

ARTIKEL

Tien jaar Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland: verandering en continuïteit

Jeanine de Roy van Zuidewijn en Edwin Bakker

Na de aanslagen in Parijs van 13 november jl. en de verhoogde terrorismedreiging in Brussel werd de term ‘dreigingsniveau’ veel gebezigd in de media. In Nederland kennen we net als in België officiële dreigingsniveaus. Dit niveau is sinds maart 2013 ‘substantieel’. Dat wil volgens de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) zeggen dat er, onder meer, sprake is van radicalisering en rekrutering op aanzienlijke schaal en dat de kans dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden, reëel is. Een meer specifieke beschrijving van de dreiging staat in de kwartaalrapportage *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)*, dat wordt opgesteld door de NCTV. Tien jaar geleden, in mei 2005, kwam het eerste DTN uit; november jl. volgde de veertigste editie.

In deze bijdrage staan we stil bij tien jaar DTN en vergelijken we de huidige ‘substantiële’ dreiging met die van mei 2005. Daarnaast gaan we in op de discussie of het label ‘substantieel’ nog wel op het huidige dreigingsniveau van toepassing is en of er niet een label bij moet komen.

Wat is het DTN?

Het eerste *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)* maakte onderdeel uit van een brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 10 juni 2005. Hierin werd meegedeeld dat “[o]m de genomen maatregelen [in het kader van terrorismebestrijding] in de goede context te kunnen plaatsen, begint deze brief met een schets van het actuele dreigingsbeeld”. Daarmee was Nederland een nieuw product rijker op het gebied van contraterrorisme. De opsteller van het DTN was ook een nieuwkomer, de in 2004 aangestelde Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Deze actor was en is – nu onder de naam Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) – verantwoordelijk voor de regie en de coördinatie van de strijd tegen terrorisme in Nederland.

De NCTb/NCTV zorgt niet alleen voor de ontwikkeling van een helder en eenduidig beleid op dit gebied, maar heeft tevens een centrale rol in het informeren van relevante politici en beleidsmakers, het bedrijfsleven en de bevolking over ontwikkelingen rondom (contra)terrorisme. Het DTN draagt daaraan bij als “inhoudelijke basis en richtsnoer”.^[1] Voor het opstellen van het dreigingsbeeld gebruikt de NCTV (gerubriceerde) informatie van diensten belast met terrorismebestrijding en het tegengaan van radicaliseringsprocessen. Denk aan de AIVD, de MIVD, de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) van de Nationale Politie, buitenlandse zusterdiensten van de NCTV en gemeentelijke diensten met een taak op veiligheidsgebied. Ook wordt gebruik gemaakt van openbaar toegankelijke bronnen (media en wetenschap), bestuurlijke bronnen en eigen analyses.

Van het DTN bestaan verschillende versies. Voor de meest direct verantwoordelijken voor het contraterorismebeleid, zoals de ministers en de leden van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van de Tweede Kamer, is er een staatsgeheime versie. Andere beleidsmakers krijgen een departementaal vertrouwelijke versie. Voor het algemene publiek is er een openbare versie van het DTN. Deze versie wordt via een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer publiek gemaakt en is vervolgens ook te lezen op de website van de NCTV.

Tegenwoordig wordt het uitkomen van een nieuw DTN vaak vergezeld van een persconferentie, publiek debat en een bespreking in de Kamer

Aan het DTN zijn ook dreigingsniveaus gekoppeld die de aard en ernst van de terroristische dreiging weergeven. De vier niveaus zijn: ‘minimaal’, ‘beperkt’, ‘substantieel’ en ‘kritiek’. Elk niveau wordt bepaald door meerdere en nogal verschillende criteria. De niveaus zelf worden door de NCTV gezien als bandbreedtes zonder harde scheidslijnen. Het gevolg hiervan is dat “schommelingen kunnen optreden in aard, omvang en achtergrond van de dreiging, zonder dat er aanleiding is om een ander algemeen dreigingsniveau te kiezen”.^[2] Dit verklaart mede waarom het dreigingsniveau de afgelopen tien jaar slechts vier keer is veranderd.

