

Terrorisme aan het begin van de 21^e eeuw;

dreigingsbeeld en positionering BVD

Inhoud

	Inleiding	5
1	Definitie	7
2	Rechtsgronden	11
3	Ontwikkelingen	15
4	Nieuwe wapens voor terroristen	23
5	De actuele dreiging internationaal	27
6	De actuele dreiging voor Nederland	31
7	Positionering van de BVD	35
8	Conclusie	37

Inleiding

De kracht van het terrorisme als politiek wapen ligt eigenlijk niet zozeer in de feitelijke schade die zij aanricht aan personen en eigendommen, maar in de vrees die zij een gehele samenleving weet aan te jagen door de onvoorspelbaarheid van het geweld. Niet voor niets is het begrip afgeleid van het Latijnse woord voor angst (*terror*). Dat de *impact* van terrorisme per definitie de feitelijke schade overtreft, verklaart waarom de bestrijding en voorkoming van dit fenomeen nationaal en internationaal voortdurend hoog op de politieke agenda staat, ook in tijden waarin de actuele dreiging op het eerste oog wat minder lijkt. Deze vaststelling ontslaat terrorismebestrijders echter niet van de verplichting hun activiteiten van tijd tot tijd te ijken aan de politieke, maatschappelijke en technische actualiteit en op basis daarvan eventueel te komen tot bijstellingen met betrekking tot aandachtsgebieden, prioriteiten en inzet van mensen en middelen. De dageraad van een nieuw millennium is een voor de hand liggend moment om de actuele terroristische dreiging in ogenschouw te nemen en een visie te ontwikkelen op het contra-terrorismebeleid voor de korte en middellange termijn.

In deze rapportage wordt zo'n poging tot herijking gedaan. Ter voorkoming van misverstanden zal eerst de vanouds door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) gehanteerde definitie van het begrip terrorisme tegen het licht gehouden worden. Hieraan gekoppeld is een beschrijving van de rechtsgronden die de BVD toestaan c.q. noodzaken aandacht te besteden aan dit fenomeen. Daarna volgt een korte analyse van de factoren die in het verleden hebben bijgedragen tot het ontstaan van terrorisme of hier in de toekomst nog toe kunnen bijdragen. Daarbij zal het vooral gaan om ontstaansgronden of motieven en de veranderingen daarin. De mogelijkheid en de waarschijnlijkheid van het gebruik van nieuwe middelen en wapens door terroristen, komt aan de orde in een afzonderlijke paragraaf. Na een actuele risico-inschatting voor zowel Nederland als de internationale gemeenschap, eindigt deze rapportage met een beschrijving van de huidige positionering en inzet van de BVD op het terrein van contra-terrorisme en het aanduiden van wijzigingen die noodzakelijkerwijs zouden moeten voortvloeien uit het veranderde dreigingsbeeld.

Met deze rapportage wordt beoogd de Nederlandse politiek en samenleving een schets op hoofdlijnen van het actuele dreigingsbeeld te geven. De inhoud ervan zal tevens dienen als basis voor toekomstige BVD-inspanningen om in nationale en internationale samenwerking met andere actoren op het terrein van contra-terrorisme beleid te

ontwikkelen, dat flexibel inspeelt op soms snel veranderende risico's en dreigingen en het gevaar van terroristische aanslagen zoveel mogelijk indamt.

1 Definitie

Er bestaat - ook in de wereld van inlichtingen- en veiligheidsdiensten - geen eenduidige definitie van het begrip terrorisme. In zijn boek *Inside Terrorism*¹ wijst Bruce Hoffman, directeur van het *Centre for the Study of Terrorism and Political Violence* van de Universiteit van St. Andrews, op het bestaan van maar liefst 109 verschillende definities.² De oorzaak van het definitieprobleem moet vooral gezocht worden in de negatieve connotaties die vanouds aan terrorisme verbonden zijn en de daaruit voortvloeiende gretigheid van uiteenlopende politieke actoren om deze term te pas en te onpas te gebruiken. De daders zelf ontdoen zich daarentegen maar al te graag van het pejoratieve etiket terrorist en afficheren zich bij voorkeur als vrijheidsstrijders, mudjahedeën (heilige strijders) of volkssoldaten. Daarmee is het gebruik of juist het bewust achterwege laten van de term terrorisme ook een politieke keuze.

Bij de BVD wordt reeds jarenlang gewerkt met een 'smalle' definitie van terrorisme. Hieraan ligt een bewuste keuze ten grondslag, die zijn oorsprong vindt in de gebeurtenissen van de jaren zeventig in diverse Europese landen. De ervaringen uit die tijd hebben geleerd dat het tot terrorist verklaren van politiek gewelddadige activisten, met de daarbij behorende *overkill* van justitiële en politieke maatregelen, in ernstige mate radicaliserend kan werken. Voor de als terroristen gedemoniseerde activisten is een normale terugkeer in de civiele maatschappij immers niet meer mogelijk, nadat een staat hen openlijk de oorlog heeft verklaard. Onder die omstandigheden bestaat het gevaar dat een brandstichting in een warehouse al snel plaats maakt voor moordaanslagen.

Van BVD-zijde is dan ook altijd grote terughoudendheid aan de dag gelegd bij het hanteren van het begrip terrorisme. Zelfs toen activisten van RaRa tussen 1985 en 1993 van zich deden spreken met bomaanslagen op gebouwen, is doorgaans gesproken over (weliwaar een zeer ernstig te nemen vorm van) politiek gewelddadig activisme en niet over terrorisme. Terrorisme onderscheidt zich op één wezenlijk punt van het politiek gewelddadig activisme en wel in zijn doelbewuste streven naar menselijke slachtoffers of het nadrukkelijk incalculeren dat bij acties mensenlevens te betreuren zullen zijn.

¹ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, London 1998.

² Zie over de definitiekwesitie ook: Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, London 1999, p. 11-30.

Terrorisme en gewelddadig politiek activisme komen op enkele andere punten echter sterk met elkaar overeen. Allereerst is er sprake van een vergelijkbare motivatie. In beide gevallen wordt met oneigenlijke, ondemocratische en onwettige middelen geprobeerd politieke of maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen. Daarnaast zijn beide gericht op het veroorzaken van psychologische effecten die veel verder reiken dan de directe slachtoffers. Gericht op of ten dienste van het politieke doel zaaien zij welbewust in brede kring onrust (gewelddadige politieke activisten) of zelfs doodsangst (terroristen). Op deze gebieden onderscheiden zij zich daarmee weer nadrukkelijk van criminele geweldsplegers, die het niet te doen is om het teweegbrengen van psychologische effecten ter ondersteuning van een politiek doel, maar om eigen gewin op de korte termijn.

Soms lopen terroristische en criminele activiteiten wel in elkaar over. Diverse terroristische organisaties verrichten criminele activiteiten om ten behoeve van hun strijd financiële middelen te verwerven. In een aantal gevallen hanteren organisaties criminaliteit ook direct of indirect als een wapen of middel om de politieke en maatschappelijke orde die zij bestrijden te destabiliseren of te verzwakken. Zo wordt door organisaties in de sfeer van de radicale islam de grootscheepse smokkel van heroïne naar het Westen soms gepresenteerd en 'gelegitimeerd' als een middel om de vijand (het Westen, de heidenen) in het hart te raken. Ook komt het voor dat terroristische organisaties in de loop der jaren verworden tot criminele organisaties, in de zin dat criminele activiteiten het hoofddoel zijn gaan vormen en deze nog slechts met een dun ideologisch sausje overgoten worden. Met name in Zuid-Amerika, maar bijvoorbeeld ook in Noord-Ierland, doet dit verschijnsel zich soms voor.

