



Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026

Het voorkomen en aanpakken van terrorisme en gewelddadig extremisme.

Mei 2022



Inhoud

Inleiding 4

Strategische uitgangspunten 6

Ontwikkelingen in de dreiging 8

Doelen van de strategie 9



1. Verwerven 10



2. Voorkomen 13



3. Voorbereiden 16



4. Vervolgen 18

Randvoorwaarden bij de aanpak 20

Tot slot 21

Introductie

Terroristisch geweld blijft ook de komende jaren in Nederland voorstelbaar. Er gaat dreiging uit van jihadisme en rechts-terrorisme. Om de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde te beschermen, heeft Nederland een duurzame, robuuste en wendbare aanpak van terrorisme. Een breed scala van partners - inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, opsporingsdiensten, de justitiële keten, gemeenten, lokale professionals en vele anderen – zet zich in om terroristisch geweld te voorkomen. Daders van terroristische misdrijven worden opgespoord, vervolgd en bestraft en de maatschappelijke impact van geweld wordt zo beperkt mogelijk gehouden.

De voorliggende nationale contraterrorisme strategie beschrijft deze inzet voor de jaren 2022-2026. Voor het grootste deel bouwt deze voort op de bestaande koers. Extra aandacht is nodig voor de dreiging die uitgaat van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen. Daarnaast vraagt de groeiende rol van het online domein om innovatieve (technologische) oplossingen, zowel voor signalering en detectie als voor het tegengaan van verspreiding van gewelddadig extremistische en terroristische content. Ook gaat bijzondere aandacht uit naar de inzet op veilige re-integratie na detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie. Om paraat te staan bij huidige én nieuwe dreigingen is het van groot belang om te blijven leren. Opgebouwde capaciteiten en kennis blijven we inzetten en verder ontwikkelen.

Inleiding

Nederland kent een open samenleving waarin mensen in een grote mate van vrijheid en relatieve welvaart samenleven. Onze manier van leven is een ongelooflijk kostbaar goed. Ze kan bestaan dankzij de democratische rechtsorde, waar democratisch tot stand gekomen wetten de omgang ordenen en democratische kernwaarden het uitgangspunt zijn. De democratische rechtsorde is nooit af, daarom is er ook ruimte voor oppositie en activisme. Ruimte die de overheid respecteert en beschermt.

Terroristen en gewelddadig extremisten nemen hiermee geen genoegen.¹ Zij willen niet met democratische middelen maar met (het dreigen met) geweld de democratische rechtstaat omverwerpen en vervangen door een nieuwe orde die haaks staat op onze manier van leven en de waarden die in Nederland worden gekoesterd. Dit ideologisch gedreven geweld komt in allerlei vormen.

Reflectie

Diverse grote aanslagen in het begin van deze eeuw waren aanleiding voor de ontwikkeling van een gecoördineerde aanpak van terrorisme en gewelddadig extremisme in Nederland. Deze heeft zich de afgelopen twintig jaar in verschillende fases ontwikkeld: van pionieren naar de opbouw van expertise en specialistische teams in de betrokken organisaties. Inmiddels staat er een stevige infrastructuur die flexibel kan inspelen op veranderingen in de dreiging. Zaak is nu de basis op orde te houden, te verstevigen waar nodig en de kwaliteit te borgen. We hebben een stevige aanpak opgebouwd, maar we blijven leren en innoveren. Nieuwe dreigingen vragen hier ook om. Zo gaat

komende jaren bijzondere aandacht uit naar de online aanpak, potentieel gewelddadige eenlingen en de inzet op veilige re-integratie na detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie. Dit wordt in de strategie nader toegelicht.

Inzet 2022-2026

De voorliggende nationale contraterrorisme (CT-) strategie beschrijft op hoofdlijnen de inzet voor de komende vier jaren. Doel is bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van die vormen van gewelddadig extremisme die mogelijk tot terrorisme leiden (in vervolg: terrorisme en gewelddadig extremisme). Reden voor deze afbakening is dat de dreiging die uitgaat van terrorisme en gewelddadig extremisme van dusdanige aard is, dat deze een forse aanpak met soms vergaande bevoegdheden en inbreuken op grondrechten vereist. De aard van de dreiging bepaalt de aanpak, vanuit het vereiste van proportionaliteit. De dreiging die uitgaat van andere vormen van extremisme is daarmee niet minder relevant of ernstig, maar vraagt een andere aanpak vanwege de andere aard van de dreiging. De inzet is er op gericht om terroristische aanslagen te voorkomen. Alle betrokken partijen dragen hieraan bij door extremistische bewegingen en personen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden. Dit, zodat ze zo min mogelijk nieuwe aanhangers werven, hun gewelddadige propaganda niet ongestoord kunnen verspreiden en geen (internationale) ervaring

¹ Terrorisme is het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld, of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden. 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.

opdoen. Uiteraard wordt er alles aan gedaan om tijdig signalen te onderkennen en een aanslag te voorkomen. En - als dat onverhoopt niet lukt – de impact te beperken en terroristen de destabilisatie die ze zoeken te ontzeggen.

Uitwerking en verantwoording

De CT-strategie wordt door de betrokken partners in wisselende samenstelling op verschillende onderdelen verder geoperationaliseerd. Elke partner handelt daarbij vanuit de eigen wettelijke bevoegdheden. De gezamenlijke koers wordt periodiek getoetst en waar nodig bijgesteld naar aanleiding van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). Regelmatig zijn er evaluaties van onderdelen van de aanpak. Integrale rapportage over de voortgang vindt plaats na twee jaar en na vier jaar, het einde van de looptijd van deze strategie.

Strategische context

De CT-strategie hangt onder de overkoepelende Rijksbrede Veiligheidsstrategie die eind 2022 verschijnt. Deze vervangt de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) en beslaat nationale veiligheidsthema's van het gehele Koninkrijk.

Deze CT-strategie sluit aan bij de inzet op aangrenzende fenomenen als niet-gewelddadig extremisme, problematische gedrag en maatschappelijke onrust. Daarnaast heeft de strategie ook een wisselwerking met de brede preventie agenda binnen het domein van justitie en veiligheid.

