaan en was daarmee reactief van aard. De snelle groei en verandering van het fenomeen uitreizigers en de constant veranderende situatie in Syrië en Irak maakten dat dat reageren op incidenten weliswaar leidde tot nieuwe maatregelen en wetgeving, maar dat deze in sommige gevallen pas beschikbaar waren nadat het probleem waarvoor ze bedoeld waren inmiddels minder relevant was. Een voorbeeld hiervan is de strafbaarstelling van uitreizen dat in sommige landen pas recentelijk, vijf jaar na de uitreisgolf van 2013 en 2014, werd ingevoerd en in een aantal andere landen zelfs nog in behandeling is. Het is daarmee vooral nuttig bij het aanpakken van een eventuele nieuwe golf naar een ander jihadistisch strijdgebied in de toekomst. In de praktijk wisten de professionals in die tussenliggende periode overigens wel het bestaande instrumentarium zo in te zetten dat de problematiek van uitreis en terugkeer toch kon worden aangepakt.

De meest in het oog springende geïntensiveerde, nieuwe of verruimde maatregelen waren het strafrechtelijk ingrijpen bij vermoeden van uitreis, het intrekken van de nationaliteit van uitreizigers die een dreiging voor de nationale veiligheid vormen, het verwijderen van jihadistische online propaganda, het absolute terugkeerbeleid ten aanzien van personen die naar jihadistische strijdgebieden zijn afgereisd en een toename van zichtbare beveiligingsmaatregelen in de openbare ruimte. Een van de meest drastische maatregelen was de inzet van militairen in de gewapende strijd tegen IS in Syrië en Irak. Daarmee was de strijd tegen jihadisme er letterlijk een op meerdere fronten.

Een minder zichtbare maatregel waarin in het afgelopen decennium veel is geïnvesteerd is nationale en internationale samenwerking, in het bijzonder het uitwisselen van persoonsgegevens en van operationele informatie. Professionals op het gebied van contraterrore benadrukken het belang en het succes hiervan. Ook geven deze experts aan dat ze niet altijd zaten te springen om meer maatregelen en meer bevoegdheden. In het algemeen kan gesteld worden dat er in de afgelopen tien jaar aanzienlijk geïnvesteerd is in

CT-beleid en dat het instrumentarium waarover CT-experts kunnen beschikken groter is dan ooit.

### ‘Nieuwe normaliteit’

De militaire interventies in het Midden-Oosten en de maatregelen in de zeven landen zelf, hebben bijgedragen aan de val van het kalifaat en de sterk verminderde slagkracht van IS als organisatie en netwerk. Daarmee is de dreiging van IS en andere jihadisten beslist niet weg. In de zeven onderzochte landen zijn nog steeds jihadistische netwerken actief die zich bezighouden met de verspreiding van het jihadistische gedachtegoed. Wel geven veel landen aan, onder andere door middel van het verlagen van dreigingsniveaus, dat de kans op een terroristische aanslag nu een stuk lager is dan vijf jaar geleden. Doordat de acute dreiging van IS en het aantal aanslagen in Europa is gedaald, is de belangstelling voor CT echter wel afgenomen. Sommigen spreken wel van ‘terrorismemoeheid’ als onderdeel van een ‘nieuwe normaliteit’.

In die ‘nieuwe normaliteit’ is er sprake van een mate van gewenning als het om terrorisme gaat. De samenleving wordt af en toe geconfronteerd met een aanslag waarvan de impact beperkt is. De overheid maakt gebruik van een set aan maatregelen die al langer gehanteerd wordt en die in het afgelopen decennium verder is uitgebouwd. Daarnaast is het niet meer vanzelfsprekend dat er altijd steun is voor nieuwe ideeën en nieuwe investeringen in contraterrorismebeleid of zelfs voor het voortzetten van de huidige inspanningen.

Nu het rustiger lijkt op het terrorismefront is er bovendien meer ruimte voor een kritische blik op het gevoerde beleid van de afgelopen jaren. Hierbij komen vragen naar boven of al die CT-maatregelen überhaupt nog wel nodig zijn en of het niet een onsje minder kan. Daarnaast is het goed om te kijken naar de effecten van het gevoerde beleid en om stil te staan bij de omvang van de dreiging in relatie tot de kosten en effecten van beleid.

Het probleem van contraterrorismebeleid is echter dat de effectiviteit van de maatregelen erg moeilijk te beoordelen is. We kennen de exacte omvang van de dreiging niet, we weten niet wat dankzij terrorismebestrijding is tegengehouden, en we weten niet wat de mogelijke ‘kosten’ zouden zijn geweest als we niets of minder in contraterrorismebeleid hadden

geïnvesteed. Bovendien is onduidelijk wat de gevolgen zouden zijn van het afschalen van inspanningen om terrorisme te bestrijden.

### Toekomstbestendig?

Dat brengt ons bij de vraag of het huidige beleid met betrekking tot jihadisme en de huidige set aan maatregelen toekomstbestendig is. Met toekomstbestendig bedoelen we of het beleid bestand is tegen ontwikkelingen in de toekomst. De voor het CT-beleid meest relevante ontwikkelingen zijn de volgende drie:

- De ontwikkeling van de dreiging
- De ontwikkeling van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor het CT-beleid
- De ontwikkeling van de capaciteit en expertise op CT-gebied

De toekomstbestendigheid van het CT-beleid hangt samen met de ontwikkeling van de terroristische dreiging. Deze is volgens de recente dreigingsinschattingen lager dan een aantal jaar geleden, maar beslist nog hoger dan tien jaar geleden. IS is niet definitief verslagen en in Syrië zijn ook andere jihadistische groeperingen actief. Dat laatste geldt ook voor andere delen van de islamitische wereld: van Mali tot Afghanistan en van Jemen tot Algerije. Ook al Qa'ida bestaat nog steeds.