Terrorisme in de definitie van de BVD moet ook onderscheiden worden van het begrip terreur. Wanneer een staat een schrikbewind voert tegenover haar eigen onderdanen, veelal met als doel de macht van de heersende politieke, religieuze of etnische elite te handhaven, is sprake van terreur. Bij terrorisme gaat het om non-statelijke of sub-statelijke organisaties, die min of meer systematisch gewelddadige activiteiten uitvoeren teneinde ingrijpende (revolutionaire) politieke veranderingen te bewerkstelligen. In het meest zwarte scenario kan terreur dus het antwoord zijn op terrorisme of omgekeerd.

Op grond van bovenstaande overwegingen komt de BVD tot de volgende definitie: **terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.** Het vanuit politieke motieven veroorzaken van zaakschade, ook al is deze omvangrijk, of het ontregelen van het maatschappelijk leven kan weliswaar worden beschouwd als een ernstige aantasting van de democratische rechtsorde, maar wordt op grond van de gehanteerde definitie niet aangeduid als terrorisme. Dergelijke activiteiten zijn wel degelijk bedreigend voor de democratische rechtsorde, maar worden door de BVD onderzocht onder de noemer politiek gewelddadig activisme. Het hanteren van dit onderscheid heeft intern een belangrijke functie bij het bepalen van de proportionaliteit van de in te zetten bijzondere inlichtingenmiddelen en van het niveau van informatieverstrekking aan binnen- en buitenlandse relaties. Naar buiten toe dient een zuivere begripshantering overreacties van politiek en samenleving te voorkomen.

2 Rechtsgronden

Terrorisme als zodanig wordt niet gedefinieerd in de Nederlandse wetgeving. Anders dan in veel andere landen kan hier dan ook niemand veroordeeld worden voor lidmaatschap van een terroristische organisatie of het plegen van terroristische aanslagen. Verdachten in deze sfeer worden vervolgd voor criminele handelingen die gebruikelijk zijn bij terroristen, zoals het in gijzeling nemen van personen, huisvredebreuk, doodslag of moord. Ook biedt artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid een groep te bestempelen als een criminele organisatie, waarvan het lidmaatschap strafbaar is. Toch wordt terrorisme ook in Nederland allerminst beschouwd als een eenvoudig geweldsdelict. De politieke motivatie van de daders en de evidente dreiging die ervan uitgaat voor het functioneren van de democratische rechtsorde, maken dat op basis van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) bij de BVD een zware verantwoordelijkheid en dito middelen zijn neergelegd om terroristische activiteiten te helpen voorkomen.

Hoewel deze contra-terrorismetaak via de WIV primair gekoppeld is aan de verdediging van de Nederlandse rechtsorde en staatsveiligheid, is er inmiddels voldoende aanleiding om ook de bescherming van de internationale rechtsorde te rekenen tot de door de BVD te dienen andere gewichtige belangen van de staat. In artikel 90 van de Grondwet - een belangrijke pijler onder onze democratische rechtsorde - heeft Nederland zichzelf immers bij wet de verplichting opgelegd bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van die internationale rechtsorde.

Terrorisme wordt al sedert de jaren zeventig wereldwijd gezien als een van de belangrijkste bedreigingen voor die internationale rechtsorde. De bestrijding ervan heeft dan ook een hoge prioriteit binnen diverse internationale overleggrema's. Nederland heeft zich daarbij via de ondertekening en ratificatie van VN-verdragen, uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en door afspraken in EU- en NAVO-verband op uiteenlopende niveaus gecommitteerd aan het leveren van een bijdrage aan het tegengaan van terrorisme. Bij het ontbreken van internationale consensus over de definitie van terrorisme, neemt de BVD hierbij de eigen definitie als uitgangspunt voor zijn inspanningen op dit terrein. Het ligt voor de hand dat deze bijdrage zich niet kan beperken tot het voorkomen van aanslagen op Nederlands grondgebied, maar zich ook uitstrekt tot het onderkennen en tegengaan van activiteiten op of via ons grondgebied, die leiden tot terroristische daden in andere landen.

Zo heeft het Internationaal Gerechtshof in Den Haag in een tweetal zaken bepaald dat niet alleen actieve staatsondersteuning van terroristen in strijd is met de internationale rechtsorde. Als staten buitenlandse terroristen op hun grondgebied toelaten of verzuimen op te treden tegen personen die vanaf hun grondgebied ondersteuning bieden aan terroristische groepen elders in de wereld, staat hun handelen evenzeer op gespannen voet met het internationale recht. Een dergelijke passieve houding (aangeduid als *to tolerate and acquiesce terrorist activities*) maakt staten medeverantwoordelijk.³

In 1997 heeft Nederland zich als EU-voorzitter bijzonder ingezet voor het totstandkomen van het VN-‘terrorist-bombings’-verdrag, in feite een uitleveringsverdrag op het terrein van terrorismebestrijding. Dit verdrag werd - mede door Amerikaanse druk en door pressie vanuit de G8 - in een recordtempo gerealiseerd en is bedoeld als een eerste VN-overeenkomst op het terrein van contra-terrorisme in een nieuwe reeks van verdragen. Deze nieuwste ontwikkelingen zijn des te opmerkelijker, aangezien het onderwerp binnen de VN vele jaren is blijven liggen. Met deze verdragen wordt beoogd de internationale samenwerking bij terrorismebestrijding te ondersteunen en te stimuleren. Ook hebben zij tot doel zogeheten ‘rogue states’ - landen die zich op dit terrein niet aan de internationale spelregels houden (terrorisme-sponsors) - in het gareel te krijgen.

Nederland heeft vorig jaar ook als een van de eerste landen het VN-verdrag tot bestrijding van de financiering van terrorisme ondertekend. Een dergelijke stap verplicht tot onderzoek in hoeverre instellingen in ons land of hier verblijvende personen een rol spelen bij de fondswerving ten behoeve van organisaties die verdacht worden betrokken te zijn bij het plegen van terroristische aanslagen elders. Het is niet meer dan vanzelfsprekend, dat voor de informatie-aanlevering over dit onderwerp ook naar de BVD gekeken wordt, gelet op de aard van het onderwerp en het feit dat internationale gegevensuitwisseling erover hoofdzakelijk geschiedt binnen de wereld van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een algemeen verdrag over terrorisme, waaraan op voorstel van India door de VN wordt gewerkt, zit thans in de pijplijn, doch wordt nog opgehouden door discussies over de definitie van het begrip terrorisme.

Binnen de Europese Unie staat terrorismebestrijding ook hoog op de agenda. Het onderwerp komt onder meer aan bod in afzonderlijke werkgroepen voor terrorisme

³ Bedoeld zijn het zogeheten Corfu channel-arrest (1949) en het Nicaragua-arrest (1986).

in de tweede en derde pijler. Ook in dit kader vervult de BVD sedert jaar en dag nadrukkelijk een rol bij de ontwikkeling van het internationale en Nederlandse beleid. Twee keer per jaar wordt in dit verband medewerking verleend aan de samenstelling van een EU-terrorisme dreigingsdocument. Tal van andere onderwerpen passeren daarnaast de revue, van de rol van Europol bij terrorismebestrijding tot het gebruik van internet door terroristen, hulpprogramma's aan de geassocieerde landen en de Palestijnse Autoriteit op contra-terroriseterrein en nieuwe vormen van terrorisme. Ook het NATO Special Committee buigt zich regelmatig over het onderwerp terrorisme, waarbij de BVD een belangrijke bijdrage levert aan de Nederlandse inbreng.