Strategische uitgangspunten

De volgende uitgangspunten zijn leidend in de aanpak van terrorisme en gewelddadig extremisme:



Focus op terroristische dreiging

De CT-strategie richt zich op terrorisme en gewelddadig extremisme waar een terroristische dreiging vanuit gaat (hierna: terrorisme en gewelddadig extremisme). Van elke ideologische signatuur. Het doel is om terroristisch geweld te voorkomen en gewelddadig extremistische en terroristische bewegingen te verzwakken door activiteiten die aanzetten tot terroristisch geweld te verstoren, zoals opruiing, ronselen en training, en terroristische misdrijven te vervolgen. In Nederland of gericht tegen Nederlandse belangen in het buitenland.



Brede benadering

De CT-strategie beschrijft de samenhangende inzet van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden (curatie). Deze brede benadering vertaalt zich naar de vier hoofddoelen van de CT-aanpak: verwerven, voorkomen, voorbereiden en vervolgen. Van het voorkomen dat mensen zich aansluiten bij terroristische en gewelddadig extremistische netwerken (gerichte preventie) en voorbereiding op terroristisch geweld en de verdediging daartegen, tot het vervolgen van daders van terroristische misdrijven (repressie), herstel na een terroristische aanslag en veilige re-integratie na detentie (curatie). Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie.



Duurzaam en wendbaar

Terrorisme is een blijvende dreiging. De aanpak rust daarom op een duurzame infrastructuur met veel bestaande expertise. We blijven innoveren en waar nodig intensiveren om bestaande en nieuwe dreigingen aan te pakken. Een reeks van partners werkt hierin samen: van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Nationale Politie en het Openbaar Ministerie tot de Koninklijke Marechaussee, Dienst Justitiële Inrichtingen, Reclassering Nederland, de migratieketen en natuurlijk het lokale bestuur en sociale partners. De NCTV faciliteert de beleidsmatige samenwerking en bewaakt de samenhang van de aanpak.

Geleid door periodieke analyses, zoals het DTN en rapportages van de AIVD, brengen de partners aanpassingen in de koers en knelpunten in de uitvoering vlot ter tafel en lossen ze samen op. Tijdige en betrouwbare informatiedeling binnen de wettelijke kaders is hierbij essentieel.



Wettelijke grondslag en proportionaliteit

Terrorisme vraagt vanwege de ernst het uiterste van de in te zetten middelen. Idealiter juist preventief; tijdig om geweld te voorkomen. Inperking van grondrechtelijke vrijheden is soms onvermijdelijk, maar wordt zeer kritisch afgewogen. Maatregelen moeten dreigingsgericht zijn, proportioneel, met een stevige wettelijke grondslag. Hierbij handelen de verschillende partners in de CT-aanpak conform de voor hen geldende wettelijke kaders.



Morele dilemma's

Professionals in de praktijk krijgen onvermijdelijk te maken met morele dilemma's, waar kernwaarden botsen en algemene juridische kaders geen specifiek uitsluitsel geven. Belangrijk is dat de samenwerking zo is ingericht dat de juiste partijen aan tafel zitten om een diversiteit van perspectieven in te brengen, dat er werkwijzen zijn om deze kundig te bespreken en dat de uitkomsten telkens aan wettelijke kaders en ethische waarborgen worden getoetst.



Methodisch en innovatief werken

De CT-aanpak gaat een fase van kwaliteitsborging in. Hierbij past het verder doorvoeren van methodisch werken langs gevalideerde kwaliteitsstandaarden, onder meer door inzet van interventies door gekwalificeerde professionals en langs navolgbare, getoetste werkwijzen. Zo bouwen we voort op bestaande expertise en blijven we tegelijkertijd doorontwikkelen. Innovatie is cruciaal om proactief in te spelen op nieuwe dreigingen en modus operandi, bijvoorbeeld in de online aanpak.



Geïntegreerde inzet in binnen- en buitenland

Intensieve internationale samenwerking is nodig om terrorisme aan te pakken. Op operationeel niveau onderhouden veiligheidspartners internationaal uiteraard nauwe banden. Nederland is diplomatiek en soms militair actief binnen de EU, VN, NAVO en Raad van Europa en speelt een actieve rol in multilaterale fora als de Anti-ISIS Coalitie en het *Global Counter Terrorism Forum*. Naast intensieve bilaterale relaties investeert Nederland ook in verschillende strategische regio's om de lokale capaciteit te versterken. Tot slot is er doorlopend uitwisseling van opgedane ervaringen met andere landen.



Communicatie

Terroristen zetten propaganda en desinformatie in om de democratische rechtsorde te ondermijnen en zo de samenleving te ontwrichten. De inzet van communicatie in reactie hierop is dan ook een belangrijk onderdeel van de aanpak. Boodschappen zijn transparant en herleidbaar feitelijk. Na een eventuele aanslag krijgen daders van terrorisme zo min mogelijk aandacht. De focus ligt dan op het zichtbaar maken van de inzet van de contraterrore partners, evenals dat van tal van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan de veerkracht van de Nederlandse samenleving om stand te houden tegen terroristische dreigingen.

Ontwikkeling in de dreiging

Het jihadisme blijft een voorname bron van terroristische dreiging. Van buiten Nederland gaat dreiging uit van ISIS en Al Qaida, vanuit hun onverminderde ambitie om aanslagen te (laten) plegen in het Westen. De Nederlandse jihadistische beweging is in de afgelopen jaren verzwakt, mede als gevolg van repressief beleid. Toch blijft alertheid geboden; de beweging kan weer snel groeien bij nieuwe inspirerende leiders of mobiliserende kwesties. Er gaan risico's uit van aanhangers van jihadisme in Nederland, zoals personen die terugkeren uit strijdgebieden of die vrijkomen uit detentie. Vooral van die personen die ervaringen in de strijd hebben opgedaan en nu nog gewelddadigheid tonen.

De afgelopen jaren zijn in meerdere westerse landen terroristische aanslagen door rechts-extremisten gepleegd of zijn deze vrijdeld. In Nederland is er een groeiend aantal jongeren, naar schatting enkele honderden, dat niet snel lid wordt van gekende (offline) extremistische netwerken, maar wel de accelerationistische ideologie² aanhangt. In (internationale) online groepen wordt terroristisch geweld verheerlijkt als legitiem middel om het huidige maatschappelijke bestel omver te werpen. Daarnaast gaat een lastig te voorspellen gewelddreiging uit van diverse ad hoc vormen van extremisme, vaak in combinatie met extreme anti-overheidssentimenten en complotdenkbeelden.