Het DTN is in die periode een belangrijk instrument geworden om niet alleen burgers, maar ook de Tweede Kamer te informeren over de ernst, omvang en richting van de terroristische dreiging. Deze overheidsrapportage trekt veel media-aandacht en leidt regelmatig tot Kamervragen. Dat geldt in het bijzonder voor de dreigingsniveaus, met name na de aanslagen in Parijs in januari 2015 en nog meer na die in november jl.

DTN 1 versus DTN 40

De publicatie van het eerste dreigingsbeeld kreeg nog niet zo veel aandacht. Deze zat enigszins verstopt in de genoemde brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer. Tegenwoordig wordt het uitkomen van een nieuw DTN vaak vergezeld van een persconferentie, publiek debat en een bespreking in de Kamer. Dat is op het eerste gezicht een van de meest opvallende verschillen; het eerste (DTN 1) en het meest recente dreigingsbeeld (DTN 40) vertonen zowel qua context als inhoud namelijk vooral gelijkenissen.

Toen in 2005 de eerste DTN’s werden uitgebracht stond terrorisme hoog op de politieke agenda. Een jaar eerder hadden de aanslagen in Madrid aan bijna tweehonderd mensen het leven gekost; in Nederland hielden de aanslag op Theo van Gogh en zorgen over polarisatie de gemoederen bezig. Centraal in het publieke en politieke debat stond de dreiging van internationale “islamistische-terroristische” netwerken en het ontstaan van “lokale terroristische netwerken van in Nederland geboren moslims”.^[3]

Na de aanslagen op de metro in Londen in juli 2005 stonden de “transnationale verwevenheid van zowel lokale als internationale netwerken, de internationale uitstraling van het jihadistische strijdtoneel, zoals in Irak, en de implicaties van de genoemde aanslagen in Londen” centraal in het DTN.^[4] Nu, tien jaar later, lijkt er niet zoveel veranderd te zijn: aan Irak kan nu simpelweg Syrië toegevoegd worden en het zijn nu niet de implicaties van de aanslagen in Madrid en Londen, maar die van Parijs, waar we ons grote zorgen over maken.

Dit suggereert continuïteit, waarbij de aanslagen in Parijs slechts een volgend hoofdstuk lijken te zijn in de ontwikkelingen van het jihadisme in Europa. De dreigingsbeelden die tussen 2005 en 2015 gepubliceerd zijn, laten echter deels een ander beeld zien. Zo hebben we in de afgelopen tien jaar slechts een enkele keer met grootschalige terroristische aanslagen te maken gehad. Bovendien kwam de meest dodelijke aanslag waar Europa tussen 2005 en oktober 2015 mee geconfronteerd werd niet uit jihadistische hoek, maar van extreem-rechts: Anders Breivik, die in 2011 bijna tachtig mensen vermoordde in Noorwegen.



De meest dodelijke aanslag tot 13 november 2015 werd gepleegd door Anders Breivik. *Source: Flickr.com / Day Donaldson*

Overeenkomsten en verschillen

Hoewel de lijn tussen 2005 en 2015 maar in beperkte mate doorgetrokken kan worden, zijn de overeenkomsten tussen het eerste en het meest recente DTN opvallend. In DTN 1 ligt de nadruk op de “islamistisch-terroristische dreiging”, terwijl het in DTN 40 vooral om de “jihadistische dreiging” gaat, waarmee slechts een andere term gebruikt wordt voor min of meer hetzelfde fenomeen. Een andere overeenkomst is dat beide DTN’s refereren aan de terugkeer van jihadisten uit strijdgebieden. In DTN 1 worden deze “Irakjihadisten” genoemd; DTN 40 heeft het over “Nederlandstalige jihadisten in Syrië en Irak”.