3 Ontwikkelingen

In de kwart eeuw die lag tussen de treinkapingen van Molukkers in de tweede helft van de jaren zeventig en de verwoestende bomaanslagen op Amerikaanse ambassades in Afrika tegen het einde van het vorige millennium, hebben zich ten aanzien van het verschijnsel terrorisme ingrijpende veranderingen voorgedaan. Deze veranderingen betreffen niet alleen de motivatie en modus operandi van de daders, maar ook de internationale politieke context, de technische ontwikkelingen en de mogelijkheden tot preventie.

Een belangrijke motivatie voor het plegen van terroristische activiteiten was en is nog altijd gelegen in onderdrukt nationalisme, separatisme, etnische frustratie of irredentisme.⁴ Het Molukse of Baskische onafhankelijkheidsstreven, het Koerdische vraagstuk, de Palestijnse aanspraken, de Ierse kwestie, de Tamil Tigers, het Sikh-extremisme: stuk voor stuk betreft het hier slepende kwesties die in het verleden ten grondslag hebben gelegen aan terroristische activiteiten en die ook in de toekomst tot geweld kunnen leiden. Dat het daarbij niet alleen gaat om geografische aanspraken, maar evenzeer om een reactie op sociaal-economische malaise en achterstelling, is van niet te negeren betekenis. Bij gebrek aan militaire of maatschappelijke middelen om politieke ambities waar te maken, heeft terrorisme in deze context blijkbaar tot op de dag van vandaag nog steeds grote aantrekkingskracht als een ‘poor mans air force’. Anders dan in het verleden is het dergelijke terroristen daarbij vaak niet meer primair te doen om het trekken van publieke aandacht voor hun strijd, maar om het voeren van een (asymmetrische) oorlog.⁵

Een sterke teruggang in betekenis heeft het terrorisme doorgemaakt, dat wordt geïnspireerd door politieke ideologieën. Het bankroet van het ‘reëel existierend socialisme’, uitlopend op de val van de Berlijnse Muur en het einde van de Sovjet-Unie, was tevens de nekslag voor veel extreem-linkse terreurbewegingen in verschillende delen van de wereld. Pas naderhand is onomstotelijk vast komen te staan, dat tal van terroristische organisaties die in de voorafgaande decennia met name de westerse wereld teisterden, lange tijd ondersteuning genoten van geheime diensten uit het Oostblok. Het wegvallen van deze steun, in combinatie met ideologische

⁴ Irredentisme is het streven naar aansluiting bij een land dat als moederland wordt beschouwd.

⁵ M. van Leeuwen, *Terrorisme na 2000: trends en dwaalsporen*, in *Internationale Spectator 2000*, p. 16-19.

ontgoocheling en grote tegenslagen die werden toegebracht door verscherping van het contra-terrorismebeleid, deed de slagkracht van groepen als de RAF, de Rode Brigades en Action Directe teloorgaan of sterk verzwakken. Vanaf 1999 lijkt er overigens sprake van een lichte herleving van enkele van dergelijke groepen, die blijkbaar nog gedreven worden door oude sentimenten als het anti-Amerikanisme, zoals onder meer bleek uit aanslagen van de Griekse 17 November-beweging ten tijde van de Kosovo-crisis en daarna.

Terwijl het communisme in snel tempo aantrekkingskracht verloor als ideologische drijfveer voor het terrorisme in de wereld, ontwaakte in Iran de politieke islam als belangrijkste nieuwe inspiratiebron voor gewelddadige veranderingsbewegingen. De Iraanse revolutie van 1979, waarbij een woedende moslimbevolking zich niet alleen onttrok van een gehate monarch - de sjah van Perzië -, maar ook de wereldmacht Amerika in zijn hemd zette, gaf een belangrijke impuls aan het ontstaan van islamitisch terrorisme in de wereld. Organisaties als Hezbollah, de Palestijnse Islamitische Jihad en Hamas wisten zich bij het plegen van aanslagen tegen Israëliëse en Amerikaanse doelen actief gesteund door Iran en andere politieke actoren in de regio. Het beïnvloeden van de politieke situatie in het Midden-Oosten, vooral ten gunste van de bevrijding van Palestina, vormde daarbij aanvankelijk het voornaamste doel.

De Iraanse revolutie vormde echter ook in andere delen van de islamitische wereld een inspiratiebron voor moslimbewegingen om in verzet te komen tegen eigen heersers en vreemde invloeden. In veel landen ontstonden organisaties die zich ten doel stelden het eigen land om te vormen tot een islamitische staat met bijbehorende sharia-wetgeving. Om dit hogere, goddelijk gesanctioneerde, doel te bereiken werd het gebruik van geweld niet geschuwd. De Egyptische president Anwar Sadat ondervond in 1981 als een van de eerste leiders in de islamitische wereld aan den lijve de gevolgen van deze 'heilige oorlog' (Jihad). Vooralsnog bleven deze islamitische bewegingen echter hoofdzakelijk actief binnen de eigen nationale kaders.

De kracht en invloed van deze nationaal georiënteerde politiek-islamitische groeperingen zijn mede afhankelijk van de sociaal-economische omstandigheden waarin de bevolking van deze landen zich bevindt en de mate waarin politieke grondrechten worden beperkt. Hoewel de maatschappelijke omstandigheden de laatste jaren niet sterk zijn verbeterd, is in een aantal landen de steun vanuit de bevolking voor deze groeperingen gedaald. Met name in Noord-Afrika is dit het geval.

Daar kunnen twee redenen voor worden aangegeven. Ten eerste is de terroristische geweldgolf die deze groeperingen begin jaren negentig in met name Algerije en Egypte ontketenden weinig succesvol gebleken; de machthebbers zitten er nog stevig in het zadel. Ten tweede is het imago van politiek-islamitische groeperingen als redelijk alternatief voor de machthebbers in het algemeen verslechterd als gevolg van de niets ontziende gewelddadigheid die sommige van de groepen hebben tentoongespreid.

Van Iraanse zijde is lange tijd actief gepoogd het gedachtegoed van de revolutie te exporteren, ook naar moslimbewegingen in het westen. Ten tijde van de fatwa van Khomeiny met het doodvonnis tegen de Britse schrijver Salman Rushdie, bleek ook in West-Europa een zekere ontvankelijkheid te bestaan voor de radicale denkbeelden van de ayatollah's. Al spoedig werd echter duidelijk dat de Iraanse shi'ieten slechts konden rekenen op een kleine aanhang onder de grotendeels soennitische gemeenschappen in Europa en dat weinigen bereid waren de daad bij het radicale woord te voegen. Het Iraans geïnspireerde terrorisme bleef dan ook beperkt tot gerichte aanslagen op opposanten die werden gezien als een gevaar voor het regime in Teheran en enkele gewelddaden in de kring van degenen die bemoeienis hadden met het omstreden boek van Rushdie. De auteur zelf ontkwam, waarschijnlijk mede dankzij een streng beveiligingsregime, aan een wraakactie.