² Accelerationisme is het rechts-extremistische gedachtegoed waarbij het creëren of versnellen van chaos wordt nagestreefd, om zo een rassenoorlog en de vervanging van de democratie door een witte etnostaat te bewerkstelligen.

Rondom collectieve grieven, zoals in de periode van de Covid-19 maatregelen, ontstaat een context voor vergaande acties. Specifieke gebeurtenissen ('trigger events') kunnen in korte tijd tot escalatie leiden, waarbij personen tot terroristisch geweld over kunnen gaan.

Factoren van invloed op de dreiging

Geopolitieke ontwikkelingen:

- Fluctuerende capaciteit van ISIS en Al Qaida.
- Afname militaire druk en toenemende instabiliteit in Midden-Oosten, Afrika of Azië.
- Nieuwe conflicten met mobiliserende/aanzuigende werking.

Ontwikkelingen in Nederland:

- Verharding in de samenleving rondom thema's als kansengelijkheid, klimaat, migratie, islam en racisme.
- Online extremistische uitingen die polarisatie aanwakkeren.
- Anti-overheidssentimenten gepaard met vergaande actiebereidheid.

Ontwikkelingen in de weerstand:

- Effectiviteit van repressief overheidsbeleid en samenwerking tussen domeinen.
- Vermogen van zorg- en welzijnspartners om om te gaan met geradicaliseerde personen met psychosociale problematiek.

Bij alle groepen is het moeilijk te voorspellen wie daadwerkelijk de stap naar geweld zet. Dit is des te lastiger bij alleenhandelende daders. Veel recente jihadistische en rechts-terroristische aanslagen in Europa zijn gepleegd door alleenhandelende daders, niet behorend tot een groep of netwerk. Zij gaan tot actie over zonder anderen te betrekken en vaak zonder waargenomen voorbereidingshandelingen. Dit bemoeilijkt het onderkennen van aanslagplannen en draagt bij aan de onvoorspelbaarheid van de dreiging. Een specifieke categorie alleenhandelende daders, zijn personen waarbij naast extremistische ideologische gedrevenheid ook sprake is van psychische problematiek, de zogeheten potentieel gewelddadige extremistische eenlingen (PGEE).

De ontwikkeling van de dreiging wordt in periodieke analyses beschreven, zoals het DTN en de rapportages van de AIVD.

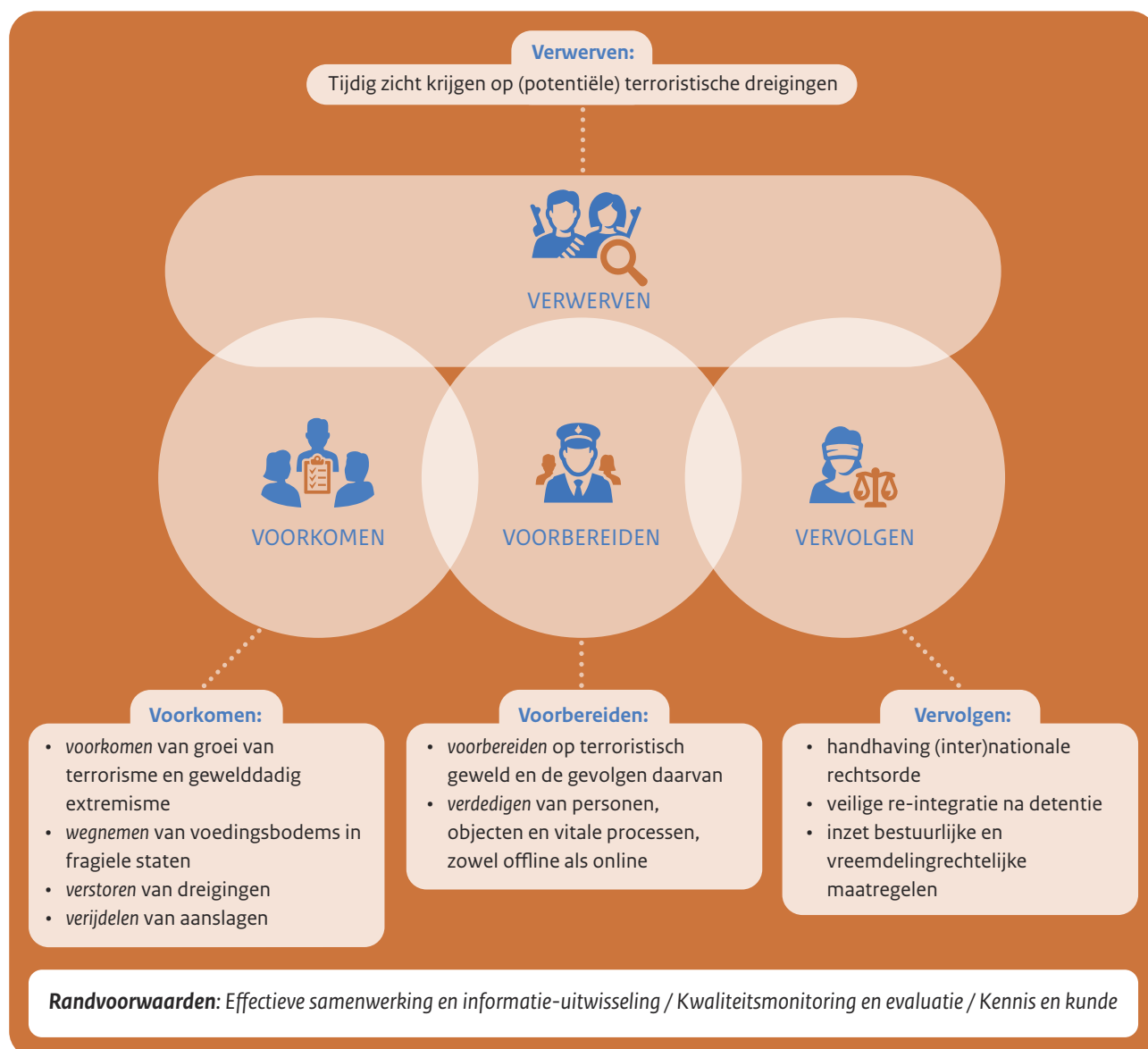
Doelen van de strategie

De maatregelen binnen de CT-strategie zijn te onderscheiden naar vier hoofddoelen c.q. interventiegebieden: Verwerven, Voorkomen, Voorbereiden en Vervolgen.