Toch zijn er ook verschillen te ontdekken. In DTN 1 wordt het dreigingsniveau vooral bepaald door lokale jihadistische netwerken.^[5] In DTN 40 komt de dreiging voor een groot deel van buiten. Het gaat met name om de terroristische organisatie Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS), die vanuit deze twee landen lokale groeperingen en zelfs eenlingen aan lijkt te sturen of in ieder geval aanspoort.^[6] En waar het DTN 1 zich vooral richt op uitreizigers, wordt in DTN 40 gesteld dat er ook een dreiging uitgaat van jihadisten die niet uitreizen, óf omdat ze worden tegengehouden óf ervoor kiezen in Nederland te blijven en van hieruit de jihad te ondersteunen – al dan niet met gebruik van geweld.^[7]

Wisselende dreigingsniveaus

Bovenstaande vergelijking tussen DTN 1 en DTN 40 laat verschillen en overeenkomsten zien. Daartussen zitten bijna tien jaar en 38 andere dreigingsbeelden, met elk een andere inhoud. Ook het dreigingsniveau wisselde de afgelopen tien jaar een aantal keer (zie tabel 1). Na de start op niveau ‘substantieel’ werd het niveau in maart 2007 (DTN 8) verlaagd naar ‘beperkt’. De reden hiervoor was dat de “concrete dreiging”^[8] tegen Nederland was afgenomen, waarmee in dit geval lokale jihadistische netwerken bedoeld werden. Daarbij had de potentiële dreiging zich niet geconcretiseerd. Deze potentiële dreiging werd door de NCTV vooral gezien in het internationale profiel van Nederland, radicalisering en polarisatie in de Nederlandse samenleving, een mogelijke terugkeer van Irak-jihadisten naar Europa en een mogelijke *comeback* van de kern van al-Qaida. Deze scenario’s, aldus DTN 8, bleken zich niet te concretiseren. Samen met de toegenomen weerstand binnen de moslimgemeenschap vormde dit aanleiding om het dreigingsniveau te verlagen.

Tabel 1. Dreigingsniveaus door de jaren heen

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

De verlaging was echter van korte duur: een jaar later werd het dreigingsniveau weer verhoogd naar ‘substantieel’ (DTN 12). De reden was dat een al langer gesignaleerde toenemende voorstelbaarheid van een aanslag in Nederland verdere groei had doorgemaakt. Hierbij werd vooral bedoeld op de dreiging van groepen in Pakistan en Afghanistan die aangestuurd werden door de kern van al-Qaida. Daarnaast was de “ongekende dreiging”^[9] toegenomen.

In november 2009 (DTN 19) werd het dreigingsniveau opnieuw verlaagd naar ‘beperkt’. Hiervoor werden twee redenen aangedragen: allereerst was er geen aanleiding om Nederland nog als ‘voorkeursdoelwit’ van kern-al-Qaida of daarmee verbonden groepen te beschouwen en ten tweede was de slagkracht van kern-al-Qaida om Europa, en daarmee ook Nederland, te treffen, verminderd.^[10]

Het huidige dreigingsniveau is sinds het voorjaar van 2013 (DTN 32) ‘substantieel’. Reden hiervoor was een “substantiële stijging van het aantal jihadreizigers (...) met name naar Syrië”, signalen van “toegenomen islamitische radicalisering van kleine groepen jongeren in Nederland” en negatieve ontwikkelingen verband houdende met de Arabische Lente in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.^[11]

Thans is er veel discussie over of – gelet op de aanslagen in Parijs en de hoge dreiging in België – de huidige dreiging nog wel ‘substantieel’ genoemd kan worden of dat het dreigingsbeeld een andere term verdient. Dit roept de vraag op hoe dit label of etiket überhaupt bepaald wordt. Idealiter zou het gebruik van bepaalde dreigingsniveaus aan ten minste twee voorwaarden moeten voldoen. Allereerst zouden de niveaus elkaar op logische wijze opvolgen, waarbij elk hoger niveau een duidelijke verhoging op de bijbehorende criteria omvat. Tevens zouden deze iets moeten zeggen over de intentie en capaciteiten van individuen of groepen om een aanslag te plegen en over de in de DTN’s genoemde weerstand.