Daarnaast zijn er politieke en sociale omstandigheden en conflicten in de islamitische wereld die de terrorismedreiging mogelijk in de hand kunnen werken, denk aan corruptie, jeugdwerkloosheid, en in een aantal gevallen zeer zwakke centrale overheden. Bovendien is de jihadistische propaganda onder invloed van IS enorm gegroeid en toegankelijker geworden (zowel wat betreft inhoud als de manier waarop doelgroepen via sociale media worden bereikt). Ook de westerse militaire aanwezigheid (of het afschalen daarvan) in de islamitische wereld – denk aan Syrië, Irak, Mali en Afghanistan – kan van invloed zijn op de ontwikkeling van de jihadistische dreiging.

Ook worden de onderzochte westerse landen, zoals eerder aangegeven, nog steeds geconfronteerd met jihadistische netwerken die onder invloed van het conflict in Syrië en IS vanaf 2013 een enorme stimulans hebben gehad. Deze netwerken zijn groter dan tien jaar geleden ondanks het feit dat honderden

strijders zijn omgekomen. Hun aantal zal in de komende jaren waarschijnlijk groeien omdat veel terugkeerders die nu een gevangenisstraf uitzitten in de komende jaren weer in de samenleving terugkeren.

Bovengenoemde omstandigheden en ontwikkelingen vragen om constante monitoring en analyse om het CT-beleid op tijd bij te kunnen stellen. De onderzochte landen hebben daartoe de afgelopen jaren een instrumentarium ontwikkeld in de vorm van periodieke dreigingsanalyses voor bepaalde doelgroepen of sectoren, of voor het land als geheel, zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Dat verkleint de kans dat de landen in de toekomst verrast zullen worden door nieuwe ontwikkelingen.

Een ontwikkeling van een andere orde die van invloed is op de toekomstbestendigheid van het beleid en de huidige set maatregelen in de onderzochte landen is het politieke en maatschappelijke draagvlak voor het CT-beleid. Zoals eerder aangegeven is er in het 'nieuwe normaal' meer ruimte voor reflectie dan bijvoorbeeld in 2014 toen de landen geconfronteerd werden met acute zorgen zoals het oprukken van IS in Syrië en Irak en een reeks aanslagen in het Westen. Nu het dreigingsniveau in vrijwel alle landen lager is, ontstaat er bovendien relatief meer aandacht voor andere prangende issues zoals het milieu, de woningmarkt en ander veiligheidsissues zoals de spanningen rond Iran, de ondermijnende activiteiten van de georganiseerde misdaad en cyberaanvallen. Daarmee is het niet vanzelfsprekend dat het draagvlak voor de huidige set aan CT-maatregelen relatief hoog blijft. Dat kan zeker in combinatie met eventuele bezuinigingen van invloed zijn op de capaciteit en expertise op CT-gebied.

Ontwikkelingen op economisch vlak zullen de komende jaren ook een rol van betekenis spelen. Sinds het midden van het vorige decennium zit de economie weer in de lift. Ook de nationale overheden profiteerden hiervan en de bezuinigingen aan het begin van het decennium maakten plaats voor investeringen, onder andere in contraterrorismebeleid. Of die groei ook de komende jaren blijft aanhouden is de vraag. De crisis van 2008 raakte ook de veiligheidssector en dat kan opnieuw gebeuren, zeker indien het dreigingsniveau relatief laag is en het politieke en maatschappelijke draagvlak voor CT-beleid gedaald is. Destijds nam hierdoor zowel de CT-capaciteit als het kennisniveau op het gebied van jihadisme en radicalisering af, zowel onder actoren die primair voor de nationale veiligheid

verantwoordelijk zijn als onder actoren in het sociale domein die samen de brede benadering vorm geven.

### Lessen voor de toekomst

Een algemeen gedeelde gedachte onder CT-experts is dat door deze (soms drastische) bezuinigingen in veel van deze landen, waaronder Nederland, contraterorisme onder een basisniveau kwam.<sup>148</sup> Er was sprake van verminderde inlichtingen- en monitoringscapaciteit waardoor ontwikkelingen te laat gezien werden, verminderde alertheid en betrokkenheid van partners uit het sociale domein waardoor signalen minder snel gezien werden en er moest veel tijd en middelen besteed worden aan het opnieuw opbouwen van netwerken om te zorgen dat informatie sneller gedeeld kon worden en de brede benadering weer vorm kreeg.

In 2013 kon daarom niet snel en adequaat genoeg gereageerd worden op de verhoging van de terrorismedreiging. Mede hierdoor wisten jihadistische netwerken in het Westen in zeer korte tijd enkele duizenden personen te mobiliseren voor de strijd in Syrië in Irak en sommigen zelfs voor aanslagen in het Westen.

Staan we er anno 2019 beter voor en kan ons dat niet nog een keer gebeuren? De huidige omvang van de populatie van extremisten en terroristen in Nederland en omliggende landen is een stuk groter dan aan het begin van het decennium. Daarnaast is het aantal verijdelde plots en het aantal arrestaties in de zeven onderzochte landen de afgelopen jaren vrij constant, zoals onder andere vermeld in de rapporten van Europol.<sup>149</sup>

Dat maakt de situatie anders dan aan het eind van het vorige decennium toen de jihadistische beweging veel zwakker was. Bovendien is het fenomeen constant in verandering en moet ook rekening gehouden worden met nieuwe groeperingen en nieuwe typen dreigingen. Denk aan de inzet van nieuwe technologische middelen, zoals drones, en mogelijk nieuwe internationale

<sup>148</sup> Universiteit Utrecht 2016, p. 13.

<sup>149</sup> Zie de jaarlijkse uitgave van het 'EU Terrorism Situation and Trend Report' op de website van Europol.

brandhaarden die opnieuw allerlei groepen buitenlandse strijders weten aan te trekken.

