



**Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie**



**DEFENSIE**

**VEILIGHEID & STRATEGIE N° 126**  
**September 2016**

**België gewapend tegen het  
terrorisme?**

**Een lezing van het fenomeen en  
zijn bestrijding: strategieën en  
middelen**

*Kapitein Lars Scraeyen*



# **België gewapend tegen het terrorisme?**

## **Een lezing van het fenomeen en zijn bestrijding: strategieën en middelen**

Kapitein Lars Scraeyen

**ISSN 2295-0915**

Een elektronische versie van dit document is beschikbaar en kan gedownload worden van onze website [www.khid.be](http://www.khid.be).

De in dit document geuite standpunten vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, het Ministerie van Landsverdediging of van de Belgische regering weer.

Vragen, commentaren of opmerkingen met betrekking tot dit document kunnen gestuurd worden naar volgend adres:

Directeur van het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie  
Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie  
Renaissancelaan, 30  
1000 Brussel

Of elektronisch naar : [irsd-cesd-scvd@mil.be](mailto:irsd-cesd-scvd@mil.be)

# De auteur

Lars Scraeyen begint in 2000 zijn studies aan de Voorbereidende Divisie van de Koninklijke Militaire School en voltooit in 2005 zijn opleiding aan de Koninklijke Militaire School met de 141ste promotie (master in sociale en militaire wetenschappen). Hij kiest dan voor de batterij Paracommando van het 2de bataljon Artillerie, waar hij de verschillende functies doorloopt. Vanaf april 2010 is hij adjunct-officier Operaties en Training (AS3) van het bataljon Artillerie.

In 2011 behaalt hij een master in internationale betrekkingen en diplomatie aan de Universiteit van Antwerpen. Sinds juli 2012 is hij als onderzoeker verbonden aan het Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie.

Hij is alumni van het George C. Marshall European Center for Security Studies (Duitsland) waar hij het Program on Terrorism and Security Studies volgde. Verder heeft hij binnen zijn onderzoeksdomein vormingen genoten bij de NATO Special Operations School (België) en de Joint Special Operations University (Verenigde Staten van Amerika). In 2016 werd hij geselecteerd voor het George C. Marshall Center Alumni Scholarship Program.



# Executive Summary

The study that lies before you provides a comprehensive overview of perspectives on the terrorist phenomenon, strategies to counter it and the different tools available. The main focus throughout this study is to provide an answer to the question whether Belgium has what it takes to counter terrorism.

In order to engage in well-informed discussions on this topic, rather than simply relying on the abundant and simplified reports in the media or the politicized (ab)use of the term in statements and reports, this study offers a variety of perspectives dealing with the definitional issue of terrorism, the different typologies and concepts of it. Instead of presenting the reader with a single approach, we offer several in order to highlight the complex nature of the phenomenon and the different contexts to take into account when discussing terrorism. Even though one definition of terrorism is being put forward, it is one that allows acquiring a better understanding of the phenomenon. Furthermore, the study will emphasize the place of terrorism within the larger spectrum of political action as it was defined by Alex P. Schmid in 1988. Most importantly though is that our definition and approach of terrorism is dictated by the context that we are working in. As such a domestic or expeditionary context requires a different look at the phenomenon and the ways to deal with it.

After having gained a better understanding of the complexity of the phenomenon the study addresses the development of strategies for combating terrorism, with a focus on the adopted ways and available means. It has been determined that four ways are used to combat terrorism: prevention, protection, persecution and response. After a theoretical overview of the development of such a strategy, followed by building on the United Kingdom's and the European Union's strategies the study takes a look at the means that are available for such a strategy. The means that are discussed are diplomacy, information, economy, finances, intelligence, law enforcement, emergency services, society, morality and, more into depth based on Geraint Hughes' monograph on its role in counterterrorism, the military.

Finally, after the discussion of the building blocks for the framework, concerning the ways and means available for a combating terrorism strategy, the study will go over the Belgian approach to combating terrorism since November 2015. Within this approach we will give an overview of the evolution of the security environment and some of the challenges for Belgium policy. After an overview of the different measures adopted by the government in the wake of the attacks in January 2015 the study will turn towards addressing the means available in Belgium in relation to the ways they can be applied. This leads to an overview, a matrix, in which can be identified where the different means relate to the ways of combating terrorism. These relationships are a primary indicator for assuring coordination between the different means and actors involved.

Throughout the study it shows that Belgium has many to all of the required means to combat terrorism but they are either insufficient or unguided. The lack of an overall national strategy integrating all the levels of power and measures needs to be addressed if Belgium wants to combat terrorism efficiently towards the future. To the example of the 'Kadernota Integrale Veiligheid' presented in June 2016 by the Minister of Justice and the Minister of Security and Interior, Belgium should develop a similar approach in developing a strategy encompassing all the means and actors combating terrorism across the different levels of government.





# Inhoudstafel

De auteur .....	i
Executive Summary .....	iii
Inhoudstafel.....	v
Lijst met afkortingen en acroniemen .....	ix
I. Introductie .....	1
II. Terrorisme: veelzijdige definities, typologieën en concepten .....	8
Inleiding .....	8
De definitie van terrorisme en de ‘bermuda driehoek’ .....	8
Typologieën van terrorisme .....	15
(1) Contextuele typologieën .....	15
(2) Typologieën op basis van drijfveren en geografische voetafdruk .....	19
(3) Organisationele typologie .....	22
Wie is terrorist? Officiële benaderingen versus publieke opinies .....	25
(1) ‘Blacklist’ regime en contexten .....	25
(2) Parallele ‘blacklists’ .....	30
Deelbesluit .....	34
III. De Terrorisme-Insurrectie connectie.....	37
Inleiding .....	37
Terrorisme of insurrectie? .....	37
Insurrecties en terrorisme binnen het politieke spectrum .....	42
Deelbesluit .....	51
IV. Terrorismebestrijding : strategieën en middelen .....	52
Inleiding .....	52
Terrorismebestrijdingsstrategieën .....	53
(1) De Britse leidraad voor de Europese Unie .....	55
(2) Strategie: theorie en ontwikkeling .....	57
(3) Een Belgisch voorbeeld van een nationale strategie .....	60
Terrorismebestrijdingsmiddelen .....	62
(1) Diplomatie .....	63

(2) Strafrecht .....	68
(3) Financiële dwangmaatregelen .....	70
(4) Militaire macht .....	70
(5) Inlichtingenactiviteiten .....	86
(6) Alternatieve typologieën en supplementaire middelen .....	88
Deelbesluit .....	90
V. De Belgische benadering van terrorismebestrijding .....	92
Inleiding .....	92
Hervormingen van de veiligheidsomgeving .....	92
(1) Hervorming van de veiligheidsomgeving.....	93
(2) Identiteit en maatschappelijke veiligheid .....	95
(3) De federale bewustwording en gedecentraliseerde macht.....	98
Belgische middelen in de strijd tegen het terrorisme .....	100
(1) Januari 2015: 12 maatregelen tegen radicalisme en terrorisme.....	101
(2) November 2015: 18 maatregelen binnen 4 domeinen .....	103
(3) Maart 2016: De uitvoering van maatregelen “kost tijd” .....	104
(4) Belgische terrorismebestrijdingsinstrumenten .....	105
Deelbesluit .....	128
VI. Besluit: een gecoördineerde aanpak .....	132
VII. Bijlagen.....	136
Bijlage 1: Juridische definitie van terrorisme uit het Belgische Strafwetboek (Artikel 137 tot 141 ter) .....	137
Bijlage 2: United Nations Security Council Resolution 1267 (1999).....	140
Bijlage 3: List established and maintained by the Al-Qaida Sanctions Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida (12 Dec 2014).....	142
Bijlage 4: United Nations Security Council Resolution 2170 (2014).....	145
Bijlage 5: Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme .....	149
Bijlage 6: BESLUIT 2014/483/GBVB VAN DE RAAD van 22 juli 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB .....	152
Bijlage 8: United States Department of State – Bureau of Counterterrorism - Country Report on Terrorism 2014 : Belgium (June 2015).....	158
Bijlage 9: Short Ratification Status Universal Instruments .....	161

Bijlage 10: Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, November 2015 ....	163
Bijlage 11: Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40.....	168
VIII. Bibliography .....	174



# Lijst met afkortingen en acroniemen

3D-LO	Diplomacy, Development, Defence - Law and order
ANF	al Nusra Front
AQAP	al Qaeda op het Arabisch Schiereiland
AQI	al Qaeda in Irak
AQIM	al Qaeda in de Islamitische Maghreb
ASEAN	Vereniging van Zuid-oost Aziatische Naties
AU	Afrikaanse Unie
BBET	Bloed-Bodem-Eer-Trouw
CBRN	Chemisch-Biologisch-Radiologisch-Nucleair
CCC	Cellules Communistes Combattantes
CEMAC	Centraal-Afrikaanse Economische en Monetaire Gemeenschap
CICTE	Inter-Amerikaans Committee tegen Terrorisme
CIS	Gemenebest der Onafhankelijke Staten
COIN	Counterinsurgency
CONTEST	UKCounter Terrorism Strategy
CoPPRa	Community policing and prevention of radicalisation
CTC	Combating Terrorism Center
DoD	Department of Defense
ECOWAS	Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten
ETA	Euskadi Ta askatasuna
EU	Europese Unie
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FATF	Financial Action Task Force
FLQ	Front de Liberation du Quebec
FOD	Federale Overheidsdienst
FTO	Foreign Terrorist Organizations
GCC	Raad voor samenwerking van de Golf Staten
GSG9	Grenzschutzgruppe 9
GTD	Global Terrorism Database
GWOT	Global War on Terror
ICU	Islamic Courts Union
ISIL	Islamitische Staat in Irak en de Levant

KCK	Kurdistan Communities Union
MACC	Military Aid to the Civil Community
MACP	Military Aid to the Civil Power
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NCTC	National Counterterrorism Center
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging
OIC	Organisatie van de Islamitische Conferentie
PIRA	Provisional Irish Republican Army
Rev. ACDT 2011	Revised Academic Consensus Definition on Terrorism 2011
SAS	Special Air Service
SCO	Shanghai Samenwerkings Organisatie
SDGT	Specially Designated Global Terrorists
UEMOA	West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie
UN	United Nations
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
US	United States
VN	Verenigde Naties
WMD	Weapons of Mass Destruction

# I. Introductie

De onthoofding van Foley, Sotloff en tal van andere westerlingen ontketende een internationale reactie tegen de terroristische groep ISIL (the so-called Islamic State in Iraq and the Levant<sup>1</sup>) sinds augustus 2014. Ditmaal bleek in de regio een echte rode lijn te zijn overschreden. Er wordt evenwel verwijtend opgemerkt dat het westen dan pas reageerde, na de dood van haar eigen burgers, en niet toen er nog gematigden in Syrië de strijd aangingen met Assad. Was het leven van die enkele westerse burgers meer waard dan die meer dan 200 000 doden die sinds maart 2011 het slachtoffer waren van het buitensporig geweld in Syrië? Het meest schokkende voor de westerse regeringen en de publieke opinie bij het zien van de onthoofdingen was niet noodzakelijk de nationaliteit van het slachtoffer maar eerder die van de dader, een Brit. Het aantal westerlingen dat vertrok naar conflictgebieden om er de wapens op te nemen was nooit zo groot als bij het conflict in Syrië. België heeft het grootste aantal buitenlandse strijders in Syrië per inwoner.

Het westen en in het bijzonder de Verenigde Staten van Amerika hebben sinds 2003 weinig vooruitgang geboekt in het herstellen van de orde in Irak en sinds 2011 kijkt iedereen vol afschuw naar de ontwikkelingen in Syrië zonder meer. De kaping van een nooit beëindigde insurrectie in Irak door ISIL legt de vinger duidelijk terug op de wond waarbij we geconfronteerd worden met een symptoom van een gefaald beleid in Irak. De insurrectie in Syrië en Irak bood een ongeziene kans tot aanspraak op terrein voor de terroristische splintergroep van al Qaeda. ISIL slaagde erin haar objectieven door te drukken in een conflictgeteisterde zone waardoor zij er op korte termijn en in de regio in slaagde te verwezenlijken wat al Qaeda op lange termijn wereldwijd beoogt. Terend op haar tactische successen in Irak gaf ISIL een nieuw elan aan de oprichting van een kalifaat en maakte dit een tastbaar gegeven in tegenstelling tot al Qaeda's verre toekomstplannen. Dat een terroristische beweging ernaar streeft om een insurrectie te ontketenen mag ons niet meer verbazen en we mogen die twee begrippen (terrorisme en insurrectie) nooit buiten hun context beschouwen.

De voorbije jaren werd België van nabij geconfronteerd met allerhande activiteiten van terroristische groeperingen, zowel in het binnenland, met verschillende aanslagen maar vooral door de ontmanteling van verschillende cellen, als in het buitenland met de ontplooiing van troepen in de strijd tegen gewelddadige extremistische groepen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De Belgische deelname aan de coalitie in de strijd tegen ISIL in Irak is het meest recente en meest sprekende voorbeeld. De schietpartij in Ottawa, Canada, op 23 oktober toonde bovendien aan dat het risico van een ontlokking van aanslagen in België, omwille ons engagement boven en in Irak, substantieel is. Als we daarenboven dan nog het groot aantal Belgische Syriëgangers beschouwen dan is er geen ontkennen aan, het oprullen van de terroristische cel in Verviers, en de tragische gebeurtenissen op de luchthaven van Zaventem en de metro te Maalbeek op 22 maart 2016 ten getuige. Deze gebeurtenissen leggen de verwevenheid tussen het conflict in het Midden-Oosten en de binnenlandse veiligheid zonder enige twijfel bloot.

De opdracht voor de Belgische F-16's binnen de coalitie bestaat er uit om voorwaarden te creëren waardoor er *iets anders* kan plaatsvinden (De Lobel 2014). Wat dat

---

<sup>1</sup> ISIL is het door de NAVO, tijdens de top in Wales, overeengekomen acronym voor de 'so-called Islamic State of Iraq and the Levant'.

‘iets anders’ juist is daar blijven we voorlopig nog over in het ongewisse. Nochtans buigen verschillende landen zich reeds jaren over het probleem in Irak.

De Iraakse insurrectie vond haar oorsprong tijdens de heerschappij van het Ottomaanse rijk, of alternatief, ten laatste na het einde van de eerste wereldoorlog bij de opdeling van het voormalig Ottomaanse rijk. Het Sunni leiderschap in het Irak ten tijde van het Ottomaanse rijk werd bewust in plaats gesteld omdat zij als minderheid (20% Sunni ten aanzien van de 80% Shi'a in de jaren '20) afhankelijker zouden zijn van de Turkse steun en bijgevolg loyaler. Groot-Brittannië behield dit schema en bouwde voort op de Sunni ambtenarij en haar officierenkorps. Toen Irak in 1932 toetrad tot de Volkenbond was Groot-Brittannië er duidelijk in geslaagd een Staat te creëren, Irak als één Natie beschouwen was echter ver van verwezenlijkt (Mockaitis 2008). Los van de verdeling tussen Sunni en Shi'a speelde eveneens de verdeling tussen het pan-Arabisme (onderdrukking van de Koerden) en Iraakes nationalisme (Arabieren en Kurden vormen samen één Natie) een rol in de onrust. De insurrectie in Syrië is binnen de context van de strijd tegen ISIL onlosmakelijk verbonden maar hier liggen gelijkaardige doch andere evoluties aan de oorsprong.

Het bepalen van een gepast vervolg op een militaire operatie in Irak maakte bijvoorbeeld reeds sinds de planning van Operation Iraqi Freedom het onderwerp uit van vurige debatten binnen de administratie van de Verenigde Staten. Zo stelde US Secretary of State Colin Powell, na zijn ambtstermijn, bijvoorbeeld dat er wel voldoende troepen waren om oorlog te voeren, maar onvoldoende om vrede en orde te herstellen. Secretary of Defense Rumsfeld wou het aantal grondtroepen zo klein mogelijk houden. In 1998 ontwikkelde CENTCOM (United States Central Command) het OPLAN 1003-98 dat de invasie en bezetting van Irak voorbereidde. Dit was niet zozeer een bewijs van de intentie van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen, stelt Mockaitis (2008), maar maakte deel uit van de verschillende contingency plannen die zij geregeld opstellen en aanpassen als deel van het ruimere strategisch denken<sup>2</sup>. In dat plan werd rekening gehouden met post-conflict situaties (of fase 4 van een campagne<sup>3</sup>). Zo kwam de bevelhebber van CENTCOM, Anthony Zinni, tot een personeelsfactuur van niet minder dan 400.000 waarvan 380.000 gevechtstroepen. Het OPLAN werd in een reeks van kaderoefeningen, *Desert Crossing* genaamd, gewikt en gewogen en leidde tot tal van aanbevelingen. Zo begrepen zij dat het een hele uitdaging zou zijn om de eenheid van Irak na een invasie behouden. Bovendien schatten zij een coalitie van Arabische landen in als sterk aangewezen, aangezien een unilaterale actie van de Verenigde Staten voor afkeer zou zorgen in Irak en de wijdere regio.

Het plan uit 1998 werd opgeborgen om later bestudeerd te worden door Zinni's opvolger Generaal Tommy Franks. Rumsfeld ging in tegen de grote invasiemacht uit Zinni's plan gebaseerd op de vaststelling dat een kleinere troepenmacht ter bevrijding van Afghanistan ook haar slag thuishaalde. Dus, waarom geen gelijkaardige bevrijdingscampagne voeren in Irak? Rumsfeld negeerde de verschillende aanbevelingen uit de *Desert Crossing*

---

<sup>2</sup> Denk maar terug aan de verschillende “colour-coded plans” die de Verenigde Staten opstelden in de jaren twintig, waarbij er bijvoorbeeld gedetailleerde plannen waren om bijvoorbeeld de strijd aan te gaan met het Verenigd Koninkrijk (Plan Rood) en haar overzeese gebieden (Canada (Crimsonrood), India (Robijnrood) Australië (Scarletrood), Nieuw-Zeeland (Garnetrood) en Ierland (Emeraldrood)). Maar er waren ook plannen voor Mexico (Groen), Frankrijk (Goud), Duitsland (Zwart), Japan (Oranje), China (Geel). (Wikipedia)

<sup>3</sup> Amerikaanse militaire planning ten tijde van Iraqi Freedom onderscheidde een campagne in vier afzonderlijke fasen: gaande van de ontplooiing (fase 1) over de initiële operaties (fase 2) en het hoofdoftensief (fase 3) tot de postconflict activiteiten (fase 4).

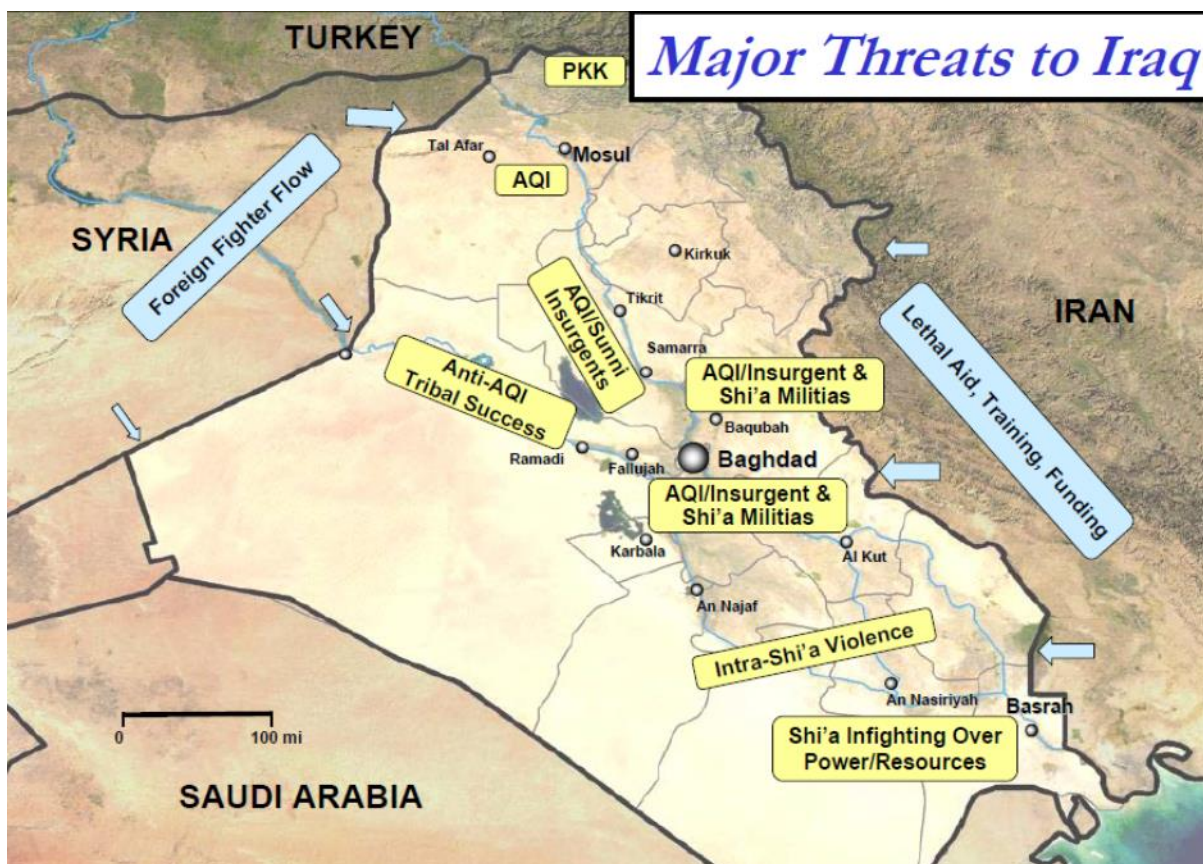


oefening en in het bijzonder die over een voldoende grote troepenmacht om het land te veroveren, de orde te handhaven en vitale middelen en diensten te garanderen. Uiteindelijk zouden de US Irak binnenvallen met slechts de helft aan troepen die ingezet werden voor de bevrijding van Koeweit. De ergste scenario's die voorspeld werden tijdens de oefening Desert Crossing werden een bittere realiteit in Irak.

De situatie waarin Irak zich bevond net voor de invasie in 2003 was complex. Mockaitis beschreef Irak op dat moment als een verenigde maar zwakke staat:

*“National identity had always been weak with pan-Arabism working against creation of a purely Iraqi nationalism. Iran’s Islamic revolution and Saddam’s genocidal policy toward Kurds and Shi’a had weakened whatever unity may have existed. The Gulf War and the ensuing rebellions that Saddam easily crushed combined with a decade of sanctions produced widespread suffering among the Iraqi people and made them angry and bitter toward the United States. The Kurds wanted no part of a unified Iraq, the Shi’a did not wish to be ruled by the Sunni Arabs, and the Sunni Arabs feared loss of power and the retribution that might follow majority Shi’a rule. (Mockaitis, 2008)”*

Generaal Petraeus, architect van de opdrijving van de troepensterkte in Irak in de periode 2006-2007 beschreef op 10 september 2007 de bedreiging ten aanzien van Irak in zijn getuigenis voor het Amerikaanse Congres aan de hand van onderstaande kaart. Een situatie die zoveel jaren later in haar essentie nagenoeg ongewijzigd lijkt (Petraeus, 2007).



