

Rondetafelbijeenkomst, Sessie 'terrorisme',

Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer

23 April 2018

Dr. Bibi van Ginkel, LL.M., Senior onderzoeker Instituut Clingendael/Fellow International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)

bginkel@clingendael.org

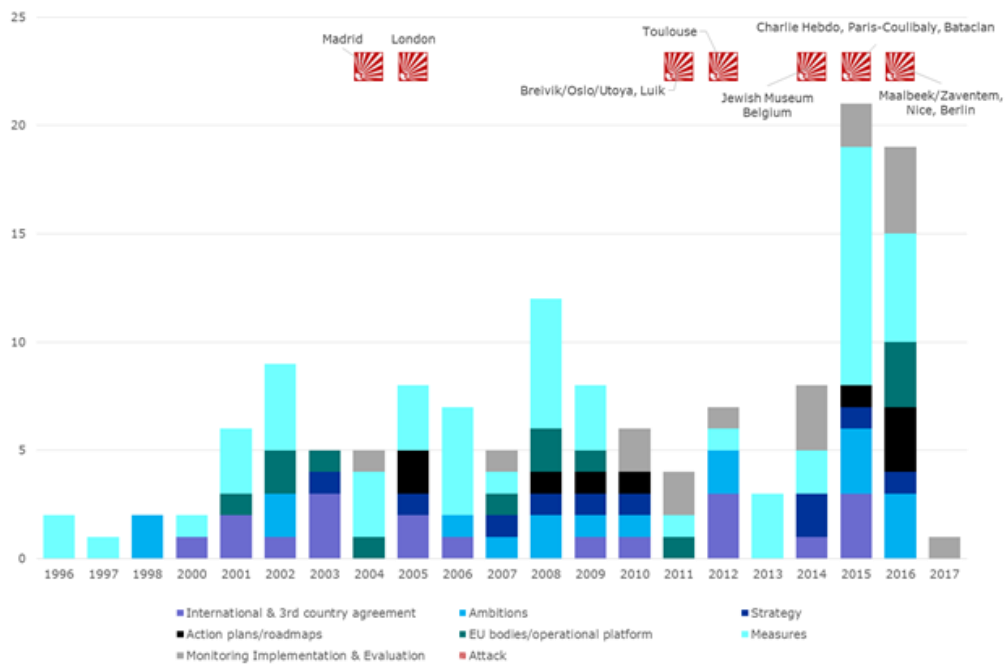
Observaties en opmerkingen n.a.v. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022

1. De dreigingsanalyse

- Gezien de drie belangen die centraal staan in de ontwikkeling van de strategie, is het opvallend dat het belang van een 'human security' lens niet doorklinkt in de wijze waarop de dreigingsanalyse is gemaakt. Een 'human security approach' betekent immers dat je op inclusieve wijze werkt bij het analyseren van veiligheidsproblemen, het ontwerpen van een strategie om het probleem te bestrijden en het implementeren van het plan.
- Algemeen trendbeeld mbt terrorisme niet wezenlijk verandert. Zie Clingendael Strategische Monitor 2017:
Van belang om op te merken is de veelvormigheid van het dreigingsbeeld, door de diversificatie in de gebruikte wapens, en de doelwitten die worden gekozen. Soft targets zijn daarbij ook prominenter in beeld. Het feit dat er sprake is van 'weaponisation of ordinary life' maakt het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten een stuk complexer.

Trendtable	 Terrorism	Trend
Basic trends	Number of attacks in European Union (by type)	▲
	Fatalities and injuries	▲
Factors	Diversity in choice of target and weapon	▲
	Number of foreign fighters	▲
	Number of lone wolves	▲
	Polarisation of society	▲
	Discrimination	▼
	Inequality	▼
	Poverty	▲
	Employment rate	—
	Perceptions of immigration	?