Dit is een conceptueel raamwerk, waarbij interventiegebieden complementair zijn en op onderdelen overlappen. De komende pagina's beschrijven de strategische inzet op deze doelen.

Tot slot volgt een overzicht van de randvoorwaardelijke basis van effectieve samenwerking, hoogwaardige kennis en kunde en systematische kwaliteitsborging.

Contraterrorisme doelen



1. Verwerven



Informatie en inlichtingen (hierna ‘informatie’) voeden dreigingsanalyses en duidingen. Verwerven is dan ook de basis voor de dreigingsgerichte inzet op alle andere interventiegebieden. Informatie komt uit open en gesloten bronnen op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau en vanuit verschillende disciplines: inlichtingen, opsporing, vervolging, militair.

Het gaat hierbij in de eerste plaats om operationele informatie over personen, middelen of doelwitten. Dit betreft ook financiering van terrorisme en reisbewegingen van (internationaal) gesignaleerde terrorismeverdachten. Daarnaast omvat het verwerven van informatie ook het in beeld brengen van fenomenen, inschatten van maatschappelijke impact en uitwisselen van praktijken. Het is een voortdurende uitdaging voor alle partners om helder te krijgen welke informatie partners nodig hebben en hoe deze tijdig te delen binnen de geldende wettelijke kaders.

Koers voor de komende jaren

Consolideren en Optimaliseren

Detectie van reisbewegingen van terroristen via onder andere migratiestromen, waaronder asielstromen, staat ook hoog op de agenda. Het verbeteren van de samenwerking (interoperabiliteit) van grens- en detectiesystemen als het Schengeninformatiesysteem

(SIS) en het doorontwikkelen van het gebruik van de passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL) en het PNR-instrument³ leidt tot een versterking van de mogelijkheden om terroristische reisbewegingen internationaal te signaleren. Hierbij kan gedacht worden aan versterking van de datakwaliteit, het matchen met databanken en het optimaliseren van het gebruik door ketenpartners. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten werken internationaal samen, onder andere in de *Counter Terrorism Group*.

Nationaal wordt de samenwerking tussen het veiligheidsdomein en andere domeinen versterkt voor het optimaliseren van signalering van personen van wie een (mogelijke) dreiging uitgaat. Hierbij hoort het op orde houden van de kennis over fenomenen en risico-indicatoren en het melden van zorgelijke signalen. Uitdaging bij verwerving is hoe tijdig de juiste informatie op de juiste plek te krijgen, met zorgvuldige aandacht voor wettelijke grondslagen en proportionaliteit.

Doorontwikkeling en Innovatie

De toenemende digitalisering eist dat verwerving voortdurend bij de technologische tijd blijft. Het in beeld brengen van dreigingen vereist steeds meer het gebruik van digitale middelen. Dit vraagt om continue innovatie. Daarnaast speelt de vraag hoe de validiteit van informatie in te schatten waar desinformatie zich razendsnel verspreidt.

³ Passenger Name Record-gegevens zijn de gegevens die passagiers op verzoek verstrekken aan luchtvaartmaatschappijen bij reserveringen voor vluchten. Deze gegevens geven inzicht in gereserveerde en eerder gevolgde reisroutes, medepassagiers, bagage, contact- en betalingsgegevens

SPEERPUNTEN VERWERVING

- Consolidatie van hoogwaardige verwerving, analyse en deling van informatie over terroristische dreigingen;
- Optimalisatie van signalering en informatiedeling op lokaal, nationaal en internationaal niveau met zorgvuldige aandacht voor wettelijke grondslagen en proportionaliteit;
- Doorontwikkeling van innovatieve werkwijzen en instrumenten in respons op technologische ontwikkelingen.

2. Voorkomen

Om terrorisme te voorkomen richten de maatregelen zich op het voorkomen van groei, het verstoren van dreigingen en het vrijdelen van aanslagen:

a. *Voorkomen van groei*

Gerichte preventie door interventies op personen of groepen die concrete signalen vertonen van radicalisering richting terrorisme en gewelddadig extremisme, of die zich in de directe invloedssfeer van dergelijke netwerken of personen begeven. Ter voorkoming van de groei van terrorisme en gewelddadig extremisme.

b. *Verstoren van dreigingen*

Gerichte preventie door het verzwakken van netwerken en het verstoren van propaganda, voorbereidingshandelingen en andere activiteiten van groepen en individuen die bijdragen aan de terroristische dreiging. Hier gaat het zowel om interventies in geweldsbereide netwerken als om het aanpakken van verspreiders en verspreidingskanalen van terroristische en gewelddadig extremistische propaganda.

c. *Vrijdelen van aanslagen*

Informatie zo snel mogelijk omzetten in handeling om aanslagplannen te onderkennen en terroristische geweld op tijd tegen te houden.

Koers voor de komende jaren

Consolideren en Optimaliseren

Voorkomen van groei

Mensen die zorgelijke signalen van radicalisering richting terrorisme en gewelddadig extremisme vertonen, komen terecht in een *persoonsgerichte*

aanpak (PGA). Het lokaal bestuur heeft hier de regie.

Lokale partners uit bijvoorbeeld het sociale en zorgdomein en nationale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en reclassering spelen een belangrijke rol. In zogeheten casuoverleggen wordt gezamenlijk de aanpak van radicaliserende of geradicaliseerde personen besproken. Doel is duiding van veiligheidsrisico's en afgestemde inzet van interventies. De wettelijke basis van die casuoverleggen wordt versterkt.⁴

Het losweken van mensen uit extremistische invloeden vraagt oog voor complexe drijfveren van menselijk gedrag, vooral bij personen met psychosociale problematiek en bij minderjarigen. Het gaat dan om gesprekken over ideologie, alternatief aanbod, versterking van zelfredzaamheid of psychologische/psychiatrische behandeling. Het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) heeft de opdracht om partijen hierin te adviseren en indien mogelijk zelf de personen in begeleiding te nemen.

Het is cruciaal dat deze gerichte preventie nauw aansluit bij de bredere inzet rond het versterken van de veerkracht en stabiliteit van de democratische rechtsorde waarvoor de ministeries van SZW, BZK en OCW en het lokale bestuur zorgdragen.