De oorsprong van het conflict, zo stelde hij toen, was de competitie, tussen verschillende etnische en sektarische gemeenschappen, voor de controle over de macht en grondstoffen. Bovenmeer benadrukte hij dat de oplossing van dit geschil hoogstnoodzakelijk is voor de stabiliteit van Irak op de lange termijn. Generaal Petraeus vermeldde bij het tonen van de slide aan het Congress dat:

*“This chart shows the security challenges in Iraq. Foreign and home-grown terrorists, insurgents, militia extremists, and criminals all push the ethno-sectarian competition toward violence. Malign actions by Syria and, especially, by Iran fuel that violence. Lack of adequate governmental capacity, lingering sectarian mistrust, and various forms of corruption add to Iraq’s challenges. “*

Nu, meer dan tien jaar later, met een groeiende insurrectie onder leiding van ISIL lijkt de situatie zoals Mockaitis en Petraeus ze beschreven er niet op vooruitgegaan, integendeel. Merk op dat er ook toen reeds gewag werd gemaakt van de onmiskenbare invloed van buitenlandse strijders in Irak.<sup>4</sup> De Amerikaanse troepenmacht was niet in staat deze opmars van insurgenten en terroristen in Irak te voorkomen.

Het voorkomen van een insurrectie is eenvoudiger dan het bestrijden ervan (Mockaitis, 2008). Zinni voorzag voor de operatie al 400.000 troepen erop rekenend dat een insurrectie voorkomen zou worden. Desondanks een vertrouwde kritiek dat de Amerikaanse troepen niet getraind waren om een insurrectie te bestrijden wordt dit door anderen tegengesproken waarbij ze eerder de nadruk legden op het gebrek aan troepen en minder op het gebrek aan ‘skills’. Douglas Porch vulde in zijn boek ‘Counterinsurgency’ onderstaande stelling van John Sloan Brown:

*“The pivot from conventional to unconventional operations proved problematic, largely because of a dearth of manpower to cope with recognizable manpower-intensive requirements,[...]”*

aan als volgt:

*“[...] not because its soldiers lacked the tactical skills to handle guerrillas.”*

Ongeacht de verschillende analyses achteraf, bevonden de Verenigde Staten zich in een situatie waarbij een insurrectie moest bestreden worden met minder troepen dan om ze te voorkomen. In 2003 lag de gemiddelde maandelijkse Amerikaanse troepensterkte slechts op 67.700, een jaar later verdubbelde dit wel bijna tot 130.600. Het maximum lag op 157.800 in 2008, na de ‘surge’, waarna het jaarlijks bleef afnemen (Belasco, 2009). Destijds werd er geen of te weinig rekening gehouden met de vierde fase in de operaties (post conflict operaties).

De insurrectie die volgde op de Amerikaanse invasie van 2003 was verdeeld over verschillende conflicterende partijen. Zo kwamen er ook toen al mujahedeën op het toneel die de Amerikanen hoopten te verdrijven uit Irak zoals ze ook de Sovjettroepen hadden verstoten uit Afghanistan. De Sunni Arabische insurgenten kregen bovendien steun van buitenlandse terroristen. Irak was een toevluchtsoord en uitvalsbasis geworden voor terroristen met een zeer ruime agenda.

---

<sup>4</sup> Reeds tien jaar geleden was ook België zich degelijk bewust van de problematiek van ‘Iraakse filières’. De problematiek van de Iraakse moedjahedien, zoals er toen vaak naar de buitenlandse strijders werd verwezen, werd herhaaldelijk ter sprake gebracht op het kabinet van Justitie (Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 2007).

Zo lag de invasie in 2003 mee aan de basis voor de oprichting door de Jordaanse Abu Mu'sab al-Zarqawi van al-Qaeda in Irak (AQI) en zweerde hij getrouwheid aan al-Qaeda een jaar later. Reeds in die periode waren buitenlandse strijders, destijds vaak mujahedeën genaamd, actief in het steunen, trainen en financieren van de Iraakse insurgenten. Drie jaar na de oprichting van AQI ontstond de Mujahedeën Shura Council die als doel had een Islamitische staat op te richten waarin het woord van Allah regeerde. Hiermee werd er enigszins een breuklijn vastgesteld in de objectieven van de insurgenten die zich beperkten tot lokale (Iraakse) objectieven enerzijds en de wereldwijde verspreiding van de jihad door de internationale terroristen anderzijds.

Reeds in die periode werd ook België al opgemerkt als land van oorsprong van buitenlandse strijders (weliswaar in beperktere mate dan nu). Zo stierf Muriel Degauque, een bekeerlinge van Charleroi, ten zuiden van Bagdad toen ze zich met een bomauto opblies op 9 November 2005 op het moment dat een Amerikaans konvooi voorbijreed. Samen met haar man kwamen ze via Syrië aan in Irak. Een opvallend verschil tussen de buitenlandse strijders ten tijde van de invasie en nu is dat destijds het merendeel van de rekruten gebruikt werden om zelfmoordaanslagen te plegen. Dat martelaarschap van toen verschilt sterk met het geromantiseerde beeld dat we krijgen via de verschillende sociale media van buitenlandse strijders die tussen hun vertier in inbeslaggenomen villa's met zwembad aan guerrilla acties deelnemen. Uit een analyse door Felter en Fishman (2007) van de in Irak aangetroffen 'Sinjar documenten' bleek dat meer dan de helft van de buitenlandse strijders in Irak dienst deed als zelfmoord terrorist, gevolgd door strijders en een minderheid aan andere (bijvoorbeeld administratieve) functies.

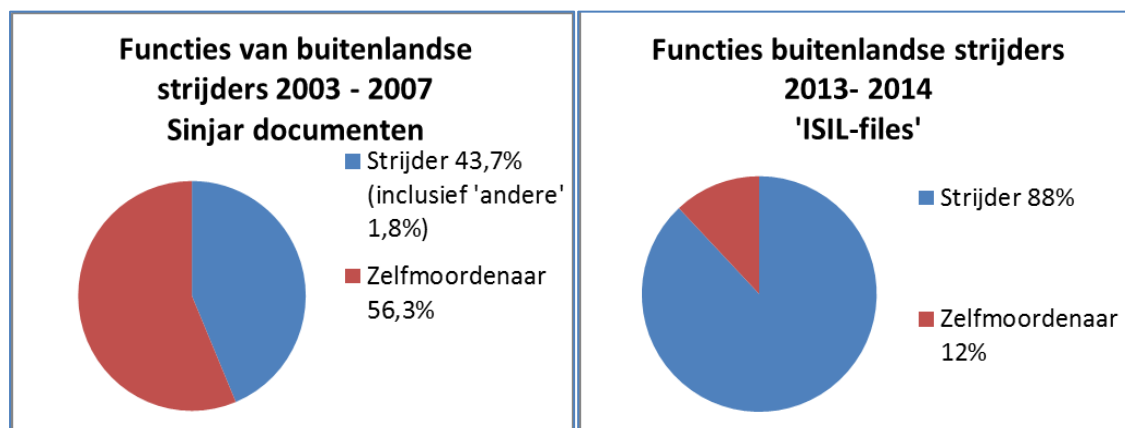
De nadruk van de jihadistische groepen lag in Irak destijds nog niet op de ontwikkeling van een eigen staat en ze voerden hoofdzakelijk speciale operaties uit. Intuïtief kunnen we stellen dat bij het huidige staatsontwikkelingsproces van ISIL de speciale operaties grotendeels verdrongen werden door conventionele operaties waarbij naast hoog-technologische bewapening, waarover ISIL slechts in geringe mate beschikt, vooral manschappen van belang zijn. In die mate zou zich een trend moeten ontwikkelen waarbij het aantal zelfmoordenaars drastisch daalt ten aanzien van andere mogelijke functies voor de buitenlandse strijders (Scraeyen L. , *Belgian Foreign Fighters*, 2014). De trend aangegeven in die intuïtieve analyse werden bevestigd in een nieuw verslag (Dodwell, Milton, & Rassler, 2016) van het Combatting Terrorism Center van de Amerikaanse Militaire Academie. In dit verslag werden de 'ISIL-files', een 4000-tal unieke documenten uit de periode 2013 – 2014 die door NBC News uit de handen van een overloper werden verkregen, ontleed. De documenten werden gebruikt voor de in-processing en out-processing van buitenlandse strijders. Hieruit blijkt dat in tegen stelling tot de 56% uit de Sinjar documenten slechts 12% bereid waren zelfmoord te plegen tijdens de aanval<sup>5</sup>. Het absolute aantal zelfmoordenaars blijft evenwel groter in de 'ISIL-files' (474) dan in de Sinjar documenten (217). Niet minder dan 88%<sup>6</sup> van de buitenlandse strijders drukten tussen 2013 en 2014 hun wens uit om als strijder (niet zelfmoordenaar) hun bijdrage te leveren aan ISIL. In de 'ISIL-files' krijgen de buitenlandse strijders de keuze uit 3 gewenste gevechtsrollen (strijder, 'suicide fighter' of 'suicide bomber'). Daarnaast krijgen zij de keuze om hun specialiteit aan te duiden voor gebruik in het dagdagelijkse leven bij ISIL. Deze keuzes zijn: strijder, sharia-ambtenaar,

---

<sup>5</sup> De 12% zijn opgedeeld in 5% 'Inghimasi' (suicide fighter) en 7% 'Istishhadi'(suicide bomber). Dit onderscheid werd niet gemaakt in de 'Sinjar-documenten'.

<sup>6</sup> In het originele verslag is melding van 89% ten aanzien van 12%. 89% werd voor deze grafiek herleid naar 88%.

veiligheidspersoneel of administratie<sup>7</sup>. De verdeling van deze specialiteiten over de verschillende rollen werd in het bronverslag (Dodwell, Milton, & Rassler, 2016) niet geanalyseerd.



**Figuur 1: Vergelijking tussen de verdeling van functies van buitenlandse strijders (Sinjar Documenten – n ~ 600 (Felter & Fishman, 2007) en ISIL-files – n ~ 4000 (Dodwell, Milton, & Rassler, 2016))**

Desondanks er nog vaak vanuit gegaan werd dat buitenlandse strijders uit West-Europa gevechtservaring missen zoals hun collega's uit Oost-Europa, de Kaukasus of Centraal-Azië, en ze daardoor dus veelal werden gebruikt als zelfmoordenaars, tonen de verschillende uitlatingen van deze jongeren op de sociale media het tegendeel. Denk maar aan de prominente rol die sommigen opgenomen hebben bij ISIL zoals Jihadi John (de Brit die verschillende onthoofdingen op westerse gevangenen uitvoerde (Briggs & Silverman, 2014)).

Deze gewijzigde verdeling van de functies verklaart enigszins de aantrekkingskracht voor deze strijders deze laatste jaren in vergelijking met die aan het begin van de insurrectie na de Amerikaanse invasie in 2003. De drempel om deel te nemen aan de zijde van IS ligt dan ook beduidend lager dan ongeveer acht jaar geleden aan de zijde van AQI waarbij je meer dan 50% kans had om zelfmoordenaar te worden. Deze evolutie verklaart grotendeels de groei in rekrutering over de voorbije jaren. Desondanks dat het aantal zelfmoordenaars uit de Sinjar documenten niet noodzakelijkerwijs ook een succesvolle aanslag hebben gepleegd, kunnen we stellen dat het overlijdenspercentage voor de buitenlandse strijders (zowel zelfmoordenaars en strijders) destijds meer dan 50% bedroeg. Op basis van de beschikbare cijfers met betrekking tot Belgische buitenlandse strijders kunnen we bij benadering stellen dat 'slechts' één op zes gestorven is in het conflictgebied.

Deze vergelijking leert ons ook veel over de verschillende vaardigheden die deze buitenlandse strijders ontwikkelen. Deze vaardigheden omvatten nu grotendeels het gebruik van handwapens. Dit viel ook op bij de verschillende aanslagen binnen Europa waarbij teruggekeerde buitenlandse strijders (bijvoorbeeld Merat en de Kouachi broers in Frankrijk en Nemmouche in België) de voorbije jaren systematisch handwapens gebruikten voor hun

<sup>7</sup>Terwijl zo goed als al de 4000 documenten een antwoord bevatten over de rol waren er slechts een 1000-tal gegevens betreffende de specialiteit van de buitenlandse strijders.

aanslagen. De manipulatie van de bewapening viel meestal ook onmiddellijk op door de beheersing ervan wat een voorafgaande training deed vermoeden.

De insurrectie in Irak en Syrië en de stroom van Westerlingen naar deze conflictgebieden en terug zijn onlosmakelijk verbonden met het verhoogde risico op terroristische acties, geïnspireerd of georganiseerd door Al Qaeda, ISIL of andere jihadistische groeperingen. De woordverwevenheid tussen terrorisme en insurrectie is evenwel niet altijd duidelijk net zoals de definities van deze termen zijn. Waar we ons wel van bewust dienen te zijn is het ontegensprekelijke verband tussen onze aanpak van ISIL in Irak (en Syrië) en de gevolgen in België. Terwijl ISIL nu meer aandacht schenkt aan zijn territorium gebonden activiteiten in plaats van terroristische aanslagen (in tegenstelling tot Al Qaeda) is de vraag wat ISIL zal doen zodra haar territorium ontnomen wordt? Clint Watts (2015) beschreef die situatie als volgt:

*“The Islamic State, by contrast, seems poised to make a major shift. It is now a hybrid force that holds, defends, and governs territory while also launching hit-and-run raids and terrorist attacks in other parts of Iraq and Syria. But as it is “rolled bac” by Iraqi forces, U.S. air raids, Iranian sponsored militias, and perhaps even the Assad regime, this so-called state may come to resemble al Qaeda focusing more on regional or global terrorist attacks.”*

Vanuit dat standpunt is de inzet van Belgische militaire middelen in en boven Irak rechtstreeks verbonden met onze capaciteit om ook onze binnenlandse veiligheid te verzekeren. Een keuze tussen het garanderen van buitenlandse of binnenlandse veiligheid is niet meer aan de orde. Het is een ‘en-verhaal’.

Het opzet van deze publicatie is om de verwevenheid tussen terrorisme enerzijds en insurrectie anderzijds te verduidelijken om ons toe te laten te identificeren welke middelen wij kunnen aanwenden in de bestrijding ervan. We zullen geregeld verwijzen naar de verschillende ontwikkelingen van ISIL in Irak en Syrië hoewel we moeten beseffen dat dit slechts een voorbeeld betreft binnen deze discipline. Onze opvattingen over terrorisme en insurrectie mogen zich niet beperken tot een beschouwing van deze groep alleen. Een overzicht van definities en typologieën, weliswaar niet exhaustief, dringt zich op teneinde de lezers maar vooral de publieke opinie te wapenen tegen het willekeurige gebruik van deze terminologie op momenten dat paniekzaaij het politieke en media-landschap neigt te domineren.

We zullen in een eerste deel van deze publicatie dus dieper ingaan op de betekenis achter het begrip terrorisme aan de hand van enkele uitgelichte definities en typologieën, hierbij zullen we ook dieper ingaan op zogenaamde terroristenlijsten en hun betekenis. Uiteindelijk zullen we nagaan in welke mate terrorisme zich verhoudt ten opzichte van het begrip ‘insurrectie’.

In het tweede deel zullen we enkele basismodellen van terrorismebestrijdingsstrategieën overlopen evenals de hiervoor beschikbare machtsmiddelen. We zullen aansluitend de impact van de gewijzigde veiligheidsomgeving na de Koude Oorlog overlopen en welke impact dit heeft op de bestrijding van het terrorisme in België.

De rode draad doorheen deze studie is de zoektocht naar het antwoord of België over de middelen en strategie beschikt om de huidige dreiging van het terrorisme aan te kunnen?

## II. Terrorisme: veelzijdige definities, typologieën en concepten

### Inleiding

Alvorens ons te wagen aan de ontwikkeling van een overzicht aan beschikbare middelen in de strijd tegen het terrorisme is het aangewezen om terrorisme te beschrijven voor wat het eigenlijk is. We zullen evenwel vaststellen dat het vele verschillende gezichten heeft. Omdat in een studie als deze het niet de bedoeling kan zijn om in deze zeer complexe materie te pretenderen de absolute waarheid te onthullen zal doorheen dit deel een waaier aan perspectieven worden aangeboden die de lezer zal toelaten om terrorisme en de aanpak ervan op een genuanceerde wijze te benaderen.

We zullen de uitdaging van het definiëren van terrorisme, en het risico te verdwijnen in een eindeloze discussie, toelichten. Daarentegen zullen we een definitie aanreiken die dienst kan doen als een allesomvattende beschrijving van het fenomeen om de lezer in staat te stellen al de dimensies van terrorisme te verkennen.

Naast de definities zullen we een overzicht bieden van verschillende types terrorisme waarbij we terrorisme kunnen opdelen op basis van contexten, geografie, drijfveren, dadergroepen, structuren enzovoorts. Dit moet klaarheid scheppen in terminologie die geregeld willekeurig door elkaar wordt gebruikt.

Tot slot zullen we in dit deel ook stilstaan bij het label van ‘terrorist’ dat een individu of groepering krijgt en de hieraan verbonden terroristenlijsten die sinds de eeuwwisseling boven het doopvont werden gehouden. Dit zal op zijn beurt toe laten om een officiële zienswijze te confronteren met die van de publieke opinie inzake het benoemen van iemand als terrorist.

### De definitie van terrorisme en de ‘bermuda driehoek’

Terrorisme is waarschijnlijk een van de meest gepolitiseerde termen die we tegenwoordig in de media aantreffen. Verschillende pogingen om de term te definiëren, op institutioneel, nationaal of internationaal vlak, hebben geleid tot verschillende context specifieke definities. Een objectieve definitie is tot op vandaag onbestaande. Er wordt vaak aangenomen dat het zelfs onmogelijk is. Boaz Ganor stelt echter dat het definiëren van terrorisme naast mogelijk ook vooral noodzakelijk is voor elke serieuze poging om terrorisme te bestrijden (Schmid, 2013).

Bovendien is de term terrorisme, evenals insurrectie trouwens, een zeer politiek geladen term of zoals Alex Schmid stelt:

*“Terrorism’ may well be the most politicized term in the political vocabulary these days. Used as a label for a certain form of political violence, it reflects, if it ‘sticks’, negatively on a political opponent, demonizing him and de-legitimizing his conduct”* (Schmid, 2013).

De subjectiviteit van de term terrorisme, omwille van haar politieke karakter, heeft bij verschillende pogingen om een universele definitie aan te nemen in het verleden systematisch geleid tot mislukking. Zo heeft de steeds weerkerende vergelijking tussen een terrorist en een

vrijheidsstrijder in november 2001, een periode die gezien de gebeurtenissen nochtans relatief gunstig was voor het vinden van een compromisdefinitie binnen de Verenigde Naties (VN), er alsnog toe geleid dat een Australisch voorstel afgewezen werd door de *Organisation of the Islamic Conference*. Aan de basis van deze afwijzing lag meer bepaald de Israëlische bezetting van de Palestijnse gebieden en het recht van de Palestijnen om zich te verzetten. In dezelfde lijn leidde het al dan niet integreren in de definitie van de Staat als mogelijke terroristische protagonist tot verdeeldheid. Om dit debat te fnuiken wordt er binnen de VN vaak verwezen naar ‘*terrorisme in al haar verschijningsvormen*’ wat een zeer ruime interpretatie toelaat. Het is trouwens ook interessant om op te merken dat geschiedkundig vaak verwezen wordt naar de Zeloten, een Joodse rebellenbeweging in de eerste eeuw na Christus, als de eerste georganiseerde terroristische beweging (Chaliand & Blin, 2007). Bij een recent bezoek aan hun laatste bolwerk in Massada (Israël) waar ze door de Romeinse legioenen overrompeld werden<sup>8</sup> viel het op dat in de verschillende brochures, over dit door UNESCO sinds 2001 beschermde erfgoed, de Zeloten enkel als rebellen en zelfs vrijheidsstrijders werden beschreven.

“*Masada was the last bastion of Jewish freedom fighters against the Romans [...]* (Stiebel)”

Dit is een duidelijk voorbeeld van de politieke lading en de subjectiviteit die verbonden zijn aan het gebruik van de term ‘terrorisme’. In het oneindige streven naar de ontwikkeling van een eenduidige definitie werden reeds verschillende vergelijkende studies uitgevoerd naar de verschillende karakteristieken die vervat zitten in de verschillende definities.

Bij het definiëren worden namelijk vaak verschillende elementen of karakteristieken van terrorisme in beschouwing genomen die deel zouden moeten uitmaken van een definitie. Een eerste poging, op basis van een enquête met een 50-tal respondenten uit de academische wereld, georganiseerd door Alex Schmid in 1984, identificeerde niet minder dan 22 verschillende karakteristieken. In de daarop volgende jaren doken geregeld minimalistische definities op die slecht enkele van die karakteristieken in beschouwing namen of die gebaseerd werden op de kleinst gemene deler van de elementen aanwezig in de al bestaande definities<sup>9</sup>.

In 2004 vergeleek Schmid juridische (inter)gouvernementele<sup>10</sup> en academische definities op basis van tien door hem geselecteerde basiselementen die de kern van terrorisme beschrijven<sup>11</sup>. In de grafische voorstelling hieronder kan u de verschillen zien tussen de

---

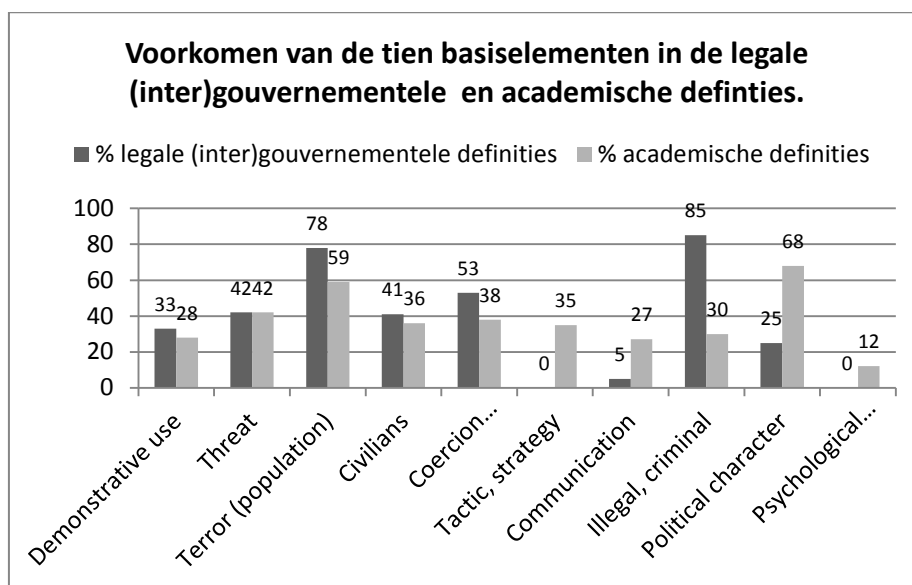
<sup>8</sup> Volgens de geschriften van Joseph Flavius hebben de Zeloten de avond voor de laatste doorstoot van de Romeinen naar Massada de dood boven het gevangenschap verkozen. Tien Zeloten, door loting bepaald, hebben de naar schatting andere 2000 Zeloten op Massada gedood. Op hun beurt werden zij, na loting, door één van de tien gedood. De laatste pleegde zelfmoord. Flavius staaft dit relaas gebaseerd op de getuigenis van een vrouw en enkele kinderen die zich verschild hadden in een waterreservoir op Massada (Chaliand en Blin 2007, Stiebel sd)

<sup>9</sup> Leonard Weinberg, Ami Pedahzur en Sivan Hirsch-Loeffler analyseerden 73 definities van terrorisme uit vier leidende academische tijdschriften in het domein van terrorisme. Hun definitie bevatte uiteindelijke 5 elementen: ‘Terrorism is a (1) politically motivated (2) tactic involving the (3) threat or use of force or (4) violence in which the pursuit of (5) publicity plays a significant role’. (Schmid, 2013)

<sup>10</sup> Het betreft definities van landen (nationale wetgeving) en van internationale organisaties (in conventies en internationaal recht).