- Problematiek en dreigingsanalyse m.b.t. terugkeerders: gevaar is zeker niet geweken zoals de nota aangeeft. Echter, de aantallen zijn lager dan verwacht tot nu toe. Gezien de situatie in de conflictgebieden, het falende rechtssysteem ter plaatse waarbij vermeende IS-leden (mannen en vrouwen) tijdens 10 minuten rechtszaken tot de dood veroordeeld worden, is het niet ondenkbaar dat in de komende periode toch nog een aantal zal trachten terug te keren naar Nederland. Verder is het van belang om rekenschap te geven van het feit dat de aard van de dreiging verandert. Sympathisanten kunnen in kleine groepjes lange tijd 'stilletjes' onder de radar gedijen, en weinig activiteit tonen. Echter in een gepolariseerde klimaat, waarbij zoals bijvoorbeeld in Duitsland veel incidenten van rechtsextremistisch geweld zich voordoen, kan binnen deze ondergrondse kringen een gevoel oproepen dat ze zich moeten wapenen en verdedigen.
- Er gaat ook op de lange termijn een dreiging uit van FTFs die niet besluiten terug te keren, maar er wellicht eerder voor kiezen om door te reizen naar nieuwe conflicthaarden. Het is daarom van belang dat waar mogelijk getracht wordt om ook in het (post-) conflict strijdgebied te voorkomen dat deze FTFs doorreizen. Dit zou kunnen pleiten voor een actiever beleid op het terughalen van FTFs uit het gebied om te zorgen dat ze hun straf niet mislopen, ze deradicaliseringprocessen kunnen doorlopen, en niet opnieuw bijdragen aan een jihadistische strijd elders. Dit geldt in het bijzonder voor kinderen!
- Van belang dat NL zijn dreigingsanalyses goed afstemt met dreigingsanalyses van buurlanden en de EU. Echter op EU niveau is eerder sprake van 'incident driven policy design' dan van 'analysis driven design'. Lange termijn trend analyses die met regelmaat worden gemaakt, en ook publiek kunnen worden gedeeld ontbreken. Dat maakt ons ziende ogen blind voor de dreigingen van de toekomst. Zie Study for the LIBE Committee: The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness.



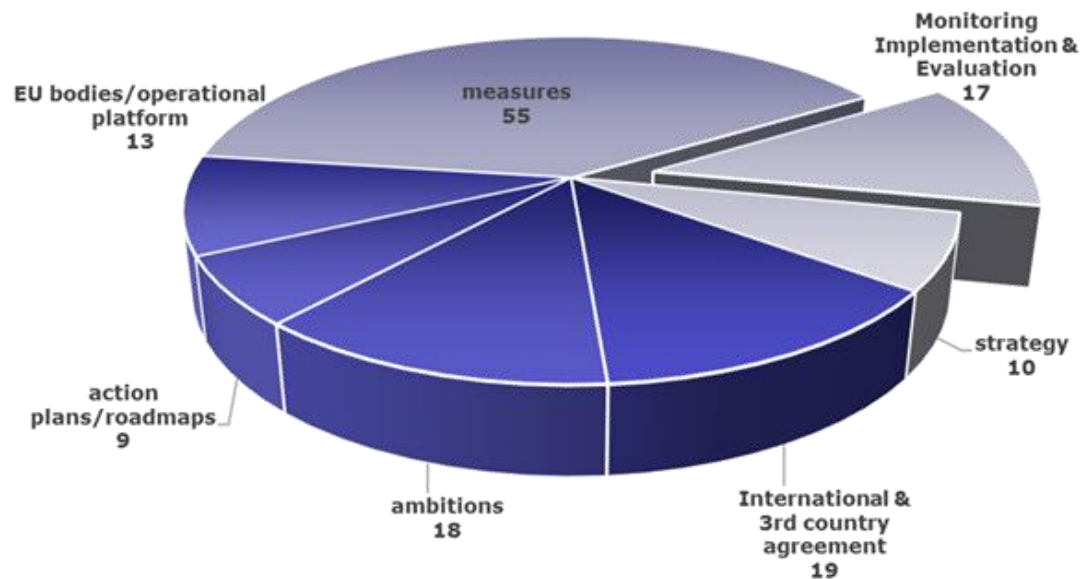
- Tot slot past een waarschuwing voor terrorismebestrijdingsmoeheid, omdat de dreiging lijkt af te nemen, en minder zichtbaar is. Zie ook pleidooi in slothoofdstuk van Egmont Paper.

2. De Veiligheidsstrategie

Voorkomen

- Beleid gericht op preventie (en van Versterken) moet een beleid van de lange adem zijn. Echter de inrichting van het beleid in kwetsbare regio's ingevuld door thematische of regionale programma's, of ingevuld via het postennetwerk, lopen vaak het risico een hoog ad-hoc gehalte te hebben. Na 1-2 jaar verschuiven de prioriteiten in het beleid, en blijft de implementatiepartner achter met een project dat nog niet tot volle wasdom is gekomen, of waar het boeken van resultaten afhankelijk is van het continueren van het beleid.
- Tevens is het van belang te investeren in 'monitoring & evaluations' van beleid. Vaak wordt beweerd dat effectiviteit van preventiebeleid niet te meten is, en dat dat wel het geval is van hard veiligheidsoptreden. Bij dat laatste wordt echter enkel gekeken naar de korte termijn resultaten, en worden de lange termijn effecten van bijvoorbeeld militair ingrijpen voor het gemak vergeten. Voor zowel preventief als voor reactief veiligheidsbeleid geldt echter dat meten van lange termijn effectiviteit van groot belang is. Iedere strategie en beleidsimplementatie dient gepaard te gaan met een ontwikkeling van een 'theory of change' die tevens het meten van resultaten mogelijk moet maken. Investerings op dit vlak blijven vaak schrikbarend achter, waarbij de vraag rijst of beleidsmakers wel geïnteresseerd zijn in de effectiviteit van beleid. Uit onderzoek blijkt dat ook in de EU evaluaties ernstig achter blijven. Zie Study for the LIBE Committee: The