Dit vraagt misschien nog wel meer dan in het verleden om de monitoring en analyse van het fenomeen jihadisme op niveau te houden en ervoor te zorgen dat CT-capaciteit en expertise niet onder een basisniveau zakken zodat op tijd en snel opgeschaald kan worden wanneer dat nodig is.

### Het belang van evaluaties

In de nieuwe normaliteit zal ongetwijfeld de vraag gesteld worden of de huidige beleidsinspanning net als het dreigingsniveau niet naar beneden bijgesteld kan worden. Op zich is dat een terechte vraag, mede in het licht van allerlei andere belangrijke maatschappelijke problemen. Daarom is het van groot belang goed in kaart te brengen hoe dat eventueel kan zodat bij een heropleving van de dreiging tijdig opgeschaald kan worden.

Evaluaties van het CT-beleid van de afgelopen tien jaar kunnen daarbij enorm behulpzaam zijn. De huidige situatie met een relatief lager dreigingsniveau lijkt een uitstekend moment om dit ook daadwerkelijk te gaan doen. De roep hierom is de afgelopen jaren gegroeid, maar de uitvoering laat in de meeste onderzochte landen nog op zich wachten. Nederland behoort op dit gebied tot de uitzonderingen met onder andere een evaluatie van de ‘Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015’, de aankomende evaluatie van de huidige strategie (2016-2020) en meerdere lopende evaluaties op lokaal niveau, denk aan de casus Utrecht.<sup>150</sup> De lessen die daaruit geleerd worden kunnen bijdragen aan een weloverwogen beleid waarmee voorkomen kan worden dat we niet zoals in 2013 opnieuw onaangenaam verrast worden door een opleving van het jihadisme en een nieuwe golf uitreizigers en terroristische aanslagen.

<sup>150</sup> Universiteit Utrecht 2016; Casus Utrecht: NCTV 2019c; Politie 2019.

# Bibliografie

Online bronnen voor het laatst bezocht op 5 februari 2020

- Abels, P. H. A. M. en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2017), “Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN): nut en noodzaak van een ‘all-source threat assessment’ bij terrorismebestrijding” in Bakker, E., E.R. Muller, U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, tweede druk (Wolters Kluwer), pp. 463-479.
- Abels, Paul (2012), ‘De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken’, [https://www.nctv.nl/Images/brede-benadering-in-de-terrorisbestrijding\\_tcm126-443897.pdf](https://www.nctv.nl/Images/brede-benadering-in-de-terrorisbestrijding_tcm126-443897.pdf).
- AD (2014), “Nederlandstalige jihadvideo ‘Oh, Oh, Aleppo’ opgedoken”, 24 juni, <https://www.ad.nl/buitenland/nederlandstalige-jihadvideo-oh-oh-aleppo-opgedoken-a64a0902/>.
- Akerboom, E. S. M. (2003), ‘Contraterrorisme in Nederland’, [https://www.aivd.nl/binaries/aivd\\_nl/documenten/publicaties/2003/07/25/contraterrorisme-in-nederland/Contraterrorisme\\_in\\_Nederland.pdf](https://www.aivd.nl/binaries/aivd_nl/documenten/publicaties/2003/07/25/contraterrorisme-in-nederland/Contraterrorisme_in_Nederland.pdf).
- Alcoke, Matthew (2019), ‘The Evolving and Persistent Terrorism Threat to the Homeland’, *Federal Bureau of Investigation*, November, <https://www.fbi.gov/news/speeches/the-evolving-and-persistent-terrorism-threat-to-the-homeland-111919>.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2006), ‘Jaarverslag 2005’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2010), ‘Jaarverslag 2009’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2011), ‘Jaarverslag 2010’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2012), ‘Jaarverslag 2011’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2014), ‘Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermodynamiek en nieuwe slagkracht’, juni.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2015), ‘Jaarverslag 2014’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2016), ‘Jaarverslag 2015’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2017), ‘Jaarverslag 2016’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2019), ‘Jaarverslag 2018’, april.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (z.d. a), ‘Tijddlijn van aanslagen in het Westen (2004-heden)’, <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/tijddlijn-van-aanslagen-in-het-westen>.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (z.d. b), ‘Internationale samenwerking contraterrorisme’, <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/ct-infobox/internationale-samenwerking-contraterrorisme>.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (z.d. b), ‘Aangestuurd, gestimuleerd en geïnspireerd. Wat voor soorten aanslagen onderscheidt de AIVD?’, <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/aangestuurde-gestimuleerde-en-geinspireerde-aanslagen>.
- Amnesty International (2014), ‘Iraq: Yezidi women and girls face harrowing sexual violence’, december, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/12/iraq-yezidi-women-and-girls-face-harrowing-sexual-violence/>.
- Amnesty International (2016), ‘Upturned lives: The disproportionate impact of France’s state of emergency’, 4 februari.
- Bakker, Edwin en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2015), ‘Barometer van de dreiging. Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2005-2015’, [https://www.nctv.nl/binaries/essay-barometerdef\\_tcm31-32670.pdf](https://www.nctv.nl/binaries/essay-barometerdef_tcm31-32670.pdf).
- Bakker, Edwin en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2016), *Terrorisme* (Amsterdam: Amsterdam University Press).
- Bakker, Edwin, Jessica Sciarone en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2019), ‘Terugkeerders uit jihadistische strijdgebieden – een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS’, *Instituut Security and Global Affairs* (ISGA), Universiteit Leiden.
- Barrett, Richard (2014), ‘Foreign Fighters in Syria’, *The Soufan Group*, [https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/05/TSG\\_ForeignFightersUpdate\\_format-for-print-120915-REBRAND-031317.pdf](https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/05/TSG_ForeignFightersUpdate_format-for-print-120915-REBRAND-031317.pdf).
- Barrett, Richard (2017), ‘Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the threat of returnees’, *The Soufan Center*, oktober <http://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSCReport-October-2017-v3.pdf>.