<sup>11</sup> Bij benadering 176 academische en niet-gouvernementele definities en 88 wettelijke (inter)gouvernementele definities.

nadruk die de beide groepen leggen in hun definities. Het is op zich geen verrassing dat de regeringen en internationale organisaties de nadruk leggen op het illegale en criminele karakter van terrorisme terwijl de academici het politieke aspect benadrukken. Er is bijgevolg minder overeenkomst tussen de sociaal wetenschappelijke en wettelijke definitie dan mogelijk verwacht (Schmid, 2013).



**Figuur 2: Voorkomen van de tien basiselementen in definities van terrorisme (Schmid, 2013)**

De Belgische juridische definitie voor terrorisme geldt als volgt (Zie bijlage):

*“Als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt het misdrijf bepaald in de [paragrafen] 2 en 3 dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.”*

De misdrijven waarnaar verwezen in de paragrafen 2 en 3 zijn, samengevat:

1. Opzettelijk doden of toebrengen van slagen en verwondingen;
2. Gijzelneming en ontvoering;
3. Grootschalige vernieling of beschadigingen;
4. Kapen van vliegtuigen, schepen of andere transportmiddelen;
5. Door bedrog, geweld of bedreiging meester maken van een schip evenals piraterij;
6. Fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, kernwapens, chemische wapens en biologische wapens evenals het onderzoek ernaar;
7. Het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen waardoor mensenlevens in gevaar gebracht worden;
8. Het verstoren of onderbreken van de toevoer van essentiële natuurlijke hulpbronnen (water, elektriciteit) waardoor er mensenlevens in gevaar gebracht worden;



## 9. Het dreigen met één of meerdere van bovenstaande misdrijven.

Deze definitie is een afgeleide van de door de Raad van Europa aangereikte definitie in haar Kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorisme (Raad van de Europese Unie, 2002) waarop we later zullen terugkomen.

In 2013 werden de verschillende misdrijven die als terroristisch beschouwd worden verder uitgebreid om aan problemen zoals rekrutering en training een antwoord te bieden. De artikelen 140 bis tot en met 140 quinquies voorzien de bestraffing van personen die boodschappen verspreiden die aanzetten tot één van de hierboven vermelde misdrijven, die anderen rekruteert en/of traint (ongeacht of dit in binnen- of buitenland geschiedt) voor het plegen van zulke misdrijven. Deze uitbreiding van de wet is een duidelijk gevolg op de grootschalige rekrutering van Belgische jongeren voor het Syrische conflict. Het is wel van groot belang om deze ten laste gelegde activiteiten te koppelen aan een terroristische groepering. De rechtzaak rond de leden van Sharia4Belgium is dan ook grotendeels opgebouwd rond het pleit dat zij omwille van hun daden, en in het bijzonder die onder Art140 bis en ter, deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, zoals Sharia4Belgium beschouwd wordt. Een terroristische groep is volgens de wetgever (Artikel 139 van het strafwetboek):

*“[...] iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven te plegen”, als bedoeld in artikel 137 [van het strafwetboek].*

Naar aanleiding van de arrestatie, in april 2013, van Fouad Belkacem, leider van Sharia4Belgium, stelde de woordvoerder van het Antwerpse parket dat er voldoende aanwijzingen waren

*“om te stellen dat de leden van Sharia4Belgium deelnemen aan de activiteiten van een terroristische beweging, en die terroristische beweging is Sharia4Belgium.”* (De Standaard, 2013)

Zware uitspraken kunnen dienen als afschrikkingsmiddel voor Belgen die in het buitenland aan de zijde van jihadisten vechten en zouden terugkeren maar eveneens als bewijs van stigmatisering van de moslims in deze terrorismerechtzaak. In 2014 werden de verschillende leden van de extreem-rechtse terroristische organisatie Bloed Bodem Eer en Trouw (BBET) en hun leider Thomas Boutens veroordeeld tot relatief lichte gevangenisstraffen (3 tot 5 jaar waarvan één met uitstel voor de respectievelijk gevraagde 5 en 8 jaar opsluiting) in vergelijking met de straffen die gevraagd worden voor de leden van Sharia4Belgium (tussen 4 en 15 jaar cel).

Beide groepen pleitten dat zij geen terroristische groepering zijn. Fouad Belkacem herhaalde bij het slotpleidooi dat hij geen terrorist is. Na de uitspraak waarbij Belkacem 15 jaar celstraf kreeg ging hij dan ook in beroep. Het is cruciaal om aan te tonen dat de feiten die de verschillende beklaagden gepleegd hebben als terroristisch beschouwd moeten worden zoniet kunnen alle aanklachten van het openbaar ministerie vervallen. Het toekennen van het label terrorisme of terrorist aan een actie of persoon is blijkbaar een noodzakelijke stap in juridische kwesties of het bepalen van gewettigde overheidsacties en dient dus eenduidig te zijn. Op internationaal vlak is er tot op vandaag geen eenduidig aanvaarde definitie omwille van de verschillende interpretaties en subjectiviteit van dit label zoals hierboven beschreven. In het kader van de veiligheidsstudies is de toekenning van dit label vrijer en laat het ons toe om terrorisme los van een specifieke actie, groep of persoon te beschouwen.

Om in deze studie echter niet te vervallen in een analyse van de verschillende definities van terrorisme of om niet in de '*Bermuda driehoek van het terrorisme*' te verdwijnen, zoals Brian Jenkins het hele definitieprobleem omschrijft (Laqueur, 2004), maar om alsnog een duidelijk kader te scheppen waarbinnen wij terrorisme kunnen beschouwen reiken wij hier de 'Revised academic consensus definition of terrorism (Rev. ACDT 2011)' aan. Deze definitie, of eerder beschrijving, bestaat uit twaalf afzonderlijke paragrafen waarbij de eerste de kern van het begrip terrorisme tracht te vatten en de elf resterende paragrafen een verklarende waarde hebben. De toegevoegde waarde van deze definitie ligt niet zozeer in haar functie als definitie maar eerder in haar allesomvattende beschrijving van wat terrorisme inhoudt of kan inhouden.

**The revised academic consensus definition of terrorism (Rev. ACDT 2011)**  
(Schmid, 2013).

1. *Terrorism refers on the one hand to a **doctrine** about the presumed effectiveness of a special form or tactic of fear-generating, coercive political violence and, on the other hand, to a conspirational **practice** of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral restraints, targeting mainly civilians and non-combatants, performed for its propagandistic and psychological effects on various audiences and conflict parties.*
2. Terrorism is a tactic employed in **three main contexts**: (i) illegal state repression; (ii) propagandistic agitation by non-state actors in times of peace or outside zones of conflict and; (iii) as an illicit tactic of irregular warfare employed by state and non-state actors.
3. The physical **violence** or threat thereof employed by terrorist actors involves single-phase acts of lethal violence (such as bombings and armed assaults), dual-phase life-threatening incidents (like kidnapping, hijacking and other forms of hostage taking for coercive bargaining), as well as multi-phase sequences of actions (such as in 'disappearances' involving kidnapping, secret detention, torture and murder).
4. Public(-ized) terrorist victimization initiates **threat-based communication processes** whereby, on the one hand, conditional demands are made to individuals, groups, governments, societies or sections thereof, and, on the other hand, the support of specific constituencies (based on ties of ethnicity, religion, political affiliation and the like) is sought by the terrorist perpetrators.
5. At the origin of terrorism stands **terror** – instilled fear, dread, panic or mere anxiety – spread among those identifying, or sharing similarities, with the direct victims, generated by some of the modalities of the terrorist act – its shocking brutality, lack of discrimination, dramatic or symbolic quality and disregard of the rules of warfare and the rules of punishment.
6. The main direct **victims** of terrorist attacks are in general not any armed forces but are **usually civilians, non-combatants or other innocent and defenceless persons** who bear no direct responsibility for the conflict that gave rise to acts of terrorism.
7. The **direct victims are not the ultimate target** (as in classical assassination, where victim and target coincide) but serve as message generators, more or less unwittingly helped by the news values of the mass media, to reach various audiences and conflict parties that identify either with the victims' plight or the terrorists' professed cause.
8. Sources of terrorist violence can be individual **perpetrators**, small groups, diffuse transnational networks as well as state actors or state-sponsored clandestine agents (such as death squads and hit teams).
9. While showing similarities with methods employed by organized crime, as well as those found in war crimes, terrorist violence is **predominantly political** – usually in its motivation but nearly always in its societal repercussions.

10. The immediate **intent** of acts of terrorism is to terrorize, intimidate, antagonize, disorientate, destabilize, coerce, compel, demoralize, or provoke a target population or conflict party in the hope of achieving from the resulting insecurity a favourable power outcome, for example obtaining publicity, extorting ransom money, obtaining submission to terrorist demands and/or mobilizing or immobilizing sectors of the public.
11. The **motivations** to engage in terrorism cover a broad range, including redress for alleged grievances, personal or vicarious revenge, collective punishment, revolution, national liberation and the promotion of diverse ideological, political, social, national or religious causes and objectives.
12. Acts of terrorism rarely stand alone, but rather form part of a **campaign** of violence which alone can, owing to the serial character of acts of violence and threats of more to come, create a pervasive climate of fear that enables the terrorists to manipulate the

Eén voor één worden de voornaamste aspecten van terrorisme verduidelijkt in deze definitie gaande van contexten, over slachtoffers tot motivatiegronden. Deze definitie toont dus aan dat er verschillende contexten kunnen bestaan die elk een ander type terrorisme genereren. We zullen algemeen dieper ingaan op verschillende typologieën die vaak met elkaar verward worden en die ons bovendien meer kunnen zeggen over terrorisme zelf.

## Typologiën van terrorisme

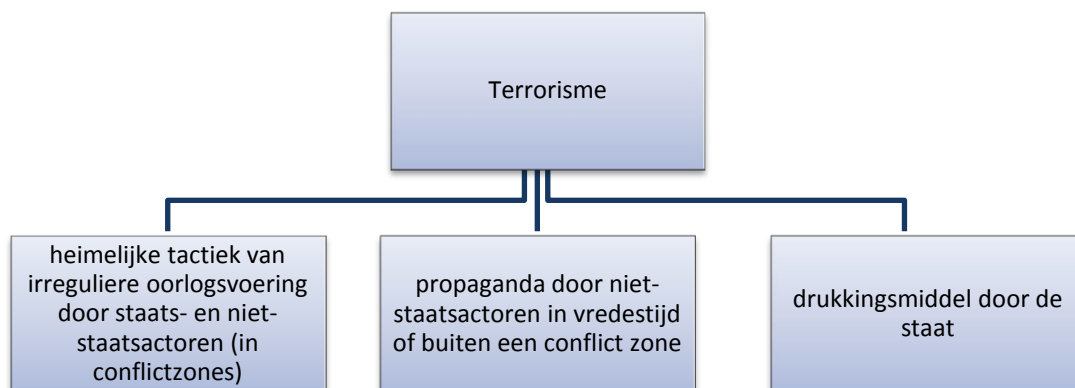
Naast de definitie(s) van terrorisme is het leerrijk om zich te buigen over de verschillende types terrorisme die bestaan. Terrorisme kan bijvoorbeeld onderverdeeld worden op basis van de context (contextuele typologieën) of op basis van allerlei andere karakteristieken (drijfveer, dader, slachtoffer,...). We zullen opnieuw een aantal van die typologieën aanreiken om de lezer bewust te maken van de verschillende perspectieven die kunnen bijdragen tot het beter begrijpen van het fenomeen ‘terrorisme’.

### (1) Contextuele typologieën

Voor Defensie, en eender welke andere overheidsdienst is het noodzakelijk om de Rev ACDT, evenals elke andere definitie, te beschouwen binnen de gepaste context. Zoals de definitie in de tweede paragraaf stelt is terrorisme een tactiek die bijvoorbeeld gebruikt wordt in drie verschillende contexten:

- (1) als heimelijke tactiek van irreguliere oorlogsvoering door staats- en niet-staatsactoren (in conflictzones);
- (2) als propaganda door niet-staatsactoren in vreedstijd of buiten een conflict zone;
- (3) als drukingsmiddel door de staat.

Dit is één van de vele verschillende typologieën van terrorisme die hieronder aan bod zullen komen. Een terroristische actor kan zonder probleem actief zijn in meerdere contexten, steun leveren aan of steun krijgen van een actor die werkzaam is in een andere context. Terrorismebestrijders anderzijds zijn beperkter in hun mobiliteit doorheen deze contexten waarbij specifieke departementen specifieke bevoegdheden hebben die enkel uitgeoefend kunnen worden binnen een gegeven context.



**Figuur 3: Contextuele typologie van terrorisme afgeleid uit de Rev ACDT 2011**

Op uitzondering van de militaire inlichtingenopdracht en taken van enkele gespecialiseerde diensten (in het bijzonder CBRN en de opsporing en vernietiging van ontploffingstuigen) in het binnenland (buiten conflictzones), was tot voor kort de context waarbinnen Defensie actief was bij de strijd tegen het terrorisme hoofdzakelijk beperkt tot de bestrijding van irreguliere oorlogsvoering (in het buitenland). Het regeerakkoord van oktober

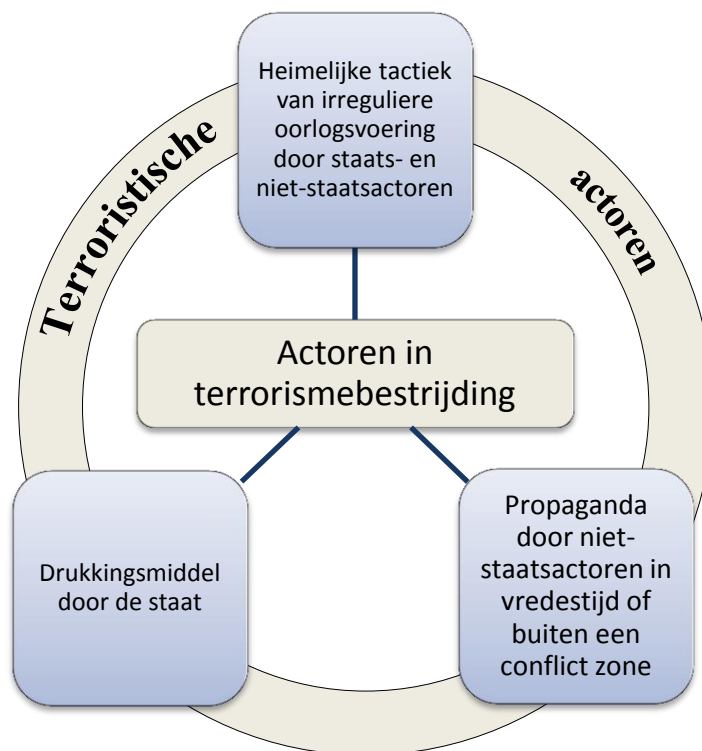
2014 voorzag evenwel in de mogelijkheid tot ontplooiing van militairen in het straatbeeld zodra het nationale dreigingsniveau, bepaald door het Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging (OCAD), op drie verheven wordt. Na de politieactie in Verviers werd dit niveau afgekondigd en werden de militairen onmiddellijk ontplooid. De dag van de aanslagen op 22 maart 2016 was Defensie nog steeds ontplooid. Als gevolg van de aanslagen werd hun aanwezigheid zelfs opgedreven en vergt het leeuwendeel van de beschikbare capaciteit van de landcomponent.

Defensie zag haar aantal opdrachten binnen een irregulier kader het laatste decennium toenemen met bijvoorbeeld een langdurige inzet in Afghanistan, een kortstondige operatie in Lybië en meer recent de inzet in Mali en de operaties boven en in Irak. Met de inzet van militairen in steun van de politie op Belgisch grondgebied, een Belgische versie van het Franse plan Vigipirate, als een van de projecten van de nieuwe regering is er dus wel verandering in gekomen voor Defensie. De opname van dit punt in de regeringsonderhandelingen dit jaar kwam echter niet als verrassing aangezien de voorzitter van de grootste partij van de huidige regering voordien al meermaals opriep om militairen en zelfs para-commando's in steun van de lokale politie bij de beveiliging van Joodse sites in Antwerpen te ontplooiën. In September 2014 stelden we al vast dat de kans dat Defensie daadwerkelijk betrokken zou geraken bij operaties in het binnenland ter beveiliging van gevoelige infrastructuur en sites des te groter was aangezien de beide bevoegde ministers (binnenlandse zaken en defensie) tot die meerderheidspartij behoren. Nog voor het publiceren van deze studie veroorzaakten de terroristische acties in Frankrijk en de uit de hand gelopen antiterrorisme actie in België in januari 2015 een stroomversnelling waardoor de regering uiteindelijk de daad bij het woord voerde, en sinds de aanslagen op 22 maart 2016 te Brussel zelfs verankerde zonder dat er ook maar één publiekelijke en onafhankelijke studie werd gevoerd naar de opportuniteit en geschiktheid van deze maatregel binnen Belgische context. Daarenboven werd de rekrutering van politieagenten eind 2014 abrupt stopgezet wat onverenigbaar was met de intentie om personeel van Defensie in te schakelen om tekorten bij de politie op te vangen. Het moet daarenboven gezegd worden dat binnen democratieën het gebruik van militaire strijdkrachten in steun van politie en justitie de verschillende maatschappelijke debatten met zich zal meebrengen. De politie is op een andere manier opgeleid dan militaire strijdkrachten, hebben een grotere legitimiteit in de ogen van de burgerbevolking en zullen zij minder geneigd zijn om te overreageren met buitensporig geweld in crisissituaties. Bij extreme binnenlandse veiligheidsproblemen werd er echter al beroep gedaan op militaire strijdkrachten in steun van de politie (Hoyt, 2004). Een duidelijk voorbeeld binnen Europa, naast het Franse, is ongetwijfeld Noord-Ierland. De (civiele) inlichtingendiensten en politiediensten zijn anderzijds hoofdzakelijk werkzaam binnen de tweede context (buiten conflictzones) in zowel binnen- als buitenland.

Tot slot beschrijft de derde context de situatie waarbij terrorisme als een drukkingsmiddel door de staat wordt gebruikt. Daar waar de VN in haar definitie spreekt over terrorisme in al haar verschijningsvormen, om een discussie over vrijheidsstrijders en staatsterrorisme uit de weg te gaan, wordt in deze typologie terrorisme als een drukkingsmiddel van de staat expliciet benoemd. Los van de hoofdzakelijk politieke discussie over de acties van Israël en Palestina kan men, wat diezelfde regio betreft, evenwel verwijzen naar Hezbollah (wiens gewapende arm door de EU als terroristische groepering werd bestempeld in 2013) dat deel uit maakt van de regering in Libanon. Desondanks dat zij deel uitmaakt van de regering (sinds 1992) heeft zij op verschillende momenten aanslagen gepleegd, zoals bijvoorbeeld de aanslag in Bulgarije in juli 2012.

Omdat deze drie contexten zodanig van elkaar verschillen, zelfs al zijn er overlappingen mogelijk, is het belangrijk te benadrukken dat de verschillende diensten en departementen vaak andere opvattingen en zelfs eigen definities van terrorisme hanteren.

Zoals het schema hieronder weergeeft zijn de verschillende actoren (justitie, politie, defensie,...) in terrorismebestrijding hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de bestrijding van het terrorisme binnen een bepaalde context. De terroristische actoren daarentegen zijn vaak actief binnen verschillende contexten tegelijkertijd ongeacht of het een staatsactor of niet-staatsactor betreft en zonder onderlinge steun tussen deze beide uit te sluiten.



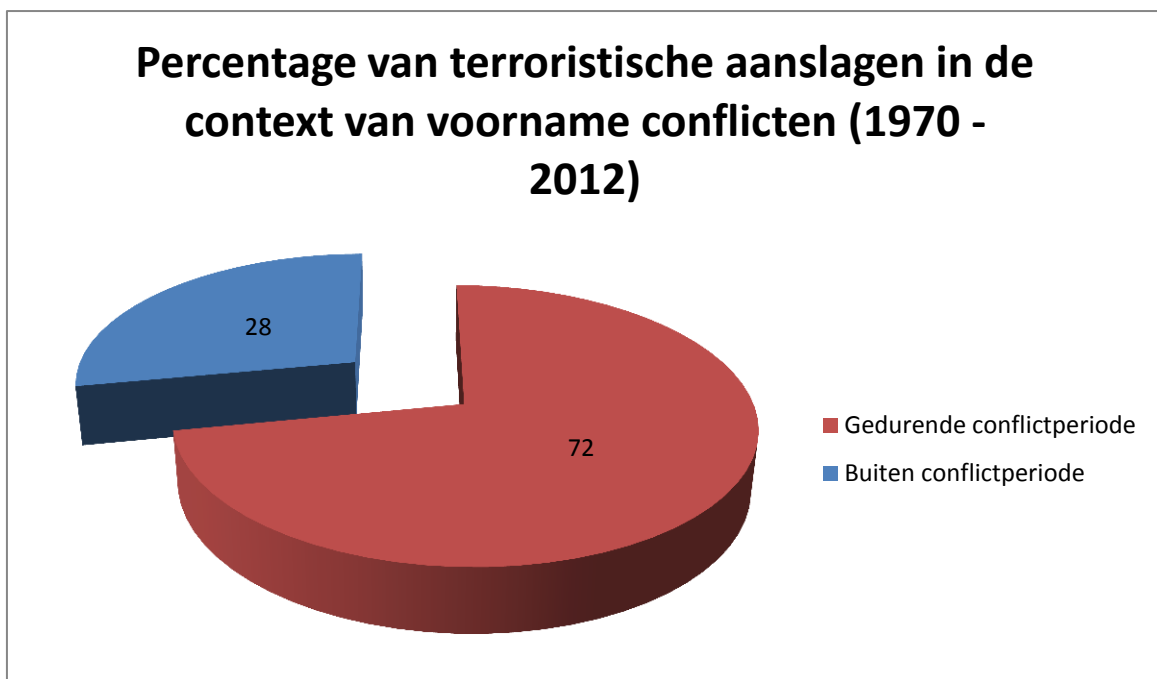
**Figuur 4: Schematische voorstelling van de actoren binnen de contextuele typologie van terrorisme op basis van de Rev ACDT 2011.**

Zo kan men bijvoorbeeld met de huidige situatie in Syrië en Irak zonder aarzelen stellen dat politie en justitie zich grotendeels richten op de activiteiten van ronselaars en teruggekeerde buitenlandse strijders in België verbonden aan ISIL terwijl defensie zich nu enerzijds richt op de elementen van ISIL in Irak (en in mindere mate Syrië) en op de beveiliging van gevoelige sites in België. Deze situatie spoort overduidelijk aan tot informatie en inlichtingenuitwisseling tussen deze actoren. De behandeling door verschillende actoren van een (verdacht) individu kan bijvoorbeeld van context tot context verschillen. Hier rijst deels ook het debat weer op in welke mate Belgische troepen in een conflictgebied dodelijk geweld mogen gebruiken tegen Belgische burgers.