Capaciteitsopbouw in fragiele landen

Nederland zet ook internationaal, met name in VN, EU en NAVO verband, in op het wegnemen van grondoorzaken van gewelddadig extremisme en het tegengaan van terrorisme. Dit doen we door

⁴ Versterking van de wettelijke basis door middel van het wetsvoorstel gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

samenwerking te blijven zoeken met partners en lokale autoriteiten in de regio, onder andere met een netwerk van ter plaatse goed aangesloten regionale veiligheidscoördinatoren die in fragiele regio's inzetten op informatievergaring en capaciteitsopbouw.

Verstoren reisbewegingen, gewelddadig extremistische sprekers en financiële stromen

Nederland draagt actief bij aan de Europese inzet om de keten van opsporing en grensbewaking te versterken, met name naar en vanuit strijdgebieden. Invoering van een aantal nieuwe en vernieuwde Europese datasystemen t.b.v. grensbewaking, zoals ETIAS en EES, en interoperabiliteit tussen de systemen zal bijdragen aan de versterkte grensbewaking en veiligheid. Er is nauwe monitoring op eventuele nieuwe strijdgebieden met aantrekkingskracht op Nederlandse personen.

Vanuit de Europese 'internal security strategy' wordt gecontroleerd op liquide middelen, maar ook op bronnen van terrorismefinanciering, zoals drugs en kunst. Tot slot is het zaak om (buitenlandse) sprekers die aanzetten tot gewelddadig extremisme en terrorisme te verstoren en waar mogelijk te weren als daar dreiging voor de nationale veiligheid van uit gaat.

Plaatsing op de nationale sanctielijst terrorisme en daarmee de bevrozing van financiële tegoeden van (potentiële) terroristen wordt voortgezet. Publieke en private partijen werken intensief samen⁵ om terrorismefinanciering tegen te gaan. Een van de uitdagingen is het toenemend gebruik van (anonie-me) digitale valuta en (online) *Payment Service Providers* in plaats van klassieke geldstromen om uit het zicht van de autoriteiten te blijven. Hier helpt de vijfde Europese anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren

⁵ Publieke partijen werken nauw samen binnen het Programma FEC-Terrorismefinanciering en publiek-privaat wordt samengewerkt in de Taskforce Terrorismefinanciering.

van terrorisme waardoor ook aanbieders van bewaarportemonnees en omwisseldiensten cliëntenonderzoek moeten doen en transacties moeten monitoren.

Bestuurlijke en vreemdelingenrechtelijke maatregelen

Een andere verstorende maatregel is bestuurlijk ingrijpen om de vrijheid van beweging te beperken waar dat nodig is om de nationale veiligheid te beschermen. Hier gaat het om personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Ingrijpen kan op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Maatregelen die kunnen worden opgelegd zijn onder meer een uitreis-, gebieds- of contactverbod of een meldplicht. Deze Tijdelijke wet is op 1 maart 2022 met vijf jaar verlengd tot 1 maart 2027. Daarnaast kunnen vreemdelingrechtelijke maatregelen ingezet worden om personen te weren, het Nederlanderschap in te trekken of het toezicht goed te borgen en personen beschikbaar te houden voor vertrek uit Nederland.

Verstoren van dreigingen en vrijdelen aanslagen

Informatie die erop wijst dat terroristisch geweld in voorbereiding is, wordt zo snel mogelijk in handeling omgezet. Hiertoe werken inlichtingen- en veiligheidsdiensten samen met de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en betrokken internationale partners. Indien nodig schakelen zij met andere relevante partijen, zoals het lokaal bestuur of private partijen. Snelle en betrouwbare informatiedeling internationaal, nationaal en lokaal is hier essentieel. In Nederland staan speciale diensten, waaronder de Dienst Speciale Interventies (DSI), paraat om te interveniëren en aan te houden.

Doorontwikkeling en Innovatie

Op een aantal onderdelen van Voorkomen worden aspecten doorontwikkeld of accenten verlegd. Dit geldt voor de aanpak van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen en de online aanpak.

Aanpak Potentieel Gewelddadige Extremistische Eenlingen
Zoals hierboven weergegeven in de beschrijving van de dreigingsontwikkeling, speelt bij potentieel gewelddadige extremistische eenlingen, een specifieke categorie alleenhandelende daders, naast extremistische gedrevenheid ook psychische problemen. De samenwerking tussen het veiligheidsdomein en de (psychiatrische) zorg wordt ten aanzien van de aanpak van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen versterkt. Een dilemma hierbij is het spanningsveld van informatiedeling en privacy. Het zorgdomein is gebonden aan de bestaande privacy kaders en daaruit voortvloeiende wettelijke beperkingen op het gebied van het verstrekken en delen van medische- en persoonsgegevens in de lokale zorg- en veiligheidshuizen. Er zal nader worden gekeken welke informatiedeling er binnen de bestaande kaders mogelijk is in het licht van het beoogde doel van vroegsignalering en voor een effectieve aanpak (zorg en veiligheid).

Online aanpak

De rol die internet en sociale media spelen bij radicalisering en terroristische voorbereiding kan niet genoeg worden benadrukt. Grote uitdaging is de aanpak van verspreiders van gewelddadig extremistische en terroristische content en het verstoren van de verspreidingskanalen. Maar er speelt ook een beschermingsvraag: hoe te voorkomen dat mensen, vooral jongeren, in aanraking komen en gaan handelen naar terroristische en gewelddadig extremistische online content?

De uitdaging is het kunnen signaleren, detecteren en tegengaan van verspreiding van deze content, met name in de besloten omgevingen van alternatieve technologische platforms. Hierbij is ook de vraag hoe het verstoren van verspreidingskanalen zich verhoudt tot de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten. Het handelingsperspectief vanuit het kabinet en daarmee het in te zetten instrumentarium hangt samen met de ernst van de uitingen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitingen in de fysieke wereld en online content: dat wat strafbaar is

in de fysieke wereld is dat ook online. Het kabinet heeft een duidelijk handelingsperspectief om de verspreiding van terroristische content tegen te gaan. De uitdaging ligt om de samenleving weerbaar te maken tegen content die niet te definiëren is als terroristisch maar wel aanzet tot gewelddadig extremisme en terrorisme en daarmee een schadelijk effect heeft op onze democratische rechtstaat. Hier gaat het kabinet verkennen wat het handelingsperspectief is in samenwerking met de sector. Geen land kan deze uitdaging alleen aan. Het tegengaan van terroristische gewelddadig extremistische content online is bij uitstek een internationale aangelegenheid waar Nederland zeer actief in is, bijvoorbeeld in het EU-internetforum. Dit geldt ook voor het tegengaan van de versterkende werking van algoritmes op de verspreiding van deze content. Een prioriteit daarbij is het ontwikkelen van meer handelingsperspectief om de schadelijke werking van algoritmen van internetbedrijven tegen te gaan.