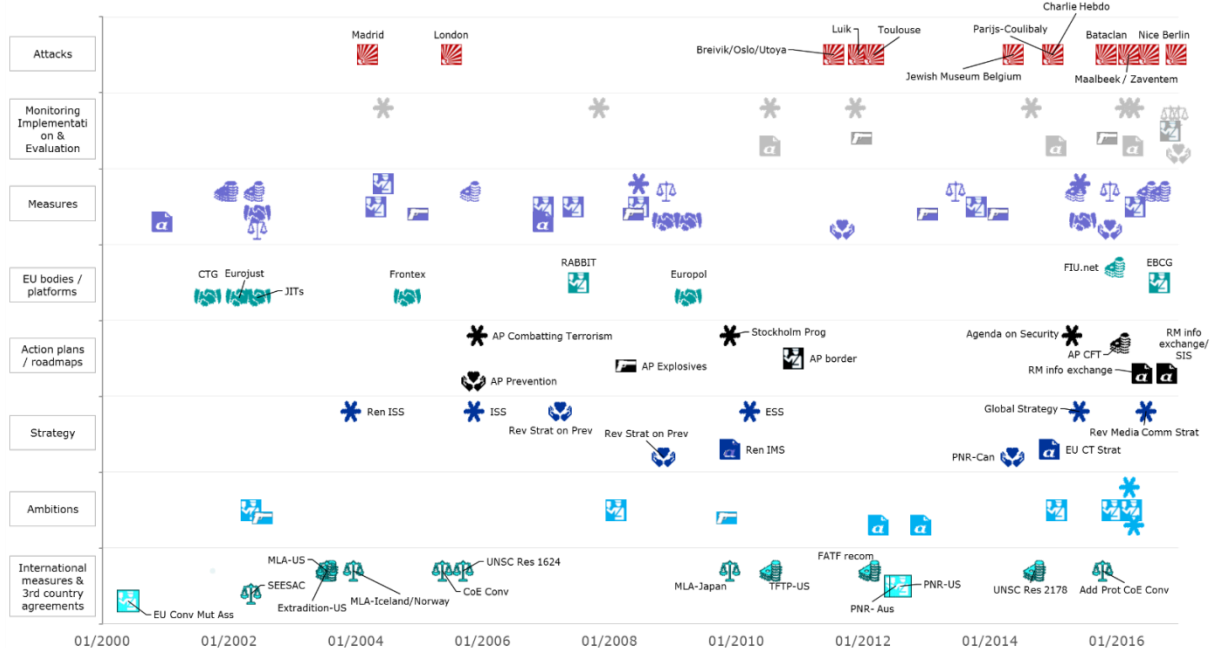
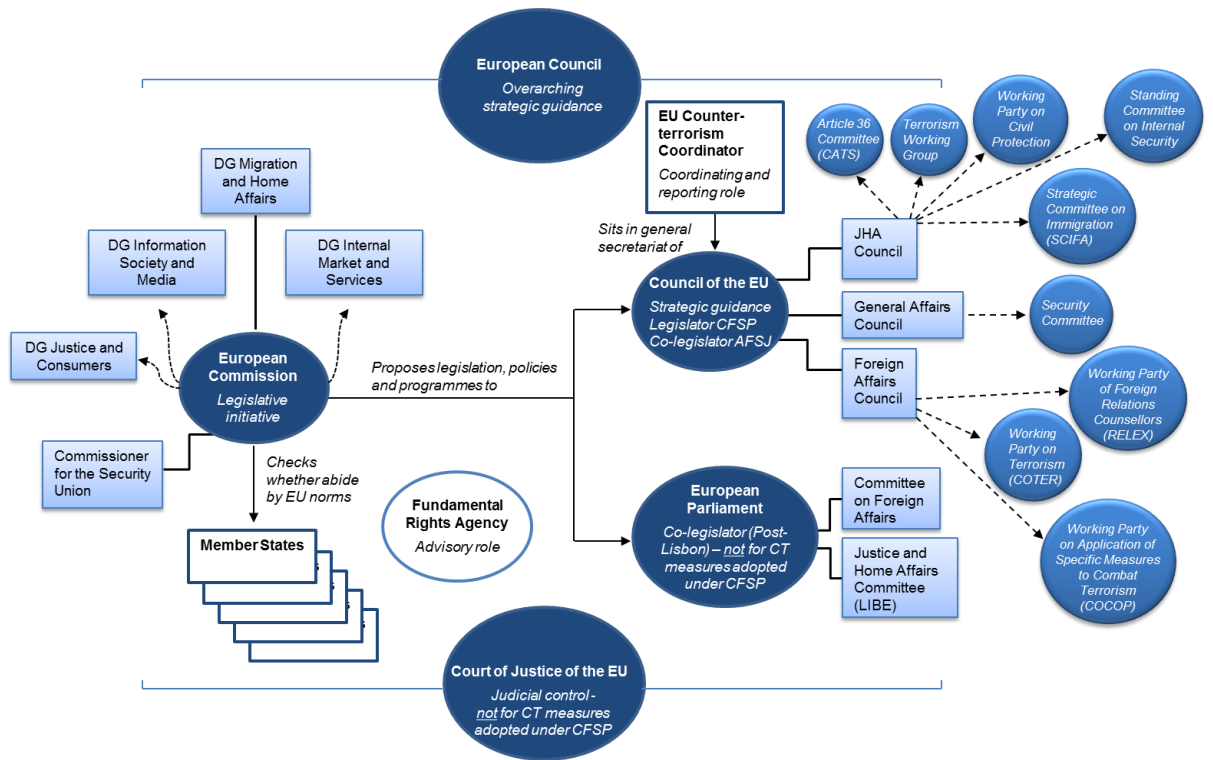
European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness.



