



# Nationale Contraterrorismestrategie

2016-2020

# Inhoudsopgave

	<b>MANAGEMENT SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
1	Inleiding	5
2	Strategisch raamwerk	9
3	Verwerven	11
4	Voorkomen	13
5	Verdedigen	16
6	Vorbereiden	18
7	Vervolgen	20
8	Implementatie en organisatie	22
	<b>BIJLAGE: Context en dreiging 2016-2020</b>	<b>25</b>

## Beheer

Dit document is een rijksbrede strategie, die alle overheidspartners verbindt in een gezamenlijke aanpak van extremisme en terrorisme. Het document wordt beheerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

# Management samenvatting

## ACHTERGROND EN SCOPE

Deze Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 verbindt alle overheidspartners in de gezamenlijke aanpak van extremisme en terrorisme in Nederland. De strategie bouwt voort op de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 en de evaluatie daarvan. De strategie is verder gebaseerd op het verwachte dreigingsbeeld voor de periode 2016-2020, alsmede op de kennis en ervaring die we de afgelopen jaren hebben opgebouwd.

*De doelstelling van deze strategie is het bieden van een strategisch kader voor het tegengaan van de terroristische en extremistische dreiging tegen Nederland.*

Extremisme is 'het fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen'.  
Terrorisme is 'het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.'

## DREIGING

De extremistische en terroristische dreiging is veranderlijk en onvoorspelbaar. Wat we verwachten is dat de dreiging van het wereldwijde jihadisme de komende jaren verder toeneemt, in de vorm van transnationale netwerken, terugkerende of uitgezonden 'foreign terrorist fighters', potentieel gewelddadige eenlingen (PGE's) en snelle binnenlandse radicaliseringsprocessen. De 'foreign terrorist fighters' mengen zich steeds vaker met (inter)nationale dader- en criminele netwerken. De dreiging is ook steeds meer grensoverschrijdend: internationale ontwikkelingen hebben een steeds directere impact op de veiligheid in Nederland en andersom.

We zien de kennis en kunde van jihadisten en andere extremisten op het gebied van aanslagmiddelen en digitale media verder toenemen. Ook andere extremistische personen en groeperingen radicaliseren, dreigen met aanslagen en proberen onze maatschappij te ontwrichten. Zij zijn evenzeer ideologisch gedreven en gebruiken vergelijkbare netwerken, kanalen en faciliteiten voor communicatie, logistiek en werving. Rechtsextremisme krijgt daarbij bijzondere aandacht.

## STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN

De strategische uitgangspunten voor de komende vijf jaar zijn:

- Basisniveau op orde - we hanteren een vast basisniveau aan beleidsmatige, operationele en bestuurlijke inzet, dat we aanvullen met flexibele inzet wanneer de dreiging daarom vraagt.
- Dreigingsgerichte inzet - op basis van actuele dreigingsbeelden bepalen we prioriteiten, met de focus op de jihadistische dreiging, zonder andere vormen van extremisme uit het oog te verliezen.
- Brede benadering - we zetten in op preventie, repressie en nazorg en werken hierbij samen vanuit verschillende disciplines.
- Extern = intern - we spelen in op de verwevenheid van de internationale, nationale en lokale dimensies van extremisme en terrorisme, door effectief samen te werken op alle niveaus: lokaal, nationaal en internationaal.
- Integrale lokale aanpak - we vertalen de brede benadering door naar een integrale lokale aanpak, met als belangrijke onderdelen het multidisciplinair bespreken van casuïstiek, het actief betrekken van gemeenschappen en het 'binnenboord' houden van kwetsbare groepen en individuen.
- Digitale middelen - we hebben een passend antwoord op het gebruik van digitale middelen door extremisten en terroristen, zoals sociale media, het 'dark web' en encryptie.

- Expliciete en impliciete communicatie - we communiceren weloverwogen, genuanceerd en objectief, richten ons op het vergroten van de veerkracht van de samenleving en op het bevorderen van de sociale inclusiviteit.
- Netwerk- en persoonsgerichte aanpak - we brengen netwerken in kaart en proberen ze te verzwakken. Omdat de aanpak van radicalisering maatwerk is, hanteren we een persoonsgerichte benadering.
- Geworteld in de rechtsstaat - maatregelen hebben een wettelijke basis, zijn proportioneel en in balans met de vrije uitoefening van grondrechten.
- Verbinding met maatschappelijke strategieën - we zorgen voor samenhang tussen beleid gericht op het tegengaan van polarisatie en het bevorderen van sociale cohesie en beleid gericht op het tegengaan van extremisme en terrorisme.

### STRATEGISCH RAAMWERK

In lijn met de aanbevelingen van de evaluatiecommissie spreken we niet langer over pijlers, maar over 'interventiegebieden'. Binnen de vijf interventiegebieden is sprake van een dynamisch proces van dreigingsontwikkeling, waarop de strategische en beleidsmatige inzet moet worden afgestemd door middel van multidisciplinaire samenwerking met meerdere partijen. De vijf interventiegebieden vullen elkaar aan en overlappen deels. Verwerven is de gemeenschappelijke basis.

De vijf interventiegebieden zijn:

1. Verwerven: het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland;
2. Voorkomen: het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen;
3. Verdedigen: het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online;
4. Voorbereiden: het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan;
5. Vervolgen: handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.

### ORGANISATIE/IMPLEMENTATIE

Uit de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 bleek dat een doelgerichte, legitieme en robuuste aanpak van extremisme en terrorisme gebaat is bij centrale coördinatie door de Rijksoverheid. Deze coördinatie richt zich zowel op het smeden van effectieve samenwerkingsverbanden als het optimaal delen van informatie.

In lijn met de aanbevelingen van de evaluatiecommissie maken we een onderscheid tussen *vaste* en *flexibele* inzet. De vaste inzet is het basisniveau aan beleidsmatig, operationele en bestuurlijke inzet, gebaseerd op de verwachte dreiging in de periode 2016-2020. De doorvertaling van de vaste inzet gebeurt in de vorm van plannen op beleidsmatig, bestuurlijk en operationeel niveau (lokaal, nationaal en internationaal).

De extremistische en terroristische dreiging verandert echter voortdurend. De *flexibele* inzet wordt bepaald door deze veranderingen. De veranderingen in de extremistische en terroristische dreiging worden omschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en in scenario's. Het DTN is mede gebaseerd op inlichtingenproducten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, informatie van de politie, open bronneninformatie, informatie van buitenlandse partners en analyses van ambassadepersoneel. De flexibele inzet leggen we vast in interdepartementale programma- en projectplannen met een afgebakende looptijd. Op termijn kan deze flexibele inzet, als het instrumentarium voldoende op orde is om de veranderde dreiging het hoofd te bieden, overgaan in de vaste beleids- en operationele inzet.

Zo zorgen we voor de combinatie van *vaste* en *variabele* inzet die de evaluatiecommissie van de CT-strategie 2011-2015 adviseerde. En werken we blijvend aan een optimaal interventievermogen van de overheid.

# 1 Inleiding

Voor u ligt de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020, die alle overheidspartners verbindt in de gezamenlijke aanpak van extremisme en terrorisme in Nederland. Met de strategie bieden we een raamwerk voor het effectief tegengaan van de extremistische en terroristische dreiging. Hierbij beperken we ons tot de dreiging door extremistische en terroristische groepen of personen die zich met buitenwettelijke (gewelds)-middelen direct of indirect tegen de Nederlandse democratische rechtsorde of nationale veiligheid keren. Lokale, nationale en internationale overheden werken samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven en sleutelfiguren om preventieve, repressieve en curatieve maatregelen te nemen. Deze combinatie van maatregelen noemen we de 'brede benadering'. Deze brede benadering is sinds jaar en dag de basis is voor het Nederlandse contraterrorismebeleid.<sup>1</sup>

We beschrijven in deze strategie de strategische kaders voor de beleidsmatige, operationele en bestuurlijke inzet van de Nederlandse overheid tegen extremisme en terrorisme. Zowel lokaal, nationaal als internationaal. Effectieve bestrijding van extremisme en terrorisme vraagt een gezamenlijke inspanning van alle CT-partners. Daarom maken we op onderdelen ook de rol van maatschappelijke organisaties, bedrijven en sleutelfiguren duidelijk. Bijvoorbeeld wanneer er geen rol voor de overheid is weggelegd.

Samen beschermen we de stabiliteit en kwaliteit van onze democratische rechtsorde en onze open samenleving. Het is onze missie de nationale veiligheid te beschermen met de middelen die het recht en het democratisch bestuur ons daarvoor bieden. Dit leidt tot de volgende algemene doelstelling van deze Nationale Contraterrorismestrategie:

*Het bieden van een strategisch kader voor het tegengaan van de extremistische en terroristische dreiging tegen Nederland.*

Deze Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 biedt de strategische doelstellingen voor beleid en uitvoering van de brede benadering voor de komende vijf jaar. De strategie bouwt voort op de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 en op de evaluatie daarvan. De strategie is verder gebaseerd op het verwachte dreigingsbeeld voor de periode 2016-2020. Maar ook op de kennis en ervaring die we de afgelopen vijf jaar hebben opgebouwd op het gebied van beleid, uitvoering en wetenschap.

Deze strategie komt voort uit de rijksbrede Strategie Nationale Veiligheid (SNV) en de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De strategie sluit vanzelfsprekend ook aan bij internationale strategieën die zich richten op het tegengaan van extremisme en terrorisme, zoals de Contraterrorismestrategie van de EU (2005), de Contraterrorismestrategie van de VN (2006) en de daaruit voortvloeiende actieplannen.

## 1.1 SCOPE EN DEFINITIES

Deze strategie richt zich op het tegengaan van *extremisme* en *terrorisme*.