SPEERPUNTEN VOORKOMEN

Consolidatie en optimalisatie van:

- Voorkomen van groei middels persoonsgerichte aanpak
- Inzet op preventie en capaciteitsopbouw in fragiele regio's
- Reisbewegingen en financiële stromen detecteren en verstoren
- Inzet verstorende bestuurlijke maatregelen en vreemdelingenrechtelijke maatregelen
- Bij acute dreiging zo snel en geïnformeerd mogelijk handelen

Doorontwikkeling en innovatie van:

- Aanpak potentieel gewelddadige extremistische eenlingen.
- Online aanpak

3. Voorbereiden



Alle alertheid en samenwerking kunnen niet garanderen dat er geen incidenten of aanslagen plaatsvinden. Honderd procent veiligheid bestaat niet. Alle partners zijn daarom toegerust op maximale voorbereiding op terroristisch geweld en de verdediging daartegen. Dit vraagt om slagvaardigheid op het gebied van crisisbesluitvorming, snel en effectief optreden door onder meer de Dienst Speciale Interventies (DSI) om gevaar waar mogelijk zo snel mogelijk te beëindigen, snelle opsporing en adequate hulpverlening. Maatschappijontwrichtende effecten na een aanslag worden zoveel mogelijk beperkt. Door personen, objecten en vitale processen te verdedigen en door de impact van geweld zo klein mogelijk te houden. Maximale voorbereiding vergt ook waakzaamheid en weerbaarheid in respons op nieuwe aanslagmiddelen, zowel offline als online.

Koers voor de komende jaren

Consolideren en Optimaliseren

Beveiliging burgerluchtvaart

Beveiliging van de burgerluchtvaart vraagt bijzondere aandacht. Het gaat dan 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 aanslagen.

Beveiligingscontroles zullen in de toekomst nog meer risico-gestuurd en onvoorspelbaar worden uitgevoerd. Een configureerbaar beveiligingssysteem maakt de beveiliging meer robuust (klaar voor nieuwe dreigingen) en flexibel (snel op te schalen bij

acute dreigingen). Uitgangspunten blijven proportionaliteit van de maatregelen en oog voor de integriteit van passagiers.

Nederland wil ook de beveiligingscultuur buiten Europa versterken. Deze capaciteitsopbouw vindt plaats in samenwerking met andere overheden, onder andere door expertise te leveren aan internationale werkgroepen, deel te nemen aan audits en het geven van trainingen.

Terrorisme gevolgbestrijding

Na een aanslag is het zaak maatschappijontwrichtende effecten (zoals onrust, represailles en tegenacties) zoveel mogelijk te beperken. Dit vraagt om slagvaardige crisisbesluitvorming, snelle hulpverlening en effectieve en de-escalerende communicatie. Daarna volgt goede nazorg met het oog op maatschappelijk herstel.

In een opgeschaalde nationale crisisstructuur treden alle betrokken nationale en lokale partijen door de verschillende fasen van de crisis heen in gezamenlijkheid op. Hiertoe trainen en oefenen ze doorlopend op diverse scenario's (ook op internationaal niveau). Lessen uit voorgaande aanslagen in binnen- of buitenland voeden de kennis en kunde hierbij.

Verdedigen doelwitten en risicobeheersing

Het 'stelsel bewaken en beveiligen' heeft mede als doel het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. Op basis van specifieke risico-inschattingen en met een helder beeld van ieders verantwoordelijkheid komen er proportionele en adequate beveiligingsmaatregelen. Op die manier is het stelsel essentieel voor maximale

voorbereiding op terroristisch geweld. Komende jaren wordt het stelsel verder geoptimaliseerd om nog beter bestand te zijn tegen toekomstige dreigingen.⁶

Doorontwikkeling en Innovatie

Ontwikkeling (nieuwe) aanslagmiddelen

Om te komen tot adequate bescherming, is voortdurend aandacht voor ontwikkelingen op het gebied van aanslagmiddelen. Aan de ene kant van het spectrum zijn er potentieel gewelddadige extremistische eenlingen die aanslagen plegen met vaak eenvoudige middelen. Aan de andere kant kunnen terroristen ook gebruik maken van nieuwe technologieën. Denk hierbij aan het 3D printen van wapens of het gebruik van onbemande systemen (drones). Vaak bieden diezelfde middelen ook mogelijkheden voor bestrijding. Gezien deze twee kanten van dezelfde medaille is het van grote waarde om te blijven investeren in kennis en innovatie, zowel op het gebied van bestrijding als ten aanzien van het verhogen van de weerbaarheid, bijvoorbeeld in de publieke ruimte. Hiertoe is er structurele samenwerking met onder meer het technologisch onderzoeksinstituut TNO.

Cyberdreiging

De ontwikkelingen in het cyberdomein gaan snel. Het mogelijke gebruik van het cyberdomein als doelwit of wapen door gewelddadig extremisten en terroristen vraagt een continue beoordeling van de dreiging. De cyberdreiging wordt periodiek in beeld gebracht in producten van de AIVD, het DTN en het Cybersecurity Beeld Nederland (CSBN).

SPEERPUNTEN VOORBEREIDEN

Consolidatie en optimalisatie van:

- Het stelsel Bewaken en Beveiligen in navolging van het onderzoek van de commissie Bos
- Robuuster en flexibeler beveiliging van burgerluchtvaart
- Trainen en oefenen in crisismanagement om de impact van terroristisch geweld te mitigeren

Doorontwikkeling en innovatie van:

- Waakzaamheid en weerbaarheid in respons op nieuwe aanslagmiddelen, zowel offline als online

⁶ Opvolging van de aanbevelingen van de onafhankelijke 'Adviescommissie toekomstbestendig stelsel bewaken en beveiligen' (Commissie Bos).

4. Vervolgen

De vierde en laatste pijler van de aanpak is de handhaving van de nationale en internationale rechtsorde tegen terroristische misdrijven. Hierbij hoort ook de aandacht die er ná vervolgen is voor re-integratie na detentie (curatie). Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie.