Deze contextuele situering, in combinatie met een context specifieke vorming, evenals de definitie van een duidelijk juridisch kader en mandaat voor de actoren, is noodzakelijk voor de verschillende actoren die terrorisme trachten te bestrijden. Een context specifieke vorming laat toe om situaties te vermijden waarbij actoren actief in een welbepaalde context (bijvoorbeeld: Defensie in een conflictzone) referentiepunten en begrippen hanteren uit een andere gerelateerde context (buiten een conflictzone/binnenland)

waardoor misverstanden dreigen te ontstaan en het risico op stigmatisering van volledige gemeenschappen verhoogd. Ter illustratie van dit risico kunnen we wijzen op het gebruik van termen zoals ‘salamisten’ afgeleid van salafisten en verwijzingen naar de sociale omgeving van een migrantengemeenschap in België, zoals ‘Shar El Beek’ en ‘Char El Roy’ (verwijzend naar de gemeenten Schaarbeek en Charleroi met een aanzienlijke moslimgemeenschap) tijdens een militaire oefening in België (La Libre, 2014). De gebrekkige culturele en context specifieke instelling van de verantwoordelijken wekte terecht ontstentenis op bij de Belgische moslimgemeenschap wat op haar beurt kan leiden tot een verhoogd risico op binnenlands vlak<sup>12</sup>. De contextuele spillover van terrorisme van een conflictgebied naar buiten toe, bijvoorbeeld van Afghanistan, Irak of Syrië naar België, ongeacht of het actoren of drijfveren betreft, wordt in de hand gewerkt door deze incidenten. Het is de meesten ontgaan dat de eerste militaire elementen die in Brussel werden ontplooid in steun van de politie net van die eenheid waren uit het voorbeeld hierboven.

Een andere interessante en gelijkaardige contextuele typologie die zich uitspreekt over het risico op terrorisme vinden we in de Global Terrorism Index (Institute for Economics and Peace, 2014). Hierbij onderscheiden zij het risico binnen drie verschillende categoriën of contexten. Zo beschouwen zij het risico op terrorisme binnen de context van een voornaam en actueel conflict, het risico in conflictvrije landen en tot slot het risico verbonden aan zogenaamde “black swan” incidenten of voordien ongekende, onvoorspelbare en verwoestende incidenten. Verwijzend naar de eerste twee types stelt het rapport van het Institute for Economics and Peace vast dat bijna  $\frac{3}{4}$  van de terroristische aanslagen plaatsvonden binnen de context van een voornaam conflict (zie figuur 5).



**Figuur 5: Percentage van terroristische aanslagen in de context van voornam conflicten (Aangepast van Global Terrorism Index 2014 (Institute for Economics and Peace, 2014))**

<sup>12</sup> Een ander euvel dat dit incident duidelijk naar voren schoof is het gebrek aan informatie veiligheid waardoor militaire documenten ongestoord hun weg vinden naar de media ongeacht of dit bewust of onbewust gebeurde.



Het is niet voldoende om zich slechts aan één typologie vast te klampen aangezien deze niet altijd alle ladingen evenredig dekt en op sommige vlakken zelfs onvolledig kan zijn. Zo behandelen de bovenvermelde contextuele typologieën namelijk de verschillende drijfveren van de actoren niet.

(2) *Typologieën op basis van drijfveren en geografische voetafdruk*

Bovenop de contextuele typologie afgeleid uit de Rev ACDT 2011, zullen we terrorisme verder opsplitsen in verschillende types rekening houdend met de politieke oriëntatie, drijfveren en actoren. Het type terrorisme dat centraal staat in deze studie valt onder de noemer **politiek terrorisme** met daarnaast het *pathologische terrorisme* en het *aan de (georganiseerde) misdaad verbonden terrorisme*. We zullen, in wat volgt, vaak verwijzen naar politiek terrorisme als terrorisme, zonder meer.

De drie zonet aangehaalde types terrorisme zijn afkomstig van een multidimensionale en allesomvattende typologie, ontwikkeld in 1982, en welke **politieke oriëntatie, drijfveren en actoren** in beschouwing nam zoals weergegeven in Figuur 6<sup>13</sup>.

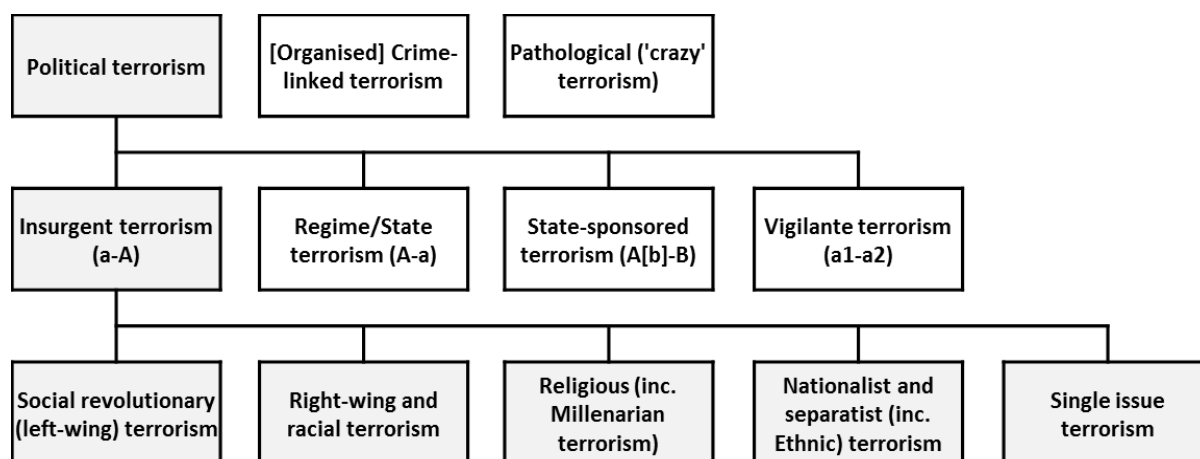


Figure 6: A basic typology of terrorism, by A.P. Schmid (1982) A= state actor; a1, a2 = non-state actors; [b] = proxy actors; B = other state actor. (Marsden & Schmid, 2013)

Deze typologie, en in het bijzonder de aftakking van ‘*insurgent terrorism*’, is zeer courant in de literatuur. Bovendien wordt politiek terrorisme hoofdzakelijk geassocieerd met ‘*insurgent terrorism*’, of insurrectie terrorisme, waarbij een Staat geconfronteerd wordt met terroristische activiteiten van een niet-staatsactor. Terrorisme, in dit opzicht, wordt aanzien als een tactiek die aangewend wordt om een insurrectie uit te lokken of te onderhouden. Dit verband, binnen deze typologie voorgesteld, is cruciaal om het begrip terrorisme te kunnen duiden. De subtypologie van insurrectie terrorisme wordt door, onder andere, EUROPOL gebruikt voor categorisatiedoeleinden aangezien, voor hen, deze typologie het best de huidige toestand in de Europese Unie weergeeft (EUROPOL, 2013, p. 49).

<sup>13</sup> Schmid en de Graaf ontwikkelde de originele typologie in 1980. Na twee jaar voegde Schmid religieus terrorisme toe als een exclusief type.

Het moet bovendien gezegd worden dat politiek gemotiveerde terroristische groeperingen hoofdzakelijk politieke programma's nastreven die zich aan de uiterste grenzen van het politieke landschap bevinden.

Peter Neumann (2009) stelt dit als volgt:

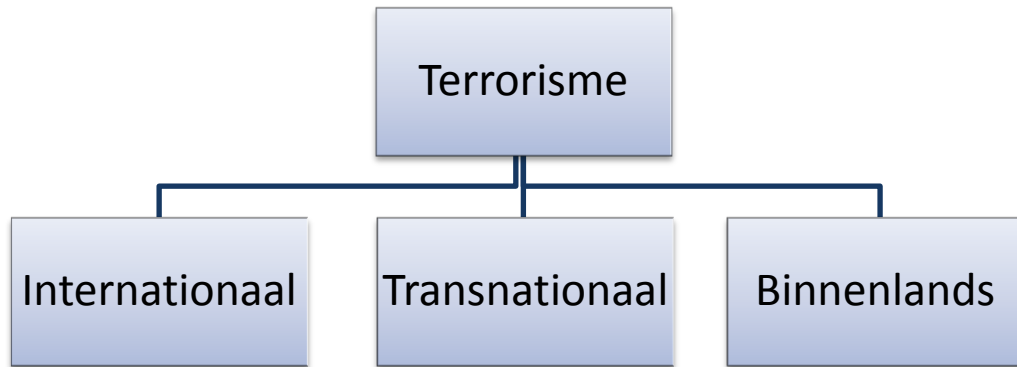
*“What all politically motivated terrorist groups – whether religiously or otherwise inspired – share is that their political programmes are violent expressions of ideological currents which are located on the radical fringes of mainstream society.”*

Een andere typologie die zich opdringt in aanvulling van de eerder geziene contextuele typologie is deze die de **geografische relatie tussen dader, slachtoffer en objectieven** behandelt. Ook hier werden doorheen de geschiedenis verschillende pogingen ondernomen om een eenduidige typologie te ontwikkelen echter zonder succes. Zo worden we tegenwoordig in de media nog vaak geconfronteerd met termen zoals binnenlands terrorisme (*domestic terrorism*), transnationaal terrorisme, regionaal terrorisme, internationaal terrorisme en wereldwijd terrorisme (*global terrorism*).

De term internationaal terrorisme ontstond in de jaren 70 in verband met het internationaal communisme (Marsden & Schmid, 2013). Voor lange tijd was de typologie die een onderscheid maakte tussen domestiek terrorisme aan de ene kant en internationaal terrorisme aan de andere kant een duidelijke referentie. In 2005 stelde Mike Hough vast dat de scheidingslijn tussen domestiek en internationaal terrorisme verwaterde waardoor statistieken over internationaal terrorisme ogenschijnlijk gegevens van domestiek terrorisme bevatten. Zo drong er zich blijkbaar een bijkomende categorie op, zij het niet helemaal onbetwist.

*“The increasing usage of the concept of 'transnational terrorism' represents a further development in the typology of terrorism. Subsequently, the question is firstly whether this is in fact a 'new' form of terrorism and, secondly, whether it is clearly distinguishable from domestic or international terror, or whether it presents a hybrid version combining elements of both (Hough, 2007).”*

Hough stelt uiteindelijk dat transnationaal terrorisme, kwalitatief verschillend is van internationaal terrorisme, en dus wel degelijk een nieuwe vorm van geweld is. Hij gebruikt dit bovendien ter referentie van Al Qaeda en onderscheidt deze hierdoor van internationaal terrorisme. De reden is, onder andere, dat Al Qaeda volgens Hough geen expliciet verband legt tussen haar objectieven en een welbepaalde geografische zone. Nochtans stellen Medina en Harper (2013) dat Osama Bin Laden wel een specifieke regio of geografische zone beoogde. Dit verschil in mening toont aan dat typologieën niet altijd eenduidig zijn en dat bij een specifieke analyse telkens de bedenking dient gemaakt te worden welke typologie gehanteerd wordt aangezien verschillende typologieën vaak ook verschillende definities hanteren.



**Figuur 7: Vereenvoudigde typologie op basis van de relatie dader, slachtoffer en objectieven**

Een andere opvatting rond het onderscheid tussen internationaal en transnationaal terrorisme stelt (Marsden & Schmid, 2013), desondanks dat beide vormen van terrorisme daders en objectieven of slachtoffers van verschillende nationaliteiten betreffen, dat de objectieven van het internationaal terrorisme zich richten op het wijzigen van structuren en bewinden van volledige regio's in de wereld in tegenstelling tot transnationaal terrorisme dat haar objectieven beperkt tot een beperkt aantal landen. Het is duidelijk dat deze verschillende opvattingen twijfel zaaien over het typeren van bijvoorbeeld Al Qaeda als actor binnen het internationaal terrorisme, het transnationaal terrorisme of beide.

President Georg W. Bush's pleidooi om al het terrorisme met een wereldwijde reikwijdte (*global reach*) een halt toe te roepen leidde dan weer tot het ontstaan van het begrip wereldwijd terrorisme (*global terrorism*), populair als beschrijving van Al Qaeda in de Angelsaksische literatuur. Hoewel deze beschrijving terecht de impact van de *globalisering* weergeeft op het terrorisme (*global terrorism*) duiden critici op de overdreven reikwijdte toegeschreven aan deze organisatie door deze referentie. Toch zijn de verschillende landen die het doelwit uitmaakten van Al Qaeda op zich duidelijk wereldwijd verspreid zoals het Verenigd Koninkrijk in 2010 reeds grafisch weergaf (Figuur 8.)

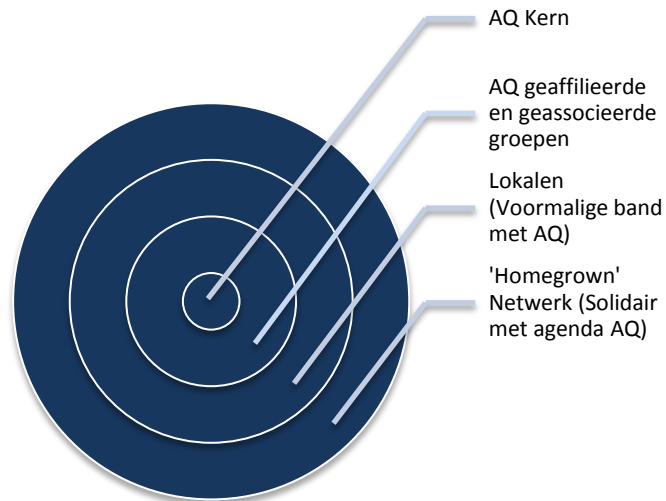


**Figuur 8: Landen die het doelwit uitmaakten van Al Qaeda plotten in 2010 (UK CONTEST)**

In het geval van Al Qaeda, maar voor zowel andere internationale of transnationale terroristische bewegingen, onderscheidt men vaak ook zogenaamde regionale groepen die zich richten op een welbepaalde geografische zone. Bekende voorbeelden zijn AQIM (Al Qaeda in the Islamic Maghreb) of AQAP (Al Qaeda in the Arabian Peninsula). De regionale aftakking Al Qaeda in Irak (AQI) groeide uit tot de vandaag beruchte terroristische groepering Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL) die nu enigszins rivaliseert met Al Qaeda.

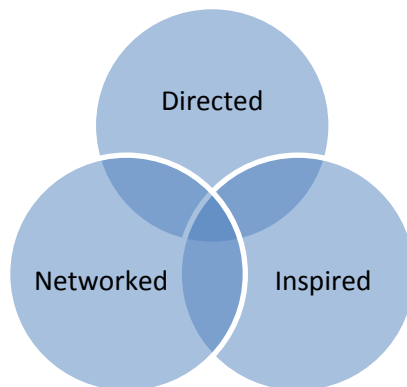
### (3) *Organisatorische typologie*

Een andere courante typologie spreekt zich uit over de structuur van en/of aansturing door een terroristische groepering. Hoffman (2006) verwees bijvoorbeeld wat Al Qaeda betrof naar een ‘beweging’ die bestond uit een centrale leiderskern teruggaand tot voor 9/11, geaffilieerde en geassocieerde insurgenten of terroristische groeperingen die sturing of logistieke hulp genieten van de kern, lokale sympathisanten die in het verleden een rechtstreekse band hadden met de kern of geaffilieerden en tot slot een netwerk van ‘homegrown’ islamisten die, evenwel ze geen rechtstreekse band hebben met Al Qaeda, bereid zijn om haar agenda te ondersteunen, door het uitvoeren van aanslagen, uit solidariteit.



**Figuur 9: Organisatiele typologie van Al Qaeda 'beweging' (Hoffman, 2006)**

Clint Watts (Watts, 2015) stelde na de aanslagen op Charlie Hebdo dat de typologie die Hoffman aanreikte, ontwikkeld op basis van Al Qaeda, een update kon gebruiken sinds de opkomst van ISIL. Watts bekijkt 'jihadi plots' en haar daders vanuit drie verschillende doch overlappende categorieën: aangestuurd (directed), genetwerkte (networked) en geïnspireerde (inspired) plotten.



**Figuur 10: Organisatiele typologie post Hebdo (Watts, 2015)**

Watts (2015) velt daarenboven een kwalitatief oordeel per categorie. Zo stelt hij dat een aangestuurd plot (9/11, 7/7) algemeen genomen zeer gesofisticeerd en het meest gevaarlijk doch het minst voorkomend is aangezien het leiderschap sinds 9/11 onder druk kwam te staan waardoor het plannen en tot uitvoering brengen van die plannen moeilijker werd.

Een genetwerkt plot daarentegen is echter variabel op vlak van sofisticatie aangezien de verschillende plannen en uitvoering ervan teren op de (verschillende) ervaringen van een decennium aan veteranen. De aanslag op Charlie Hebdo en die op de Joodse supermarkt vallen onder deze categorie waarbij de aanval minder gesofisticeerd was, uitgevoerd door 'veteranen' en de directe aansturing miniem tot onbestaande was. De Kouachi broers werden in verband gebracht met Al Qaeda op het Arabisch Schiereiland (AQAP) terwijl Coulibaly

trouwheid zwoer aan ISIL. Bovendien waren de Kouachi broers en Coulibaly geen onbekenden voor elkaar maar waren duidelijk verbonden.

Een geïnspireerd plot, tot slot, schat Watts in als minder gesofisticeerd maar meer voorkomend en kan bij momenten nog steeds gevaarlijk zijn. Door de druk op het leiderschap keerden de organisaties tot het internet om op die wijze een westers publiek te inspireren. De veelzeggende titel van het online magazine van AQAP 'Inspire' spreekt voor zichzelf. Het leide, op enkele uitzonderingen na, tot een onnoemelijk aantal van verijdelde plots door 'jihadi wannabees'. Dit type plots kan zowel in het voordeel als het nadeel van de groepering spelen afhankelijk van het succes, bovendien heeft de groepering in wiens naam de aanslag opgeëist werd geen controle over de planning en uitvoering van het plot.

Om na dit typologisch overzicht verder te gaan in onze conceptuele benadering dienen we, zonder exhaustief te willen zijn, dieper in te gaan op het label 'terrorist' dat al dan niet verleend wordt aan een individu of groep. Ook hier zal opvallen dat verschillende opvattingen door elkaar gebruikt worden waardoor het soms moeilijk is om het bestudeerde probleem correct te benoemen. In de volksmond wordt het woord terrorist maar al te snel gehanteerd om (al dan niet) gewelddadige niet-statelijke actoren te benoemen, vanuit officieel standpunt is het echter niet zo willekeurig zoals we zouden geloven, zoals de rechtzaak Sharia4Belgium nog aantoonde.

## Wie is terrorist? Officiële benaderingen versus publieke opinies.

Zowel de VN, de EU als verschillende landen hebben, in het kader van de strijd tegen het terrorisme, lijsten opgesteld met groepen en individuen die verbonden zijn aan terrorisme. Deze lijsten ondermijnen enigszins het subjectieve karakter van de discussie verzetsstrijder/terrorist in die mate dat de bewuste groepen of individuen officieel de stempel als terroristische groepering of terrorist krijgen door de leden van de internationale organisatie of regering. Het oplijsten van verschillende groeperingen en individuen vond haar oorsprong buiten de terrorismebestrijding maar maakte een kleine twintig jaar geleden haar intrede in deze discipline.

### (1) *'Blacklist' regime en contexten*

Dit zogenaamde 'Blacklist' regime dat tegenwoordig toegepast wordt vond haar oorsprong in de jaren zestig ten gevolge van de sancties en handelsembargo's die werden uitgevoerd om economische druk uit te oefenen op enkele probleemlanden (European Center for Constitutional and Human Rights, 2011). Aangezien volledige bevolkingsgroepen het slachtoffer werden van deze sancties richtte de VN haar sancties nadien meer op specifieke groepen en individuen om de impact van de economische sancties op de volledige bevolking te beperken. Vandaag, en binnen de context van deze studie, richten deze maatregelen zich op alle individuen, groepen en ondersteunende netwerken die, volgens de VN, bijdragen aan het probleem dat de VN tracht te bestrijden.

Aan de basis van het 'blacklisten' van terroristische organisaties, verbonden aan Al Qaeda, door de Verenigde Naties ligt resolutie 1267 van de Veiligheidsraad (UNSCR 1267 – Bijlage 2). De hieruit voortkomende lijst (zie bijlage 3 - 12 Dec 2014), opgesteld naar aanleiding van de aanslagen op de ambassades van de Verenigde Staten van Amerika in Kenia en Tanzania in 1998, en welke leden van de Taliban hernoemde, was bedoeld om druk uit te oefenen, door middel van financiële sancties, op de Taliban om Osama Bin Laden uit te leveren. UNSCR 1333 breidde de lijst van Taliban uit met individuen en groepen die vermeende banden met Osama Bin Laden hebben. In 2002 werden aan de hand van UNSCR 1390, die een lijst van Taliban en Al Qaeda hernoemde, de sancties uitgebreid met een reisverbod voor iedereen op die lijst<sup>14</sup>. De lijsten worden opgevolgd door een specifiek hiermee belast comité dat toeziet op de implementatie van de verschillende resoluties door de lidstaten.

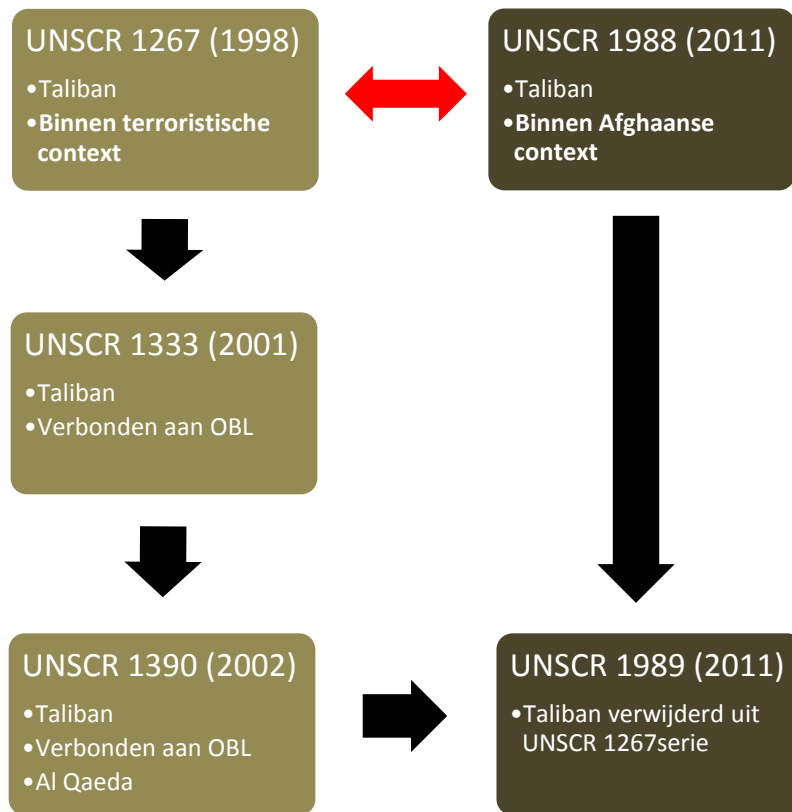
Met UNSCR 1988 werd op 17 juni 2011 echter een aparte lijst opgesteld voor de Taliban die zich inschrijft in een strikt Afghaanse context. Op diezelfde dag zorgde UNSCR 1989 dat de leden van de Taliban onttrokken werden van de lijst voortkomende uit UNSCR 1267. Tijdens vredesbesprekingen vormt het sterk vertekende beeld van machtsmededingers als terroristen of antagonistische groepen namelijk een onmiskenbare uitdaging voor vredesonderhandelingen. In het geval van de Taliban, bijvoorbeeld, gebruikte de regering-Bush onomwonden de termen "taliban" en "Al Qaida" door elkaar, waardoor ze voor het publiek synoniemen werden. De regering-Bush verklaarde ondubbelzinnig dat er geen onderscheid zou gemaakt worden tussen terroristen en degenen die hen een veilig onderkomen bieden. Tijdens de regering-Obama veranderde dit discours, evenals de

---

<sup>14</sup> UNSCR 1267, 1333 en 1390 werden telkens hernoemd in UNSCR 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) en 2083 (2012) 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014) en 2170 (2014).

versmelting van de termen “taliban” en “Al Qaida” (Renner & Spencer, 2012). Deze twee groepen zijn niet meer zo nauw met elkaar verweven zoals vroeger, waardoor er meer ruimte is voor een pragmatischer verband tussen Al Qaida en haar bondgenoten enerzijds en de taliban anderzijds<sup>15</sup>.