*Extremisme is het fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.*

In Nederland kennen we diverse extremistische groeperingen. Denk aan rechtsextremisme, dierenrechten-extremisme, linksextremisme en islamitisch extremisme. Zij hebben gemeen dat zij zich *buitenwettelijk* gedragen vanuit een *ideologisch* motief. Dit kan de democratische rechtsorde ondermijnen, zeker als deze acties vaker voorkomen en in schaal en ernst toenemen.

<sup>1</sup> De AIVD (toen nog Binnenlandse Veiligheidsdienst) legde eind jaren '90 de basis voor de brede benadering.

**Terrorisme** is het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.<sup>2</sup>

In onze definitie van terrorisme valt een aantal punten op. Ten eerste moet er sprake zijn van een *ideologisch motief*. Dit kan een religieus motief zijn, maar ook een gedachtengoed dat niet-religieus geïnspireerd is. Ten tweede moet het gaan om *'op mensen gericht ernstig geweld'* of *'het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade'*. Het gaat er met andere woorden om dat er bij het geweld mensenlevens verloren gaan, of dat de schade aan materiële zaken zo groot is, dat de maatschappelijke stabiliteit eronder gaat lijden. Ten slotte moet er sprake zijn van de intentie om *'maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of de politieke besluitvorming te beïnvloeden'*. Dit veronderstelt een ambitie die verder reikt dan een enkele keer op de voorpagina van een landelijke ochtendkrant komen. Het geweld heeft als doel het maatschappelijke debat en daarmee de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

De aanpak van radicalisering is een belangrijk onderdeel van deze strategie. Radicalisering is het proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in (geweld)daden om te zetten. Dit wordt ook wel gezien als het proces van activisme naar *extremisme* en vervolgens naar *terrorisme*. Activisme zelf is geen onderdeel van deze strategie. Activisme gaat immers over vormen van protest, waarbij geen sprake is van het overschreden van de grenzen van de rechtsstaat.

Ook het tegengaan van polarisatie en maatschappelijke spanningen is geen onderdeel van deze strategie. Natuurlijk kunnen maatschappelijke spanningen wel indirect bijdragen aan de groei van extremisme en terrorisme. Dit vraagt om extra aandacht voor beleid dat polarisatie tegengaat en de sociale cohesie bevordert. De ministeries van SZW en BZK coördineren de inzet op dit gebied. Zij werken samen met de ministeries van VenJ en VWS, het lokaal bestuur en maatschappelijke partners. Een zo goed mogelijke aansluiting op het contraterrorismebeleid is van groot belang.

Deze strategie richt zich op het tegengaan van extremisme en terrorisme, gericht tegen Nederland. Tegelijkertijd zien we de nationale en internationale dimensies van de dreiging steeds meer verweven raken. Daarom investeert Nederland in de stabiliteit en veiligheid van andere landen en regio's. Dit kan de voedingsbodem voor extremisme en terrorisme kleiner maken. Voorbeelden van dit soort investeringen zijn Security Sector Reform, ontwikkelingssamenwerking, promotie van mensenrechten en militaire (opbouw)missies. Ook de militaire inzet heeft een directe link met terrorisme: door terroristische personen en groeperingen te bestrijden, wordt de dreiging tegen Nederland verlaagd. Tegelijkertijd kan Nederland hierdoor een 'aantrekkelijker' doelwit worden voor terroristen. Incidenten op internationaal niveau hebben dus vaak een grote impact op nationaal en lokaal niveau. Omgekeerd kunnen gebeurtenissen in Nederland gevolgen hebben op internationaal gebied. Deze verbondenheid werd al benoemd in de IVS uit 2011 en de daaropvolgende beleidsbrief van november 2014.

## 1.2 ACHTERGROND

Het wereldwijde jihadisme werd al in de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 als belangrijkste dreiging gezien voor onze nationale veiligheid. De dreiging blijft veranderlijk en onvoorspelbaar. Wat we verwachten is dat de jihadistische dreiging verder toeneemt, in de vorm van transnationale netwerken, terugkerende of uitgezonden 'foreign terrorist fighters', potentieel gewelddadige eenlingen (PGE's) en snelle binnenlandse radicaliseringsprocessen. De dreiging is ook steeds meer grensoverschrijdend: internationale ontwikkelingen hebben een steeds directere impact op de veiligheid in Nederland en andersom. De dreiging van 'foreign terrorist fighters' is ondertussen sterk verweven geraakt met internationale criminele netwerken. Ook zien we dat de kennis en kunde op het gebied van aanslagmiddelen en het gebruik van digitale media verder toenemen. Dit geldt zowel voor de jihadistische dreiging als voor de dreiging van andere vormen van extremisme.

Ook andere extremistische groeperingen radicaliseren, dreigen met aanslagen en proberen onze maatschappij te ontwrichten. Zij zijn evenzeer ideologisch gedreven en gebruiken vergelijkbare netwerken, kanalen en faciliteiten voor communicatie, logistiek en werving.

<sup>2</sup> Dit is de 'werkdefinitie' die in Nederland wordt gebruikt voor terrorisme vanuit beleidsmatig en strategisch perspectief.

Voor de juridische definitie van een terroristisch misdrijf, zie artikel 83 juncto 83a van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>3</sup> Toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie tijdens het Algemeen Overleg Terrorismebestrijding in de Tweede Kamer, d.d. 10 maart 2011.

De bijlage van deze strategie bevat een uitgebreide omschrijving van de ontwikkeling van het dreigingsbeeld.

De nadruk lag in de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 op preventie: het voorkomen van extremisme en terrorisme. Dat blijft ook in de periode 2016-2020 ons uitgangspunt. Wel is de overheid zich er zeer bewust van dat ondanks alle inspanningen, extremistische incidenten of terroristische aanslagen zich toch kunnen voordoen. Daarom zijn we ook voorbereid op aanslagen en de gevolgen daarvan. Dat vraagt om weerbaarheid in heel Nederland: van burgers en organisaties tot bedrijven en overheden. De kern van deze strategie is de 'brede benadering'. Voor een effectieve bestrijding van extremisme en terrorisme moeten we radicaliseringprocessen zo vroeg mogelijk onderkennen, moeten we zo vroeg mogelijk binnen de grenzen van de wet ingrijpen, de samenleving zo goed mogelijk beschermen, maatregelen treffen die de gevolgen van incidenten en aanslagen zo veel mogelijk beperken en moeten we extremisten en terroristen opsporen, vervolgen en veroordelen. Dit werken we verder uit in hoofdstuk 2.

In het evaluatierapport van de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 benadrukken de onderzoekers dat de context van terrorismebestrijding de komende vijf jaar complex en onvoorspelbaar blijft. Spelers in het CT-domein moeten hierop continu inspelen. Opbouw en behoud van expertise is noodzakelijk. Om in te spelen op de voortdurend veranderende dreiging, moet onze aanpak zowel flexibel als duurzaam zijn. In de strategie voor de komende vijf jaar bouwen we voort op de vijf pijlers en vier strategische prioriteiten uit de vorige strategie.<sup>4</sup> We voegen hier in lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie nieuwe, toekomstgerichte elementen aan toe. We beschrijven het vaste basisniveau aan weerbaarheid dat op orde moet zijn in termen van strategische doelstellingen binnen de vijf interventiegebieden (hiervoor: de vijf pijlers). Daarnaast zal in de beleidsmatige en operationele uitwerking van die doelstellingen voortdurend rekening gehouden worden met het dan geldende dreigingsbeeld. De aard en omvang van die dreiging bepalen de *flexibele* inzet, bovenop de vaste inzet. Deze systematiek wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 8.

### 1.3 STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN 2016-2020

De strategische uitgangspunten voor de komende vijf jaar vloeien voort uit de evaluatie van de vorige strategie en de ontwikkelingen in het dreigingsbeeld. Deze zijn:

- **BASISNIVEAU OP ORDE**

De extremistische en terroristische dreiging is niet constant. Hij verandert qua aard en omvang. De aanpak van deze dreiging moet zowel duurzaam als flexibel zijn, om op de voortdurend veranderende dreiging te kunnen inspelen. We hanteren daarom een vast basisniveau aan beleidsmatige, operationele en bestuurlijke inzet, dat kan worden aangevuld met flexibele inzet wanneer de dreiging daarom vraagt. We kijken per verantwoordingsperiode of de middelen en maatregelen die worden ingezet voldoende zijn om de dreiging het hoofd te bieden. Daarnaast kijken we of alle partijen voldoende zijn toegerust.

- **DREIGINGSGERICHTE INZET**

We verwachten de meeste dreiging van de (wereldwijde) jihadistische beweging. Beleid en uitvoering zijn vooral hierop gericht. We zetten in op het voorkomen van de groei van de beweging, het verstoren van dreigingen en het voorkomen van aanslagen. We houden zowel rekening met dreigingen uit het buitenland als met Nederlanders die een bedreiging voor het buitenland vormen, zoals uitreizigers. We houden ook andere vormen van extremisme in het vizier, waarbij het rechtsextremisme bijzondere aandacht krijgt. Daarnaast kunnen terroristische aanslagen door jihadisten zorgen voor een verdere groei van het rechtsextremisme, wat weer linksradicalisering en islamitische radicalisering kan aanwakkeren.

- **BREDE BENADERING**

We hanteren een 'brede benadering' en zetten in op preventie, repressie en nazorg. Om radicalisering te voorkomen en tegen te gaan, zijn vroege signalering en interventie van groot belang. We werken intensief samen met personen en organisaties van verschillende disciplines. Om deze samenwerking vorm te geven, hebben we vaste overlegstructuren ingericht op nationaal en lokaal niveau.