Onder invloed van demonstraties van moslims in diverse Europese steden, waarbij geroepen werd om de dood van Rushdie, nam in het westen de ongerustheid toe over mogelijke radicalisering van de eigen moslimgemeenschappen. De vraag drong zich steeds meer op of op termijn sprake zou kunnen zijn van een vorm van *home grown* islamitisch terrorisme, dat zijn oorsprong zou vinden in slechte integratie, afkeer van de westerse samenlevingen en beïnvloeding door extremistische buitenlandse krachten. Hoewel deze ingrediënten stuk voor stuk aanwezig lijken te zijn in moslimkringen, hebben zij tot op heden echter zelden tot terroristisch geweld geleid, ook niet ten tijde van de Golfoorlog toen Saddam Hoessein ertoe opriep en de angst ervoor in het westen disproportionele vormen aannam. Slechts de aanslagengolf in het midden van de jaren negentig in Frankrijk is tot op heden te beschouwen als terrorisme dat gedeeltelijk een voedingsbodemp vond in de slechte positie van de moslims in dat land.

Een van de laatste politiek-militaire stuip trekkingen van de Sovjet-Unie, de inval in Afghanistan, luidde een nieuwe fase in van het islamitisch terrorisme. Het door Moskou geïnstalleerde pro-communistische regime in Kaboel werd verdreven door een alliantie van islamitische *warlords*, die vanuit de gehele wereld steun ontving van

moslimstrijders. Saillant detail daarbij is dat de Verenigde Staten een belangrijk aandeel had in hun bewapening, hetgeen gezien moet worden tegen de achtergrond van de toen nog bestaande Koude Oorlog.

Nadat de islamitische groepen de strijd in hun voordeel hadden beslecht en de macht in Afghanistan hadden overgenomen, streek een groot deel van de buitenlandse huurlingen neer in en rond de Pakistaanse stad Peshawar. In deze periode werd de basis gelegd voor intensieve contacten tussen radicale geestverwanten van uiteenlopende nationaliteit, die ook nadat deze Afghanistan-veteranen onder Amerikaanse druk door Pakistan waren uitgewezen, bleven bestaan. De groep waaierde uit over de wereld en velen doken op als mudjahedeon rond diverse brandhaarden in de wereld. Zo speelden zij een rol bij het islamitische geweld in Algerije, Egypte, Bosnië en Tsjetsjenië. Anderen zochten als asielzoeker of illegale migrant hun toevlucht in westerse landen en trachtten, geholpen door de sterk verbeterde communicatiemogelijkheden, van daaruit de strijd voort te zetten of te ondersteunen.⁶

De strijd voor de islamitische zaak werd in toenemende mate ook een strijd tegen het westen in het algemeen en tegen de Verenigde Staten in het bijzonder.

De bestaande anti-Amerikaanse sentimenten, die aanvankelijk vooral te maken hadden met de steun van de VS aan de staat Israël, verdiepten zich nadat Washington zich als gevolg van het wegvallen van de Sovjet-Unie steeds meer ging opwerpen als de belangrijkste militaire conflictbeslechter in de wereld. De inval van Irak in Koeweit en de daaropvolgende, door Amerikanen geleide, Golfoorlog in 1991 leidde tot verscherping van het anti-Amerikanisme onder radicale moslims.

De terroristische weerslag hiervan was onder meer terug te vinden in de bomaanslag op het World Trade Centre in New York (1993) en de autobom bij het militaire hoofdkwartier van de VS in het Saoedische Dahran (1996).

De plegers van de aanslag in Dahran richtten zich tegen de Amerikaanse militaire presentie in de nabijheid van de islamitische heilige plaatsen. Vermoed wordt dat deze bloedige actie, die aan negentien mensen het leven kostte, uitgevoerd werd op instigatie van Usama Ben Laden en zijn Al Qaeda-organisatie. Tegen het einde van de jaren negentig heeft deze steenrijke Saoedi, die aanvankelijk domicilie had in Soedan en sinds 1997 in Afghanistan verblijft onder de protectie van het Taliban-regime, zich meer en meer ontpopt als een inspirator voor een internationaal terroristisch netwerk.

⁶ *De politieke Islam in Nederland*. Binnenlandse Veiligheidsdienst 1998.

Dit zogeheten UBL-netwerk - dat in 1998 onder meer aan de wieg heeft gestaan van een 'vloekverbond' van geestverwante radicale moslimorganisaties onder de naam International Islamic Front (IIF) - bestaat uit verschillende transnationale verbanden van radicale geestverwanten, die kunnen beschikken over grote sommen geld. Zij streven, zonder duidelijke centrale sturing, naar internationalisering van de islamitische strijd.

Bij deze strijd leggen de mujahedeen zich onder meer toe op het beschadigen van Amerikaanse belangen. Met name de twee aanslagen op ambassades in Kenia en Tanzania, waarbij in totaal ruim zevenhonderd doden vielen en bijna zesduizend gewonden, worden toegeschreven aan krachten binnen het UBL-netwerk. Soms leidt hun deelname aan gewapende conflicten ertoe dat een niet (primair) religieuze strijd gaandeweg door partijen wordt 'geherdefinieerd' in politiek-islamitische termen. Een voorbeeld daarvan is Tsjetsjenië. In andere gevallen is sprake van het creëren van nieuwe politiek-islamitische strijdtoneelen, zoals in Centraal-Azië. De mate waarin mujahedeen participeren in of ondersteuning verlenen aan gewapende conflicten is door dit alles de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Belangrijk neveneffect hiervan is het ontstaan van steeds nieuwe groepen 'islamitische oorlogsveteranen', die na verloop van tijd weer kunnen versmelten met bestaande veteranennetwerken.⁷

Met het ontstaan van het UBL-netwerk en andere terroristische organisaties van islamitische signatuur heeft het terrorisme in het laatste decennium van de twintigste eeuw een duidelijk andere dimensie gekregen. Was er in het verleden meestal sprake van een min of meer directe relatie tussen slachtoffers en het politieke doel van de terroristen, deze relatie lijkt steeds meer van ondergeschikt belang te worden. Hoewel de Amerikaanse ambassades doelwit waren van de bommenleggers in Afrika, vielen veruit de meeste doden onder de lokale bevolking. Als religieuze fanatici deerde het de daders van de aanslag blijkbaar weinig dat nota bene vooral (moslim) geloofsgenoten het slachtoffer werden, omdat in hun ogen het hogere (goddelijke) doel deze zware middelen heiligt. Eenzelfde legitimatie voor ongebreideld geweld valt waar te nemen bij de Algerijnse GIA en een afsplitsing daarvan, de GSPC, die nu al ruim acht jaar dood en verderf zaait onder de eigen bevolking.

⁷ Zie voor deze aspecten van het terrorisme de notitie *Islamitisch radicalisme in het Midden-Oosten en Centraal-Azië en de mogelijke gevolgen voor Europa en Nederland*, een coproductie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de BVD, die in het voorjaar van 2001 naar de Tweede Kamer werd gestuurd.