- BBC (2017), 'France approves tough new anti-terror laws', 4 oktober, <https://www.bbc.com/news/world-europe-41493707>.
- Belgisch Staatsblad (1984), 'Wetboek van de Belgische nationaliteit', 12 juli, [https://www.ejustice.just.fgov.be/img\\_l/pdf/1984/06/28/1984900065\\_N.pdf](https://www.ejustice.just.fgov.be/img_l/pdf/1984/06/28/1984900065_N.pdf).
- Berger, Maurits (2006), *Sharia. Islam tussen recht en politiek* (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers).
- Bild (2017), 'Droht uns wieder ein Terror-Sommer?', 15 juli, <https://www.bild.de/politik/ausland/nizza-terror/jahrestag-droht-uns-wieder-ein-terror-sommer-52536960.bild.html>.
- Binnenlandse Veiligheidsdienst (2002), 'Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001', mei.
- Boutin, Berenice (2016), 'Administrative Measures in Counter-terrorism and the Protection of Human Rights', *Security and Human Rights*, Vol. 27, pp. 128-147.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (2019), 'Kurzzusammenfassung Verfassungsschutzbericht 2018', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2011), 'Verfassungsschutzbericht 2010', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2012), 'Verfassungsschutzbericht 2011', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2013), 'Verfassungsschutzbericht 2012', augustus.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2015), 'Verfassungsschutzbericht 2014', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2016), 'Verfassungsschutzbericht 2015', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2017), 'Verfassungsschutzbericht 2016', juni.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) (2018), 'Verfassungsschutzbericht 2017', juli.
- Busse, Nikolas (2013), "Diese Leute Sind Tickende Zeitbomben in Europa", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 juni, <http://www.faz.net/imgespraech-hans-peter-friedrich-csu-diese-leute-sind-tickende-zeitbomben-in-europa-12213789.html>.
- Casteels, Peter (2016), 'Bracke: We willen de verlaging van de vennootschapsbelasting niet door de gewone spaarder laten betalen', *Knack*, 31 augustus, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/bracke-we-willen-de-verlaging-van-de-vennootschapsbelasting-niet-door-de-gewone-spaarder-laten-betalen/artikel-normal-746399.html>.
- Chassany, Anne Sylvaine (2017), 'France: the permanent state of emergency', *Financial Times*, 2 oktober, <https://www.ft.com/content/f5309ff8-a521-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2>.
- Code civil (z.d.), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>.
- Crisiscentrum (z.d.), 'Algemeen dreigingsniveau teruggebracht naar 2: aangepaste veiligheidsmaatregelen', <https://crisiscentrum.be/nl/news/openbare-veiligheid/algemeen-dreigingsniveau-teruggebracht-naar-2-aangepaste>.
- C-SPAN (2016), 'Homeland Security Threats', 27 september, <https://www.c-span.org/video/?415658-1/jeh-johnson-james-comey-nicholas-rasmussen-testify-security-threats&start=1204>.
- Department of Homeland Security (2019), 'Department of Homeland Security Strategic Framework for Countering Terrorism and Targeted Violence', september, [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19\\_0920\\_plcy\\_strategic-framework-countering-terrorism-targeted-violence.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0920_plcy_strategic-framework-countering-terrorism-targeted-violence.pdf).
- Department of Homeland Security (z.d.), 'National Terrorism Advisory System', <https://www.dhs.gov/topic/ntas>.
- Deutsche Welle (2019), 'Denmark approves stripping IS fighters of citizenship', 24 oktober, <https://www.dw.com/en/denmark-approves-stripping-is-fighters-of-citizenship/a-50970297>.
- Edwards, Richard en Tom Whitehead (2009), 'Anti-terror police facing first budget cuts since July 7 attacks', *The Telegraph*, 7 juli, <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/5770218/Anti-terror-police-facing-first-budget-cuts-since-July-7-attacks.html>.
- Eelbode, Floor (2019), 'België breekt hoofd over Belgische IS-strijders', *De Tijd*, 10 oktober, <https://www.tijd.be/politiek-economie/internationaal/midden-oosten/belgie-breekt-hoofd-over-belgische-is-strijders/10170481.html>.
- European Expert Network on Terrorism Issues (z.d.), 'Information portal of the European Expert Network on Terrorism Issues (EENeT)', [https://www.european-net.org/EENeT/EN/Home/home\\_node.html?jsessionid=C76496D476998E5019439528677C36E0.ii ve2301](https://www.european-net.org/EENeT/EN/Home/home_node.html?jsessionid=C76496D476998E5019439528677C36E0.ii ve2301).
- European Parliamentary Research Service (2018), 'The Return of Foreign Fighters to EU soil', mei.
- Europese Commissie (z.d.), 'Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union', <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index?p=1&instruments=STANDARD>.
- Europol (2016), 'TE-SAT: European Terrorism Situation and Trend Report 2016', <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>.