Dit is in ieder geval voor de lezer van de publieke versie niet helder. De lijst met criteria zoals vermeld op de website van de NCTV (zie appendix III) roepen eerder vragen op. Zo is het opmerkelijk dat sommige criteria slechts bij één van de niveaus genoemd worden. Ook over de waarde van bepaalde criteria kan getwijfeld worden. Het is bijvoorbeeld op zichzelf geen reden de afwezigheid van nieuwe trends of fenomenen waarvan dreiging uitgaat te verbinden aan een dreigingsniveau ‘beperkt’. En zo roept de lijst met criteria nog wel meer vragen op. In de dreigingsbeelden zelf wordt het dreigingsniveau veel beter uitgelegd, maar het blijft voor de gewone burger soms gissen welke criteria nu het meest van toepassing zijn en waarom een dreiging nu precies ‘beperkt’ of ‘substantieel’ is.

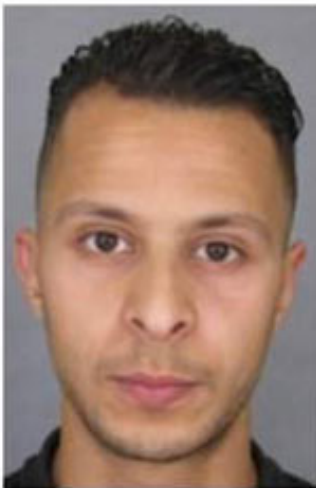


APPEL À TÉMOINS

ABDESLAM SALAH

né le 15 septembre 1989

à Bruxelles (Belgique)



Individu faisant l'objet d'un mandat de recherche.

SIGNALEMENT :

1 m 75, yeux marron

CONTACT :

Si vous disposez d'informations permettant de le localiser, contactez immédiatement

le **197 Alerte attentat.**

Individu dangereux, surtout n'intervenez pas vous-même.

Dreiging: een oproep voor getuigen voor het vinden van Abdeslam Salah. *Source: Nationale Politie van Frankrijk*

Vier of meer niveaus?

De huidige discussie over het label ‘substantieel’ doet de vraag rijzen of slechts vier dreigingsniveaus de NCTV wel genoeg ruimte bieden om de complexe en constant veranderende dreiging te kunnen categoriseren. Bovendien gaat het in de praktijk niet om vier niveaus, maar slechts om twee. Het niveau ‘minimaal’ – hoewel theoretisch mogelijk – zal in

de praktijk maar weinig toegepast kunnen worden. Ook het niveau ‘kritiek’ zal mogelijk alleen gebruikt worden na een aanslag wanneer een van de daders of gekende handlangers nog vrij rondlopen. Denk aan de situatie na de aanslagen in Parijs, waarbij een aantal daders de stad wist te ontvluchten. Dit betekent dat het in de praktijk gaat om de niveaus ‘beperkt’ en ‘substantieel’. De vraag is of twee categorieën voldoende zijn om de vele verschillen in aard en omvang van de terrorismedreiging ten aanzien van Nederland van een nauwkeurig genoeg label te voorzien.

Coördinator Tjibbe Joustra sprak in 2008 over een dreigingsniveau ‘substantieel plus’ en leek daarmee aan te geven dat de grenzen van de bandbreedte van dit niveau bereikt waren en de term ‘substantieel’ de lading soms niet meer dekt.^[12] Het niveau ‘kritiek’ is, zoals hierboven aangegeven, alleen in uitzonderlijke gevallen te gebruiken, mede gelet op het criterium ‘zeer sterke aanwijzingen’. Dit roept de vraag op of er niet vier, maar vijf niveaus nodig zijn om de bandbreedte van de terrorismedreiging in Nederland beter te kunnen categoriseren. Naar Brits voorbeeld zou tussen ‘substantieel’ en ‘kritiek’ de categorie en het label ‘ernstig’ toegevoegd kunnen worden.