Een dergelijke vorm van niets of niemand ontziend terrorisme is tot op heden hoofdzakelijk toe te schrijven aan religieus geïnspireerde groeperingen. Het zijn vooral organisaties van islamitische signatuur die blijk hebben gegeven van de bereidheid hiertoe. Van tijd tot tijd zijn er echter aanwijzingen dat ook bij sommige 'fundamentalistische' en 'sektarische' bewegingen binnen andere religies het opofferen van mensenlevens voor een hoger goddelijk doel gesanctioneerd wordt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de aanslag met het gifgas sarin op de metro van Tokio, die in 1995 gepleegd werd door de Japanse Aum Shinri Kyo-sekte. Acties als deze lijken de veel geciteerde stelling van de Amerikaanse terrorisme-expert Brian Jenkins te logenstraffen, die van mening is dat terroristen er vooral op uit zijn om veel mensen toe te laten kijken en laten luisteren en niet om veel mensen te doden. Volgens hem willen terroristen slechts zoveel mensen doden als noodzakelijk voor het bereiken van hun politieke doeleinden.⁸

De vraag dringt zich dan ook op of de wereld thans moet vrezen voor een toename van buitenzinnig of redeloos geweld door religieuze extremisten. Bij alle gruwelijke details moet vastgesteld worden dat, afgezien van de gifgasaanval in Tokio en de massale slachtingen in Algerije, er nog immer een zekere correlatie bestaat tussen de 'uitgekozen' slachtoffers en het beoogde politieke doel.⁹ De genoemde uitzonderingen tonen echter aan dat met name bij religieuze fanatici in potentie een risico bestaat dat op dit vlak een vervaging zal optreden of dat vanuit een jihad-gedachte of een vorm van eindtijddenken ('Armageddon') een bereidheid kan ontstaan om met een grote mate van willekeur zoveel mogelijk slachtoffers te maken. Zorgwekkend in dit verband is de aanhouding in december 2000 door de Duitse politie van een groep Noord-Afrikanen met een Afghanistan-connectie, die een gedetailleerd plan hadden opgesteld om een fragmentatiebom tot ontploffing te brengen op een massaal bezochte kerstmarkt in het Franse Straatsburg. Deze zaak maakt duidelijk dat ook Europa zich niet gevrijwaard mag weten van dergelijke vormen van terrorisme.

Wat betreft de mogelijkheden voor terroristen om een groter aantal slachtoffers te maken zal overigens veel afhangen van de technologische ontwikkelingen. Met de huidige 'conventionele' middelen kan de terrorist weliswaar groot leed veroorzaken, doch zijn slachtofferpotentieel blijft relatief beperkt. Nieuwe wapens in de sfeer van de nucleaire, biologische en chemische (NBC) technologie zouden een aanmerkelijk

⁸ B.J. Jenkins, *The likelihood of nuclear terrorism*, Santa Monica 1985, p. 6.

⁹ M. van Leeuwen, 'Religieus terrorisme als 'nieuwe dreiging'', in: *Internationale Spectator 1999*, p. 601.

groter 'bereik' kunnen hebben. De vraag is echter hoe groot het risico is dat dergelijke wapens gaan behoren tot het arsenaal van de terrorist van de toekomst.

4 Nieuwe wapens voor terroristen

Veel stukken die de laatste jaren geschreven zijn over het (potentieel) gebruik van chemische, biologische, nucleaire of radiologische (CNBR) wapens¹⁰ bij terroristische aanslagen openen met een referentie naar de eerdergenoemde aanslag met het zenuwgas sarin door de Aum Sekte. En met recht. Want hoewel al sinds de opkomst van en publieke discussie over non-conventionele c.q. massavernietigingswapens in de jaren zestig de vrees bestaat dat dergelijke wapens door terroristen zouden kunnen worden ingezet, was de aanslag in Tokio de eerste waarbij dat ook daadwerkelijk gebeurde en die onmiddellijk als zodanig werd geïdentificeerd.¹¹ Bij deze aanslag vielen twaalf doden. Vijfduizend reizigers, van wie diverse voor behandeling in het ziekenhuis moesten worden opgenomen, ondervonden de schadelijke effecten van het zenuwgas.

Er zijn drie belangrijke redenen die terroristen van het gebruik van non-conventionele wapens hebben weerhouden. Er is een psychologische barrière om dergelijke wapens (letterlijk) aan te vatten. Zenuwgassen, bacteriën, radio-activiteit worden door hun extreme letaliteit gepaard aan hun onzichtbaarheid ook door terroristen ervaren als ‘eng’.

Een tweede sta in de weg wordt gevormd door de grote technische kennis die nodig is om deze wapens te verkrijgen en effectief in te zetten. De productie van agentia is al een hele klus, die om de nodige *know-how* en apparatuur vraagt. Maar effectieve verspreiding door middel van geschikte wapens is een welhaast onmogelijke opgave. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de activiteiten van de Aum Sekte op dit gebied. De sekte wist, ondanks een goed ontwikkelde infrastructuur, vanuit de terroristen gezien slechts een ‘bescheiden’ resultaat te boeken.¹²

¹⁰ In het algemeen wordt het woord ‘wapen’ in dit verband los gebruikt. In feite moet onderscheid gemaakt worden tussen ‘agens’, het gifgas of de bacteriën die worden gebruikt en het daadwerkelijke wapen, waarmee het gifgas of de bacteriën verspreid worden.

¹¹ Een eerdere aanslag van de Aum op het gerechtshuis in Matsumoto in juni 1994, waarbij 7 mensen om het leven kwamen en 600 ziekteverschijnselen vertoonden, werd niet als een terroristische aanslag herkend. Andere aanslagen in deze tijd van dezelfde sekte met biologische agentia (botuline en miltvuur bacteriën) leidden niet tot slachtoffers door de gebrekkige technische uitvoering. Overigens worden zaken als vergiftigingen van waterbronnen bij gewapende conflicten, lokale vergiftigingen van voedsel om politieke doelen te bereiken en acties tegen een enkel individu buiten beschouwing gelaten.

¹² Zie onder meer Stern, *The ultimate terrorist*, p. 60 e.v. en Watanabe, Religion and Violence in Japan Today: A Chronological and Doctrinal Analysis of Aum Shinrikyo, in: *Terrorism and Political Violence*, 10 (1998), nr. 4, p. 80-100.

De derde reden die terroristen tot op heden heeft weerhouden van het gebruik van non-conventionele wapens is pragmatisch van aard. De politiek-ideologisch gemotiveerde alsook de separatistische terroristische groeperingen ontleen hun succes mede aan de sympathie en steun van derden, die niet rechtstreeks bij het (gepercipieerde) conflict zijn betrokken. De internationale afwijzing die een gegarandeerd gevolg zal zijn van het gebruik van massavernietigingswapens wordt liever vermeden. De houdbaarheid van deze derde premisse lijkt echter beperkt, gelet op de geringe scrupules die de plegers van de bomaanslagen in Afrika en de moordenaars in Algerije aan de dag legden tegenover zelfs de eigen geloofsbroeders.

Maar al deze hindernissen zijn aan erosie onderhevig. Nu eenmaal dit wapen met zoveel publiciteit is ingezet, is de angstdrempel ermee om te gaan verlaagd. De kennis over verwerving, aanmaak en verspreiding van met name chemische en biologische wapens is steeds breder bekend en onder meer op te doen door raadplegen van via het Internet toegankelijke publicaties. Ook veel van de benodigde materialen zijn verkrijgbaar, zij het dat de controle op de handel en wandel daarvan in de meeste geïndustrialiseerde landen de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Wel blijft het moeilijk de hand te leggen op kennis en materiaal om de agentia effectief te verspreiden. Volgens veel goed ingevoerde experts is dat op biologisch terrein onmogelijk, in ieder geval zonder de assistentie van staten die reeds over een biologisch wapenprogramma beschikken.¹³ Het is op dit moment heel onwaarschijnlijk dat die hulp zal worden geboden. Tot slot blijken, zoals reeds werd besproken, belangrijke terroristische groeperingen hun handelen te baseren op religieus fanatisme. Schade toebrengen aan de 'duivelse' vijand is dan nog de enige overweging en men weet zich gelegitimeerd door zijn religieus leiderschap of lichtend voorbeeld.