- Europol (2018), 'EU Internet Referral Unit – Transparency Report 2017', 12 september, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/eu-internet-referral-unit-transparency-report-2017>.
- Folketinget (2008), 'Bekendtgørelse af lov om pas til danske statsborgere m.v.', LBK Nr. 900 van 8 september, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120728>.
- France24 (2014), 'Gruesome video of European jihadists in Syria shocks France', 27 maart, <https://www.france24.com/en/20140327-syria-french-jihadist-video-shocks-france>.
- Giebels, Robert (2015), "Tweede Kamer valt Rutte bij over 'Oorlog met IS'", *De Volkskrant*, 15 november, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tweede-kamer-valt-rutte-bij-over-oorlog-met-is-b7a51da5/>.
- Giesen, Peter (2019), "Kinderombudsman Kalverboer: 'IS-kinderen terughalen is een risico, maar niets doen is nog riskanter'", *De Volkskrant*, 18 januari, <https://www.volkskrant.nl/mensen/kinderombudsman-kalverboer-is-kinderen-terughalen-is-een-risico-maar-niets-doen-is-nog-riskanter-ba2ea414/>.
- Van Ginkel, Bibi en Eva Entenmann (red.) (2016), 'The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies', *International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, april. Global Terrorism Database (z.d.), <https://www.start.umd.edu/gtd/search/>.
- Grierson, Jamie en Vikram Dodd (2019), 'UK terror threat level downgraded from severe to substantial', *The Guardian*, 4 november, <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/nov/04/uk-terror-threat-level-downgraded-from-substantial-to-severe>.
- Gronholt-Pedersen, Jacob (2017), 'Denmark says deploying special forces to Syria against Islamic State', *Reuters*, 20 januari, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-denmark/denmark-says-deploying-special-forces-to-syria-against-islamic-state-idUSKBN154IRA>.
- Hartl, Iris (2016), 'Sonne, Strand, Soldaten', *Stern*, 12 augustus, <https://www.stern.de/reise/europa/terror-sommer-in-frankreich-7005794.html>.
- Hasday, Antoine (2017), 'Comment la France élimine les djihadistes à l'étranger', *Slate*<sup>FR</sup>, 4 januari, <http://www.slate.fr/story/133301/france-djihadistes>.
- HM Government (2010), 'The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism – Annual Report', maart.
- HM Government (2011), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism', juli.
- HM Government (2013), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report', maart.
- HM Government (2014), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report', april.
- HM Government (2015), 'CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism: Annual Report for 2014', maart.
- HM Government (2018), 'CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism', juni.
- Hollande, François (2015), 'Speech by the President of the Republic before a joint session of Parliament (Versailles, November 16, 2015)', *Ministry for Europe and Foreign Affairs*, 16 november, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/news-about-defence-and-security/article/speech-by-the-president-of-the-republic-before-a-joint-session-of-parliament>.
- Huisman, Wim en Monique Koemans (2008), 'Administrative measures in crime control', *Erasmus Law Review*, Vol. 1, No. 5, pp. 121-143.
- Huys, Kathleen (2017), 'Militairen nog tot 2020 in straatbeeld', *VRT*, 28 augustus, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/08/28/militairen-nog-tot-2020-in-straatbeeld/>.
- Irish, John (2019), 'France says securing military in Syria as U.S. begins withdrawal', *Reuters*, 14 oktober, <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-france-troops/france-says-securing-military-in-syria-as-u-s-begins-withdrawal-idUSKBN1WS0TN>.
- Knack (2019), 'Regering houdt 550 militairen op straat', 26 april, [https://www.knack.be/nieuws/belgie/regering-houdt-550-militairen-op-straat/article-news-1457397.html?cookie\\_check=1576167371](https://www.knack.be/nieuws/belgie/regering-houdt-550-militairen-op-straat/article-news-1457397.html?cookie_check=1576167371).
- Leung, Hillary (2019), 'The Red Cross Wants to Send Hundreds of Children of Islamic State Fighters Home', *Time*, 3 april, <https://time.com/5563260/red-cross-children-islamic-state-return/>.
- Lubbe, Rozemarijn (2019), '1V Opiniepanel Rapport: IS-kinderen', 31 oktober, [https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user\\_upload/PDF/RapportageISKinderen.pdf](https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/user_upload/PDF/RapportageISKinderen.pdf).

- McKernan, Bethan (2017), "France is 'hunting down its citizens who joined Isis' without trial in Iraq", *Independent*, 30 mei, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/france-hunting-isis-fighters-citizens-without-trial-iraq-special-citizens-sas-syria-terrorists-a7763111.html>.
- Meleagrou-Hitchens, Alexander, Seamus Hughes en Bennet Clifford (februari 2018), 'The Travelers: American Jihadists in Syria and Iraq', *Program on Extremism*, George Washington University, <https://extremism.gwu.edu>.
- MI5 (z.d.), 'Threat levels', <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>.
- Ministère de l'intérieur (2015), 'Décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger', *Journal officiel de la République Française*, 15 januari, [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000030098238](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000030098238).
- Modderkolk, Huib (2016), 'Europese terrorismebestrijders komen al maanden wekelijks bijeen in Nederland', *De Volkskrant*, 27 juli, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/europese-terrorismebestrijders-komen-al-maanden-wekelijks-bijeen-in-nederland~b14d4688/>.
- Murray, Douglas (2016), 'When will our politicians accept the reality of Islamic terrorism?', *The Spectator*, 30 juli, <https://www.spectator.co.uk/2016/07/when-will-our-politicians-accept-the-reality-of-islamic-terrorism/>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2009), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 19', december, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2009/12/15/elfde-voortgangsrapportage-terrorismebestrijding-samenvatting-dtn19>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2010a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 22', september, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2010/09/13/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-22>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2010b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 20', april, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2010/04/07/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-20>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2011a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 24', maart, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2011/03/18/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-24>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2011b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 26', oktober, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2011/10/3/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-26>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 30', oktober, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2012/10/08/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-30>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 29', juni, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2012/06/22/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-29>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2013a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 32', maart, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2013/03/13/samenvatting-dtn-32>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2013b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 33', juli, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2013/07/01/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-33>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2013c), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 34', november, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2013/11/07/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-34>.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2014a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 35', februari, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2014/02/24/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-35>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2014b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 36', juni, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/kamerstukken/2014/06/30/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-36>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2014c), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 37', november, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2014/11/12/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-37>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2015a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 38', april, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2015/04/07/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-38>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2015b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40', november, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2015/11/09/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-40>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2015c), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39', juni, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2015/06/29/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-39>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2016a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41', maart, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2016/03/16/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-41>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2016b), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 43', <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2016/11/14/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-43>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2017), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45', juni, <https://www.nctv.nl/themas/contraterrorisme/documenten/publicaties/2017/06/23/samenvatting-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-45>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2019a), 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51', <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/12/09/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-51>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2019b), 'Rapportage Integrale aanpak terrorisme', <https://www.nctv.nl/onderwerpen/integrale-aanpak-terrorisme/documenten/rapporten/2019/04/18/rapportage-integrale-aanpak-terrorisme>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2019c), 'Evaluatie opschaling Nationale Crisisstructuur naar aanleiding van de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019', <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/12/10/evaluatie-opshaling-nationale-crisisstructuur-naar-aanleiding-van-de-aanslag-in-utrecht-op-18-maart-2019>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (z.d.), 'Opbouw dreigingsniveaus', <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/opbouw-dreigingsniveaus>.
- National Counterterrorism Center (NCTC) (2015), 'Hearing before the Senate Select Committee on Intelligence "Current Terrorist Threat to the United States"', februari.
- National Security Professionals (2019), 'Open Letter from National Security Professionals to Western Governments: Unless We Act Now, the Islamic State Will Rise Again', 11 september, <https://thesoufancenter.org/open-letter-from-national-security-professionals-to-western-governments/>.
- Niemandsvdriet, Thijs, (2019), 'Jawed S. wist precies wat hij wilde: Nederland straffen', *NRC Handelsblad*, 2 september, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/02/jawed-s-wilde-nederland-straffen-voor-wilders-a3971935>.