- **EXTERN = INTERN**

Er is een sterke samenhang tussen de internationale, nationale en lokale dimensie van de dreiging. De dreiging in Nederland wordt voor het grootste deel

<sup>4</sup> De vijf pijlers: Verwerven, Voorkomen, Verdedigen, Voorbereiden en Vervolgen. De vier strategische prioriteiten: internationaal jihadisme, migratie & reisbewegingen, technologie & innovatie en doorontwikkeling stelsel Bewaken & Beveiligen..

bepaald door externe ontwikkelingen. De Europese Unie en de Schengenlanden kennen vrijwel geen binnengrenzen meer. Personen kunnen zich vrijuit bewegen binnen Europa. Dat geldt ook voor personen die geweld willen gebruiken. De buitengrenzen van de EU moeten we bewaken met het oog op mogelijk misbruik van de asielstroom. Onze aanpak vraagt om samenwerking op alle niveaus: lokaal, nationaal en internationaal.

- **INTEGRALE LOKALE AANPAK**

Een van de hoekstenen van een effectieve aanpak van extremisme en terrorisme is een doorvertaling van de brede benadering naar lokaal niveau. Belangrijk onderdeel van deze integrale lokale aanpak is het behandelen van casussen in een multidisciplinair overleg. Daarnaast werken we actief aan het betrekken van gemeenschappen en het 'binnenboord' houden van kwetsbare groepen en individuen.

- **DIGITALE MIDDELEN**

Het gebruik en de invloed van digitale middelen nemen verder toe, zowel binnen de jihadistische beweging als binnen andere extremistische groepingen. Rekrutering, propaganda en beïnvloeding vinden steeds vaker online plaats. De klassieke rol van het maatschappelijk middenveld als stem van specifieke groepen neemt verder af. We hebben oog voor alle (nieuwe) wijzen waarop extremisten en terroristen gebruik maken van digitale middelen, zoals sociale media, het 'dark web' en encryptie.

- **EXPLICIETE EN IMPLICIETE COMMUNICATIE**

De toon en de inhoud van overheidscommunicatie beïnvloeden de veerkracht in de samenleving. Ook beïnvloeden ze de vatbaarheid van kwetsbare groepen voor extremistische boodschappen. Overheidsbeleid is op zichzelf ook communicatie: de hoeveelheid maatregelen en hun zichtbaarheid bepalen voor een groot deel de maatschappelijke en politieke beeldvorming. We zijn ons bewust van deze invloed van communicatie en richten ons daarom op het bevorderen van sociale inclusiviteit.

- **NETWERK- EN PERSOONSGERICHTE AANPAK**

Extremistische en terroristische netwerken kunnen aanslagen beramen in Nederland. Ze oefenen aantrekkingskracht uit op individuen en beïnvloeden individuele radicaliseringsprocessen. We brengen deze netwerken in kaart en proberen ze te verzwakken.

De aanpak van radicalisering is maatwerk. We passen daarom een persoonsgerichte aanpak toe.

Deze aanpak is gebaseerd op kennis over netwerken en het individu. We letten in het bijzonder op potentieel gewelddadige eenlingen (PGE's).

- **GEWORTELD IN DE RECHTSSTAAT**

De Nederlandse overheid staat pal voor het behoud van onze democratische rechtsorde. Daarom beschermen we onze nationale veiligheid met alle middelen die het recht en het democratisch bestuur ons bieden. Maatregelen moeten een wettelijke basis hebben, proportioneel zijn en de grondrechten respecteren.

- **VERBINDING MET MAATSCHAPPELIJKE STRATEGIEËN**

Maatschappelijke spanningen en polarisatie dragen indirect bij aan extremisme en terrorisme. Daarom zullen we de komende jaren extra inzetten op samenhang tussen het beleid gericht op het tegengaan van polarisatie en het bevorderen van sociale cohesie en het beleid gericht op het tegengaan van extremisme en terrorisme.



# 2 Strategisch raamwerk

## 2.1 BREDE BENADERING

De 'brede benadering' is de kern van deze strategie. De nadruk ligt op preventieve, repressieve en curatieve maatregelen. We geven de brede benadering invulling via een strategisch raamwerk dat bestaat uit vijf interventiegebieden: Verwerven, Voorkomen, Verdedigen, Voorbereiden en Vervolgen.

We moeten voorkomen dat een persoon, groep of netwerk extremistische of terroristische daden begaat. Dit betekent dat we radicalisering vroeg moeten signaleren en aanpakken, voordat iemand daadwerkelijk overgaat tot extremisme of terrorisme. Daarvoor werken we intensief samen met andere disciplines in een multidisciplinaire aanpak: inlichtingendiensten, lokaal bestuur, veiligheidsdiensten, politie, bedrijven, jeugdzorg, GGZ, onderwijs, welzijn en anderen. Die samenwerking moet snel en wendbaar zijn en mag niet worden gehinderd door nationale grenzen of verschillen in competenties. De bijzondere opgave van het contraterrorismebeleid is potentiële daders op te sporen voordat zij een terroristische daad begaan. Daarnaast moet het beleid de permanente sluimerende dreiging van terrorisme neutraliseren. Ook hier moeten we samenwerken met iedereen die een goede bijdrage kan leveren.

## 2.2 STRATEGISCH RAAMWERK

De context van contraterrorisme blijft de komende vijf jaar complex. Deze strategie helpt het interventievermogen van de overheid optimaal te borgen. In lijn met de aanbevelingen van de evaluatiecommissie maken we een onderscheid tussen *vaste* en *flexibele* inzet.

De *vaste* inzet is het basisniveau aan weerbaarheid waaraan de Nederlandse samenleving moet voldoen, gebaseerd op de verwachte dreiging in de periode 2016-2020. De beleidsmatige en operationele doorvertaling van deze strategie gebeurt in de vorm van plannen op beleidsmatig, bestuurlijk en operationeel op nationaal, lokaal en operationeel niveau.

De *flexibele* inzet wordt bepaald door veranderingen in de extremistische of terroristische dreiging. Deze *fundamentele onzekerheden* worden omschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en door scenario's. Als we op basis van een gewijzigde dreiging overgaan tot flexibele inzet, zullen we deze in aanvullende beleids- of implementatieplannen vastleggen. Flexibele inzet is alleen effectief wanneer de vaste inzet op orde is.

In de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015 presenteerden we vijf pijlers voor de aanpak van extremisme en terrorisme. In deze strategie presenteren we een nieuw model, dat meer recht doet aan de dynamiek, samenhang en complexiteit van contraterrorisme. In lijn met de aanbevelingen van de evaluatiecommissie spreken we niet langer over pijlers, maar over 'interventiegebieden'. Binnen de vijf interventiegebieden speelt een dynamisch proces van dreigingsontwikkeling, waarop de strategische en beleidsmatige inzet moet worden afgestemd in multidisciplinaire samenwerking met meerdere partijen. De vijf interventiegebieden vullen elkaar aan en overlappen deels. Verwerven is de gemeenschappelijke basis.

De vijf interventiegebieden zijn:

1. **Verwerven:** het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland;
2. **Voorkomen:** het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en vrijdelen van aanslagen;
3. **Verdedigen:** het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online;
4. **Voorbereiden:** het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan;
5. **Vervolgen:** handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.

De volgende figuur geeft weer hoe deze vijf interventiegebieden met elkaar samenhangen.



In de volgende hoofdstukken worden de strategische doelstellingen per interventiegebied uitgewerkt.



# 3 Verwerven

**Doelstelling:** het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland

Inlichtingen en informatie (hierna 'informatie') uit binnen- en buitenland zijn de basis voor tijdige dreigingsanalyses en duidingen. Deze analyses en duidingen bieden zicht op de aard en omvang van de dreiging en geven richting aan het Nederlandse overheidsoptreden tegen extremisme en terrorisme. Informatie is cruciaal voor gerichte interventies, effectief bewaken en beveiligen, adequate respons en handhaving van de rechtsstaat. Verwerven is dan ook de basis voor alle andere inzet. Vanuit de brede benadering stellen we verworven informatie zo ruimhartig mogelijk beschikbaar aan handelingsbevoegde overheidsinstanties. Iedereen moet beseffen dat zijn informatie van betekenis kan zijn voor een ander. Alleen met dit bewustzijn houden we de integrale lokale aanpak effectief en maken we vroegtijdige interventies in radicaliseringsprocessen mogelijk.

Informatie wordt direct verworven door de CT-partners en indirect vanuit beleidsterreinen buiten extremisme en terrorisme. Dit laatste noemen we het benutten van contextinformatie. Ook wetenschappelijk onderzoek is een belangrijke bron van kennis en inzichten. We lichten deze drie aspecten van verwerven hierna toe.

## 3.1 DIRECTE INFORMATIEVERWERVING

De CT-partners verwerven informatie over alle vormen van extremisme en terrorisme die een dreiging vormen tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland. Verwerving, analyse en duiding van deze informatie vindt plaats op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau en vanuit verschillende disciplines: inlichtingen, opsporing, vervolging, militair en de kleine vreemdelingenketen (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Terugkeer en Vertrek). Waar mogelijk gebeurt dit in multidisciplinair verband, zodat de verschillende disciplines elkaar ver-

sterken. Informatie wordt op nationaal en internationaal niveau uitgewisseld met CT-partners, bijvoorbeeld via gezamenlijke databases.