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de kans op terroristische aanslagen met non-conventionele wapens zeer klein is, maar de mogelijkheid kan niet geheel uitgesloten worden. De effecten van een dergelijke aanslag zullen voorlopig waarschijnlijk, net als in Tokio, waarschijnlijk beperkt blijven door de gebrekkige kennis over verspreidingstechnieken. Met conventionele middelen lijkt nog steeds makkelijker en meer effect te bereiken te zijn. Het is ook niet waarschijnlijk dat terroristische groeperingen nu al daadwerkelijk over non-conventionele wapens beschikken. De netwerken die zich met Usama Ben Laden identificeren hebben

¹³ Zulks werd ook besproken tijdens de Wilton Park Conference WP576: CBW terrorism - risks, implications and government responses, 1-3 oktober 1999.

echter wel tot gebruik van dergelijke wapens tegen met name Amerikaanse en Israëliëse doelen oproepen; een oproep die gelet op de middelen en het potentieel van deze terroristische netwerken niet op voorhand als een loos dreigement kan worden afgedaan.

Alleen al het op deze manier dreigen met het gebruik van non-conventionele wapens blijkt in de praktijk ingrijpende gevolgen te hebben. Zo'n bedreiging heeft namelijk al snel een aanzienlijk disruptief effect wegens het haast onvoorstelbare potentieel rampzalige effect dat deze wapens kunnen hebben, met name in dichtbevolkte stedelijke gebieden. Dergelijke bedreigingen hebben zich de afgelopen jaren, met name in de Verenigde Staten, veelvuldig voorgedaan, zij het niet zozeer uit terroristische maar veeleer uit criminele hoek. Uiteindelijk bleek dat het grootste deel daarvan zich onmiddellijk op grond van technische kennis liet ontkrachten. De overgebleven gevallen, waarvan de ernst niet onmiddellijk kon worden gerelativeerd, toonden aan dat het voor de overheid noodzakelijk is een adequate (bestuurlijke) respons te ontwikkelen om de disruptieve effecten van zo'n dreiging beheersbaar te maken.

Een andere nieuwe techniek die zich in de toekomst leent voor misbruik door terroristen is de snel voortschrijdende informatietechnologie. De belangstelling voor terroristische aanslagen via de computer (*cyberterrorism*) is de laatste jaren sterk toegenomen. De vele incidenten die de media meldden waarbij 'crackers' (hackers met een criminele intentie) computer-systemen saboteren zijn hier debet aan. Ook criminelen weten zich, zo lijkt het, met regelmaat via de computer te verrijken. De VS zouden in de oorlog tegen de Serven in Bosnië successen bereikt hebben door de toepassing van *information warfare* (*cyberwar*). Terroristische aanslagen in deze sfeer zijn echter tot op heden niet voorgekomen.

Het is ook de vraag wat een terroristische aanslag met gebruik van informatietechnologie als wapen zou inhouden. Natuurlijk gebruiken terroristische groeperingen informatietechnologie om hun onderlinge communicatie en organisatie beter en veiliger vorm te geven, daarbij een nieuwe uitdaging vormend voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁴ Er zijn echter tot op heden geen slachtoffers gevallen als direct gevolg van het gebruik van informatietechnologie. Een grootschalige versterking van de (inter)nationale infrastructuur, zoals distributie van gas of elektriciteit

¹⁴ Zie onder meer John Arquilla, David Ronfeldt, Michele Zanini, *Networks, netwar and information-age terrorism*, in: Zalmay M. Khalilzad, John P. White, *The Changing Role of Information in Warfare*, Santa Monica 1999, p. 75-111.

zou - wanneer hij lang aanhoudt - bijzonder disruptief kunnen zijn en potentieel slachtoffers kunnen veroorzaken. Tot nog toe blijft dat alles echter theorie. Bij dergelijke incidenten blijkt de menselijke factor in de praktijk nu eens niet de zwakste schakel te vormen, maar de corrigerende hand.

Het risico van effectieve terroristische acties met gebruik van de steeds verder verknoopte informatie-infrastructuur is momenteel niet te bepalen. In ieder geval is voor zover bekend ook nog geen terrorist¹⁵ opgestaan die plannen in die richting heeft. Ook op dit gebied kan echter 'het dreigen met' een aanzienlijk disruptief effect hebben. Een gedegen analyse van de kwetsbaarheden van de in toenemende mate van computersturing afhankelijke infrastructuur is daarom noodzakelijk.

¹⁵ Activisten hebben overigens wel druk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van onder meer Internet om hun boodschap te verspreiden of om tegenstanders door sabotage de voet dwars te zetten.

5 De actuele dreiging internationaal

Separatisme en islamisme kleuren aan het begin van de een-en-twintigste eeuw nog steeds het internationale dreigingsplaatje van de terrorismebestrijders. Hoopvolle ontwikkelingen aan het diplomatiek front, die duiden in de richting van vreedzame oplossingen voor aloude terroristische broedplaatsen in het Midden-Oosten, Noord-Ierland, Baskenland en Turkije, zijn voor een deel weer afgebroken of in een gevaarlijke impasse geraakt. Het vredesproces in het Midden-Oosten lijkt alleen in naam nog te bestaan, waardoor de frustraties aan beide zijden zich opstapelen. In Noord-Ierland is het een reëel gevaar gebleken dat radicale splinters het broze bestand met geweld zullen breken. In Spanje heeft de ETA na het stopzetten van besprekingen over een politieke oplossing van de Baskische kwestie de strijd in alle hevigheid hervat met moordaanslagen op politici en militairen. De Turkse overheid hecht geen enkel geloof aan de bereidheid van de PKK om een vreedzame oplossing te zoeken voor Koerdistan en zet de jacht op leden van de organisatie onverdroten voort. De wereld zal daarom ook in de nabije toekomst nog herhaaldelijk opgeschrikt worden door terroristische aanslagen in deze sferen, waarbij de doelwitten als voorheen hoofdzakelijk gezocht zullen worden in de conflict-gebieden zelf en te relateren zullen zijn aan de elkaar bestrijdende partijen.

Wereldwijd is de dreiging die uitgaat van het religieus geïnspireerd terrorisme, met name gepleegd door radicale moslims, eveneens ernstig te nemen. De voorspelbaarheid van plaats en doelwit van deze terroristen is minder groot. De bestaande grensoverschrijdende contacten binnen transnationale netwerken van geestverwanten stelt hen in staat op de meest onverwachte plaatsen toe te slaan, zoals ook de inwoners van Nairobi en Dar es Salaam nog in 1998 tot hun schade hebben ondervonden. Met name de Verenigde Staten en Israël, maar recentelijk ook Rusland worden verantwoordelijk gehouden voor het lijden van de moslimbevolking en weten zich doelwit van islamitische extremisten. In zijn algemeenheid heeft het 'jihaddisme', dat wil zeggen het voeren van een heilige oorlog tegen alle heidense machten en het streven naar een islamitisch wereldkalifaat een belangrijke plaats in het denken van dergelijke fanatici, hetgeen in uiteenlopende kringen de drijfveer kan vormen voor gewelddadige acties tegen westerse doelen.