- NOS (2016a), “Categorie erbij, terreurdreiging kan nu ook ‘aanzienlijk’ zijn”, 11 juli, <https://nos.nl/artikel/2117067-categorie-erbij-terreurdreiging-kan-nu-ook-aanzienlijk-zijn.html>.
- NOS (2016b), ‘Nabestaanden herdenken slachtoffers MH17’, 17 juli, <https://nos.nl/artikel/2118068-nabestaanden-herdenken-slachtoffers-mh17.html>.
- NOS (2019a), ‘Zes jaar cel geëist tegen Facebook-bedreiger Wilders’, 29 oktober <https://nos.nl/artikel/2308148-zes-jaar-cel-geest-tegen-facebook-bedreiger-wilders.html>.
- NOS (2019b), ‘Rechter: Nederland moet zich inspannen om IS-kinderen terug te halen’, 11 november, <https://nos.nl/artikel/2309983-rechter-nederland-moet-zich-inspannen-om-is-kinderen-terug-te-halen.html>.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2010), ‘Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence’, februari.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2011), ‘Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence’, februari.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2014), ‘Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community – Senate Select Committee on Intelligence’, januari.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2016), ‘Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community – Senate Select Committee on Intelligence’, februari.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2017), ‘Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community – Senate Select Committee on Intelligence’, mei.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2018), ‘Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community’, februari.
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI) (2019), ‘Statement for the Record – Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community’, januari.
- Openbaar Ministerie (2019), ‘Sterke indicatie voor terroristisch oogmerk bij dodelijke schietpartij in en rond Utrechtse tram’, 1 juli, <https://www.om.nl/@106196/sterke-indicatie/>.
- Parliament of the United Kingdom (2014), ‘Immigration Act 2014’, mei, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/enacted/data.pdf>.
- Politie (2019), ‘Samenvatting evaluatie inzet politie schietincident Utrecht’, december, <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2019/samenvatting-evaluatie-inzet-politie-schietincident-utrecht.pdf>.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2010), ‘Report 2008-2010’, juni.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2013), ‘Assessment of the Terror Threat against Denmark’, januari.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2014), ‘Vurdering af terrortruslen mod Danmark’, december.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2015a), ‘Årlig redegørelse 2014’.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2015b), ‘Vurdering af terrortruslen mod Danmark’, maart.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2016), ‘Vurdering af terrortruslen mod Danmark’, 26 april.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2017a), ‘Årlig redegørelse 2016’, december.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2017b), ‘Vurdering af terrortruslen mod Danmark’, februari.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2018a), ‘Årlig Redegørelse 2018’, <https://pet.dk/~media/Aarsberetninger/PETAarligredogrelse2018Danskpdf.ashx>.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2018a), ‘Vurdering af terrortruslen mod Danmark’, januari.
- Politiets Efterretningstjeneste (PET) (2018b), ‘Årlig redegørelse 2017’, april.
- Premier Ministre (2018), ‘Plan d’action contre le terrorisme’, juli, [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_plan\\_daction\\_contre\\_le\\_terrorisme\\_-\\_13.07.2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/dossier_de_presse_-_plan_daction_contre_le_terrorisme_-_13.07.2018.pdf).
- Radicalisation Awareness Network (2017), ‘Reponses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families’, juli, [https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/ran\\_br\\_a4\\_m10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf).
- Rayner, Gordon (2015), ‘How the US and UK tracked down and killed Jihadi John’, *The Telegraph*, 13 november, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11993569/How-the-US-and-UK-tracked-down-and-killed-Jihadi-John.html>.
- Renard, Thomas en Rik Coolsaet (red.) (2018), ‘Returnees: Who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them? Assessing policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany, and the Netherlands’, *Egmont – The Royal Institute for International Relations*, Egmont Paper, Nr. 101.