Hiermee werd een lijn getrokken tussen de insurrectie in Afghanistan met mogelijkheden voor een niet gewelddadige politieke oplossing enerzijds en de onverbiddelijke veroordeling van terroristische groepen die teren op lokale insurrecties.



**Figuur 11: Evolutie van de verwevenheid tussen Al Qaida en de Taliban sinds 1998**

Dat dit onderscheid niet unaniem toegepast wordt blijkt onder andere uit de Global Terrorism Index 2014 (Institute for Economics and Peace) dat de Taliban onverminderd als terroristische organisatie bestempeld, meer nog, het duidt de Taliban aan als één van de meest dodelijke terroristische organisaties.

*“The Taliban remains one of the most deadly terrorist groups in the world. (Institute for Economics and Peace, 2014)<sup>16</sup>”*

De reden hiervoor ligt ongetwijfeld in het onaangepaste gebruik van de datasets van de Global Terrorism Database (GTD) van het National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) van de University of Maryland. Het rapport

<sup>15</sup> Zonder te ontkennen dat er nog steeds banden bestaan tussen taliban en elementen gerelateerd aan Al Qaeda.

<sup>16</sup> Bovendien worden de Afghaanse en Pakistaanse Taliban samen beschouwd in de index van het Institute for Economics and Peace wat eerder een misleidend effect kan hebben op het publiek.



gaat er van uit dat de Taliban per definitie een terroristische groepering is en schrijft alle gewelddadige acties in deze context toe aan de Taliban.

De Taliban gebruikt daarentegen nog wel terroristische acties maar niet al haar gewelddadige acties, rekening houdend met UNSCR 1988 en UNSCR 1989, zijn terroristisch te bestempelen (Zie BOX 1). Ook START erkent dat niet alle activiteiten die het herneemt exclusief als terroristisch beschouwd kunnen worden. Op haar webpagina met vaak gestelde vragen stellen zij namelijk dat het ontbreken van duidelijke definities aangaande terrorisme en insurrectie ertoe leidt dat sommige acties betwistbaar terroristisch genoemd kunnen worden en dat terroristische acties ook door insurgenten gebruikt worden. Meer in detail stelt START dat:

*“[t]o some degree, the GTD does include acts that occur either during a specific insurgency or that closely resemble an insurgent attack against a military target. Without clear definitions of terrorism and insurgency in the literature these types of actions can overlap, with insurgent organizations using violence against non-combatants alongside attacks directed at combatants. While terrorism as a tactic has been used within a number of insurgent campaigns, the GTD should not be viewed as a comprehensive collection of insurgent attacks. (START sd, nadruk gelegd door de auteur)”*

Een voorzichtigere en neutralere benadering bestaat erin, indien de Taliban vergeleken moet worden met andere groeperingen al dan niet van terroristische aard, om deze groepen te verzamelen onder de noemer militanten groepen zoals het Combating Terrorism Center (CTC) van West Point deed in haar rapport *The Group That Calls Itself a State* (al-'Ubaydi, Lahoud, Milton, & Price, 2014) waarbij een vergelijking in objectieven en methodes tussen drie verschillende militanten groepen, namelijk ISIL, AQ en de Taliban, werd gemaakt.

BOX 1: De Taliban – Terroristische groep of terroristische acties bij insurrectie

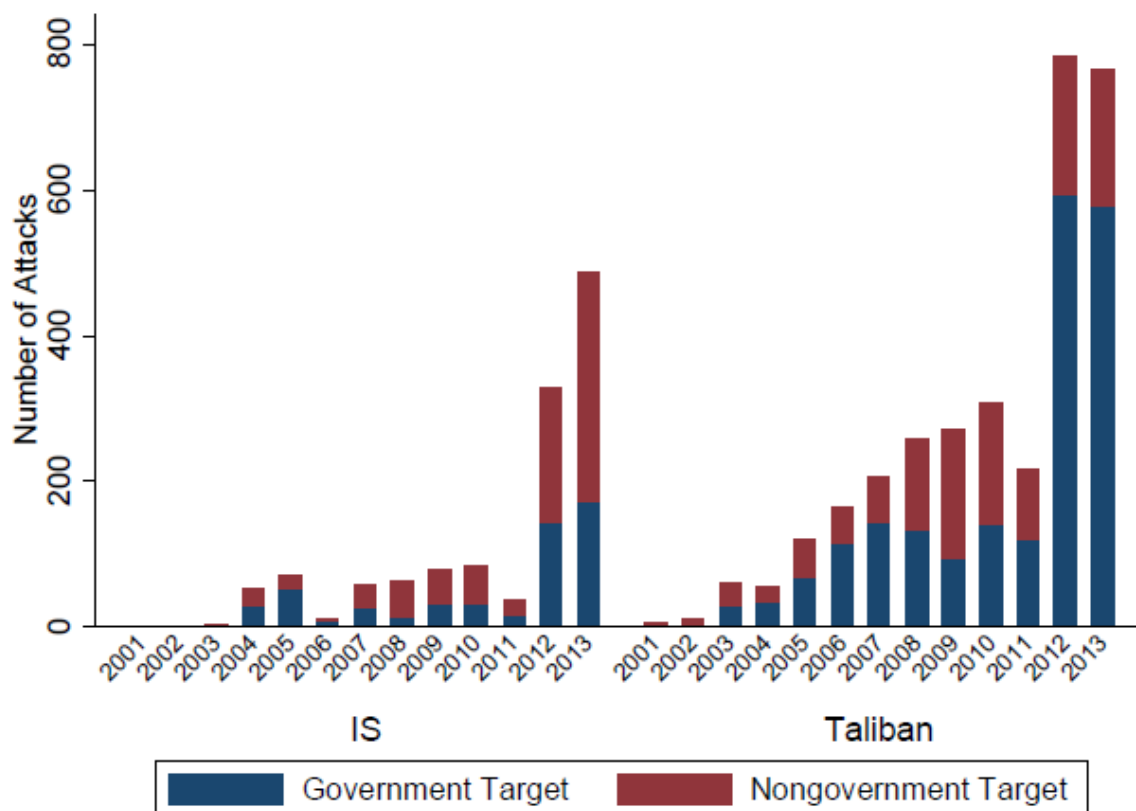
Het voorbeeld dat de Global Terrorism Index 2014 aanhaalt als de zogenaamde ergste terroristische daad van de Taliban in 2013 (“98 killed when the Taliban targeted a tribal elder and security personnel who responded to the scene” (Institute for Economics and Peace, 2014)) is een combinatie van twee aanvallen op 2 augustus 2013 in de provincie Nangarhar.

- De eerste aanval betrof die op een stammenoudste waarbij enkel 16 aanvallers om het leven kwamen.
- De tweede aanval bestond uit een hinderlaag op het konvooi van de veiligheidstroepen die na het eerste incident bij de stammenoudste terugkeerden naar hun basis. In die aanval werden 22 veiligheidstroepen gedood en 60 aanvallers.

Het tweede incident is moeilijk als een terroristische daad te beschrijven indien we rekening houden met de opvatting van de Taliban in het kader van een insurrectie. Bovendien is het niet representatief om deze aanval als de ergste terroristische daad van de Taliban te beschouwen indien we vaststellen dat 76 van de gesneuvelde Taliban strijders waren. Om deze informatie, onverwerkt te gebruiken om de Taliban als meest dodelijke terroristische groepering te bestempelen is minstens misleidend te noemen.

Een representatiever voorbeeld van een terroristische aanval is de aanval op 3 april 2013 waarbij 9 Talibanstrijders een gerechtshuis in Farah aanvielen op het moment dat er Taliban terecht stonden. In die aanval stierven niet minder dan 53 personen (burgers en veiligheidstroepen) en werden er bij benadering 95 gewond tijdens de aanval.

Het indiscriminerende geweld dat ISIL bijvoorbeeld gebruikt ten aanzien van burgers en overheidstroepen staat in contrast met de methodes die de Taliban gebruiken. In het rapport van het CTC duiden zij op dit verschil aan de hand van een overzicht tussen aanvallen gericht tegen regerings en niet-regerings doelwitten zoals hieronder in figuur 12 weergegeven. Hieruit blijkt dat de Taliban, sinds de afbouw van de internationale troepenmacht en het verwerven van een bedenkelijke vorm van legitimiteit als insurgentenbeweging door toedoen van de UNSCR 1988 en 1989 in 2011 zonder hierbij evenwel op de causaliteit te willen wijzen, haar aanvallen op overheidsdoelwitten opgedreven heeft.



**Figuur 12: Aanvallen tegen overheids- en niet-overheidsdoelwitten: vergelijking IS en Taliban (al-'Ubaydi, Lahoud, Milton, & Price, 2014)**

Desondanks dat IS zich waagt aan een grootschalige insurrectie in Irak en Syrië worden zij evenwel niet losgekoppeld van Al Qaeda zoals de Taliban via UNSCR 1989 en valt nog steeds onder de maatregelen opgelegd onder UNSCR 1267. De Verenigde Naties benadrukken dit bovendien in UNSCR 2170 (Zie bijlage 2) als volgt:

*“Reiterating its condemnation of ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida for ongoing and multiple criminal terrorist acts aimed at causing the deaths of civilians and other victims, destruction of property and of cultural and religious sites, and greatly undermining stability, and recalling that the asset freeze, travel ban and arms embargo requirements in paragraph 1 of resolution 2161 (2014) apply to **ISIL, ANF, and all other individuals, groups, undertakings, and entities associated with Al-Qaida** [Nadruk gelegd door de auteur]”<sup>17</sup>*

<sup>17</sup> Bovendien kunnen we hierbij benadrukken dat IS' ideologie op zich niet veel verschilt van die van Al Qaeda. De afsplitsing is er geen van sterk ideologisch verschil, eerder een gevolg van ontevredenheid over de beoogde termijnen en geografische zone waarin zij hun strategieën wensten te verwezelijken versterkt door persoonlijkheidsconflicten tussen de verschillende leiders.

## (2) *Parallele 'blacklists'*

Naar aanleiding van de aanslagen op 9/11 complementeerde de VN Veiligheidsraad de lijst voortkomende uit UNSCR 1267 met UNSCR 1373. Deze resolutie legt Staten op om de steun aan terrorisme te criminaliseren door onder andere het kapitaal te bevriezen van personen die terroristische daden plegen of proberen te plegen, of daaraan deelnemen dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken. Dit gaf aanleiding tot het ontwikkelen van parallelle 'blacklists'. In tegenstelling tot UNSCR 1267 legt de VN niet op welke groepen op de lijst hernomen moeten worden maar laat het aan de staten om iedereen op die lijst te zetten noodzakelijk om het financieren van terroristische daden te voorkomen en te onderdrukken.

De Europese Unie heeft in navolging van UNSCR 1373, en drie maanden na de resolutie, een lijst van personen, groepen en entiteiten gepubliceerd aan de hand van Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 27 december 2001 (Zie bijlage 5) betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme. De bijgevoegde lijst aan het besluit werd een laatste keer vernieuwd en gewijzigd in Juli 2014 (Zie bijlage 6). Deze lijst herneemt de lijst van UNSCR 1267 niet aangezien deze in het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 26 februari 2001 werd aangenomen (Voor een vergelijking tussen verschillende lijsten zie bijlage 7).

Tot 2009 hernam de EU automatisch de aangepaste lijst van UNSCR1267 over. Naar aanleiding van de Kadi en Al Barakaatzaak<sup>18</sup> konden Europese instellingen deze lijsten niet langer automatisch implementeren. EU-Richtlijn 1286/2009 legt nu op dat zodra een melding wordt ontvangen van een aangepaste UNSCR 1267 lijst de EU onmiddellijk haar restrictieve maatregelen toepast en tegelijkertijd een notificatie opmaakt aan de betrokken groep of persoon om diens standpunt te krijgen over de beslissing (European Center for Constitutional and Human Rights, 2011). Alvorens de definitieve beslissing te nemen een groep of individu op de Europese lijst te plaatsen moeten het standpunt van de betrokkene en de mening van een raadgevend committee (samengesteld uit experts van de lidstaten) gehoord worden.

Een ander aspect dat het enigszins waard is te onderlijnen is het verschil tussen de opgelijste groeperingen in de EU-lijst in 2001 en die van 2014. In 2001 werd de nadruk hoofdzakelijk gelegd op de regionale, nationalisistische en linkse groeperingen terwijl veertien jaar later deze lijst uitgebreid werd met groepen verbonden aan jihadi terrorisme. Naast het feit dat enkele van die originele groeperingen hun terroristische campagne staakten omwille van verschillende redenen, waar we hier evenwel niet op in zullen gaan, is deze lijst ook een weerspiegeling van de theorie van David Rapoport. Zo beschreef hij golven van internationaal terrorisme die zich overlaptten en opvolgden (Rapoport, 2002). Hoewel Rapoport de oorsprong van het religieuze terrorisme in 1979 plaatste, duidde Paul Pillar evenwel op het feit dat de Sunni variant van het jihadi terrorisme pas haar opmars maakte vanaf 1990. Al Qaeda stond hierbij in het centrum van de aandacht terwijl andere kleinere gelijkgezinde groepen, die daarentegen niet noodzakelijk verbonden waren aan Al Qaeda, amper opvielen.

---

<sup>18</sup> "Kadi and Al Barakaat had first been placed on the US blacklist - that is, the U.S. Treasury Department's Office of Foreign Asset Control (OFAC) list - on 12 October 2001 as 'specially designated global terrorists'. Shortly after, on 19 October 2001 they were designated by the 1267 Committee of the United Nations Security Council for being 'associated with Usama bin Laden, Al-Qaeda or the Taleban'. Consequently, on 18 December 2001, Kadi and Al Barakaat filed legal challenges with the European Court of First Instance (CFI) arguing that the implementing EC Regulation 120 which implemented the UN 1267 blacklist into European law ought to be annulled because it infringed their fundamental rights - namely, the right to be heard, the right to respect for property and the right to effective judicial review." (European Center for Constitutional and Human Rights, 2011)

Verschillende landen houden er ook hun eigen lijsten op na, met aan de basis nog steeds het identificeren van individuen en entiteiten tegen welke men vervolgens financiële sancties kan opleggen. Zo zijn de verschillende Amerikaanse lijsten ongetwijfeld de meest bekenden. De *Foreign Terrorist Organization (FTO) list* bevat bijvoorbeeld sinds 2013 Ansar al-dine en Boko Haram in haar lijst, naast bijvoorbeeld het Haqqani Netwerk, Aum Shinrikyo en de Indian Mujahedeens. Naast groeperingen worden ook individuen en allerhande verenigingen verbonden aan terrorisme geïsoleerd aan de hand van Executive Order 13224 van 23 september 2001 hernomen in de geactualiseerde Special Designated Nationals (SDN) and Blocked Persons list (US Department of the Treasury, 2013). Op deze lijst komen actueel twee individuen en drie entiteiten voor, die verbonden zijn aan België, in het sanctieprogramma gericht tegen Special Designated Global Terrorists (SDGT) (US Department of Treasury). Zo identificeren we bijvoorbeeld de Stichting Wereldhulp-België tussen deze entiteiten. Ook Frankrijk heeft haar ‘Liste terroriste unique’ die alle fysieke en morele personen evenals groepen entiteiten en organismen omvat die onderworpen worden aan restrictieve maatregelen (Ministère des Finances et des comptes publics, 2015).

België zelf had naar aanleiding van UNSCR 1373 zelf geen nationale lijst met terroristische groeperingen opgesteld. In 2004 antwoorde ons land als volgt op de vraag over welk systeem wij beschikken om een terroristische groepering als dusdanig op te lijsten:

*“Belgium does not maintain a national list of terrorist organizations. Assets freezing procedures are therefore applied only against individuals or entities appearing on the lists of the United Nations Security Council or the European Union.*

*Belgium contributes to the formulation of the European Union lists through the European Union clearing house. Its contributions are made following consultations among the Federal Department of Foreign Affairs, the Federal Department of the Interior, the Federal Department of Justice, the State Security Department, the Federal Prosecution Service and the Federal Police. (UN, 2004)”*

In 2005 ontstond er evenwel enige opschudding toen in Mei 2005 het dagblad *Gazet van Antwerpen* een lijst publiceerde met extremistische en terroristische groeperingen bijgehouden door de Antwerpse Politie.

Naar aanleiding van een parlementaire vraag stelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Patrick Dewael, dat:

*“[d]e betwiste lijst die op een ongelukkige wijze betiteld werd [] in feite een aantal groeperingen en verenigingen [bevat] waarvoor de politie in Antwerpen belangstelling heeft, hetzij bijvoorbeeld in het kader van de voorbereiding van het beheer van gebeurtenissen, hetzij dat zij het voorwerp uitmaken van een gerechtelijk onderzoek, soms ook als slachtoffer dat beschermd moet worden. (Belgische Senaat, 2005)”*

De minister voegde er evenwel aan toe dat de gelekte lijst van de Antwerpse politie:

*“een intern document [was] eigen aan de gerechtelijke dienst van het arrondissement Antwerpen en is zeker niet diegene[] die ik goedkeur in het kader van mijn verantwoordelijkheden inzake openbare orde en veiligheid. (Belgische Senaat, 2005)”*

Deze laatste opmerking laat uitschijnen dat er wel een lijst circuleerde die aan de minister van Binnenlandse Zaken ter goedkeuring voorgesteld werd. De gelekte lijst omvatte volgens het dagblad en zoals de titel deed vermoeden extremistische en terroristische groeperingen van verschillende strekkingen (rechts, links, nationalistisch, religieus, enz...) die de aandacht genootten van de Antwerpse gerechtelijke dienst op dat moment. Dit debat

rond de grens tussen veiligheid en vrijheid, verbonden aan deze gelekte lijst, verloor zijn momentum met de aanslagen in Londen een maand later op 7 juli 2005.

In 2012 tenslotte laaide het debat opnieuw op en ditmaal meer specifiek over de wens voor het opstellen van een lijst met extremistische groeperingen naar aanleiding van de rellen in Molenbeek en de arrestatie van Fouad Belkacem van Sharia4Belgium.

Toch zijn extremistische groeperingen niet hetzelfde als terroristische groeperingen, de bepalende factor in dit onderscheid is hoofdzakelijk het gebruik van geweld. Bij de beschrijving van de methodologie voor het opstellen van Europol's European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014 wordt het onderscheid tussen extremisme en terrorisme enigszins geduid. Zo stellen ook zij vast dat het niet altijd eenvoudig is om vast te stellen of een criminele daad een extremistische of terroristische daad was. Zij stellen evenwel dat de beide verbonden zijn:

*“Contrary to terrorism, not all forms of extremism sanction the use of violence. Nevertheless, extremism as a phenomenon may be related to terrorism and exhibit similar behavioural patterns.”*

In de jaren die volgden op de ontwikkeling van deze verschillende lijsten werden er ook tal van producten ontwikkeld om het veiligheidspersoneel te begeleiden bij hun opdracht of om de bevolking te informeren over het fenomeen terrorisme. Een voorbeeld van dit laatste is de Counterterrorism Calendar van het Amerikaanse National Counterterrorism Center (NCTC: de Amerikaanse evenknie van het Belgische Orgaan voor de Coördinatie van de Analyse van de Dreiging (OCAD)). Deze kalender met bijhorende website geeft een overzicht van terroristische groepen, daderprofielen, terroristische methodes en tactieken evenals interactieve tijdslijnen en kaarten.

Op haar pagina betreffende de verschillende groepen en logo's merkt het NCTC het volgende op:

*“Law enforcement officers should be on the watch for these emblems and/or named groups during traffic stops and other contacts. These emblems may be found on jewelry, documents, posters, or other material. Displaying them may indicate membership in these groups and/or financial or general support for them.”<sup>19</sup>*

Het is zoals het NCTC aanhaalt op haar website van groot belang dat de veiligheidsdiensten en de bevolking in staat zijn om verschillende uiterlijke kenmerken en symbolen van extremistische of terroristische aard te herkennen. Dit moet vooral aan de veiligheidsdiensten, en in het bijzonder de eerstelijns werkers, toelaten om tijdig de verschillende signalen van radicalisering op te pikken en doelgericht te reageren.

Onder het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie werd het CoPPRa (Community policing and prevention of radicalisation) project opgestart (CoPPRa, 2013). Dit project had als doel om een hulpmiddel te ontwikkelen voor eerstelijns werkers om terroristische daden te voorkomen door het vroegtijdig detecteren van mogelijke tekenen van radicalisering. Een van haar producten betrof een gids in zakformaat die naast de algemene setting ook een oplistings gaf van voorbeelden van verschillende symbolen en groeperingen. Dit product vraagt echter wel om aangepast te worden aan de noden van een specifiek land.

---

<sup>19</sup> De tekst gaat verder als volgt: “[] All groups whose logos are displayed on these pages, with one exception, have been designated by the US Department of State as either a Foreign Terrorist Organization or under Executive Order 13224. Lord's Resistance Army's logo is shown because its leader, Joseph Kony, has been designated under E.O. 13224.”

Het is dus opportuun om ook per land een selectie te maken van de meest relevante terroristische groepringen, los van deze weerhouden op EU niveau.

Tot Juni 2007 was het ‘clearing house’ van de EU verantwoordelijk voor de evaluatie van die groepen en personen die ter overweging werden genomen om op de EU-lijst geplaatst te worden. De samenstelling van dit orgaan was echter geheim. Met de oprichting van de ‘Working Party on the Implementation of Common Position 2001/931/CFSP’ in 2007 werd het systeem transparanter en voert dit orgaan volgende functies uit (European Center for Constitutional and Human Rights, 2011):

1. Onderzoeken en evalueren van de informatie die gebruikt werd om individuen en groepen op de lijst te plaatsen of ervan te schrappen
2. Oordelen of de verkregen informatie voldoet aan de relevante criteria
3. Op geregelde basis de EU-lijst herzien
4. Aanbevelingen maken met betrekking tot het op de lijst plaatsen of schrappen van individuen en groepen.