Het risico dat bepaalde staten steun of sturing geven aan terroristische organisaties is de afgelopen jaren daarentegen afgenomen. Landen als Syrië, Libië, Iran, Soedan en

Afghanistan zijn door de Verenigde Staten - en in navolging daarvan door een groot deel van de internationale gemeenschap - regelmatig beschuldigd vanwege hun steun aan het terrorisme. De internationale verontwaardiging over deze staats hulp en de op basis daarvan opgelegde sancties hebben er mede toe bijgedragen dat de regeringen van deze landen zeer voorzichtig en terughoudend zijn geworden bij hun steunverlening. Libië, dat sedert de explosie van het Pan Am vliegtuig boven Lockerbie al in het internationale beklagdenbankje zit, heeft er alles aan gedaan om de internationale gemeenschap te overtuigen van zijn goede bedoelingen. Soedan heeft als gevolg van deze druk menige terrorist het land uitgezet, onder wie de beruchte Carlos en Usama Ben Laden. Syrië weigerde nog langer onderdak te bieden aan PKK-leider Öcalan. De terrorisme-ondersteuning vanuit deze landen heeft door dit alles aanmerkelijk aan belang ingeboet.

Tegenover het afnemende risico van staatsondersteuning aan terrorisme staat het gevaar dat terroristische groepen hun domicilie of uitvalsbasis kiezen in zogeheten failed states. Dit zijn staten waar feitelijk sprake is van anarchie of de afwezigheid van een functionerend overheidsgezag. De overheden in deze landen geven weliswaar geen actieve steun aan dergelijke terroristen, maar zijn evenmin in staat aanwezigheid of activiteiten effectief tegen te gaan. In het verleden was Libanon zo'n broedplaats van internationaal terrorisme. Risicolanden zijn hedentendage onder meer Afghanistan - waar Ben Laden toevlucht heeft gezocht - Somalië en diverse voormalige Sovjet-Statens. Ook sommige staten in zwart Afrika lopen het risico zich in deze richting te ontwikkelen.

Het leggen van 'conventionele' bommen zal ook in de nabije toekomst nog steeds tot het favoriete repertoire van de moderne terrorist behoren. Politieke ontvoeringen, zoals in de tijd van de Rode Brigades (Aldo Moro) en de RAF (Hans-Martin Schleyer), komen in het Westen weinig meer voor, maar vormen elders (Colombia, Filippijnen) nog steeds een lucratieve manier om de 'oorlogskas' te spekken. Ook het oude middel van vliegtuigkapingen heeft in de loop der tijd sterk aan betekenis verloren, mede als gevolg van de verscherpte beveiliging op internationale luchthavens. Het risico dat terroristen binnen afzienbare termijn kunnen beschikken over effectieve ABC-wapens of andersoortige geavanceerde strijdmiddelen moet vooralsnog als gering worden ingeschat, maar wordt internationaal niet genegeerd vanwege de ingrijpende consequenties indien zo'n ontwikkeling zich onverhoopt toch voor zou doen.

Op de middellange termijn zijn er verschillende risico's te duiden die voeding kunnen geven aan terrorisme. Bovenal valt daarbij te denken aan de demografische ontwikkelingen in de Derde Wereldlanden in combinatie met een achterblijvend democratiseringsproces, en te geringe economische groei en toenemende schaarste (water!). Een omvangrijke nieuwe generatie zal worden geblokkeerd in haar toekomstperspectieven en een uitlaatklep zoeken voor haar frustraties.

Deze ontwikkeling kan aanleiding geven tot het ontstaan van gewapend verzet in de betreffende landen, maar evenzeer leiden tot braindrain naar rijke landen. Indien ook daar de perspectieven van de migranten slecht blijken te zijn, kan dat evenzeer voeding geven aan het ontstaan van gewelddadige oppositie. De ontvankelijkheid voor radicale ideologieën met simpele oplossingen voor gecompliceerde problemen - zoals het islamisme, nieuwe religieuze bewegingen (sektes) of het rechts-extremisme - zal in die situatie ongetwijfeld groter worden en daarmee kan een voedingsbodem ontstaan voor nieuwe terroristische erupties.

6 De actuele dreiging voor Nederland

De terroristische dreiging voor Nederland is voor het grootste gedeelte een afgeleide van de internationale dreiging. Indien Amerikaanse of Israëlische belangen zich in het vizier bevinden van terroristen, lopen zij ook in Nederland gevaar. Hetzelfde geldt voor vestigingen en eigendommen die in verband gebracht kunnen worden met landen die te kampen hebben met separatistisch of andersoortig terroristisch geweld, zoals Groot-Brittannië of Turkije. De internationalisering van het terrorisme heeft er immers toe geleid dat politieke geweldsplegers in principe overal ter wereld kunnen toeslaan, ook in Nederland. Bij dit alles mag niet veronachtzaamd worden dat er verschillende omstandigheden zijn die Nederland in potentie aantrekkelijk maken voor terroristen, hetzij om zich er schuil te houden of om de logistiek te regelen.

Allereerst is er de geografische factor. Nederland ligt op een knooppunt van internationale verbindingen, met name voor het verkeer over het water (Rotterdam) en door de lucht (Schiphol). Een dergelijke sleutelpositie in het internationale verkeer genereert niet alleen inkomsten, maar brengt vanzelfsprekend ook kwetsbaarheden en risico's met zich mee. Zelfs strenge beveiliging kan waarschijnlijk niet voorkomen dat internationaal opererende terroristische organisaties gebruik maken van de Nederlandse infrastructuur om bijvoorbeeld wapens te verzenden, geld door te sluisen of personen te smokkelen.

Kwetsbaar is Nederland ook als gevolg van zijn politieke ambities en verplichtingen op het internationale vlak. Opeenvolgende kabinetten hebben ernaar gestreefd Nederland wereldwijd een positie te geven als gastheer van internationale gerechtshoven en toezicht houdende organen. Dit beleid heeft erin geresulteerd dat momenteel onderdak wordt geboden aan onder meer het Internationaal Gerechtshof, het Joegoslavië-tribunaal, de OPCW (een organisatie die toeziet op handhaving van de bepalingen tegen verspreiding van chemische wapens) en het Lockerbie-proces. Daarmee weet Nederland met grote regelmaat de internationale schijnwerpers op zich gericht, waarbij het doorgaans gaat om uiterst delicate politieke kwesties. Dat deze positie tevens een zeker risico van aanslagen met zich meebrengt, zal ook in de toekomst moeten worden ingecalculeerd en stelt hoge eisen aan de beveiliging.

Een derde risicofactor voor Nederland als het gaat om terroristisch geweld vormt de mogelijke import van gewelddadige conflicten. De grootschalige migratiebewegingen

van de afgelopen decennia hebben ertoe geleid dat groepen van verschillende nationaliteit en etnische afkomst hier hun domicilie gezocht hebben. Soms gaat het om groepen die in de landen of regio's van herkomst bloedige conflicten uitvechten, waarbij het middel terrorisme niet geschuwd wordt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de tegenstellingen tussen Koerden en Turken, tussen Pakistaanse shi'ieten en soennieten of tussen Afghaanse communisten en islamisten. De bestaande tegenstellingen worden door migranten als het ware geïmporteerd naar Nederland en er moet rekening mee worden gehouden dat dergelijke conflicten in het slechtste geval ook hier tot geweldsuitbarstingen kunnen leiden.