Directe informatieverwerving gaat over tijdige verwerving, analyse en duiding (zowel fysiek als online) van onder andere:

- Informatie over voorbereidingshandelingen en aanslagplanning vanuit binnen- en buitenland, gericht tegen doelwitten in Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland;
- Persoonsgerelateerde informatie over potentiële extremisten en terroristen in binnen- en buitenland (wie zijn ze, waar bevinden ze zich, wat zijn hun intenties, welke acties ondernemen ze);
- Informatie over extremistische en terroristische bewegingen, netwerken en organisaties, hun werkwijze en de middelen die ze gebruiken (vuurwapens, explosieven, CBRN, cyberaanvallen);
- Informatie over reisbewegingen van potentiële extremisten en terroristen;
- Informatie over terrorismefinanciering, financiële netwerken en financiële transacties;
- Informatie over de kwetsbaarheid van bepaalde (groepen) individuen voor radicalisering;
- Informatie over ronselen voor extremistische en terroristische groeperingen;
- Informatie over wereldwijde terroristische bewegingen en de dreiging daarvan voor Nederland.

Randvoorwaarden voor het adequaat verwerven, analyseren en duiden van informatie zijn:

- Bewustwording en scholing van professionals van lokale en nationale partners en het ontwikkelen van hoogwaardige expertise op het gebied van extremistische en terroristische dreigingen, modus operandi en radicaliseringsprocessen;

- Expertise op het gebied van digitale middelen (waaronder sociale media, dark web en encrypted networks) die worden gebruikt voor het verspreiden van propaganda, rekrutering en afgeschermd communicatie bij aanslagplanning;
- Inzet van high end technische toepassingen en innovaties (big data, webcrawlers, data analytics) om de kwaliteit van duiding en analyses te garanderen, informatie-uitwisseling te ondersteunen, de reactietijd bij incidenten te versnellen en eventuele strafvervolgning te bevorderen;
- Interoperabiliteit van systemen om informatie-uitwisseling te optimaliseren. Bij herzieningen van wetgeving wordt altijd voorgesorteerd op interoperabiliteit (VIS, SIS, Eurodac).

de mogelijk verdere groei van het jihadisme, de rol van digitale middelen bij radicalisering en rekrutering en de invloed van sociaal-culturele factoren binnen jihadistische netwerken. Daarnaast wordt geïnvesteerd in kennis over rechtsextremisme en nieuwe vormen extremisme. Onderzoek op beide gebieden is van belang voor het formuleren van een goed onderbouwd dreigingsbeeld. Tot slot is het van belang om onderzoek te verrichten naar andere, mogelijke nieuwe ideologische hoeken waar zich maatschappelijk onbehagen bevindt en waar mogelijk in de toekomst geweld uit voort kan komen.

### 3.2 BENUTTEN VAN CONTEXTINFORMATIE

Ook informatie van buiten het veiligheidsdomein kan relevant zijn voor het tegengaan van extremisme en terrorisme en het vergroten van het interventievermogen van de overheid. Het gaat hierbij om:

- Informatie uit lokale netwerken en contacten van GGZ, onderwijs, sociale zaken en zorg;
- Informatie uit de vreemdelingenketen;
- Informatie over maatschappelijke ontwikkelingen die tot ernstige maatschappelijke spanningen en zelfs ontwrichting kunnen leiden;
- Informatie uit de Nederlandse inzet in het buitenland: ontwikkelingssamenwerking, het postennetwerk, niet-operationele politiesamenwerking, militaire inzet en Frontex;
- Wetenschappelijke of journalistieke trendanalyses, fenomeenstudies en normbeelden van wereldwijde (geopolitieke) ontwikkelingen.

### 3.3 ONDERZOEK

Wetenschappelijke inzichten en kennis zijn van grote waarde voor het tegengaan van extremisme en terrorisme. Om blijvend te anticiperen op een steeds veranderende dreiging, bouwen we voort op (inter)nationaal onderzoek van de afgelopen vijftien jaar en zetten we nieuw onderzoek uit bij universiteiten en onderzoeksbureaus. Onderwerpen waar aandacht naar zal uitgaan, zijn onder andere de nexus tussen het hedendaagse terrorisme en (georganiseerde) criminaliteit, de betekenis van



# 4 Voorkomen

**Doelstelling:** het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen

We werken intensief samen om angst tegen te gaan, nieuwe aanwas van extremisten en terroristen te voorkomen en veiligheidsrisico's van bestaande personen en netwerken in te dammen. We maken onderscheid tussen:

- Voorkomen van angst: voorkomen van angst voor extremisme en terrorisme in de samenleving.
- Voorkomen van aanwas: voorkomen dat groeperingen aanhang winnen.
- Verstoren van dreigingen: verzwakken van groeperingen en het verstoren van hun activiteiten.
- Verijdelen van aanslagen: op tijd tegenhouden van aanslagen en geweld.

We streven naar een interventievermogen dat integraal, dreigingsgericht, op maat en duurzaam is. Daarmee bedoelen we:

1. Integraliteit van beleid en uitvoering, met een breed scala aan interventies (lokaal, nationaal, internationaal, bestuurlijk, operationeel, opsporing, vervolging, civiel, militair) vanuit een breed scala aan partners (waaronder operationele diensten, GGZ en jeugdzorg, gemeenten, onderwijs en de krijgsmacht).
2. Dreigingsgerichte inzet van deze interventies tegen personen, groepen en modus operandi waar volgens actuele dreigingsanalyses de meeste dreiging van uitgaat.
3. Inzet op maat, omdat radicalisering een individueel, dynamisch en veelvormig proces is<sup>5</sup>.
4. Duurzaamheid van beleid en uitvoering.

## 4.1 VOORKOMEN VAN ANGST

Terroristen willen de bevolking angst aanjagen. Als overheid houden we dan ook rekening met de invloed die (communicatie over) het CT-beleid heeft op de beleving van burgers. We willen angst en tegenstellingen zoveel

mogelijk voorkomen. Zichtbare maatregelen en actieve communicatie over zichtbare en minder zichtbare maatregelen kunnen de angst onder de bevolking vergroten en zo extremisten en terroristen in de kaart spelen. Dit vraagt om weloverwogen overheidscommunicatie: in tijden van hoge dreiging communiceert de overheid (soms 'tegen de stroom in') genuanceerd en objectief.<sup>6</sup> De overheid onderzoekt de beleving en informatiebehoefte van burgers en meet de effecten van taal- en woordgebruik. Dit is de basis voor eenduidige en verbindende boodschappen. Ook is overheidscommunicatie gericht op verwachtingenmanagement. De basisboodschap: 100% veiligheid bestaat niet.

## 4.2 VOORKOMEN VAN AANWAS

We voorkomen nieuwe aanwas door:

1. De *weerbaarheid van kwetsbare groepen en hun omgeving te verhogen*. Op grond van kennis over wie of welke groepen vatbaar zijn voor radicalisering, initiëren en stimuleren we initiatieven op (met name) lokaal niveau om kwetsbare groepen weerbaarder te maken tegen extremistische en terroristische ideologieën, ronselpraktijken en rekrutering.
2. *Op tijd in te grijpen bij radicalisering van individuen*. We zetten onze kennis en expertise over radicalisering in om zorgwekkend gedrag bij individuen op tijd te signaleren en aan te pakken. Het delen van kennis, informatie en best practices met nationale en lokale partners is cruciaal. Onderwijsinstellingen, instanties, verenigingen, maatschappelijke groepen en professionals hebben de kennis en expertise in huis om zorgwekkend gedrag en radicalisering tijdig te signaleren en tegen te gaan.
3. *Extremistische en terroristische propaganda te ondermijnen*. Dit vraagt om een goed uitgerust maatschappelijk middenveld. We werken nauw samen met onze partners om zicht te houden op dit soort propaganda. We houden onder andere sociale media, gesloten kanalen en het dark web in de gaten. Ook stimuleren en faciliteren we tegengeluiden.

<sup>5</sup> Radicalisering is altijd afhankelijk van meerdere factoren, zoals leeftijd, opleidingsniveau, geslacht, religie, etniciteit en geografische locatie.

<sup>6</sup> In tijden van relatief lage dreiging (en daarmee vaak afnemende aandacht voor CT) vragen we aandacht voor de continuïteit van middelen, kwaliteit en deskundigheid in de CT-keten.

**Multidisciplinair casuoverleg:** Gemeenten en hun lokale partners bespreken personen over wie signalen van radicalisering bekend zijn. In een multidisciplinair casuoverleg stellen zij, na weging van zorgelijke signalen, een plan van aanpak op maat op om verdere radicalisering te voorkomen. Het casuoverleg is een structuur voor effectieve samenwerking en kennisdeling, waarin partners vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, maar onder regie van de gemeente, samenplannen maken. De multidisciplinaire setting zorgt ervoor dat de juiste kennis en expertise aan tafel zit.