Zowel EU als niet-EU leden mogen aanvragen indienen om de lijst aan te passen.

Na Hamas al sinds de oorspronkelijke EU-lijst opgenomen te hebben in 2001 (de gewapende tak in 2001 en in 2003 volgde de politieke tak) oordeelde het Gerecht van Eerste Aanleg van het Europese Hof van Justitie in December 2014 om deze opname te annuleren. De beslissing hiervoor steunt op haar beoordeling dat Hamas destijds op basis van feitelijke toekenningen in de pers en op internet werd toegevoegd in plaats van op grondig onderzochte en bevestigde daden (Nieuwsblad, 2014). De Europese Commissie benadrukte echter wel dat dit een wettelijke beslissing was gebaseerd op procedurekwesties en geen politieke beslissing door de regeringen binnen de EU. In een verklaring van het Gerecht wordt benadrukt dat de beslissing geen analyse ten gronde was van de al dan niet gerechtvaardigde kwalificatie van Hamas als terroristische groep (The Guardian, 2014). In haar reactie stelt de EU bovendien dat het desondanks deze beslissing volhoudt aan de *Quartet principles*<sup>20</sup> (European Union, 2014). De EU had vanaf het vonnis drie maanden tijd om in beroep te gaan vooraleer de restrictieve maatregelen vervallen. Een aangehaalde oorzaak voor deze beslissing is het karige bewijsmateriaal dat door de verschillende landen aangevoerd werd uit bezorgdheid voor het declassificeren van hun inlichtingen. De verschillende inlichtingendiensten binnen de EU schijnen zich nu te haasten om voldoende bewijsmateriaal aan te leveren om Hamas op de lijst te bewaren (The Guardian, 2014). Op 19 januari 2015 viel de beslissing om in beroep te gaan tegen de uitspraak.

Een andere groep die op de EU lijst staat en die voor enige controverse kan zorgen is de PKK of Koerdische arbeiderspartij. Door de ontwikkelingen in Irak blijken enkele Europese lidstaten en de Verenigde Staten in een de facto coalitie te zitten met een terroristische groepering in de strijd tegen ISIL, een andere gelijste terroristische groepering. Al dan niet een gemeenschappelijke vijand hebben is geen reden om iemands verleden te vergeten. Verschillende drukkingsgroepen en opinieleiders wijzen echter wel op de gewijzigde omgeving, de evolutie van de vraag naar afscheiding naar een vraag voor meer

---

<sup>20</sup> De Quartet principles opgesteld door het Middle East Quartet (De Verenigde Naties, de Verenigde Staten, de Europese Unie en Rusland) hebben politieke en financiële samenwerking met de Palestijnse Autoriteit afhankelijk gemaakt van de erkenning van de drie Quartet Principles (de erkenning van Israël, het afzweren van geweld en het aansluiting bij de voorgaande diplomatieke akkoorden) in ruil voor de erkenning van een Palestijnse regering (Goerzig, 2010).

autonomie of zelfs Ocalan's oproep om het vuren tussen de PKK en Turkije te staken (BBC News, 2013). Andere argumenten om de PKK te 'de-listen' omvatten hun rol in de ontzetting van de Yazedi's in Irak, maar eveneens het feit dat hun drijfveer nationalistisch is en dat er daar door dus meer mogelijkheden zijn voor een onderhandelde oplossing dan in het geval van een religieuze of ideologische terroristische groepring (Bloomberg, 2014). De opening van rechtsreekse contacten tussen de Verenigde Staten en de PYD (Democratic Union Party)<sup>21</sup> heeft de PKK bovendien de nodige aanzet gegeven om een diplomatisch pad te volgen naar koerdische legitimiteit en autonomie (Tanir, 2014). De PKK haalt in bovenstaand voorbeeld inzake het oplistingsregime ook de dimensie aan dat verschillende groepen transiteren tussen de staat van terroristische groepen, guerillabewegingen, insurgenten of zelfs legitieme mededingers naar politieke macht. De aanpak van Turkije sinds Juli 2015 in Irak en Syrië richt zich niet enkel op ISIL maar eveneens op de PKK. Zo maakten de eerste doelwitten bijna volledig deel uit van de PKK en in mindere mate ISIL. Dit is ook een signaal van Turkije om de Koerdische verlangen naar onafhankelijkheid enigszins te beperken. Dit heeft bovendien geleid tot een toename van de geweldadige confrontaties tussen de PKK en de Turkse veiligheidsdiensten binnen Turkije. De rol van Turkije in de overweging om de PKK van de lijsten te halen is van cruciaal belang en hoewel de lijst niet vlug zal aangepast worden in het voordeel van de PKK werden de eerste stappen op het vlak van het creëren van een gunstige publieke opinie in verschillende landen toch genomen. De toegenomen spanning tussen Turkije en de PKK met de militaire acties tegen PKK en de nieuwe golf van aanslagen in onder andere Ankarra door de PKK hebben deze evolutie echter bevroren.

De verschillende lijsten die hier aangehaald werden hebben hoofdzakelijk verband met de mogelijkheid om voor deze groepen en/of personen restrictieve financiële maatregelen op te leggen. Los van deze methode om objectief een groep als terroristisch te beschrijven bestaat een alternatief erin om de zich te beroepen op gerechtelijke uitspraken en vonnissen die een groep of individu als terroristisch veroordeeld hebben. Het preventieve nut hiervan is echter gering.

Teruggrijpend naar de evolutie in het label dat toegekend werd aan Al Qaeda en de Taliban is het duidelijk dat doorheen de jaren na 9/11 de opvattingen terrorisme en insurrectie toch enigszins ontkoppeld werden binnen de Afghaanse context. We zullen die woordverwevenheid echter toch aan een ruimer onderzoek moeten onderwerpen aangezien we binnen Irak een tegenovergestelde evolutie konden waarnemen waar de insurrectie op lokaal vlak zich meer met het wereldwijde terrorisme begon te vereenzelvigen. We zullen deze tegenstrijdige vaststellingen verduidelijken aan de hand van een contextuele en theoretische benadering.

## Deelbesluit

Het definiëren van terrorisme is geen evidente zaak gebleken noch in het verleden noch vandaag. Het belang van een éénduidige definitie verschilt bovendien van de beoogde aanwending ervan. Op dat vlak is het duidelijk dat er een sterk onderscheid is tussen bijvoorbeeld juridische definities en academische definities. Naast deze definitiekloof tussen de academici en de verschillende overheidsdiensten zijn er vaak ook andere opvattingen tussen de verschillende overheidsdiensten afhankelijk van de context waarbinnen deze

---

<sup>21</sup> PYD is de dominante politieke partij die Kobane verdedigt en maakt deel uit van het KCK (Kurdistan Communities Union) van de PKK en wordt aangevoerd door PKK leiders.



overheidsdiensten werken, zo kan de opvatting verschillen tussen diensten die in het binnenland werken en diensten die hoofdzakelijke in het buitenland werkzaam zijn. Door de ontplooiing van militairen op nationaal grondgebied sinds januari 2015, moeten zij nu rekening houden met twee verschillende contexten die zij evenwel niet blindelings mogen combineren. Wij hebben ons in dit werk echter opgelegd om een zo ruim mogelijk beeld te schetsen van het fenomeen terrorisme. Vanuit die benadering biedt de 'Revised Academic Concensus Definition' de meest gepaste oplossing aangezien zij zich uitspreekt over de totaliteit van het fenomeen. Zoals aangehaald ligt haar meerwaarde vooral in haar beschrijvende waarde en minder in haar rol als éénduidige definitie. Het laat toe aan eenieder om de kernnoties rond terrorisme beter te plaatsen.

De verschillende typologieën laten ons toe om discussies te voeren rond terrorisme in een welbepaalde context of aan de hand van een specifieke invalshoek met de gepaste terminologie en inzichten. De meest verspreide typologie van terrorisme is opgebouwd op basis van de drijfveren achter dit fenomeen. Door de politieke oriëntatie, drijfveren en actoren in beschouwing te nemen werkten Schmid en de Graaf een basistypologie uit in 1982 die tot op de dag van vandaag staande blijft en die door bijvoorbeeld EUROPOL gehanteerd wordt. Naast de verschillende typologiën bleef het evenwel duidelijk dat terrorisme een politiek geladen term is en vaak met willekeur gebruikt.

De verschillende terroristenlijsten hebben dit deels opgelost door effectief mensen of groeperingen als terroristisch te bestempelen waardoor er bijvoorbeeld officiële sancties mogelijk gemaakt werden. Het voorbeeld van de verschillende lijsten naar aanleiding van de aanslagen van Al Qaeda in 1998 en de reeks aan VN resoluties voortkomende uit UNSCR1267 heeft ons geleerd dat het bestempelen van verschillende bewegingen als terroristisch kan evolueren om het vinden van politieke oplossingen mogelijk te maken.

Zoals we gezien hebben bij de bespreking van de Taliban als een terroristische groepering is er tot op vandaag geen éénduidigheid. Nochtans toont de evolutie van de verschillende resoluties met betrekking tot Al Qaeda en Afghanistan aan dat de Taliban het best los van Al Qaeda kon beschouwd worden om een oplossing te vinden voor het conflict in Afghanistan, ongeacht of deze oplossing zich op korte of lange termijn zal manifesteren. Met dit laatste voorbeeld over Al Qaeda, de Taliban en Afghanistan in gedachten zullen we ons verder buigen over de band tussen terrorisme en insurrectie.



### III. De Terrorisme-Insurrectie connectie

#### Inleiding

Om Al Qaeda en de stellingen van President Bush rond 9/11 hieromtrent als voorbeeld te nemen stellen we vast dat er geregeld onduidelijkheid bestaat tussen enerzijds het begrip terrorisme en het begrip insurrectie (*insurgency*) anderzijds. Vaak werd deze semantische verwarring bewust toegepast om aan de hand van het emotioneel geladen begrip terrorisme steun te winnen voor bepaalde beleidsbeslissingen. Zo stelt men dat:

*“[d]uring the presidency of George W. Bush, everything possible has been done to obfuscate and conflate the true meanings of the terms terrorism and insurgency. Preferring the former, largely because of its emotional post-9/11 impact on the American psyche, Bush spokespeople and the president himself consistently have used the terms insurrection and terrorism interchangeably, indiscriminately, and inaccurately (Smith, 2008).”*

Andrew Tan (2009) verwijst naar het pleit, uit het boek *Grand Strategy in the War Against Terrorism (2003)* van Thomas Mockaitis en Paul Rich om een ‘*grand strategy*’ te ontwikkelen om terrorisme te bestrijden. Mockaitis argumenteerde namelijk in dit werk dat de terroristische dreiging die de Verenigde Staten en haar bondgenoten confronteerden in feite een internationale insurrectie betrof. De aard van deze dreiging, specifiek een wereldwijde insurrectie, impliceert dat de oplossing ervan dan ook te zoeken is binnen het domein van insurrectiebestrijding (counterinsurgency – COIN), op wereldwijde schaal.

In een eerste gedeelte staan we stil bij de verkenning van het onderscheid tussen terrorisme en insurrectie. Na de uitgebreide discussie van terrorisme hiervoor zullen we ons nu eerder buigen over de bespreking van het fenomeen insurrectie. In het tweede gedeelte zullen we terrorisme en insurrectie beschouwen binnen een, tot op heden verwaarloosd, spectrum dat zich uitsprekt over politieke actie. Dit spectrum is als het waren een leidraad voor iedereen die de geschiedenis maar evengoed de toekomst van het terrorisme wil bestuderen.

#### Terrorisme of insurrectie?

De categorisatie door Thomas Mockaitis van de wereldwijde (islamitische) terroristische dreiging als een wereldwijde insurrectie (*global insurgency*) vond gehoor zodra de Verenigde Staten van Amerika vastgepind werden in Irak en geconfronteerd werden met een wereldwijde uitbraak van terroristische aanslagen (Tan, 2009). Het was deze opvatting die vervolgens de aanleiding gaf tot het ontwikkelen van een wereldwijde insurrectiebestrijdingsstrategie (*Global COIN of GCOIN strategy*) door onder andere gerenommeerde auteurs zoals David Kilcullen. Deze laatste haalt bovendien ook uit naar de zogenaamde “War on Terrorism” vanuit een semantische benadering:

*“Since the United States declared a global “War on Terrorism” following the 9/11 terrorist attacks, some analysts have argued that terrorism is merely a tactic, thus a war on terrorism makes little sense. Francis Fukuyama’s comment that “the war on terror is a misnomer ... terrorism is only a means to an end; in this regard, a war on terrorism makes no more sense than a war on submarines” is typical. This view is*

*irrelevant in a policy sense (the term “War on Terrorism” is a political, not an analytical expression) but nonetheless accurate. Indeed to paraphrase Clausewitz, to wage this war effectively, we must understand its true nature: neither mistaking it for nor trying to turn it into something it is not. We must distinguish [Al Qaeda] and the broader militant movement it symbolizes – entities that use terrorism – from the tactic of terrorism itself. In practice, [...], the “War on Terrorism” is a defensive war against a worldwide Islamist jihad, a diverse confederation of movements that uses terrorism as its principal – but not its sole - tactic (Kilcullen, 2010).”*

Kilcullen stelt dat voor de bestrijding van de wereldwijde Islamitische jihad, insurrectiebestrijding een gepastere methode is dan klassieke terrorismebestrijding. Tan (2009) wijst de GWOT, ongeacht haar waarde net na 9/11, eveneens met de vinger omwille van haar mislukking in het optreden tegen het terrorisme. Hij promoot het contra-insurrectiemodel (COIN), ontwikkeld door de Britten over de laatste eeuw, als een beter model om de terroristische dreiging het hoofd te bieden. Desondanks dat contra-insurrectie en terrorismebestrijding niet hetzelfde inhouden hebben zij vele overeenkomsten. COIN vereist een allesomvattende strategie om de economische, sociale en politieke oorzaken van terroristisch geweld aan te pakken.

Vaak is die scheidingslijn tussen terrorisme en insurrectie wazig doordat insurgenten terrorisme gebruiken als een middel om hun doel te bereiken. De samensmelting van de begrippen terrorisme en insurrectie werd echter onvermijdelijk nadat het wereldwijde terrorisme, met name Al Qaeda, verenigd werd met de insurrectie in Irak. De complexe situatie in Irak, met onder andere COIN operaties om de gewapende weerstand tegen de Amerikaanse aanwezigheid te onderdrukken, werd een aanknopingspunt met de ‘Global War on Terror’. De voornaamste jihadistische groep, verantwoordelijk voor een aanzienlijk aantal terroristische aanslagen in dat land wijzigde haar naam in ‘*Al Qaeda in Iraq*’ (AQI) en zwoer getrouwheid aan Al Qaeda. Bovendien werd Irak een aantrekkingspool voor diegenen die de Islam, onder aanval, willen verdedigen (Tan, 2009). Zo werd Irak ook een slagveld van de wereldwijde jihad. In juli 2006 beschreef Osama Bin Laden de invasie in Irak nog als een zionistische kruistocht tegen moslims. Irak was voor hem van groot symbolisch belang. Hij beschouwde Bagdad, het epicentrum van deze kruistocht, namelijk als de hoofdstad van het beoogde kalifaat. Hij riep de ‘*Ummah*’ in deze boodschap op om de kruisvaarders te verslaan in Irak.

*“Their defeat in Iraq will mean defeat in all their wars and a beginning to the receding of their Zionist-Crusader tide against us (Osama Bin Laden geciteerd in Tan 2009).”*

Om de vergelijking tussen terrorisme en insurrectie te bespreken moeten we ook kijken naar de definities van een insurrectie in aanvulling op het eerdere overzicht van definities van terrorisme.

David Galula (2006) beschreef in 1964 een insurrectie bijvoorbeeld als een lang aanslepende, methodologische, stap voor stap, gevoerde strijd teneinde specifieke intermediaire objectieven te bereiken die uiteindelijk moeten leiden tot het omverwerpen van de bestaande regering. Hij stelt bovendien dat ze, desondanks dat ze traag ontwikkelt, niet voorspeld kan worden. Een insurrectie is al evenmin een ongeval, aangezien de leiders eerst tevoorschijn komen en daarna de massa in beweging zetten.

Bard O’Neill (2005) definieert ter vergelijking een insurrectie als volgt:

*“[A] struggle between a nonruling group and the ruling authorities in which the nonruling group consciously uses political resources [...] and violence to destroy, reformulate, or sustain the basis of legitimacy of one or more aspects of politics.”*

Voor de NAVO omhelst een insurrectie dan weer de acties van een georganiseerde, ideologisch gemotiveerde groep of beweging die politieke verandering willen verwezenlijken of voorkomen bij regerende autoriteit in een bepaalde regio door de bevolking hiervan te overtuigen of toe te dwingen aan de hand van geweld en subversie (AJP344).

De Verenigde Staten van Amerika definiëren, en beschrijven, insurrectie als volgt:

*Insurgency can be defined as ‘the organized use of subversion and violence to seize, nullify, or challenge political control of a region.’*

*“Insurgents seek to subvert or displace the government and completely or partially control the resources and population of a given territory. They do so through the use of force (including guerrilla warfare, terrorism and coercion/intimidation), propaganda, subversion and **political mobilization**. Insurgents fight government forces only to the extent needed to achieve their political aims: their main effort is not to kill counterinsurgents, but rather to **establish a competitive system of control over the population**, making it impossible for the government to administer its territory and people. Insurgent activity is therefore designed to weaken government control and legitimacy while increasing insurgent control and influence (U.S. Government, 2009).”*

Het Amerikaanse *Department of Defense* (DoD) definieert, onafhankelijk, een insurrectie als een georganiseerde beweging gericht op het omverwerpen van een gevestigde regering door het gebruik van subversie en gewapend conflict of met andere woorden *“an organized, protracted politico-military struggle designed to weaken the control and legitimacy of an established government, occupying power, or other political authority while increasing insurgent control.”* Thomas Mockaitis (2008) stelt dat deze definitie toepasbaar is op elke vorm van politiek geweld en dat ze guerrilla oorlogsvoering niet als voornaamste type van gewapend conflict identificeert. Bovendien slaagt de definitie er niet in om te erkennen dat terreur een wapen is dat gehanteerd wordt door de insurgenten (Kilcullen, 2010).

Mockaitis stelt dat insurgenten een parallelle clandestiene staat creëren met een eigen regering, veiligheidstroepen en andere instellingen. Dit schaduwregime gaat vervolgens de uitdaging aan met de gevestigde regering om de loyauteit van de bevolking te winnen, of althans een aanzienlijk percentage ervan. Vanaf dat stadium verschuift het conflict zich van een gewapende contestatie naar concurrentiestrijd voor de ‘hearts and minds’ van de bevolking.

Het onderscheid met terrorisme is duidelijk als we beschouwen dat een insurrectie een strijd, een beweging of het georganiseerde gebruik van allerlei drukkingsmiddelen omvat en terrorisme, zoals beschreven in de Rev. ACDT 2011 slechts een tactiek of laat staan een doctrine is. De eerder aangehaalde basis typologie op basis van politieke oriëntatie, drijfveren en actoren benadrukt dit onderscheid door politiek terrorisme te verdelen onder *‘Insurgent terrorism’*, *Regime/State terrorism’*, *‘State-sponsored terrorism’* en *‘Vigilante terrorism’*. De subtypologie van *‘Insurgent terrorism’* die wijdverspreid gebruikt wordt toont dat Links-, Rechts-, Religieus, Nationalistisch/Separatistisch en ‘Single issue’ terrorisme plaatsvinden binnen het kader van een achterliggende insurrectie.

De definities en beschrijvingen van een insurrectie doen de vraag rijzen in welke mate de activiteiten van ISIL in Irak en Syrië als zodanig kunnen/moeten bestempeld worden in plaats van ons in het Westen zo hard te focussen op het terroristische luik van die groep.

Zoals we hebben gezien teert ISIL op de problemen die reeds lange tijd aanslepen in Irak waarbij de voorbije jaren AQI, en uiteindelijk ISIL, zich ontpopt heeft tot de kaper van de Iraakse insurrectie.

Uit de beschrijving van insurrectie komt duidelijk naar boven dat insurgenten over een waaier aan middelen beschikken binnen een wijder politiek spectrum en waarbinnen terrorisme overduidelijk als tactiek hernomen is. Sommige bewegingen of groepen, die in het verleden categoriek als terroristisch werden bestempeld (zoals Hamas, PLO en het IRA) hebben aangetoond dat zij alsnog in staat waren om deel te nemen aan de politieke processen en om bewijs te leveren van hun legitimiteit ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen. In die zin kan men stellen dat insurrecties opgebouwd zijn rond onderhandelbare politieke objectieven, territoriale eisen en een politieke organisatie (Tan, 2009). Deze criteria kunnen toepasbaar zijn op de regionaal geaffilieerden van Al Qaeda maar is minder waar voor het centrale commando (zie Box 2). Dit houdt in dat verschillende bewegingen gebruik kunnen maken van verschillende middelen uit een waaier van mogelijkheden in functie van hun strategie enerzijds of van de situatie anderzijds. Dit werd al in de jaren zestig door David Galula vastgesteld, in zijn bespreking van insurrecties in Azië en Algerije.

#### BOX 2: De niet onverwachte evolutie van AQI tot ISIL

Stepanova (2014) wijst er op dat, desondanks de moeilijk te onderhandelen objectieven, de buitensporige territoriale eisen en het gebrek aan een politieke organisatie voor Al Qaeda (Central), de meeste regionaal geaffilieerden van Al Qaeda wel sterke lokale en regionale wortels hebben. De agenda's van die regionale groepen is dan meestal ook geënt op regionale contexten en conflicten. Zij stelt dat het dan ook niet onverwacht is dat deze regionale groepen bij de herziening van hun activiteiten in de regio zich door deze regionale of 'bottom-up' impuls laten leiden in plaats van bevelen van hogerhand of 'top-down'.