Een laatste risico voor Nederland vormt het eigen juridische en politiek-maatschappelijke klimaat. Internationaal geniet ons land een zekere faam, dan wel treft het blaam vanwege een milde strafoplegging en een grote mate van tolerantie ten opzichte van politieke of religieuze opvattingen onder de eigen, maar ook onder nieuw ingekomen bevolkingsgroepen. Gebleken is dat dit beeld van Nederland niet alleen van tijd tot tijd leidt tot kritiek van sommige landen over de vrijheid die geboden wordt aan in hun ogen extremistische of zelfs terroristische organisaties, maar dat er ook een zekere aantrekkingskracht van uitgaat op personen met terroristische antecedenten. In sommige gevallen is het aannemelijk dat dergelijke personen bewust ervoor gekozen hebben om - illegaal of via het asielkanaal - naar Nederland te komen, voor een deel om zich hier schuil te houden, voor een ander deel om voortaan vanaf hier steun te verlenen aan de strijd van hun organisaties in het moederland. Op voorhand kan niet geheel uitgesloten worden dat zij zich onder omstandigheden ook zullen richten op doelen in het gastland, in casu Nederland.

Bij al deze factoren gaat het in principe om een terroristische dreiging die van buitenaf op Nederland afkomt. Resteert de vraag of ook binnen de Nederlandse samenleving een voedingsbodem bestaat voor het ontstaan van terrorisme. Anders dan in de meeste omliggende landen hebben vormen van *homegrown* terrorisme geen actuele betekenis. Voor de wat langere termijn mag de mogelijkheid evenwel niet op voorhand uitgesloten worden, dat een onverhoopt tot werkelijkheid wordende maatschappelijke tweedeling langs etnische scheidingslijnen frustraties oplevert, die een voedingsbodem kunnen vormen voor radicalisme en extremisme.

Een zeker continuüm tussen mislukkende integratie, versterkte segregatie, toenemende polarisatie en gewelddadige confrontatie is zeker voorstelbaar, al zijn er absoluut geen indicaties dat een dergelijke ontwikkeling in Nederland uiteindelijk zou kunnen resulteren in het zwartste scenario, dat van het terrorisme.

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat er bij het ingaan van de een-en-twintigste eeuw geen sprake is van een groot risico dat de samenleving binnen afzienbare termijn geconfronteerd zal worden met terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied. Toch zijn er voldoende risicofactoren die waakzaamheid vereisen. Nederland mag zich er dan op verheugen geen belangrijk terroristisch doelwit te zijn, als logistiek knooppunt en als - al dan niet tijdelijke - verblijfplaats van terroristen heeft het onmiskenbaar aantrekkingskracht.

7 Positionering van de BVD

Dat Nederland zich internationaal heeft verplicht tot het leveren van een constructieve bijdrage aan terrorismebestrijding noopt ook in de toekomst tot substantiële BVD-inzet, ook als de directe dreiging van gewelddaden op Nederlands grondgebied minder groot is. Wel moet bij alle toegenomen internationale samenwerking rekening gehouden worden met druk vanuit het buitenland om bepaalde dreigingen 'op te blazen' tot onevenredige proporties. Verschillen in definitie en inschatting van terroristische dreigingen liggen hieraan ten grondslag en nopen tot afgewogen risico-analyses en een dito inzet van middelen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat bij de uitvoering van zijn terrorismebestrijdingstaak de aandacht van de BVD meer en meer verbreed is. Naast directe operationele controle en repressie op eigen grondgebied geldt de inzet thans ook dikwijls preventie internationaal. Deze vaststelling brengt intensivering van de inspanningen binnen de politiek-diplomatieke arena met zich mee, zowel in VN- en NAVO-verband, als binnen de Europese Unie. In aansluiting hierop zal meer aandacht besteed moeten worden aan het in kaart brengen van de logistieke organisatie van terroristische netwerken en hun financiële handel en wandel. Ook zal bestudeerd moeten worden waarom sommige (potentiële) terroristen uitgerekend Nederland als verblijfplaats kiezen, hoe zij hier zijn gekomen en hoe in de toekomst tijdig onderkend kan worden dat dergelijke personen toelating zoeken in Nederland. Dit laatste is nodig om het de bevoegde instanties mogelijk te maken mensen met een terroristisch verleden te weren.

Met het oog op het belang om tijdig zich te krijgen op radicalisering van bepaalde groepen binnen de Nederlandse samenleving, die uiteindelijk zouden kunnen overgaan tot gewelddadige acties, is het ook wenselijk extremistische groepen nauwlettend te volgen in hun ontwikkeling. Daarbij zal onder meer aandacht besteed moeten worden aan hun worteling in de omgeving en aan hun werfkracht. Ook dient gelet te worden op de verbale of daadwerkelijke acceptatie van geweld als middel om politieke doelen te bereiken.

Ten aanzien van het in kaart brengen en helpen beheersen van risico's van verspreiding en gebruik van nieuwe technologie door terroristen, heeft de BVD in de toekomst eveneens een belangrijke taak te vervullen. Zo zal als voorheen bijgedragen

moeten worden aan het tegengaan van het gebruik van kennis en technologie ten behoeve van de aanmaak en verspreiding van massavernietigingswapens. In de (alserterende) contacten met het bedrijfsleven wordt de laatste paar jaar expliciet aandacht gegeven aan het mogelijk gebruik van dergelijke wapens door terroristen. Dat heeft onder meer tot gevolg dat niet alleen internationale transacties scherper op hun merites worden beoordeeld, maar ook die op de binnen-Europese markt.

De activiteiten op non-proliferatiegebied hebben alleen een nuttig effect als zij in internationaal verband vorm krijgen. De benodigde kennis en apparatuur zijn wereldwijd beschikbaar en worden, in ieder geval door staten die in het geheim aan programma's voor massavernietigingswapens werken, dan ook verspreid over vele landen ingekocht, vaak nog met gebruikmaking van technieken die in de wereld van inlichtingen- en veiligheidsdiensten als 'klassiek' kunnen worden bestempeld.

Daarnaast zullen terroristische groeperingen die oproepen tot het gebruik van non-conventionele wapens scherp moeten worden gevolgd. En nieuwe religieus gemotiveerde terroristische groeperingen moeten vroegtijdig worden onderkend. Ook dit is een activiteit die slechts in een context van internationale samenwerking tot succes kan leiden.

Voorts kan de BVD een bijdrage leveren aan de maatschappelijke voorbereiding op de gevolgen van een eventuele aanslag met non-conventionele wapens of het dreigen daarmee, onder meer door te helpen realistische scenario's te ontwikkelen, mede gebaseerd op de modus operandi van gekende terroristische groeperingen.

8 Conclusie

De BVD heeft op grond van zijn wettelijke taakstelling, expertise, informatiepositie, nationale en internationale relatienetwerk en inbreng in de internationale CT-fora, vanouds in Nederland een vooraanstaande rol bij terrorismebestrijding. Omdat te voorzien is dat het verschijnsel terrorisme, ondanks ingrijpende veranderingen in de politieke context, ook de komende tijd een belangrijke bedreiging zal vormen voor de nationale en internationale veiligheid, zal deze taak niet snel aan belang inboeten. Wel is een verschuiving in het karakter van de BVD-inzet waar te nemen. Waar vroeger het accent lag op onzekerheidsreductie in de Nederlandse context, zal de aandacht in de toekomst eveneens moeten uitgaan naar preventie en ondersteuning in het bredere kader van de internationale strijd tegen het terrorisme, een verschijnsel dat in principe op elk onverwacht moment en overal ter wereld, Nederland niet uitgezonderd, kan toeslaan.

Leidschendam, april 2001