- Human security als uitgangspunt van beleid, betekent ook dat de lokale gemeenschap, en civil society betrokken worden bij het ontwerp van het beleid. Dit aspect klinkt onvoldoende door in de strategie.
- Naast inzetten op onderwijs, werkgelegenheid, gelijkheid en rechtsorde, als losstaande elementen, is het ook van belang in te zetten op de ontwikkeling en implementatie van multistakeholder en multidisciplinaire geïntegreerde preventie strategieën (inclusief beleid op rehabilitation & reintegration). Dit is tevens in lijn met het door de VN Secretaris Generaal gepresenteerde 'Plan of Action to Prevent Violent Extremism'(december 2015). Het ontwerp van een dergelijk actieplan op een multidisciplinaire en inclusieve wijze is niet altijd vanzelfsprekend voor landen. Steun aan deze processen, waarbij het vaak ook gaat om het creëren van vertrouwen tussen de verschillende stakeholders, is daarom van groot belang.
- In het kader van het voorkomen van nieuwe dreigingen is het van het grootste belang zowel internationaal als nationaal beleid te ontwikkelen op het verbeteren van de slagingskansen dat FTFs vervolgd worden. Hierbij hoort ook een strategie om het terughalen van Nederlandse FTFs actief te faciliteren, opdat ze terecht kunnen staan of de zorg kunnen krijgen die ze nodig hebben (kinderen!). Dit dient zowel een veiligheidsbelang als het internationale rechtsorde belang.

Verdedigen

- Op Europees niveau is het ontwikkelen van beleid, de implementatie, en de samenwerkingsmoduliteiten niet evident. Er is sprake van een veelheid van actoren en gefragmenteerd beleid op specifieke thema's dat kan overlappen maar ook lacunes kan vertonen. Zie Study for the LIBE Committee: The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness.



- Op het gebied van verbeteren van informatie-uitwisseling binnen de EU is veel gebeurd, in de zin dat databases, en platforms zijn opgezet. Het ‘vullen’ van deze databases gaat echter niet snel. Dat heeft te maken met gebrek aan vertrouwen tussen de spelers en soms met incompatibiliteit van systemen.
- Het is van belang om bij militaire inzet vanaf het begin een strategie te ontwikkelen die recht doet aan het principe van flow security. Dit betekent dat afhankelijk van de

intensiteit van het conflict en de soort inzet al rekening gehouden wordt met hoe de harde veiligheidsaanpak overgaat in counterterrorism, countering violent extremism en preventing violent extremism strategieën. Ook hierbij is het van belang om een human security lens te gebruiken. In dit kader is het goed rekenschap te geven van de bijzondere uitdagingen die werken op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling (nexus of security and development) met zich meebrengen. Het 'do no harm' principe moet hier leidend zijn. Tevens dienen zogenoemde 'unintended negative consequences' van beleid zoveel mogelijk vermeden te worden.