Opsporing en vervolging

Terroristische misdrijven behoren tot de ernstigste inbreuken op de veiligheid en democratische rechtsorde die er zijn. Opsporing, vervolging en berechting hebben dan ook grote prioriteit bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. De inzet is erop gericht om personen die verdacht worden van strafbare feiten (met een terroristisch oogmerk), inclusief de eventuele financiering en voorbereiding daarvan, tijdig en binnen de wettelijke kaders op te sporen en te vervolgen. Verdachten van en veroordeelden voor een terroristisch misdrijf worden doorgaans gedetineerd op één van de drie terroristenafdelingen (TA's) van Dienst Justitiële Inrichtingen. Een gedetineerde kan ook op de TA geplaatst worden als deze zich in detentie schuldig maakt aan het verspreiden van radicaal gedachtengoed.

De partners handhaven niet alleen de Nederlandse, maar ook de internationale rechtsorde, inclusief de verplichtingen die voortvloeien uit verschillende VN-resoluties. Bewijsvergaring bij in het buitenland gepleegde misdrijven is een grote uitdaging. Nederland draagt hier op diverse manieren aan bij. Zo steunt ons land de door de Verenigde Naties opgerichte verbanden voor bewijsvergaring voor Syrië en Irak.

Naast een afschrikwekkend effect biedt specifieke wetgeving ook de mogelijkheid tijdig in te grijpen bij voorbereidende handelingen van een terroristisch misdrijf.

Koers voor de komende jaren

Consolideren en optimaliseren

Kennisopbouw in de strafrechtketen

Ook de komende jaren worden de wettelijke mogelijkheden voor vervolging zoveel mogelijk benut. Er wordt ingezet op verhoging van het strafmaximum voor deelname aan een terroristische organisatie naar 20 jaar. Daarnaast wordt in de wet verduidelijkt dat de maatregelen uit de Wet langdurig toezicht ook kunnen worden toegepast ten aanzien van terrorismeveroordeelden. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het effectief strafrechtelijk optreden tegen terrorisme en gewelddadig extremisme in het online domein. Met specialistische kennisopbouw gaat de strafrechtketen zich toerusten op deze uitdaging.

Differentiatiebeleid in detentie

De TA's binnen de penitentiaire inrichtingen continueren hun differentiatiebeleid: het scheiden van bijvoorbeeld leiders van volgers binnen de groep terrorisme veroordeelden/verdachten. Doel van plaatsing op een TA is om verspreiding van extremistisch gedachtegoed binnen reguliere detentie tegen te gaan. Doel van het differentiatiebeleid (plaatsing binnen één van de units binnen een TA) is voorts om netwerkvorming en ongewenste beïnvloeding te voorkomen. De TA's bieden ook op

maat gemaakte interventies aan op het gebied van disengagement en re-integratie.

Vreemdelingrechtelijke inzet

Waar mogelijk trekt de IND het Nederlanderschap of de verblijfsvergunning in van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf of die een dreiging vormen voor de nationale veiligheid. De wet staat dit niet toe als dit leidt tot staatloosheid. Personen waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken, krijgen daarnaast een inreisverbod of een ongewenstverklaring en dienen Nederland te verlaten. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) spant zich in om vertrek naar het land van tweede nationaliteit te realiseren. Wanneer dit niet lukt omdat de persoon zelf en/of het land van herkomst niet meewerken, kunnen er vreemdelingrechtelijke toezichtsmaatregelen opgelegd worden. Betrokken organisaties uit de strafrechtketen en vreemdelingenketen werken aan een betere monitoring van deze personen zonder rechtmatig verblijf.

Inzet veilige re-integratie na detentie

Ook komende jaren komen regelmatig terrorisme veroordeelden vrij uit detentie. Terugkeer in de maatschappij brengt ontegenzeggelijk risico's met zich mee. Om deze te verminderen zet de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) samen met Reclassering Nederland (RN) en gemeenten in op gecontroleerde re-integratie. Het doorvoeren van het werkmodel Veilige Re-integratie biedt uniforme taal en kaders die de samenwerking bevorderen.

Het lopende beleid ten aanzien van uitreizigers wordt voortgezet. Ten aanzien van personen die toch terugkeren uit terroristische strijdgebieden zijn de uitgangspunten: straffeloosheid voorkomen, vervolging van strafbare feiten en veilige re-integratie. Elke terugkeerder komt in een *persoonsgerichte aanpak* (PGA). Aan de multidisciplinaire PGA-tafels vindt duiding plaats van kansen en knelpunten voor re-integratie en risico's op intergenerationele overdracht. Waar het gaat om minderjarige

terugkeerders coördineert de Raad voor de Kinderbescherming. Een speciaal team van jeugdbescherming treedt op als voogd van de minderjarige terugkeerders en heeft de regie op de hulpverlening zolang er een kindbeschermingsmaatregel van kracht is. Voor de komende jaren wordt een gestroomlijnd proces binnen de jeugdbeschermingsketen bewerkstelligd, met één coördinerende gecertificeerde instelling als aanspreekpunt. Het PGA-traject gaat door tijdens en na detentie. Waar mogelijk wordt de familie betrokken om een zo stabiel mogelijke context voor re-integratie te bieden en om verdere radicale beïnvloeding te voorkomen (ook eventueel op kinderen). De inzet op veilige re-integratie na detentie is een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie.

SPEERPUNTEN VERVOLGEN

- Inzet van wettelijke mogelijkheden om verdachten van terroristische misdrijven op te sporen en vervolgen om de nationale en internationale rechtsorde te handhaven
- Tegengaan van rekrutering en verspreiding extremistisch gedachtegoed tijdens detentie
- Waar mogelijk het Nederlanderschap intrekken bij uitreizigers en personen die onherroepelijk veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf
- Inzet op veilige re-integratie na detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie

Randvoorwaarden bij de aanpak



De effectiviteit van de terrorismebestrijding staat of valt met de juiste randvoorwaarden. Hier gaat het om zaken zoals kwaliteitsmonitoring en capaciteit, kennis en kunde en een gedeeld gevoel van urgentie. Het basisniveau moet op orde blijven, ongeacht de dreiging.