- Roithmaier, Kilian (2019), 'Germany and its Returning Foreign Terrorist Fighters: New Loss of Citizenship Law and the Broader German Repatriation Landscape', *International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, 18 april, <https://icct.nl/publication/germany-and-its-returning-foreign-terrorist-fighters-new-loss-of-citizenship-law-and-the-broader-german-repatriation-landscape/>.
- De Roy van Zuijdewijn, Jeanine en Jessica Sciarone (2019), 'Convergence of the Salience of Terrorism in the European Union Before and After Terrorist Attacks', *Terrorism and Political Violence*, DOI: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546553.2019.1647175>.
- Rumiyah Magazine (2016), 'Issue 1', september, <https://clarionproject.org/factsheets-files/Rumiyah-ISIS-Magazine-1st-issue.pdf>.
- Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (z.d.), 'Vigipirate', <http://www.sgdsn.gouv.fr/plan-vigipirate/le-plan-vigipirate-public-faire-face-ensemble/>.
- Seegers, Jules (2015), 'Rutte: liever sterven Syriëgangers dan dat ze terugkomen naar Nederland', *NRC Handelsblad*, 5 maart, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/05/rutte-liever-sterven-syriëgangers-dan-dat-ze-terugkomen-naar-nederland-a1483816>.
- Souri, Arabi (2013), 'French Minister: Enemies of Syria perhaps also Enemies of France', *SyriaNews*, 20 september, <http://www.syrianews.cc/enemies-syria-france-extremists/>.
- Syrian Observatory for Human Rights (2018), '2018 under different titles...', december, <http://www.syriahr.com/en/?p=111056>.
- The Royal Institute of International Affairs (z.d.), 'About Chatham House', <https://www.chathamhouse.org/about>.
- Universiteit Utrecht (2016), 'Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterorisme-strategie 2011-2015', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/19/tk-bijlage-gericht-gedragen-engeborgd-interventievermogen-evaluatie-van-de-nationale-contraterorisme-strategie-2011-2015>.
- Veiligheid van de Staat (2018), 'Activiteitenverslag 2017-2018', augustus.
- Veiligheid van de Staat (VSSE) (2011), 'Jaarverslag 2010', september.
- Veiligheid van de Staat (VSSE) (2012), 'Jaarverslag 2011', september.
- Veiligheid van de Staat (VSSE) (2018), 'Activiteitenverslag 2017-2018', november.
- Versteegh, Kees (2019), 'Hof: staat hoeft IS-kinderen niet terug te halen', *NRC Handelsblad*, 22 november, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/22/hof-staat-hoeft-zich-niet-in-te-spannen-voor-terughalen-is-kinderen-a3981295>.
- Wallace, Stephen (2014), 'German Military Aid to the Kurdish Peshmerga', *American Institute for Contemporary German Studies*, Johns Hopkins University, 16 september, <https://www.aicgs.org/2014/09/german-military-aid-to-the-kurdish-peshmerga/>.
- Weenink, Anton (2019), 'De Syriëgangers', *Politie (Landelijke Eenheid. Dienst Landelijke Informatieorganisatie. Analyse & Onderzoek – Team CTER)*, april, <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/publicaties-archief/publicaties-2018/politie-2019-rapport-de-syriëgangers.pdf>.
- De Wolf, Ludwig (2019), 'België moet dochter van IS-strijder en haar twee kinderen terughalen uit gevangenkamp in Syrië', *VRT*, 30 oktober, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/10/30/rechter-verplicht-belgische-staat-om-belgische-moeder-en-haar-tw/>.
- Williams, Sara Elizabeth (2016), 'UK special forces take frontline role in Syria', *The Times*, 6 juni, <https://www.thetimes.co.uk/article/brit-special-forces-in-syria-gvtn97nbg>.
- Willsher, Kim (2016), 'Hollande drops plan to revoke citizenship of dual-national terrorists', *The Guardian*, 30 maart, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/30/francois-hollande-drops-plan-to-revoke-citizenship-of-dual-national-terrorists>.
- Wintour, Patrick en Nicholas Watt (2015), 'UK forces kill British Isis fighters in targeted drone strike on Syrian city', *The Guardian*, 7 september, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/sep/07/uk-forces-airstrike-killed-isis-briton-reyaad-khan-syria>.
- Wittendorp, Stef en Edwin Bakker (2017), 'Inventarisatie rechtszaken tegen jihadistische buitenlandse strijders. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS', *Instituut Security and Global Affairs* (ISGA), Universiteit Leiden.
- Wittendorp, Stef, Roel de Bont, Edwin Bakker en Jeanine de Roy van Zuijdewijn (2017), 'Persoonsgerichte aanpak Syrië/Irak-gangers. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS', *Instituut Security and Global Affairs* (ISGA), Universiteit Leiden.

Wittendorp, Stef, Roel de Bont, Jeanine de Roy van Zuijdewijn en Edwin Bakker (2017), 'Beleidsdomein aanpak jihadisme. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS', *Instituut Security and Global Affairs (ISGA)*, Universiteit Leiden.

## Over de auteurs

Stef Wittendorp is als onderzoeker en docent verbonden aan het *Institute of Security and Global Affairs* (ISGA) aan de Universiteit Leiden en als promovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn proefschrift behandelt de ontwikkeling van contraterrorisme als beleidsterrein van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie (1970-2015).

Edwin Bakker is hoogleraar terrorisme en contraterrorisme bij ISGA aan de Universiteit Leiden en hoofd Kennis & Onderzoek van de Politieacademie. Tot zijn onderzoeksinteresses behoren de maatschappelijke en politieke impact van terrorisme, jihadistisch terrorisme in het algemeen en jihadistische foreign fighters in het bijzonder.

Jeanine de Roy van Zuijdewijn is PhD-onderzoeker bij ISGA aan de Universiteit Leiden. Daarnaast is ze Research Fellow bij het *International Centre for Counter-Terrorism* (ICCT). Ze zit in de Steering Committee van het *European Expert Network on Terrorism Issues* (EENeT) en ook coördineert ze de Nederlands-Vlaamse afdeling van het PhD-netwerk van het *Terrorism Research Initiative* (TRI). Haar onderzoeksinteresses zijn onder meer foreign fighters, dreigingsanalyses en de impact van terrorisme.

Annechris Koebrugge studeerde *Niederlande-Deutschland Studien* aan de Westfälische Wilhelms-Universität in Münster en *International Relations & Diplomacy* aan de Universiteit Leiden. Sinds augustus 2018 is ze als onderwijs- en onderzoeksmedewerker verbonden aan ISGA. Hier werkt zij mee aan het onderzoeksproject 'Inventarisatie beleid en wetgeving aanpak jihadisme'.