Versterken

- Verhogen van de weerbaarheid in samenlevingen betekent ook dat het van belang is een betrouwbare en geloofwaardige partner te zijn. Het uitdragen van de beginselen van human security, gelijkheid, en internationale rechtsorde dient ook uit daden en standpunten te blijken.
- Tot slot: Versterken internationale rechtsorde en het systeem van collectieve veiligheid. Doel 11 en 12 in de nota: In uiterste gevallen moeten aanvallen op de internationale rechtsorde, soevereiniteit van staten, en menselijke veiligheid militair worden afgeslagen. Voor militair optreden is een volkenrechtelijk mandaat onontbeerlijk. (...) Kortetermijngewinst door deelname aan gelegenheidscoalities mag echter niet ten koste gaan van het zorgvuldig opgebouwde multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde. Een zorgvuldige afweging van doel, belang en mandaat is geboden. Vooral met het oog op de langere termijn en de duurzaamheid. → Dit roept vragen op m.b.t. het Nederlandse 'begrip' voor de aanval van de VS/VK/Frankrijk op Syrië. Zie ook mijn [opiniestuk in de Clingendael Spectator](#), met tevens handreikingen voor de inzet die Nederland in de VN Veiligheidsraad zou kunnen doen ten aanzien van hervormingen van het systeem.

Relevante recente publicaties

- Bibi van Ginkel & Simon Minks, 'Addressing the challenge of returnees: threat perceptions, policies and practices in the Netherlands', in: 'Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?; Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands', by Thomas Renard and Rik Coolsaet (eds), Egmont Paper, February 2018, <http://www.egmontinstitute.be/returnees-assessing-policies-on-returning-foreign-terrorist-fighters-in-belgium-germany-and-the-netherlands/>
- Bibi van Ginkel, 'Violent extremism and development: Witnessing a fundamental pivot', Clingendael Alert, November 2017, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-11/C_Alert_Violent_extremism_and_development.pdf
- Bibi van Ginkel, 'Terrorisme', in: Clingendael Strategische Monitor 2017, <https://www.clingendael.org/pub/2017/monitor2017/terrorisme/>
- 'The European Union's Policies on Counter-Terrorism: Relevance, coherence and effectiveness', Study for the LIBE Committee of the European Parliament, 2017,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)58312_4_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)58312_4_EN.pdf)

- Bibi van Ginkel, 'De *'global strategy'* van de Verenigde Naties bij de bestrijding van terrorisme', in: *Terrorisme*, E.Bakker, E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (eds), Kluwer, Tweede druk, 2017, pp. 619-642.

Betrokken bij de volgende relevante actueel lopende projecten

- In opdracht van de co-chairs (Zwitserland en Nigeria) van de 'Criminal Justice and Rule of Law – Working Group' van de Global Counter Terrorism Forum (GCTF), ontwikkelt het ICCT 'recommendations' ten aanzien van het vergaren van verschillende vormen van juridisch bewijs voor de vervolging van vermeende terroristen. Focus zal zijn op: forensisch bewijs, digitaal bewijs, gebruik van getuigen, inlichtingen, bewijs vergaard op het slagveld, en het bevorderen van internationale juridische samenwerking. De aanbevelingen worden geschreven voor de doelgroep van de nationale zittende en staande magistratuur, en eventueel (indien nodig) beleidsmakers. De bedoeling is dat de 'recommendations' bij de ministeriële vergadering van de GCTF tijdens de Algemene Vergadering week bij de VN in NY in september dit jaar worden aangenomen.
- In opdracht van de United Nations Counter-Terrorism Executive Directorate ontwikkelt ICCT een set VN richtlijnen met het oog op het verbeteren van de effectieve berechting van terroristen voor nationale rechtbanken voor terroristische misdrijven, door richtlijnen te ontwikkelen die de rol die militairen kunnen spelen bij het vergaren van informatie dat gebruikt kan worden als bewijs in strafzaken te verbeteren. Doelgroepen voor deze richtlijnen zijn de staande en zittende magistratuur, militairen, beleidsmakers, en internationale organisaties. Richtlijnen richten zich op vraagstukken met betrekking tot het mandaat, de geldende jurisdictie, het geldende (internationaal) juridisch regime, de rechtspraktijk, de militaire praktijk, en de vraagstukken omtrent het verzamelen, opslaan en delen van informatie tussen agentschappen en andere organen.