### 4.3 VERSTOREN VAN DREIGINGEN

We verstoren dreigingen door:

1. *De toegang tot aanslagmiddelen en geld te verstoren.*
  - Aanslagmiddelen: We verstoren de toegang tot en het gebruik van vuurwapens, (zelfgemaakte) explosieven en CBRN-middelen.<sup>7</sup> We controleren goederen aan de grens op wapens, chemicaliën en middelen die voor terroristische doeleinden kunnen worden gebruikt. We houden zicht op nieuwe aanslagmiddelen en -methoden zoals drones, 3D/4D-printing, Electronic Magnetic Pulse straling, robotica, biotechnologie en (sterke) lasers.
  - Financiering terrorisme: We laten financiële tegoeden van (potentiële) terroristen bevriezen en gaan financiering van terroristen tegen. Hiervoor is nauwe publiek-private samenwerking nodig met banken, verzekeraars, notarissen en advocaten. We controleren aan de grens op liquide middelen om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. Vanuit de Europese 'internal security strategy' controleren we ook op andere bronnen van terrorismefinanciering, zoals drugs, wilde dieren en kunst.
2. *Reisbewegingen van potentiële extremisten en terroristen tegen te gaan.* Hiervoor werken we samen met luchtvaartmaatschappijen. Zij geven ons toegang tot reserverings-, vertrek- en controlesysteemgegevens. We zetten nieuwe technologische middelen in en houden onze kennis en deskundigheid op peil, bijvoorbeeld op het gebied van afwijkend gedrag aan de grens. We houden mensen die willen uitreizen naar terroristische strijdgebieden tegen. We houden degenen die uit deze gebieden naar Nederland reizen bij terugkeer aan en brengen hen onder in een persoonsgericht traject. Onze speciale aandacht gaat uit naar kinderen en minderjarigen:
  - we proberen met hulpverlening (zoals maatregelen op het gebied van kindbescherming) verergering van trauma's te voorkomen en gewelds dreiging tegen te gaan. We kijken ook scherp naar misbruik van de asielketen. Op Europees niveau spannen we ons in om de keten van grensbewaking te versterken.
3. *Online verspreiders van extremistische en terroristische ideologieën te verstoren.* We identificeren verspreiders van digitale propaganda en verstoren hun verspreidingskanalen. We werken samen met Internet Service Providers (ISP's) en socialemediabedrijven om websites uit de lucht te halen en extremistische en terroristische uitspraken en handelingen te verstoren. Op internationaal niveau is onze inzet vooral gericht op het tegengaan van de verspreiding van 'violent extremist narratives'. We spreken verspreiders aan op hun acties en nemen waar mogelijk strafrechtelijke stappen.
4. *Extremistische en terroristische netwerken te verstoren.* Op basis van continue monitoring van deze netwerken grijpen we in bij onder meer samenscholing, rekrutering, haatzaaien, fraude en misbruik van openbare podia. Zo gaan we verdere professionalisering van de netwerken tegen. We werken internationaal samen om activiteiten van internationale netwerken te verstoren.
5. *De dreiging die uitgaat van extremistische of terroristische personen te verstoren.* Dit doen we met bestuurlijke maatregelen, deradicaliseringsprogramma's, re-integratietrajecten voor ex-veroordeelden en preventieve inzet van het strafrecht. We delen onze ervaringen met andere landen en andersom. Zo verbeteren we onze aanpak continu.
6. *De dreiging van potentieel gewelddadige eenlingen tegen te gaan.* Het vroegtijdig herkennen van PGE's en het inschatten van hun geweldsbereidheid is een lastige opgave. De signalering en aanpak van PGE's vindt vooral plaats op lokaal niveau, in samenwerking met GGZ, politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. We onderzoeken de oorzaken van dit type dreiging en zoeken naar concrete oplossingsrichtingen waarmee we PGE's sneller kunnen detecteren.

<sup>7</sup> Chemische, biologische, radiologische en/of nucleaire middelen.

#### **4.4 VERIJDELEN VAN AANSLAGEN EN GEWELD**

*We verijdelen aanslagen en geweld* als informatie erop wijst dat specifieke individuen of groeperingen dit voorbereiden. Dit doen we door middel van samenwerking tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de inzet van de Dienst Speciale Interventies (DSI), het stimuleren van internationale gegevensuitwisseling en een optimale afstemming tussen inlichtingen, opsporing en vervolging. Om aanslagen te voorkomen moet informatie zo snel mogelijk in beslissingen en handelingen kunnen worden omgezet. De belangrijkste leveranciers van informatie zijn de politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en buitenlandse partners.



# 5 Verdedigen

**Doelstelling:** het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online

## 5.1 INLEIDING

CT-partners beschermen de samenleving tegen (fysieke en virtuele) extremistische en terroristische dreigingen. Zij doen dit fysiek door het bewaken en beveiligen van objecten, personen, vitale diensten en processen. Een belangrijk onderdeel hiervan is ‘forward defence’: de inzet van Nederlandse machtsmiddelen in militaire en civiele missies in het buitenland. Op virtueel gebied anticiperen de partners op een toenemende cyberdreiging vanuit ideologische motieven.

## 5.2 FYSIEKE BESCHERMING VAN NATIONALE VEILIGHEIDSBELANGEN

Bij deze vorm van bewaken en beveiligen zoeken we een balans tussen het nemen van voldoende maatregelen en het in stand houden van een vrije, open samenleving. Op basis van dreigings- en risico-inschattingen treffen we proportionele en adequate beveiligingsmaatregelen, die we voortdurend evalueren. ‘Soft targets’ hebben onze bijzondere aandacht: potentiële, moeilijk te beschermen doelwitten waar veel mensen samenkomen en waar dus veel slachtoffers kunnen vallen. De ervaring leert dat deze ‘soft targets’ steeds meer in de belangstelling staan van gewelddbereide groepen en individuen.

De speerpunten voor bewaken en beveiligen voor de komende vijf jaar zijn:

1. *Verbeteren van de nationale samenwerking.* We besteden aandacht aan (gezamenlijk) oefenen, afstemmen en het toerusten van (operationele) diensten op nationaal en lokaal niveau. Dit alles voor de fysieke bescherming van de Nederlandse veiligheidsbelangen.
2. *Bevorderen en verbeteren van de internationale samenwerking.* Het grensoverschrijdende karakter van de huidige dreiging vraagt om het bevorderen en verbeteren van

de internationale samenwerking, onder andere door het delen van best practices, het uitwisselen van trainers en gezamenlijke trainingen met andere landen.

### 3. *Benutten van technologische ontwikkelingen.*

We benutten technologische ontwikkelingen om beveiligingsconcepten beter en flexibeler in te vullen. Idealiter bieden we meer weerstand, zonder ingrijpende beveiligingsmaatregelen voor de bedreigde persoon.

## BEVEILIGING BURGERLUCHTVAART

De burgerluchtvaart wordt relatief vaak geconfronteerd met terroristische dreigingen. De bescherming van de burgerluchtvaart vraagt daarom bijzondere aandacht. Het gaat om de beveiliging tegen (bom)aanslagen op vliegtuigen en luchthavens, kapingen, andere vormen van sabotage met mogelijk fatale gevolgen en de inzet van luchtvaartuigen als middel voor terroristische aanslagen. Speerpunten voor de komende vijf jaar zijn:

- *Risicogebaseerd beveiligen in plaats van een one size fits all benadering.* Beveiligingscontroles zullen in de toekomst meer risicogebaseerd en onvoorspelbaar worden uitgevoerd door toepassing van een flexibel configureerbaar beveiligingssysteem. Door controlepunten zo in te richten dat er per groep passagiers een andere wijze van screening kan worden toegepast, wordt het systeem meer robuust (klaar voor nieuwe dreigingen) en flexibel (snel op te schalen bij acute dreigingen).
- *Meer aandacht voor automatisering van beveiligingscontroles op luchthavens.* Opkomende technologieën maken het mogelijk om veel beveiligingsprocessen te automatiseren. Deze automatisering gaat samen met blijvende aandacht voor de menselijke factor. Dit zorgt voor meer stabiliteit van het beveiligingsproces en lagere kosten.
- *‘Non-intrusive’ beveiligingscontroles.* Beveiligingscontroles moeten met minimale aantasting van de integriteit van de passagier en zijn spullen kunnen worden uitgevoerd. Dit komt de effectiviteit, capaciteit en passagiersvriendelijkheid van het systeem ten goede.



- *Verder uitbouwen beveiligingscultuur buiten Europa.* Nederland wil de beveiligingscultuur buiten Europa stimuleren. Deze capacity building vindt plaats in samenwerking met andere overheden, onder andere door expertise te leveren aan internationale werkgroepen, deel te nemen aan audits en trainingen te geven.

### 5.3 CYBERSECURITY

De ontwikkelingen in het cyberdomein gaan snel. Waakzaamheid is geboden, zeker waar het gaat om het opbouwen en benutten van hackvaardigheden en -kennis door jihadisten of toegang tot deze vaardigheden en kennis bij anderen. Het mogelijke gebruik van het cyberdomein als doelwit of wapen door extremisten en terroristen vraagt een continue beoordeling van de dreiging. Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en het Cybersecurity Beeld Nederland (CSBN) zijn de instrumenten waarmee we deze dreiging periodiek in beeld brengen.

De combinatie van alertheid en weerbaarheid is een belangrijk punt van aandacht in de beleidsopvolging van het DTN en het CSBN. Dat geldt ook voor de Rijksbrede aanpak ter bescherming van de vitale infrastructuur. Hierin wordt periodiek getoetst - ook op de cyber-component - of de getroffen maatregelen om uitval te voorkomen nog altijd robuust genoeg zijn.



# 6 Voorbereiden

**Doelstelling:** het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan

Aanslagen of incidenten kunnen zich altijd voordoen. Daarom is het belangrijk zo goed mogelijk voorbereid te zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de mogelijke gevolgen daarvan. Dit vraagt om slagvaardigheid op het gebied van crisisbesluitvorming, respons, effectieve hulpverlening, (crisis)communicatie, trainen en oefenen (ook op internationaal niveau) en nazorg. En om effectieve inter- en multidisciplinair samenwerking tussen de betrokken partners. Maar ook om een goede aansluiting van het bevoegd gezag: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal.