Als één van de voornaamste grondleggers van, en bron voor, de huidige insurrectiebestrijdingsstrategie en doctrine van de Verenigde Staten schetste David Galula, op basis van zijn ervaringen als officier binnen het Frans leger, zijn ervaringen als waarnemer in Azië en lokaal bevelhebber in Algerije, in het midden van de 20<sup>ste</sup> eeuw, een tot op vandaag grotendeels actueel beeld van insurrecties (en de relatie met terrorisme). Hij onderscheidt twee doctrinaire modellen voor een insurrectie met enerzijds het orthodoxe (communistische) model en anderzijds het nationalistische-bourgeoisie model. Bij het orthodoxe model geldt als eerste etappe het oprichten van een partij:

*“The basic instrument for the entire process is a party, and the first step for the insurgent is to create it.”*

Verder bouwt dit model sporadisch haar gewelddadige acties op indien vereist. In het tweede model wordt de insurrectie opgebouwd vanaf campagnes van terreur. In het tweede model gaat Galula er bovendien vanuit dat de insurgenten initieel niet talrijk maar toch zeer toegewijd zijn. De reden dat de insurgenten in het tweede model niet talrijk zijn is onder andere te verklaren door Peter Neumann's vaststelling met betrekking tot terroristische groepen en de inhoud van hun politieke programma:

*“What all politically motivated terrorist groups – whether religiously or otherwise inspired – share is that their political programmes are violent expressions of ideological currents which are located on the radical fringes of mainstream society (Neumann, 2009).”*

In het nationalistische-bourgeoisie model start de campagne met niet-discriminerende terreuraanslagen gevolgd door selectieve terreuraanslagen gericht tegen functionarissen van de staat. De context voor beide modellen kadert binnen eenzelfde staat die het onderwerp uitmaakt van de insurrectie en waarbij de insurgenten de regeringsgetrouwen confronteren<sup>22</sup>. Galula's beschrijving van insurrecties kaderde hoofdzakelijk binnen een binnenlandse of koloniale context. Maar zoals hij zelf voorzag (tijdens de ontwikkeling van de Koude Oorlog op het moment van de publicatie van zijn boek) zou in de toekomst een rechtstreekse of onrechtstreekse betrokkenheid van het Westen in de komende revolutionaire conflicten, ongeacht of dit in steun van de insurgenten of de regeringsgetrouwen is onvermijdelijk zijn. Het is bovendien interessant om vast te stellen dat in de herneming van Galula's revolutieeler aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw, naar aanleiding van de ontwikkeling van de Amerikaanse COIN strategie, de oorspronkelijk bipolaire visie van de aanpak van insurrecties (zij het aan de kant van de insurgent of het regime gebaseerd op de dynamiek van de Koude oorlog) plaats heeft geruimd voor een grotendeels unipolaire visie van het Westen op de aanpak van insurrecties (in steun van het (gewenste) regime). Hoewel de steun van een derde partij aan één van de zijdes bij een insurrectie(bestrijding) niet aanbod kwam bij Galula's bespreking maakte Frank Kitson hiervan in 1971 al wel gewag van. Een situatie die tegenwoordig de norm is voor de verschillende westerse landen die betrokken zijn in een insurrectie(bestrijding) (Huizing, 2012).

---

<sup>22</sup> Een belangrijke kanttekening dient wel gemaakt te worden bij de projectie van het werk van Galula op de hedendaagse conflicten in tegenstelling tot insurrecties in het koloniaal tijdperk. Galula's ervaringen in Algerije dateren van de koloniale periode waarbij, in dit geval, Frankrijk niet tussenkwam in een insurrectie ten behoeve van een derde partij maar waarbij het Franse gezag zelf het doelwit was van de opstand en zich verdedigde. In de eerste Franse vertaling van Galula's boek, in 2008, komt dit duidelijker naar boven dan in de oorspronkelijke Engelstalige versie. Zo spreekt hij in het originele werk van 1964 van '*insurgent*' enerzijds en '*counterinsurgent*' anderzijds. In de Franse vertaling is er echter sprake van '*insurgé*' en '*loyaliste*' of regeringsgetrouwe. Een dimensie die in Galula's werk ontbreekt doch echter voorspelt, gezien het moment van de redactie, is de rol van derden bij insurrecties in autonome staten. Ook de Britse COIN doctrine vond haar oorsprong in het koloniale tijdperk.

## Insurrecties en terrorisme binnen het politieke spectrum

Wat ons in het vorige gedeelte vooral opvalt, is het verschil tussen terrorisme en insurrectie. Terwijl we in een insurrectie een duidelijke beweging, met een brede basis en steun onder de bevolking, en met een welbepaald doel kunnen identificeren, vertaalt terrorisme zich slechts tot een middel of een tactiek die evengoed door terroristen van het zuiverste soort (kleine cellen met geringe steun onder de bevolking die een boodschap willen brengen, een afrekening treffen of simpelweg de vrede verstoren) of door insurgenten kunnen gebruikt worden.

Indien we nu teruggrijpen naar de observatie dat insurgenten over een waaier van middelen beschikken om hun objectieven na te streven en dit vervolgens kaderen binnen een nationale context dan kunnen we het politieke spectrum beschouwen waaruit de regering (*State actor*) en haar oppositie (*Non-regime actor*) hun middelen kunnen teren. Hiervoor grijpen we terug naar **het spectrum voor politieke actie** (Marsden & Schmid, 2013, pp. 160-161) zoals in figuur 13 hernomen. Beginnend bij een toestand van vrede bedrijven de Staat en de niet-staatsactoren overredingspolitiek (*persuasive politics*) door het toepassen van de geldende wetgeving en door het voeren van een grondwettelijke vastgelegde oppositie. Indien de toestand escaleert kunnen de actoren, één of beide, zogenaamde dwangpolitiek (*pressure politics*) toepassen. Wanneer de toestand nog verslecht kunnen de actoren terugvallen op geweldpolitiek (*violent politics*) om tot slot te belanden in een toestand van burgeroorlog.

Hoewel dit oorspronkelijke spectrum enige contradicties vertoont met het voorgaande betoog aangaande typologie en samensmelting van de begrippen terrorisme en insurrectie (in het geval van Al Qaeda) biedt dit spectrum vanuit een nationaal standpunt een duidelijk overzicht van voor de hand zijnde middelen voor de insurgenten en regeringsgetrouwen. De definitie van een insurrectie (U.S. Government, 2009) verwijst expliciet naar het gezagsondermijnende en gewelddadige karakter van de verschillende acties. In de aan deze definitie aansluitende beschrijving ziet men echter dat insurgenten naast het gebruik van geweld eveneens propaganda, subversie en politieke mobilisatie hanteren om hun politieke objectieven te bereiken. Deze objectieven zijn niet zozeer gericht op het doden van regeringsgetrouwen maar wel op het in plaats stellen van een competitief politiek systeem. Met deze beschrijving, en in mindere mate de definitie, in gedachten moet men binnen het spectrum insurrectie eerder beschouwen als een proces dat zich ontwikkelt doorheen de tijd en kan ontwaarden in geweld, in plaats van een etappe binnen het politieke spectrum. Het veroordelen van gewelddadige acties van insurgenten door de internationale gemeenschap om ze te dwingen tot het nastreven van hun politieke doeleinden aan de hand van niet-gewelddadige mogelijkheden binnen het politieke spectrum werd recent nog toegepast door de Europese Unie (EU Council, 2013) toen zij in juli 2013, naar aanleiding van de aanslag op de luchthaven in Burgas (Bulgarije) en hevig lobbyisme (Lamb, 2013), besloot om enkel de gewapende tak van Hezbollah te hernemen op haar lijst met terroristische groeperingen.



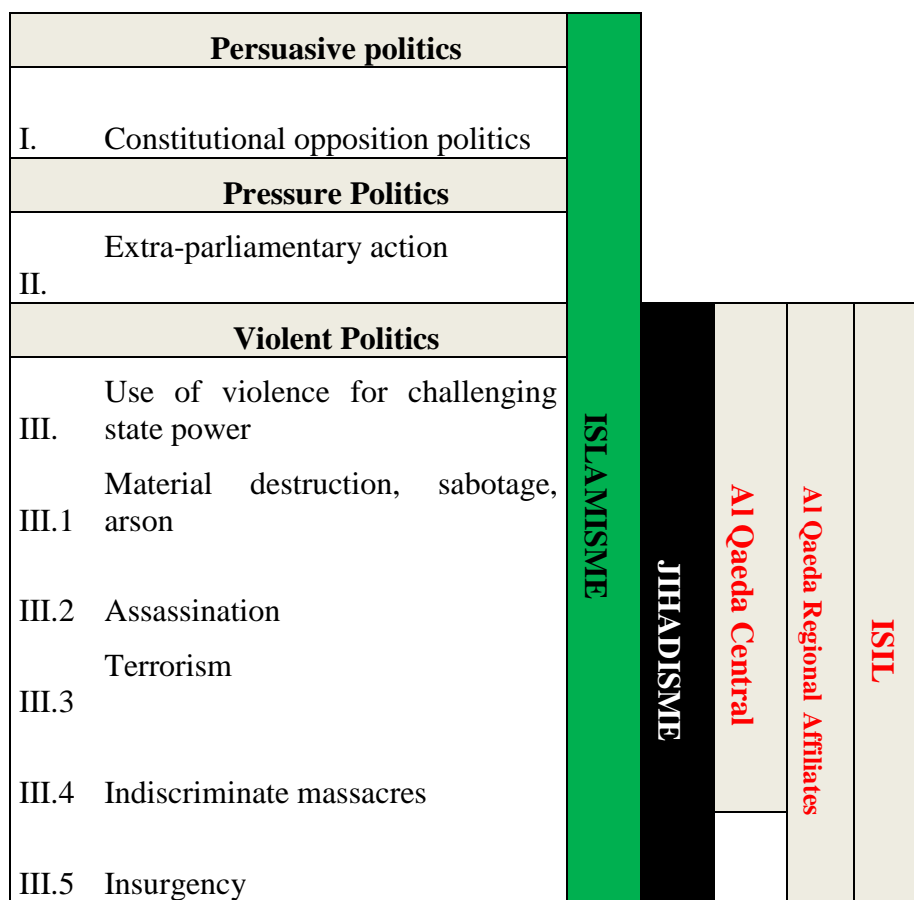
<b>State of peace</b>	
<i>State actor</i>	<i>Non-regime actor</i>
<b>Persuasive politics</b>	
I. Rule of law (routinised rule, legitimated by tradition, customs, constitutional procedures, compromise politics of give and take)	I. Constitutional opposition politics (formation of opposition press and parties, rallies, electoral contests, litigation [use of courts for political struggle])
<b>Pressure politics</b>	
II. Oppression (manipulation of competitive electoral process, censorship, surveillance, harassment, discrimination, infiltration of opposition, misuse of emergency legislation)	II. Extra-parliamentary action (incl. non-violent action (social protest for political persuasion of rulers and masses; demonstrations to show strength of public support; strikes, boycotts, non-cooperation, civil disobedience, and other forms of pressure politics short of violence))
<b>Violent politics</b>	
III. Violent repression for control of state power	III. Use of violence for challenging state power
III.1 Political justice; mass arrests, banning, deportation	III.1 Material destruction, sabotage, arson
III.2 Assassination	III.2 Assassination (individuated political murder)
III.3 State terrorism (torture, death squads, disappearances, concentration camps)	III.3 Terrorism (de-individuated political murder)
III.4 Massacres	III.4 Indiscriminate massacres
III.5 Counter-insurgency	III.5 Insurgency
<b>State of civil war</b>	

**Figuur 13: The spectrum of (domestic) political action by A.P. Schmid (1988)**

Desondanks dat het geciteerde politieke spectrum oorspronkelijk betrekking heeft op binnenlands terrorisme en de situatie voor transnationaal terrorisme ingewikkelder is blijft de onderliggende logica dezelfde (Schmid, 2013). Teneinde terrorisme te begrijpen moet men deze daden kunnen plaatsen binnen een politieke context waarbij ook andere middelen aangewend worden zoals criminele middelen, al dan niet gewelddadige daden, al dan niet aangevuld met daden door sympathisanten. Terroristen isoleren van deze ruimere context

draagt niet bij tot een beter begrip van terrorisme. In dit opzicht kunnen we opmerken dat de transitie van AQI als terroristische groepering naar een groep insurgenten onder de naam van IS deze mobiliteit doorheen het politieke spectrum duidelijk weergeeft. Bovendien stelt Cronin (2009) dat de meeste terroristische groepen er uiteindelijk naar streven om insurrecties te ontketenen.

Het is perfect aanvaardbaar om aan te nemen dat het Jihadisme de gewelddadige manifestering is van het Islamisme, de politieke ideologie die Al Qaeda, IS en gelijkgezinde terroristische groeperingen en insurgenten volgen. Dit kunnen we projecteren op het spectrum voor politieke actie zoals weergegeven in figuur 14. Dit laat ons ook toe om vast te stellen dat binnen dit spectrum IS en andere regionale aftakkingen van Al Qaeda een stap verder gegaan zijn dan de rechtstreeks door Al Qaeda centraal gestuurde operaties ter verwezelijking van hun gedeelde politiek ideologische objectieven.



**Figuur 14: Islamisme en Jihadisme binnen het spectrum voor politieke actie**

Het verschil tussen Al Qaeda en ISIL ligt dus niet zozeer op politiek ideologisch vlak maar eerder op de strategie ter verwezenlijking ervan. Bijvoorbeeld het gebruik van geweld werd door beide groepen verschillend ingevuld:

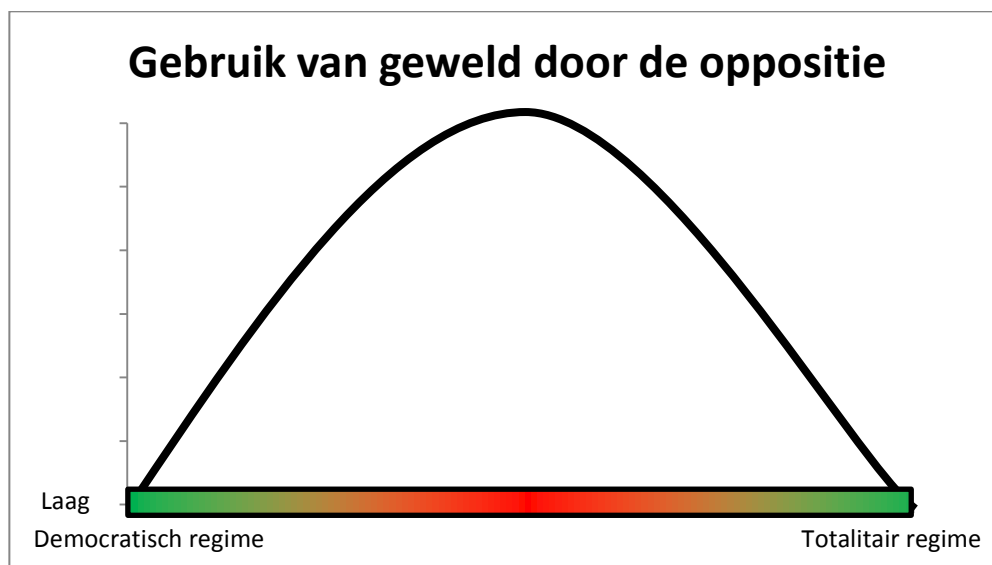
*“And although al-Qa’ida had no aversion to the use of violence, it saw the broad application of violence differently than the [ISIL]. For al-Qa’ida, its use of violence to achieve its goals was a tool to be used judiciously against a relatively narrow subset of enemies, whereas for the [ISIL], violence has been unleashed broadly against a wide range of enemies, including a wide range of Muslims.” (al-'Ubaydi, Lahoud, Milton, & Price, 2014)*

Reeds onder al-Zarqawi trad er een breuk op tussen de visie van Al Qaeda en AQI. Al-Zarqawi richtte zich op regionaal/lokaal vlak op de verwezenlijking van een kalifaat op korte termijn en wou de strijd aanbinden met de nabije vijand terwijl Al Qaeda de prioriteit legde op het bestrijden van de verre vijand om tot slot op lange termijn het kalifaat te vestigen. AQI ontsproot uit de insurrectie in Irak wat hun korte termijn regionale strategie deels verklaart. Saltman en Winter (2014) stellen trouwens dat:

*“[t]he rise of [ISIL] is something of natural progression from this form of jihadism, reflecting the turbulence that has come to characterise the region’s recent politics.”*

Insurrectie is op zich ook geen eenduidig gegeven, dit is alleen al af te leiden uit het verschil tussen de verschillende definities, die we eerder aangehaald hebben. Een alternatieve manier om het ontstaan van een insurrectie te kaderen binnen het spectrum is door te stellen dat de gewelddadige actoren vanuit de oppositie (bijvoorbeeld de Jihadistische groeperingen) een overdreven reactie uitlokken van het regime waarbij de aanhangers van de volledige politieke ideologie (Islamisten) viseert. Deze laatsten worden daarbij binnen het politiek spectrum onderworpen aan dwang- of geweldpolitiek waardoor zij mogelijks radicaliseren en zich aansluiten bij de gewelddadige Jihadistische bewegingen. De uitlokking door terroristische groeperingen van de overheid om een overdreven respons te genereren is een vertrouwde taktiek die op termijn de kritieke massa aan aanhangers en legitimiteit kan genereren om een succesvolle insurrectie te lanceren. Zoals deze benadering laat uitschijnen is de houding van de staat of het regime een bepalende factor doorheen het gehele spectrum voor politieke actie.

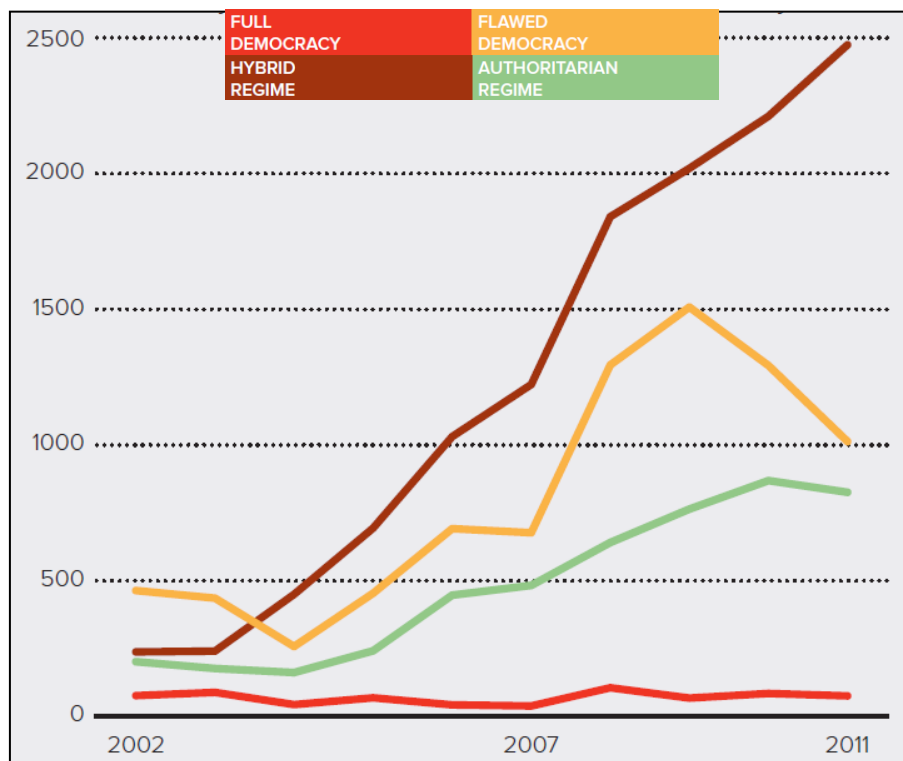
Torre Bjørgo (2005) stelt dat het gebrek aan democratische procedures, burgerlijke vrijheden en een rechtsstaat de eerste vereisten zijn voor binnenlands terrorisme. Hij verwijst bovendien naar een omgekeerde U-vorm om de correlatie tussen overheidsdwang en politiek geweld door de oppositie te beschrijven (Zie figuur 15).



**Figuur 15: Gebruik van geweld door de oppositie ten aanzien van het type regime**

De meest democratische en totalitaire maatschappijen hebben de laagste manifestatie van gewelddadige oppositie. In de tussenliggende transitie-situaties is er een aanzienlijke toename van geweld door de oppositie. Ditzelfde verband wordt door het Institute for

Economics and Peace in haar eerste uitgave van de Global Terrorism Index (2012) eveneens gelegd met dat onderscheid welliswaar dat de overgangssituatie zoals Bjørge ze beschreef opgedeeld werd in zwakke democratiën en hybride regimes (zie figuur 16)



**Figuur 16: Terroristische incidenten per type regime zoals gedefinieerd in de Global Terrorism Index 2012 (2012)**

Er nog steeds vanuit gaande dat deze observaties voornamelijk betrekking hebben op terrorisme gepleegd door een oppositie tegen een welbepaald regime, heeft de recente geschiedenis alnog getoond dat transnationale terroristen zich geregeld geteerd hebben op zulke overgangssituaties, recentelijk vooral in het Midden Oosten en Noord Afrika. Deze overgangspriodes maakten het onderwerp uit van een studie door Leonard Weinberg (2013) waarbij hij een analyse uitvoerde van het verband tussen enerzijds de verschillende democratiseringgolven (en de democratische recessiegolven) zoals deze door Huntington in 1991 werden voorgesteld en de rol van het terrorisme anderzijds. Weinberg's studie draagt bij tot het begrijpen van de aanwezigheid van hedendaags politiek geweld in overgangssituaties. Bovendien stelt Weinberg dat de overgang naar een democratie bijvoorbeeld ook veronderstelt dat er naast de enorme veranderingen nog altijd regels gevolgd dienen te worden.

*“Many people, especially those living in countries embarking on transitions to democratic rule after prolonged periods of dictatorship, expect dramatic changes in their lives as democracy takes hold. They forget, as we should not, that democracy is a set of rules for the fair conduct of public affairs. (Weinberg, 2013)”*

Zulke overgangssituaties en het al dan niet respecteren van deze nieuwe regels zijn zichtbaar in Oekraïne, en daarvoor nog in tal van landen in Europa, het Midden Oosten en Noord Afrika, voornamelijk Egypte, naar aanleiding van de Arabische Lente.

Het ganse probleem rond overgangssituaties is ook gerelateerd tot een ander voorvereiste voor het ontstaan van (transnationaal) terrorisme, weliswaar meer van faciliterende dan van structurele aard, die Bjørge (2005) beschreef. Zo bespreekt hij het gebrek aan capaciteit en wilskracht bij regimes in zwakke en falende staten om territoriaal gezag uit te oefenen en het monopolie van het geweld te behouden. Hierdoor creëren zij een machtsvacuüm dat uitgebaat kan worden door terroristische organisaties. Anderzijds kunnen terroristische organisaties ook een toevluchtsoord vinden of een logistieke hub oprichten in stabiele democratieën omwille van de ruime vrijheden dat de inwoners genieten.

Verschillende regio's in de wereld werden aan het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, maar in het bijzonder na de eerste wereldoorlog, opgedeeld door westerse diplomaten die weinig tot geen rekening hielden met de geografische en culturele complexiteit van deze gebieden. Zo werden de politieke grenzen hertekend in Oost Europa, zuidwest Azië en het Midden-Oosten zonder deze geografische complexiteit te beschouwen. Deze beslissingen lagen aan de basis van verschillende tribale en etnische disputen die op hun beurt geleid hebben tot de insurrecties en terroristische groeperingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw (Medina & Hepner, 2013). Kaplan (2012) stelt bovendien dat westerse diplomaten tot op vandaag de overtuigingen, de economische ongelijkheden, het verlangen naar een thuisland en de realiteit ter plaatse van de bevolking, clans, stammen en culturen in die gebieden blijven miskennen.

Het verlangen naar een thuisland, zo stellen Medina en Harper (2013) is groot bij terroristische groeperingen. De controle over een geografisch gebied houdt namelijk in dat zij controle uitoefenen over een landoppervlak, een thuisland of een heropgericht historisch relevant cultureel gebied met een sterke betekenis voor hen. Desondanks dat de objectieven van terroristen intellectueel, filosofisch, cultureel of zelfs vaag van aard zijn is het verlangen naar controle over een geografische ruimte een fundamentele en tastbaarder objectief verbonden aan de noodzaak om over een gebied te beschikken waar ze zich veilig voelen en hun activiteiten kunnen ondersteunen. Het verwezenlijken van zo een gebied betekent meestal een overwinning voor de meeste terroristische groeperingen ongeacht of ze nationalistisch, ideologisch of cultureel/religieus gemotiveerd zijn. Het historische verband tussen een gebied en de culturele bedrevenheid en etniciteit zijn daarenboven ook van groot belang. Zo verklaarde Osama Bin Laden als objectief van Al Qaeda de verwezenlijking van een kalifaat dat samengesteld was uit de Levant, Irak, Palestina het Arabische schiereiland en Egypte. Dit beoogde gebied weerspiegelt de historische voetafdruk van de Islam en is de geografische kern van een wereldwijd kalifaat.