Kwaliteitsmonitoring en evaluatie

Wanneer is een lokale signaleringsstructuur goed ingericht, een duidingsexpert goed opgeleid of een re-integratietraject geslaagd? Er is genoeg ervaring, maar (gevalideerde) kwaliteitsstandaarden voor werkwijzen en specialistische professionaliteit ontbreken veelal. Dit is een internationaal gegeven in het relatief jonge beleidsdomein van contra-terrorisme.

Na een fase van pionieren is het nu tijd voor borging en kwaliteit. Methodieken en interventies krijgen validatie vanuit wetenschap en de praktijk. Er komt meer eenduidigheid van werkwijzen; zie de steeds breder gedeelde Vera 2R risico-taxatie⁷ en het Werkmodel Veilige Re-integratie⁸. Kwaliteitsstandaarden gaan kaders bieden voor een collectief lerende omgeving. Periodieke evaluatie en effectmeting op de diverse onderdelen van de inzet worden voortgezet. De partners werken samen aan betere toetsing en borging van kwaliteit.

Capaciteit en kennis

Om flexibel en daadkrachtig in te spelen op de dreiging, moeten CT-partners beschikken over

capaciteit die toereikend en kwalitatief op orde is. Voor de hele keten is het cruciaal dat een stevig basisniveau hiervan gehandhaafd blijft, ongeacht tijdelijke fluctuaties in de dreiging. Dat geldt niet alleen voor de capaciteit en kwaliteit van het inwinnen van inlichtingen en van opsporing en vervolging, maar ook voor alle andere onderdelen van terrorismebestrijding. Uitdaging voor de komende jaren is onder meer het inspelen op nieuwe fenomenen. Dit gaat over kennis en bewustzijn maar ook over bevoegdheden. Hierbij speelt onder meer de vraag hoe bestaande wetgeving en (lokale) bevoegdheden zich laten vertalen naar een online aanpak.

De komende jaren is de ambitie om meer kennis gedreven te werken. Naast 'practice based' – op basis van ervaringen in de praktijk – komt er meer 'evidence based' werken. Onderzoek naar 'werkzame' elementen aan de voorkant krijgt aanvulling met systematische monitoring van effecten aan de achterkant. Met input van de meest actuele kennis, op basis van (wetenschappelijk) onderzoek, maar ook praktijkervaring. Het Rijksopleidingsinstituut tegen Radicalisering biedt training en het Landelijk Steunpunt Extremisme geeft op maat advies. Ook instellingen als het CTER-kenniscentrum van de politie, het *International Centre for Counter-Terrorism* en de Expertise Unit Sociale Stabiliteit dragen bij aan deskundigheidsbevordering.

⁷ De VERA-2R is een empirisch onderbouwd risicotaxatie-instrument voor de inschatting van de kans op gewelddadig extremisme.

⁸ Het Werkmodel Veilige RE-integratie is een organisatie overstijgend model ter versterking van de persoonsgerichte aanpak.

Tot slot

Terrorisme en gewelddadig extremisme blijven ook in de komende jaren een dreiging vormen voor onze nationale veiligheid, de democratische rechtsorde en onze manier van leven. Deze strategie beschrijft de strategische kaders voor de inzet in de komende vier jaar. Repressieve maatregelen, gerichte preventie en curatie vullen elkaar hierbij aan.

De afgelopen twintig jaar is gebouwd aan een solide infrastructuur van wetgeving, bevoegdheden en specialistische teams en organisaties. We hebben een stevige aanpak opgebouwd, maar we blijven leren, innoveren en waar nodig versterken. Effectieve samenwerking vraagt hierbij doorlopende aandacht. Niet alleen voor de uitwisseling van informatie, maar ook bijvoorbeeld in het zoeken naar eenduidige taal en het bijeenbrengen van diverse perspectieven om in elke situatie de meest effectieve en proportionele inzet te bepalen.

De aanpak volgt de dreiging. Dat betekent dat komende jaren bijzondere aandacht uitgaat naar de rol die het online domein speelt bij terrorisme en gewelddadig extremisme. Dit vraagt om internationale inzet en technologische innovatie, binnen de geldende wettelijke kaders. Daarnaast vraagt de grotere dreiging vanuit potentieel gewelddadige extremistische eenlingen dat partners opnieuw kijken naar bevoegdheden voor informatiedeling en samenwerking in de aanpak. De continuering en optimalisering van de inzet op veilige re-integratie van mensen die terugkeren uit strijdgebieden en/of zijn veroordeeld voor terroristische misdrijven tijdens en na detentie vraagt bijzondere aandacht komende tijd. Temeer omdat ook komende jaren regelmatig terrorisme veroordeelden vrijkomen uit detentie.

De komende jaren is er bijzondere aandacht nodig voor:

Aanpak online

Online speelt een steeds grotere rol bij radicalisering en bij geweldsvorbereiding. Ook het gebruik van het digitale domein in de ontwikkeling van aanslagmiddelen vraagt aandacht.

Aanpak van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen

Ontwikkelingen vragen om extra aandacht voor nieuwe vormen van dreiging en risico's die uitgaan van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen.

Inzet veilige re-integratie

De inzet op veilige re-integratie na detentie is een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode. Ook komende jaren zullen er regelmatig terrorisme veroordeelden vrijkomen uit detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie.

Tot slot: terrorismebestrijding vindt plaats op het scherp van de snede; extreme dreiging vraagt nu eenmaal om krachtige respons. Voortdurend moet hierbij oog zijn voor proportionele inzet. Dit is meer dan een juridische kwestie. Bij de inzet worstelen professionals in de praktijk regelmatig met lastige beslissingen: Welke informatie uit een zorgbehandeling wanneer en met wie te delen? Hoe risico's van radicaliserende minderjarigen in te schatten als internationale verdragen duiding van

kinderen in criminologische context verbieden? Hoe een persoon te helpen die de straf heeft uitgezeten en recht heeft op re-integratie, niet wetende of die persoon daadwerkelijk geen gevaar meer vormt?

Terrorisbestrijding zit vol van dit soort ingewikkelde morele dilemma's waarbij het telkens balanceren is tussen kernwaarden en belangen. Juist de moed en kunde om met elkaar te laveren tussen waarden, wetten, menselijkheid en effectiviteit, is wat de democratische rechtsorde onderscheidt van de extremistische en terroristische krachten die haar bedreigen.



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
I www.nctv.nl
@nctv_nl

Mei 2022