## 6.1 VOORBEREIDEN OP EXTREMISTISCH EN TERRORISTISCH GEWELD

Bij een incident of aanslag treedt de Nederlandse crisisbeheersingsorganisatie in werking. De Minister van Veiligheid en Justitie is dan de coördinerend minister. We willen snel en flexibel kunnen reageren op iedere crisis. We besteden tijdens de voorbereiding daarom extra aandacht aan:

- Het *monitoren* van de maatschappelijke gevolgen van de terroristische en extremistische dreiging;
- Gebruik van *crisisscenario's* met voorstelbare gebeurtenissen en beschrijvingen van uitgangspunten, processen en de rolverdeling van partijen die bij de crises zijn betrokken;
- Voorbereid zijn op *sleutelbesluiten*: voor zaken die we kunnen overzien, denken we vooraf na over te nemen besluiten, oplossingsrichtingen en gezagsverhoudingen;
- Het versterken van het netwerk van *vitale partners* die een rol hebben tijdens een crisis;
- *Trainen en oefenen* met lokale, nationale en internationale partners. Bijvoorbeeld op het gebied van informatie-uitwisseling en samenwerking tijdens crisissituaties;

- *Crisiscommunicatie* om de maatschappelijke onrust te beperken en de veerkracht van de samenleving te vergroten. De media-aandacht voor aanslagen heeft een groot effect op de veiligheidsbeleving van burgers. Overheidscommunicatie na een aanslag moet de-escalerend, genuanceerd en objectief zijn en niet bijdragen aan polarisatie in de samenleving. We monitoren en analyseren continu wat er leeft in de samenleving, zodat we daarop kunnen blijven aansluiten. Als overheid zorgen we ook voor praktische informatie over wat te doen bij een verdachte situatie en bij een aanslag. Onze gezamenlijke voorbereiding richt zich dan ook op coördinatie, rolverdeling, afstemming van inhoud en timing en op het beperken van de effecten van aanslagen.

## 6.2 RESPONS OP EXTREMISTISCHE EN TERRORISTISCHE INCIDENTEN

De respons op een (dreigend) extremistisch of terroristisch incident raakt zowel de openbare orde als de democratische rechtsorde. De minister van Veiligheid en Justitie kan als coördinerend minister voor terrorismebestrijding gebruik maken van doorzettingmacht.<sup>8</sup> Zo kan hij besluiten tot de inzet van speciale interventie-eenheden. Teams van de Dienst Speciale Interventies (DSI) staan snel en flexibel paraat bij alle soorten geweldsdreigingen, op basis van het actuele dreigingsbeeld. Om de DSI slagvaardig en effectief te houden, wordt continu nagegaan of de dienst over voldoende middelen en materieel beschikt. De DSI moet ook in tijden van lage dreiging kunnen blijven beschikken over een minimale staat van paraatheid.

Tijdens en direct na een incident of een aanslag staat alles in het teken van hulpverlening, het voorkomen van vervolgincenten, het redden van mensenlevens en het kanaliseren van de eerste emoties en reacties. Alles wat in het kader van de voorbereiding op crisisbeheersing is afgesproken en getraind treedt dan in werking. Defensie levert de civiele autoriteiten militaire ondersteuning.

<sup>8</sup> KB van 14 december 2005, Staatsblad 2005, nr. 662. Wanneer een situatie dusdanig bedreigend is dat snel handelen geboden is en reguliere afstemming in de crisisbeheersingsorganisatie te veel tijd zou kosten, kan de minister van Veiligheid en Justitie ministeriële bevoegdheden overnemen die onder normale omstandigheden onder de verantwoordelijkheid vallen van andere ministers.

**Renegade-procedure:** *Renegade is een verdrag tussen Nederland, België en Luxemburg voor het verlenen van militaire bijstand ten behoeve van de bewaking van het luchtruim van de Benelux en de inzet van defensiemiddelen tegen een terroristische dreiging vanuit de lucht. Het verdrag is door alle partijen getekend, maar nog niet geratificeerd.*

### 6.3 NAZORG

Na een aanslag of gewelddadig incident hebben sociale partners een belangrijke rol in het beperken van maatschappij-ontwrichtende effecten (represailles, tegenacties) en het vergroten van de sociale cohesie en weerbaarheid. De media-aandacht voor aanslagen heeft een groot effect op de veiligheidsbeleving van burgers. Overheidscommunicatie na een aanslag moet de-escalerend werken en polarisatie tegengaan. Er is specifiek aandacht voor slachtoffers, nabestaanden en kwetsbare groepen. Het is belangrijk zo snel mogelijk na een incident of aanslag te starten met opsporing en vervolging. Aanslagen en extremistische geweldsincidenten kunnen tot slot een grote impact hebben op de medewerkers van de operationele diensten.



# 7 Vervolgen

**Doelstelling:** handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme

## 7.1 INLEIDING

Strafrechtelijke handhaving is een belangrijk onderdeel van de aanpak van extremisme en terrorisme. Van opsporen, vervolgen en berechten gaat een preventieve en een repressieve werking uit. Strafrecht kan een middel zijn om vroeg in te grijpen bij voorbereidende handelingen voor een terroristisch misdrijf. Het voorkomen van een terroristisch misdrijf heeft de hoogste prioriteit. Als extremisten en terroristen de wet overtreden, dan volgt een passende strafrechtelijke reactie.

Terroristen willen (grote) groepen burgers angst aanjagen. Dit gebeurt in de vorm van (zelfmoord)aanlagen. De daders, van wie een deel bereid is het leven te laten, laten zich meestal niet afschrikken door de dreiging van een flinke straf. Met de strafrechtelijke aanpak van ernstige vormen van extremisme en terrorisme willen we daarom ook voorkomen dat terroristen de daad zelf voltooien. We treden al in het voorbereidende stadium op.

Vroegtijdig optreden om een aanslag te voorkomen kan ertoe leiden dat een vervolging niet succesvol is. Vervolging kan zo een onderdeel zijn van het interventietraject en hoeft niet altijd op zichzelf te staan. We hebben naast de repressieve werking van het strafrecht (zoals detentie) ook aandacht voor het begeleiden en monitoren van verdachten en veroordeelden.

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het aanscherpen van het strafrechtelijke instrumentarium tegen terrorisme. Tussen 2004 en 2009 zijn wetsvoorstellen aangenomen die voorbereidingshandelingen voor terrorisme strafbaar stellen, het verhoor van afgeschermd getuigen mogelijk maken, deelname en medewerking aan terroristische training strafbaar stellen en de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven verruimen. In 2013 werd in verband met de

strafbaarstelling van het financieren van terrorisme de wijziging van het Wetboek van Strafrecht aangenomen<sup>9</sup>. In hoeverre er aanvullende wetgeving nodig is om extremisme en terrorisme aan te pakken, is een afweging die steeds opnieuw wordt gemaakt.

Toepassing van het strafrecht is een afweging op basis van het opportunititeitsbeginsel. Hierbij moet steeds een afweging worden gemaakt op basis van de uitgangspunten van het beleid en de specifieke omstandigheden van elk geval. De aanpak van extremisme en terrorisme vindt altijd plaats binnen de kaders van de rechtsstaat en met respect voor de fundamentele vrijheden van burgers.

## 7.2 STRAFRECHTELIJKE INZET

Het Openbaar Ministerie en de politie zullen personen die verdacht worden van het voorbereiden of plegen van extremistische en terroristische misdrijven (ook online) tijdig en binnen de wettelijke kaders opsporen, vervolgen en berechten. Daarom blijven we aandacht houden voor:

- De capaciteit in de strafrechtketen voor opsporing, vervolging, berechting van verdachten van extremistische en terroristische misdrijven en specialistische detentie van diegenen die zijn veroordeeld. De noodzakelijke capaciteit en kennis blijven bij een verminderde dreiging behouden en kunnen bij een verhoogde dreiging snel worden ingezet;
- Het benutten van wettelijke mogelijkheden om extremistische en terroristische (voorbereidings-) handelingen te verstoren en om verdachten van extremistische en terroristische daden te vervolgen;
- Het opsporen en vervolgen van verdachten van terrorismefinanciering;
- Het vergroten en borgen van de kennis en deskundigheid binnen de strafrechtketen op het gebied van extremisme en terrorisme;
- Het verder versterken van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten en opsporingsinstanties;

<sup>9</sup> Wijziging Wetboek van Strafrecht, inclusief het Wetboek van Strafrecht BES en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme.

- De voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden door deelname aan deradicaliseringsprogramma's, bijvoorbeeld in het kader van bijzondere voorwaarden.

# 8 Implementatie en organisatie

## 8.1 EVALUATIE NATIONALE CT-STRATEGIE 2011-2015

De Nationale CT-strategie 2016-2020 beschrijft het strategische kader voor de beleidsinzet voor de komende vijf jaar. In hoofdstuk 3 tot en met 7 beschreven we het gewenste basisniveau aan weerbaarheid tegen de extremistische en terroristische dreiging voor de komende vijf jaar. De brede benadering (zie hoofdstuk 2) en de strategische uitgangspunten (zie hoofdstuk 1) zijn hierin leidend. Het geheel bouwt voort op de inhoud en de opzet van de vorige strategie en de evaluatie daarvan.

De evaluatie van de Nationale CT-strategie 2011-2015 is mei 2016 afgerond. De evaluatie kwam voort uit een toezegging van het kabinet het Nederlandse CT-beleid iedere vijf jaar te evalueren.<sup>10</sup> In de evaluatie worden vijf patronen onderscheiden die het interventievermogen<sup>11</sup> van de overheid tussen 2011 en 2015 negatief hebben beïnvloed:

1. De brede oriëntatie van de CT-strategie biedt onbedoeld ruimte voor *selectieve aandacht*.
2. Sociale en veiligheidspartners *drijven van elkaar weg*, vooral in tijden van verminderde aandacht.
3. De *capaciteit* van landelijke partners fluctueerde sterk, wanneer de dreiging minder zichtbaar is.
4. De *integrale lokale aanpak* is in potentie krachtig, maar ook de capaciteit van lokale partners heeft gefluctueerd.
5. De *coördinatie vanuit de NCTV* wordt gewaardeerd, maar rolconflicten (o.a. tussen politiek en uitvoering) blijven terugkomen.