Over het *Institute of Security and Global Affairs* (ISGA)

ISGA is onderdeel van de Faculteit *Governance and Global Affairs* en gevestigd in Den Haag. Het is een multidisciplinair onderzoeksinstituut met zes zwaartepunten: *Terrorism and Political Violence*, *Cyber Security Governance*, *Diplomacy and Global Affairs*, *Governance of Crises*, *Intelligence and Security* en *Physical Violence and Public Order*.

# Appendices

## Appendix 1. Overzicht van de dreigingsniveaus en momenten van op- en afschaling (2010-2019)

Een toelichting op het kleurgebruik in de figuur hiernaast is te vinden op de volgende pagina.

\* In juli 2016 is er in Nederland een niveau toegevoegd aan de vier dreigingsniveaus. Tussen niveau 2 (beperkt) en niveau 3 (substantieel) komt een nieuw niveau 3, namelijk 'aanzienlijk'. Het eerdere niveau 3 wordt hierdoor dus niveau 4.

\*\* Vanaf 2003 kent het systeem in Frankrijk vier niveaus (geel, oranje, rood, donkerrood). In 2014 wordt het systeem aangepast en zijn er twee niveaus. De kleuren hebben plaatsgemaakt voor bewoordingen ('vigilance'; weergegeven in de figuur als 1 en 'alerte attentat', weergegeven als 2). In december 2016 volgt opnieuw een aanpassing, nu werkt het systeem volgens drie niveaus: (1) 'vigilance', (2) 'sécurité renforcée – risque attentat', (3) 'urgence attentat'.

\*\*\* In 2011 is het kleurensysteem om dreigingsniveaus aan te geven in de VS afgeschaft. Het nieuwe 'National Terrorism Advisory System' werkt op basis van zogeheten bulletins en 'alerts'. Het bulletin geeft een algemeen beeld van de dreiging, terwijl het alert over een specifieke dreiging gaat en hierbij is verder onderscheid te maken tussen 'elevated' en 'imminent'. Tot op heden zijn er alleen bulletins uitgegeven.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
NL 2 (4)		2	2	↑ 3 (mrt)	3	3 4(5)*		4	4	↑ 5 (mrt, in Utrecht)		
BE 2 (4)		2	2	↑ 4 (mei)	↓ 2 (juni)	↑ 3 (17 nov)	↑ 4 (21 nov, in BXL)	3	↓ 2 (jan)	2		
DK 3 (5)	↑ 4 (nov)	4	4	4	4	4	4	4	4	4		
FR 3 (4)		3	↑ 4 (19 mrt)	↓ 3 (24 mrt)	↓ 1 (feb)**	↑ 2 (voor een aantal dagen in mei) 1 (rest van Fr.)	↑ Nood-toestand (14 nov)	↓ 2 (Noodtoestand tot 1 nov.)	↑ 3 (dec)	↓ 2 (dec)		
VK 4 (5)		↓ 3 (juli)	3	↑ 4 (aug)		4	4	↑ 5 (23 mei)	↓ 4 (27 mei)	↑ 5 (15 sep)	↓ 4 (17 sep)	↓ 3 (nov)
VS Elevated	Elevated ***					Uitgave bulletin na schietpartij San Bernardino (dec)						

## **Legenda figuur**

Dreigingssysteem met vijf niveaus (VS vóór 2011, VK, Nederland na 2016, Denemarken)

1. Groen
2. Geel
3. Oranje
4. Oranje
5. Rood

Dreigingssysteem met vier niveaus (België, Frankrijk vóór 2014)

1. Groen
2. Geel
3. Oranje
4. Rood

Dreigingssysteem met drie niveaus (Frankrijk vanaf 2016)

1. Groen ('Vigilance')
2. Oranje ('Sécurité Renforcée - Risque Attentat')
3. Rood ('Urgence Attentat')

Dreigingssysteem met twee niveaus (Frankrijk 2014-2016)

1. Geel ('Vigilance')
2. Rood ('Alerte attentat')

Appendix 2. Overzicht bestudeerde documenten in het kader van publieke communicatiemiddelen

Land	Dreigingsniveaus	Dreigingsanalyse	Strategie, specifiek over contra-terrorisme (meest recente)	Jaarverslag
NL	Dreigingsniveau	- Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) - Jaarverslagen Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)	Nationale Contra-terrorisme- strategie (2016- 2020)	Jaarverslag (AIVD)
BE	Dreigingsniveau	N.v.t	– Plan R (2016) – Kadernota Integrale Veiligheid (2016)	Activiteiten-verslag Veiligheid van de Staat (VSSE)
DK	‘Trusselniveauer’	‘Vurdering af Terrortruslen mod Danmark’ (Center for Terroranalyse (CTA), onderdeel PET, veiligheidsdienst)	‘Preventing and Countering Extremism and Radicalisation: National Action Plan’ (2016)	‘Årlig Redegørelse’ (PET)
DE	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	‘Verfassungsschutzbericht’ (Bundesverfassungsschutz, BfV; veiligheidsdienst)
FR	‘Vigipirate’	N.v.t.	‘Plan d’action contre le terrorisme’ (2018)	N.v.t.

Tabel loopt door op de volgende pagina

Land	Dreigings-niveaus	Dreigingsanalyse	Strategie, specifiek over contra-terrorisme (meest recente)	Jaarverslag
VK	'Threat levels'	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CT-strategie</li> <li>- 'CONTEST annual report'</li> </ul>	'CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism' (2018)	N.v.t
VS	'National Terrorism Advisory System' (NTAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bulletins en 'alerts' (Department of Homeland Security, ministerie van Binnenlandse Veiligheid)</li> <li>- 'Worldwide Threat Assessment of the US intelligence community' (Office of the Director of National Intelligence, ODNI)</li> </ul>	'National Strategy for Counterterrorism of the United States of America' (2018)	N.v.t.