De vraag is echter of we überhaupt een systeem van dreigingsniveaus nodig hebben. Als het DTN primair een dreigingsbeeld wil schetsen, kun je je afvragen of de koppeling met dreigingsniveaus verstandig is. Het instellen van niveaus, of het er nu vier of veertig zijn, suggereert dat de dreiging kwantificeerbaar is en dat blijkt in de praktijk bijzonder lastig. De overheid zou er derhalve ook voor kunnen kiezen de dreigingsniveaus simpelweg af te schaffen. Dit voorkomt discussies of een bepaalde dreiging nog wel of niet binnen de bandbreedte van een dreigingsniveau past. Bovendien richt de aandacht zich dan nog meer op het DTN zelf, waarin een uitleg gegeven kan worden die veel meer duiding van de dreiging kan geven dan je met een woord kan.

Naar Brits voorbeeld zou tussen ‘substantieel’ en ‘kritiek’ de categorie en het label ‘ernstig’ toegevoegd kunnen worden.

Het nadeel is dat met het schrappen van dreigingsniveaus ook de mogelijkheid verdwijnt het algemene publiek met één term of in een paar zinnen duidelijk te maken hoe groot de dreiging is. Daarnaast creëert het ruimte voor allerlei politici en ‘experts’ om zelf een label op een dreigingsbeeld te plakken en biedt het daarmee de mogelijkheid de terrorismedreiging (verder) te politiseren.

Toekomst

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland bestaat tien jaar en kent nu maar liefst veertig edities. Je zou verwachten dat het DTN in die jaren van vorm en aard veranderd zou zijn, zeker gelet op het feit dat de opsteller van dit kwartaalrapport – eerst NCTb en vanaf 2012 de NCTV – een steeds breder takenpakket kreeg toebedeeld, een andere ministeriële ophanging kreeg en de afgelopen tien jaar geleid werd door drie verschillende coördinatoren onder verantwoordelijkheid van meer dan een half dozijn ministers.

Tegen deze achtergrond is misschien wel een van de meest opvallende constatering bij het lezen van veertig DTN’s dat er eigenlijk niet zo veel veranderd is. Niet alleen wat betreft aard en vorm, maar zelfs rond de essentie van de inhoud. Maar juist die veranderde context vraagt mogelijk om nog een keer goed te kijken of het DTN en de daaraan gekoppelde

dreigingsniveaus veranderingen behoeven. Het tienjarig bestaan zou een goed moment voor reflectie kunnen zijn op nut en noodzaak van verandering of continuïteit. Gekeken zou kunnen worden naar het introduceren van een dreigingsniveau ‘zeer ernstig’ of het idee om labels die de lading toch nooit helemaal kunnen dekken gewoonweg af te schaffen.

Noten

[1] Paul Abels, ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. Nut en noodzaak van een “all-source threat assessment” bij terrorismebestrijding’, in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer, 2008, pp. 535-544, aldaar p. 537.

[2] NCTV, Opbouw vier dreigingsniveaus (<https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/dtn/opbouw/>).

[3] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 1, p. 2.

[4] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 2, p. 1.

[5] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 1, p. 2.

[6] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, p. 1.

[7] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, p. 1.

[8] Dit definieert de NCTV als de “door veiligheidsautoriteiten op netwerk- en/of persoonsniveau geïdentificeerde dreiging”, zie NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 8, p. 2.

[9] Dit definieert de NCTV als de dreiging van “personen of groepen die (nog) niet in beeld zijn van Europese Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten of pas op het allerlaatste moment in beeld komen”, zie NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 19, p. 1.

[10] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 19, p. 1.

[11] NCTV, Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 32, p. 1.

[12] ‘Joustra: terreurdreiging Nederland groter dan ooit’ (http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2081327.ece/Joustra_terreurdreiging_Nederland_groter_dan_ooit), *NRC Handelsblad*, 3 december 2008.

Auteur



Jeanine de Roy van Zijdewijn

Onderzoeker bij het Centre for Terrorism & Counterterrorism en Research Fellow bij het International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) ▶

(<http://www.campusdenhaag.nl/ctc/medewerkers/jeanine.html>)



Edwin Bakker

Hoogleraar (Contra-)Terrorisme aan de Universiteit Leiden en directeur van het Centre for Terrorism & Counterterrorism (ICCT) ▶

(<http://www.clingendael.nl/person/edwin-bakker?lang=nl>)