Uit de evaluatie blijkt dat het interventievermogen van de overheid ten tijde van een lage terroristische dreiging heeft gefluctueerd in termen van *doelmatigheid en legitimiteit*. Na de verhoging van het dreigingsniveau in maart 2013 is het interventievermogen verbeterd. Eind 2015 konden we weer spreken over voldoende doelmatigheid en legitimiteit. De *robuustheid* van het interventievermogen was daarmee in de periode 2011-2015 voor verbetering vatbaar.

De vijf aandachtspunten zijn meegenomen in de strategische uitgangspunten van hoofdstuk 1. Samenhang tussen beleid en uitvoering en intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lokale, nationale en internationale partners voorkomen selectieve aandacht en uiteendrijven van sociale en veiligheidspartners. We willen deze multidisciplinaire samenwerking en informatie-uitwisseling verder versterken, zowel *binnen* als *tussen* lokale, nationale en internationale partnerorganisaties. Hoewel ons stelsel van instituten complex is, vullen onze bevoegdheden en verantwoordelijkheden elkaar vaak aan. Juist door deze complexiteit is het belangrijk dat de samenhang tussen de verschillende gezagsverhoudingen, verantwoordelijkheden en belangen duidelijk is.

We kunnen deze strategie niet implementeren zonder hulp van decentrale overheden, vooral op het gebied van sociaal-preventieve beleidsinzet. Deze overheden moeten zelfstandig hun eigen beleidsafwegingen kunnen maken. Er is daarom geen sprake van een top-down commandostructuur, maar van een horizontale

<sup>10</sup> Toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie tijdens het Algemeen Overleg Terrorismebestrijding in de Tweede Kamer, d.d. 10 maart 2011.

<sup>11</sup> Interventievermogen: de gezamenlijke capaciteit van de Nederlandse overheid en haar partners om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de strategie.

Het interventievermogen moet:

- *effectief zijn*: partijen leveren een doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de strategie;

- *legitiem zijn*: partijen blijven binnen de normen van de rechtsstaat en krijgen steun van partners voor hun bijdrage;

- *robuust zijn*: partijen behouden ruimte voor aanpassing en veerkracht om ook in veranderende omstandigheden effectief en legitiem te kunnen optreden.

coördinatiestructuur die de kracht van de integrale lokale aanpak versterkt. Omdat contraterroreisme bij uitstek een dynamisch beleidsterrein is, is het belangrijk dat er regelmatig overleg plaatsvindt met onze decentrale partners over hun beleidsinzet. Die inzet passen we in overleg aan op basis van actuele ontwikkelingen en inzichten.

We koppelen gemeenten met veel ervaring met de integrale lokale aanpak aan minder ervaren gemeenten. Zo werken we aan de overdracht van kennis, werkwijzen en expertise. We gaan altijd uit van gerichte informatie over dreigingen en trends in bepaalde gebieden of regio's. De NCTV speelt een belangrijke rol als kennis- en ervaringsmakelaar. We versterken de integrale lokale aanpak de komende jaren door te investeren in kennis over alle vormen van extremisme, structurele samenwerkingsafspraken te maken en duidelijkheid te creëren over privacyaspecten.

## 8.2 COÖRDINATIE

Uit de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 bleek dat een doelgerichte, legitieme en robuuste aanpak van extremisme en terrorisme gebaat is bij centrale coördinatie door de Rijksoverheid. Deze coördinatie richt zich zowel op het smeden van effectieve samenwerkingsverbanden als het optimaal delen van informatie. Een centrale coördinatiestructuur is essentieel voor samenhang tussen analyse, beleid en uitvoering. Uitgangspunten zijn:

1. *Draagvlak*: we zijn continu in gesprek met de betrokken partijen als mede-eigenaar van de strategie.
2. *Duidelijkheid*: we maken duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, samenwerking, informatie-uitwisseling en besluitvorming.
3. *Vaste inzet*: alle sociale en veiligheidspartners hebben een rol in de aanpak van extremisme en terrorisme, ook in tijden van beperkte dreiging.
4. *Lerend vermogen*: we zorgen voor continuïteit in kennis en kunde over extremisme en terrorisme, zodat nieuwe inzichten snel en effectief een plek krijgen in de uitvoering.

De NCTV is de coördinator van het nationale CT-beleid. We zetten de integrale samenwerking die in de periode 2011-2015 tot stand is gekomen de komende periode voort. Iedere speler in het CT-domein blijft verantwoor-

delijk voor zijn eigen beleidsterrein. De NCTV initieert en faciliteert informatiedeling en samenwerking en coördineert de hoogambtelijke overleg- en besluitvormingsstructuur.

Een van de adviezen die we uit de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 overnemen is meer aandacht geven aan 'zachtere stemmen'. Onze sociale partners, waaronder de ministeries van SZW, OCW en VWS op nationaal niveau en jeugdzorg en sociale zaken op lokaal niveau, maken daarom onlosmakelijk onderdeel uit van het CT-beleid. Zowel in tijden van lage als van hoge dreiging zetten we steeds de juiste mix van maatregelen in. Over CT-inzet in het buitenland overleggen we altijd met de ministeries van BZ, Defensie en andere betrokken partners.

In de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 wordt ook gewaarschuwd voor 'rolconflicten'. Om die te voorkomen moeten we de balans bewaren tussen sturen op voortgang in het kader van parlementaire verantwoording en recht doen aan de vele grijstinten en weinig meetbare effecten die het CT-beleid nu eenmaal kenmerken. We besteden in rapportages, jaarverslagen en beleidsplannen aandacht aan dit dilemma door transparant en realistisch te zijn over de voortgang en eventuele aanvullende inzet.

## 8.3 SYSTEMATIEK

Veel van de strategische inzet zoals beschreven in hoofdstuk 3 tot en met 7 is in de basis reeds op orde. We toetsen periodiek in hoeverre additionele beleidsinzet en operationele inzet nodig is om het basisniveau op peil te (blijven) houden. De uitkomsten van deze zogenoemde 'systeemtoetsen' bepalen de kwalitatieve en capacitaire inzet binnen het netwerk van CT-partners. Het totale pakket aan beleids- en operationele maatregelen en eventuele additionele inzet (lokaal, nationaal en internationaal) dat nodig is voor het basisniveau aan weerstand tegen de dreiging, vinden hun plek in interdepartementale beleids- en operationele plannen. Zij hebben logischerwijs hun plek onder deze strategie.

Ontwikkelingen in de extremistische of terroristische dreiging laten zich moeilijk voorspellen. Omdat ze een grote impact kunnen hebben op onze nationale veiligheid, moeten we op deze ontwikkelingen anticiperen en

ons zo goed mogelijk voorbereiden. Daarom werken we met scenario's: uitwerkingen van de manieren waarop zogenoemde 'fundamentele onzekerheden' zich in de nabije toekomst kunnen ontwikkelen. Op basis van die scenario's houden we oefeningen en bepalen we welke overheidspartij aan zet is om relevante (beleids)maatregelen te nemen.

Onvoorziene ontwikkelingen in de aard en omvang van de extremistische en terroristische dreiging worden periodiek beschreven in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Het DTN is mede gebaseerd op inlichtingenproducten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, informatie van de politie, open bronneninformatie, informatie van buitenlandse partners en analyses van ambassadepersoneel. Op basis van het DTN stelt de NCTV periodiek het dreigingsniveau terrorisme vast.<sup>12</sup> De scenario's en het DTN bepalen samen de flexibele beleids- en operationele inzet, die nodig is om veranderingen in de dreiging het hoofd te bieden. Deze inzet leggen we vast in programma- of projectplannen met een afgebakende looptijd. Op termijn kan deze flexibele inzet, als het instrumentarium voldoende op orde is om de veranderde dreiging het hoofd te bieden, overgaan in de vaste beleids- en operationele inzet.

Deze systematiek voorziet in de gewenste combinatie van vaste en flexibele inzet, zoals aanbevolen door de evaluatiecommissie, waardoor een optimaal interventievermogen van de overheid is gegarandeerd.

Onderstaande figuur geeft weer hoe strategie, toetsing en vaste en flexibele inzet met elkaar samenhangen:



<sup>12</sup> Er is geen apart dreigingsniveau voor extremisme. We nemen de extremistische dreiging mee in het DTN.



Bijlage:  
Context en dreiging  
2016-2020

## INTERNATIONALE CONTEXT VAN DE DREIGING

Eind 2010 brak de 'Arabische Lente' aan. In landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten kwam de bevolking in opstand tegen de eigen dictatoriale regimes. In de chaos en het machtsvacuüm die volgden, konden terroristische groeperingen zich in veel van deze landen ontplooiën. Zoals ISIS, dat in 2014 een 'kalifaat' uitriep in Syrië en Irak. Sinds eind 2012 hebben tienduizenden jihadisten, ook wel Foreign Fighters genoemd, zich bij terroristische groeperingen aangesloten om te vechten voor een nieuwe islamitische staat. Zij komen vanuit heel de wereld, inclusief Nederland. Europese veiligheidsinstanties zagen direct in dat deze ontwikkeling gepaard zou gaan met een grotere terroristische dreiging in en tegen het Westen. Terroristische groeperingen vechten niet alleen voor het eigen grondgebied, maar trainen hun strijders ook om aanslagen in het Westen te plegen. Succesvolle aanslagen inspireren would-be jihadisten om uit te reizen, waardoor een cyclus ontstaat. De NCTV verhoogde daarom in maart 2013 het dreigingsniveau van 'beperkt' naar 'substantieel'. In de periode 2014-2016 gebruikten terroristen het Midden-Oosten als basis om aanslagen in het Westen te plegen. Bij aanslagen in Frankrijk en België waren tientallen doden en honderden gewonden te betreuen.

De terroristische dreiging in Europa kwam in de periode 2011-2015 niet alleen vanuit jihadistische, maar ook vanuit extreemrechtse hoek. De angst voor immigranten, de islam en aanslagen heeft in diverse Europese landen bijgedragen aan de groei van extreemrechts. Extreemrechtse groepen en individuen pleegden gewelddaden tegen onder andere vluchtelingen, opvanglocaties en moslims. Ook in Nederland. Als reactie hierop is ook extreemlinks in Nederland weer actiever geworden. Zij zoeken de confrontatie met anti-islam- en anti-asielgroepen.

## DREIGINGSONTWIKKELING 2016-2020

De analyse van de dreiging is tot stand gekomen op basis van relatieve zekerheden. Dit zijn ontwikkelingen in de dreiging die we redelijkerwijs kunnen verwachten, op basis van de huidige context en ervaringen in het verleden. Op basis hiervan bepalen we onze vaste inzet. Daarnaast zijn er *fundamentele onzekerheden*. Dit zijn factoren die dermate onvoorspelbaar zijn dat ze vragen om de ontwikkeling van scenario's. Op basis hiervan bepalen we onze aanvullende, flexibele inzet (zie hoofdstuk 8).

De toekomstige ontwikkeling van de extremistische en terroristische dreiging laat zich moeilijk voorspellen. De ervaring leert dat deze dreiging sterk fluctueert en vraagt om continue alertheid en een adequaat interventievermogen. Het is zeer aannemelijk dat de ernst van de dreiging op de korte en middellange termijn toeneemt. We gaan hieronder in op de belangrijkste ontwikkelingen.

- Zolang de verslechterde situatie in het Midden-Oosten en Noord-Afrika voortduurt, kunnen terroristische organisaties hun gang blijven gaan. Nieuwe aanslagen van ISIS of al Qa'ida in Europa (en dus ook in Nederland) kunnen niet worden uitgesloten.
- Nederland en andere Europese landen, waarvan een deel meevecht in de anti-ISIS coalitie, zijn een potentieel doelwit voor jihadisten. We verwachten dat sommige Nederlandse jihadisten bereid zijn tot terroristisch geweld in en tegen Europa. 'Foreign Terrorist Fighters' (onder wie terugkeerders) uit Syrië en Irak vormen de grootste dreiging.
- Terroristische netwerken lopen door en via Nederland. We sluiten niet uit dat terroristische 'operatives' zich in Nederland bevinden, net zomin als aanhangers die deze 'operatives' zouden kunnen verbergen of ondersteunen. Nederlandse jihadisten nemen deel aan de terroristische strijd in Syrië en Irak. Daarnaast kunnen zij een bedreiging vormen voor de veiligheid in Nederland. Ook kunnen zij worden ingezet bij aanslagen in andere Europese landen.
- Terroristische groepen leren van fouten bij mislukte of minder geslaagde aanslagen. Aanslagen in het Westen lijken dodelijker te worden dan voorheen.
- Terroristen richten zich op meer doelwitten. Kwetsbare en makkelijk bereikbare doelwitten ('soft targets' als menigtes bij openbare gelegenheden of in het openbaar vervoer) liggen daarbij voor de hand.
- Ook wanneer ISIS in Syrië en Irak wordt verslagen, blijven er elders in de wereld gebieden die onder controle van ISIS staan. Bovendien zouden andere terroristische organisaties de rol van ISIS als leider van de globale jihad kunnen overnemen. Denk aan al Qa'ida of een afdeling daarvan als Jabhat al Nusra (JaN) en al Qa'ida op het Arabisch Schiereiland (AQAS). We verwachten dat ook bij een eventuele val van het 'kalifaat' de ideologische aantrekkingskracht en het gewelddadige gedachtegoed van ISIS zullen voortbestaan.

- Een val van het 'kalifaat' kan resulteren in de terugkeer naar Europa van aanzienlijke aantallen getrainde en ervaren Foreign Terrorist Fighters. Sommigen van hen kunnen na terugkeer, maar ook jaren later, besluiten aanslagen of geweld in Europa te plegen. Ook van de kinderen van jihadisten, die in Syrië en Irak van jongs af aan zijn geïndoctrineerd en geconfronteerd met geweld, kan op termijn een dreiging uitgaan. Vrouwen worden in beginsel niet getraind en ingezet voor de gewapende strijd. Maar omdat ook zij met geweld en trauma's in aanraking komen, kunnen zij op termijn tot geweld overgaan.
- Terroristen maken gebruik van alle beschikbare middelen. In het Midden-Oosten zijn chemische strijdmiddelen gebruikt.
- Radicalisering vindt in Nederland nog steeds in aanzienlijke mate plaats. Ook hiervan gaat gevaar uit. Een deel van de geradicaliseerde jongeren heeft te maken met GGZ-problematiek. Daarnaast vervaagt de grens tussen ideologische en andere motieven. Motieven lopen door elkaar of bestaan naast elkaar: een zoektocht naar identiteit, rechtvaardigheid, zingeving of een hang naar sensatie.
- Extremistische en terroristische organisaties gebruiken sociale media op een professionele manier om jongeren te werven en te beïnvloeden. Naast open source kanalen maken ze ook meer gebruik van afgesloten en versleutelde kanalen ('encrypted networks').
- We verwachten dat jihadisten het cyberdomein steeds slimmer, professioneler en georganiseerder zullen gaan gebruiken. Zij zullen het cyberdomein steeds vaker inzetten als middel voor propaganda, rekrutering, fondsenwerving, onderlinge communicatie en informatievergaring voor fysieke aanslagen (waaronder 'doxing'). Algemene ICT-vaardigheden en -kennis, zoals op het gebied van sociale media, veilig digitaal communiceren of zoekmachines, volstaan hiervoor vaak al. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij illegale informatievergaring uit databases, kunnen hackvaardigheden behulpzaam of noodzakelijk zijn. Deze verdere professionalisering kan er ook toe leiden dat jihadisten het cyberdomein gaan gebruiken als doelwit (door digitale aanvallen uit te voeren tegen bijvoorbeeld de infrastructuur van het internet) of als wapen (bijvoorbeeld voor aanvallen via het internet tegen onderdelen van de vitale infrastructuur). Hiervoor zijn vaardigheden en kennis over hacken vereist, die anderen bewust of onbewust beschikbaar kunnen stellen, of die jihadisten zelf zouden kunnen opbouwen.
- De aanwezigheid van vluchtelingen en het vermeende verband met nieuwe aanslagen, waarbij terroristen zich kunnen mengen in de vluchtelingenstroom, kunnen gevoelens van angst en onrust in Europa verder vergroten. Hiermee zien we de voedingsbodem voor extreemrechts geweld groeien. Dit geweld kan zich ook op mensen richten, met als doel slachtoffers te maken en angst aan te jagen. Daarmee kan het als terroristisch worden gekwalificeerd.
- De toename van extreemrechtse activiteiten leidt tot extreemlinkse tegenreacties. Gewelddadige confrontaties kunnen leiden tot verdere escalatie.
- We verwachten dat de terroristische dreiging van dierenrechten-, asielrechten- of milieuextremisten de komende jaren beperkt is. Extremistische, buitenwettelijke acties liggen wel voor de hand, omdat dit bij sommige van deze actievoerders al jarenlang de modus operandi is. Denk hierbij aan bedreigingen, 'home visits' en vernielingen.
- We kunnen niet uitsluiten dat een potentieel gewelddadige eenling (PGE) die zich buiten het gezichtsveld van veiligheidsdiensten, zorgorganisaties en lokale netwerken bevindt, overgaat tot extremistisch of terroristisch geweld.
- We kunnen niet uitsluiten dat andere ideologische richtingen, waar tot nu toe geen extremistische of terroristische dreiging vanuit gaat, in de toekomst tot geweld overgaan. Veiligheidsdiensten letten scherp op deze 'nieuwe dreigingen'.

Een aantal factoren kan indirect bijdragen aan de terroristische dreiging:

- *Conflicten, armoede en bevolkingsgroei*: stabilisering van verschillende landen en regio's in het Midden-Oosten en Noord-Afrika lijkt nog altijd moeilijk te realiseren. Terroristische groeperingen profiteren hiervan. Het voortdurende geweld draagt bij aan nieuwe vluchtelingenstromen naar Europa. Deze stromen vergroten bestaande spanningen in Europa en kunnen verder bijdragen aan de opkomst van rechts- en linksextremistische groepen. Ook de armoede en de enorme bevolkingsgroei in sommige delen van de wereld dragen hieraan bij, versterkt door de klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande extreme weersomstandigheden.
- *Religieuze, etnische en politieke tegenstellingen in het Midden-Oosten*: er tekent zich een steeds grotere tegenstelling af tussen soennieten en sjiieten in het Midden-Oosten en (daarmee) tussen het soennitische Saoedi-Arabië en het sjiitische Iran en hun bondgenoten. Extremistische religieuze groeperingen, zowel aan soennitische als sjiitische zijde, profiteren hiervan. De spanningen tussen religieuze en etnische groepen kunnen leiden tot verdere spanningen tussen migrantengemeenschappen in Europa. Ook in Nederland.
- *Invloed van andere landen op migrantenpopulaties in Nederland*: overheden uit andere landen hebben steeds meer invloed op migrantengroepen in de Nederlandse samenleving. Wanneer dit gepaard gaat met het versterken van de binnenlandse politieke agenda van de betreffende regeringen, kunnen spanningen tussen bevolkingsgroepen oplopen. In het uiterste geval leidt dit extremisme en geweld.

**Uitgave**

Dit is een uitgave van de Rijksoverheid

**Meer informatie**

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

T (070) 751 50 50  
E [info@nctv.minvenj.nl](mailto:info@nctv.minvenj.nl)  
I [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)  
[@nctv\\_nl](https://twitter.com/nctv_nl)

juli 2016