Zoals we eerder hebben kunnen vaststellen werd geopperd om de wereldwijde terroristische dreiging het hoofd te bieden aan de hand van een contra-insurrectie op grote schaal gebaseerd op een allesomvattende strategie om de economische, sociale en politieke oorzaken van terroristisch geweld aan te pakken. Het is dan ook omwille van deze vaak voorkomende combinatie van insurrecties en parasitaire terroristische groeperingen, versterkt door het gebrek van capaciteit en wilskracht van het lokale regime, dat we ons in deze studie de vraag kunnen stellen of de huidige operaties in Irak geschoeid zijn op de lessen die getrokken zijn tijdens de eerste jaren van de operatie Iraqi Freedom? De initiële fout destijds bleek te liggen bij het niet voldoende rekening houden met de postconflict situatie. De huidige discussies binnen de coalitie in de strijd tegen ISIL en zelfs de internationale gemeenschap lijken al te blokkeren bij het bepalen van een gepaste hoofdoperatie ter verovering van het grondgebied op ISIL. De ontplooiing van grondtroepen zal van cruciaal belang zijn om het door ISIL veroverde gebied terug in te nemen. Dat de Westerse landen, en vooral de Verenigde Staten, niet geneigd zijn om gevechtstroepen in Irak te ontplooiën neemt niet weg dat een militaire oplossing zich aanbiedt. De opleiding (en begeleiding) van plaatselijke troepen, gesteund door regionale troepen, moet het op termijn mogelijk maken

deze opdracht uit te voeren. Deze militaire bijstand (en omkadering) biedt evenwel geen onmiddellijke resultaten in het terrein en kan enige tijd in beslag nemen. Het enige risico dat bestaat is dat we door de aanslepende luchtaanvallen, zonder een hieropvolgende grondaanval, IS dwingen tot het afzweren van conventionele tactieken en grootschalige manoeuvres, zich onderduiken ter bescherming, en ze opnieuw voor guerilla tactieken zullen kiezen. Indien bijvoorbeeld Al Qaeda destijds een welbepaald toevluchtsoord controleerde had het een stuk eenvoudiger geweest om hen aan te pakken. IS heeft met het ontwikkelen van een geografische zone onder haar controle voor ongeziene opportuniteiten gezorgd waardoor doelwitten duidelijker te identificeren zijn voor ons.

Timothy Hoyt (2004) analyseerde de beperkingen van het gebruik van militaire macht in de strijd tegen het terrorisme op basis van de objectieven, middelen en de plaats in ruimte en tijd van terroristische groeperingen. Bij zijn bespreking van ruimte en tijd verklaart hij dat terroristen hoofdzakelijk opereren op het technische en tactische niveau binnen gevechtssituaties. Het merendeel is getraind in het gebruik van lichte bewapening en slechts enkelen technische specialisten in het maken van explosieve tuigen. Terroristen, zo vervolgt hij, trachten niet om een stuk terrein te verdedigen maar om, na prikacties uitgevoerd te hebben, zich in de omgeving te laten opgaan. Bijgevolg geven zij de controle over de ruimte uit handen om tijd te winnen in hun voordeel. Op deze manier kunnen deze terroristen het initiatief behouden met enkel episodische en mediatieke aanslagen in plaats van continue militaire operaties uit te voeren. Toch zijn verschillende groepen, zoals Euskadi Ta Askatasuna (ETA), uitdrukkelijk en permanent verbonden aan welbepaalde streken. De terrorismebestrijdingsoperaties tegen ETA, en gelijkaardige groeperingen, vertaalde zich vaak in klassieke insurrectiebestrijdingsoperaties waarbij militaire strijdkrachten in steun werden ontplooid van de ordehandhavingsmacht.

Dit in gedachten houdend mogen we gerust stellen dat ook ISIL op dit moment een duidelijke geografische voetafdruk heeft. Meer nog, Hoyt's analyse van tien jaar geleden biedt relatief positieve vooruitzichten met betrekking tot de aanpak van ISIL. Zo stelt hij dat:

*"[c]oncentration in space, whether in a sanctuary or in "liberated areas" of a territory, leads to significant military vulnerability. It also leads, potentially, to loss of surprise – a crucial advantage of terrorists. Once terrorists are located in large numbers in base camps of various kinds, they become easier to track and easier to strike; moreover, burdened by large amounts of conventional equipment, it becomes relatively more difficult for them to disappear. Reaching this level of mobilization, whereby terrorist organizations field conventional as well as guerrilla units may seem like an opportunity for a crushing military defeat."*

In haar overzichtelijke studie van manieren waarop terroristische campagnes eindigen duidde Audrey Kurth Cronin (2009) ook het verband tussen terrorisme en insurrectie. Zij stelde dat de overgang van een terroristische campagne naar een insurrectie, althans vanuit het perspectief van de nationale veiligheidstroepen, de terroristische groep zich in een voor hen meer vertrouwde omgeving opstelt. Insurgenten zullen meer confrontaties aangaan met overheidstroepen dan strikt terroristische groepen desondanks dat zij nog steeds terroristische acties kunnen plegen. Zo zijn de verschillende onthoofdingen (op Foley, Sotloff, en anderen) die IS pleegde sinds de insurrectie op volle gang was in 2014 een duidelijk terugkeer naar de essentie van terrorisme als strategische communicatie of propaganda.

Amerikaans brigadegeneraal op rust Russell D. Howard gaf in september 2014 in Israel op de 14th World Summit on Counter-Terrorism een gelijkaardige analyse als die van Hoyt weer met betrekking tot ISIL. Hij stelde dat de verschillende uitdagingen die ISIL stelt aan de internationale gemeenschap eerder opportuniteiten zijn. Hij duidde op:

1. de inplaatsgestelde administratie die als doel heeft een gebied te besturen;
2. de winst komende uit de exploitatie van oliebronnen door IS;
3. de inbeslaggenomen Amerikaanse militaire uitrusting (welliswaar zonder het Amerikaanse onderhoudspersoneel);
4. de brutaliteit van ISIL;
5. de grootschalige rekrutering van buitenlandse strijders.

Deze vijf uitdagingen vormen in zijn ogen opportuniteiten waarbij de eerste drie zeer goede militaire doelwitten vormen. Doelwitten die bij de strijd tegen al Qaeda sinds 9/11 ontbraken waardoor een militaire overwinning op al Qaeda geen evidentie was. De laatste twee uitdagingen werken op korte termijn in het voordeel van ISIL maar op de lange termijn zal dit contraproductief zijn voor de groep. Zo worden vele inwoners binnen de door ISIL gecontroleerde zone geregeerd door angst en heest er een negatieve veiligheid. De verhoudingsgewijze grootschalige instroom van buitenlandse strijders ten opzichte van de lokalen geeft op haar beurt mogelijk aanleiding tot een herhaling van een soort Anbar heropleving zoals deze in 2006 door Iraakse opstandelingen tegen al Qaeda gericht was. Voor zo een heropleving dienen de lokale groepen evenwel op steun van buitenaf te kunnen rekenen zoals destijds het geval was met de Verenigde Staten. ISIL heeft bovendien haar toetredingsvereisten voor buitenlandse strijders verstrengd omdat zij infiltratie vrezen en omdat niet iedereen voldoet aan de gestelde vereisten om deel te nemen in haar activiteiten.

Een ander probleem waarmee ISIL bovendien geconfronteerd wordt is de logistieke opvolging van haar conventionele acties en de administratieve opvolging van haar leden. Zoals de verkeerde inschatting in 2003 door de Verenigde Staten om welliswaar voldoende troepen te voorzien om, binnen een welbepaald gebied, de tegenstand te verdrijven maar onvoldoende mankracht om dit gebied achteraf te controleren begaat ISIL meer dan waarschijnlijk dezelfde vergissing. De aanvoer van strijders liet bijvoorbeeld al niet toe dat ISIL verder oprukte zonder elders strijders terug te trekken, het ritme van de operaties ondervond verschillende storingen door het gebrek aan strijders. Desondanks de tactische successen die ISIL genoot lijkt het dat zij bepaalde limieten ontdekken. Een gelijkaardige analyse kwam in oktober 2014 eveneens uit onverwachte hoek in het magazine *Resurgence* uitgegeven door As-Sahab Media (Subcontinent). In deze publicatie van al Qaeda wordt, zonder ze ook maar één keer expliciet te vermelden, ISIL duidelijk beoogd in het artikel “*Strategic overstretch in Guerilla Warfare* (Obaida al Maqdisi, 2014)”. De schrijver maakt hierbij een onderscheid op geografisch vlak, op het vlak van het voeren van speciale operaties, op mediatiek en organisationeel vlak.

*“Geographic overstretch may occur when a guerrilla force carries out a military advance on areas adjacent to its bases – whether villages or cities – and attempts to establish control over recently acquired territories by setting up fixed bases and fighting a conventional war. There is no doubt that if this expansion is not accompanied by organizing the necessary force required to absorb the consequent losses in a static conventional war (as opposed to a fluid guerrilla), the results may be fatal for the Jihadi group.”*

Anderzijds moeten we voorzichtig zijn om met deze verschillende positieve benaderingen al te vlug onze overwinning in te beelden. ISIL heeft, voor zulke groep althans, een ongeziene rijkdom aan financieringsmiddelen, grondstoffen, personeel en bewapening. Vooral de inbeslagname van bewapening door ISIL sprak tot de verbeelding zoals blijkt uit een verslag van de Verenigde Naties van november 2014:

*“The scale of these seizures can be grasped by noting that [ISIL], in June 2014, captured vehicles, weapons and ammunition sufficient to arm and equip more than three Iraqi conventional army divisions. (Quinlan, 2014)”*

In ditzelfde verslag wordt ook gewezen op de verschillende financiële instromen die IS geniet. Het overgrote deel komt van de inkomsten gegenereerd door de olievelden onder haar controle. Blijkbaar wordt er ook een deel verdiend aan de verkoop van graan. Naast deze hoofdbrok aan inkomsten, worden praktijken zoals afpersing, belasting diefstal, (vrouwen- en kinder-)smokkel en kidnapping voor losgeld niet geschuwd door de groep. Het zijn ook deze inkomsten die het moeilijkst te bestrijden zijn aangezien er geen veiligheidstroepen aanwezig zijn in de door ISIL gecontroleerde gebieden. Desondanks deze ruime inkomsten wijst het rapport naar de ‘burn rate’ of de snelheid van uitgave van haar gegenereerde inkomsten. Voor een overzicht van verloning van buitenlandse strijders en familie door ISIL zie Box 3. Vanuit dat opzicht is de grootte van het gecontroleerde gebied en haar bevolking (5 à 6 miljoen (Quinlan, 2014) tot 8 miljoen (Saltman & Winter, 2014)) bepalend voor de kosten voor de administratie die dat grondgebied en bevolking moet beheren en voorzien van de nodige nutsvoorzieningen.

### BOX 3: Verloning van buitenlandse strijders en familie door ISIL

Volgens het verslag van de Verenigde Naties van 13 november 2014 worden strijders op maandelijkse basis betaald op rekening houdend met hun vaardigheden en nationaliteit. Volgens één van de bronnen aangehaald in het rapport variëren de lonen tussen 50 euro voor een strijder zonder noemenswaardige vaardigheden en loopt dit al gauw op tot 1500 euro voor de gespecialiseerde strijders. Een tweede bron legt het gemiddelde loon voor de strijders tussen 150 en 250 euro.

Het in Jakarta gevestigde onderzoeksinstituut IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict), geciteerd in het VN-rapport, maakt gewag van een rekrut van IS die 40 euro betaald werd voor zijn diensten, een extra 40 euro voor zijn vrouw en 25 euro per kind.

(Letter dated 13 November 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council, 2014)

Het grootschalige en zelfs globale karakter (in termen van voorbereiding, uitvoering en effecten) van de aanslagen van 9/11 waren ongezien. De terroristische dreiging die men nu trotseert, in tegenstelling tot het terrorisme met een strikt nationaal karakter van enkele decennia geleden is aanzienlijk complexer. De huidige evolutie van AQI naar ISIL en de hieraan gekoppelde insurrectie maakt het nog complexer dan voordien.

Het is duidelijk, zoals het spectrum voor politieke actie aantoonde, dat terrorisme en insurrectie nauw verbonden zijn. Het falen in het bestrijden van terrorisme kan leiden tot een insurrectie die mogelijks nog moeilijker is te bestrijden aangezien een insurrectiebeweging (zelfs onder leiding van een terroristische groep) meer legitimiteit bezit dan een organisatie die terroristische acties voert. De verschillende terrorismestrategieën hebben dus ook hun rol te spelen binnen een insurrectiebestrijding en vice versa. Het is enkel de evolutie in tijd die deze twee manifestaties van politiek geweld van elkaar scheidt. Een geslaagde terrorismebestrijdingsstrategie is bijgevolg ook een middel voor de preventie van een insurrectie op lange termijn.



## Deelbesluit

Dat terrorisme geen éénduidig begrip is, is in deze studie niet onopgemerkt gebleven. De verschillen alleen al tussen academische en juridische definities (behandeld in het vorige hoofdstuk) zijn zo uiteenlopend dat discussies zich vaak beperken tot die aspecten die ze gemeen hebben.

Het verband tussen terrorisme en insurrecti, door beiden te plaatsen binnen het spectrum voor politieke actie, maakte het duidelijk dat het label van terrorist (behandeld in het vorige gedeelte), althans op politiek vlak, geen eeuwigdurende waarde heeft. Verschillende personen die terroristische acties hebben uitgevoerd, of aangespoord tot het uitvoeren ervan, in het verleden zijn nationale leiders geworden in hun respectievelijke landen (Nelson Mandela (Zuid-Afrika), Ahmed Ben Bella (Algerije), Yasser Arafat (Palestijnse Autoriteit) of zelfs Josef Stalin (Rusland)). Het spectrum van politieke actie laat ons toe om deze evoluties beter te kaderen. Binnen dit spectrum worden de verschillende types van politiekvoering (door overreding, door druk of door geweld) in een continuüm geplaatst dat toelaat een historisch en toekomstgericht perspectief te plaatsen op een terroristische campagne binnen een ruimer politiek kader.

De bestrijding van een insurrectiebeweging vraagt een ruimere aanpak dan de bestrijding van de terroristische tactiek die de insurrectiebeweging hanteert in bepaalde gevallen. De aanwending van de middelen van een Staat, coalitie of alliantie moeten dan ook in die zin beschouwd worden dat zij gericht zijn op het bestrijden van de insurrectie in haar geheel en niet enkel op de terroristische manifestatie ervan.

# IV. Terrorismebestrijding : strategieën en middelen

## Inleiding

De aanslagen in september 2001 hebben ongetwijfeld het terrorisme hoog op het agenda geplaatst van verschillende beleidsmakers doorheen de wereld. Veiligheid, zo bleek meer en meer na het einde van de Koude oorlog, was niet enkel in verhouding tot militaire operaties en de grootte van de strijdkrachten. Terrorismebestrijding vereiste meer dan die klassieke oplossing om veiligheidsrisico's het hoofd te bieden. De klassieke nationale veiligheidsstrategieën dienden uitgebreid te worden met onder andere een gesofisticeerde terrorismebestrijdingsstrategie (Akghar, Lockley, & Yates, 2013). Ongeacht dat verschillende staten in het verleden al gereageerd hadden op verschillende uitingen van terrorisme door de toepassing van verschillende beperkende en dwingende maatregelen was de grootschalige reactie van de internationale gemeenschap na 9/11 ongezien, en voor sommigen niet risicoloos. Samuel P. Huntington, wel bekend van zijn theorie over de botsing der beschavingen, maakte na 9/11 een niet te miskennen opmerking tijdens een interview verschenen in Boston Globe (Mahan & Grisct, 2013).

*“I fear that while September 11 united the West, the response will unite the Muslim world.” (Samual P. Huntington 2001)*

Hij preciseerde bovendien dat de oorlog tegen het terrorisme die erop volgde niet voldeed aan zijn opvatting van botsende beschavingen aangezien verschillende moslim- en Arabische landen samenwerkten met de Verenigde Staten, een gegeven dat we in 2014 bij de aanvang van de luchtaanvallen op de Islamitische Staat in Irak en Syrië opnieuw vaststellen. De gewapende offensieve reactie van de VS naar aanleiding van 9/11 zou ongenoegen opwekken bij de bevolking in die regio's en ertoe leiden dat zij op termijn pro-Amerikaanse regeringen zou omverwerpen. De opstanden in Noord-Afrika en het Midden-Oosten en het afzetten van verschillende leiders, deels omwille van hun nauwe banden met de Verenigde Staten, hebben deze voorspelling deels bevestigd.

Niet alle landen reageerden op dezelfde wijze naar aanleiding van de aanslagen en de hieruit voortvloeiende UNSCR 1373. Sommige landen namen bijna onmiddellijk strikte wetgevingen aan die het terrorisme viseerden maar die de rechten van de burgers sterk beperkten. Kent Roach (2011) stelt bovendien vast dat bijna onmiddellijk verschillende debatten ontstonden over de mate dat regeringen overreageren op de aanslagen en democratische principes opofferden in een poging om het terrorisme te voorkomen. De reactie van die verschillende landen stond veelal in verhouding tot de nationale belangen die verdedigd moesten worden.

Het verband tussen 9/11, de nationale belangen van een staat, en de hieruit voortkomende reactie wordt door Roach bovendien duidelijk gemaakt aan de hand van het voorbeeld van de reactie van Indonesië op de aanslagen in 2001 en die op Bali een jaar later.

*“Indonesia, the world's most populous Muslim country, had a long debate about the appropriate response to 9/11 and Resolution 1373. It refused to enact a draft law that would have brought back some repressive Suharto-era practices. Nevertheless, it*

*quickly enacted an antiterrorism law as an executive regulation less than a week after the October 2002 Bali bombings that killed more than 200 people” (Roach, 2011).*

Het evenwicht tussen veiligheid en vrijheid wijzigde aanzienlijk in de nasleep van 9/11. Het was dan ook verbazend om vast te stellen dat verschillende landen met een geschiedenis van mensenrechtenmisbruiken trots hun bestaande maatregelen konden voorleggen aan de VN zonder hiervoor op kritiek te stuiten van gevestigde democratieën (Roach, 2011). Bovendien kwamen verschillende reeds bestaande repressieve en dwingende maatregelen in landen zoals Singapore en Israël voort uit contra insurrectie maatregelen die dateerden van het Britse koloniale bewind.

In tegenstelling tot de meeste democratieën werden de Amerikaanse maatregelen naar aanleiding van 9/11 niet vervat in een ruimere wetgeving en waren ze hoofdzakelijk gericht op buitenlandse dreigingen. Roach benadrukt bovendien dat de Verenigde Staten hun aanpak van het terrorisme voor en na 9/11 geregeld hebben gebaseerd op een ‘oorlogsmodel’ aangezien de meeste ervaringen voor en na 9/11 voornamelijk kwamen van aanslagen georganiseerd van buiten de Verenigde Staten en niet van binnenuit.

Niettegenstaande de verschillende mogelijke benaderingen kaderen ze meestal binnen een overkoepelende strategie. Sinds 9/11 zagen op verschillende niveaus specifieke strategieën het licht. Martha Crenshaw (2011) stelde dat de ontwikkeling van een strategie of beleid niet enkel een reactie is op de terroristische dreiging, in binnen- of buitenland, maar een weerspiegeling van het binnenlands politiek proces. In dat opzicht is het belangrijk om, zoals we verder zullen doen, ons beleid te kaderen binnen de Belgische politieke ontwikkelingen van de laatste decennia.

*“Perceptions of the threat of terrorism and determination and implementation of policy occur in the context of a policy debate involving government institutions, the media, interest groups, and the elite and mass publics.”*

De huidige terrorismebestrijdingsstrategieën hebben sinds het begin van de 21ste eeuw vooral hun oorsprong gevonden naar aanleiding van de gebeurtenissen op 11 september 2001 of hieraan verbonden gebeurtenissen naderhand. Binnen Europa is er bijvoorbeeld toonaangevend werk vericht binnen het Verenigd Koninkrijk, dit werk heeft bovendien als voorbeeld gediend voor andere strategieën binnen Europa.

We zullen in dit gedeelte enerzijds de ontwikkeling van een strategie bestuderen en aansluitend dieper ingaan op de verschillende middelen die voor de verwezenlijking van een terrorismebestrijdingsstrategie kunnen aangewend worden. We zullen bij dat tweede luik (middelen) extra aandacht geven aan de militaire middelen in de strijd tegen het terrorisme evenals de verschillende uitdagingen die eraan verbonden zijn. Hiervoor zullen we grotendeels steunen op Geraint Hughes’ werk over de rol van militairen in de strijd tegen het terrorisme (Hughes, 2011).

## Terrorismebestrijdingsstrategieën

De wijze waarop terrorisme nationaal dient bestreden te worden maakte sinds geruime tijd het onderwerp uit van talloze reflecties binnen beleidskringen. De verschillende aanslagen sinds 9/11 en de gevolgen van de globalisering hebben ertoe geleid om de internationale dimensie van terrorismebestrijding verder uit te werken. Verschillende nationale en regionale strategieën zagen het licht en werden veelal geschoeid op dezelfde leest op basis van dezelfde principes.

In de huidige veiligheidsomgeving bestaat er geen nul risico, om dus maar te zeggen dat de perfecte strategie tegen terrorisme niet bestaat. Sir David Omand, drijfveer achter de terrorismebestrijding strategie CONTEST van het Verenigd Koninkrijk, was bijvoorbeeld overtuigd dat het doel van de strategie er enkel uit bestaat om aanzienlijke stappen te ondernemen die het risico voor de thuisbevolking en de belangen in het buitenland tot een zo laag niveau te beperken als praktisch haalbaar is (Staniforth, 2013).

Om efficiënt te zijn moet een specifieke strategie in dit domein, maar zelfs hierbuiten, aan verschillende basiscriteria beantwoorden. Deze zijn, onder andere, het uitbouwen van internationale bondgenootschappen, het aannemen van een politieke consensus voor een lange termijn benadering en het verwerven van de steun van de bevolking. Bovendien moet de strategie een positieve boodschap uitdragen, het zou niet enkel gericht mogen zijn op het verslaan van de terroristen (Kilcullen, 2009). Op een andere manier voorgesteld zou men kunnen zeggen dat men niet enkel moet weten tegen wie men vecht, maar ook waar we voor moeten vechten? Deze benadering kadert eveneens binnen de actuele debatten rond de ontwikkeling van een tegendiscours (*counter narrative*) en dit terwijl we er zelf al niet in slagen om een eigen discours te promoten en we bovendien momenteel geen weet hebben of een tegendiscours wel effect heeft op extremisten.

Paul Pillar maakt in zijn opvatting van de strijd tegen het terrorisme een onderscheid tussen de na te streven strategische objectieven en de te hanteren instrumenten om terroristische activiteiten te onderdrukken. Met betrekking tot de strategische objectieven identificeert hij onderstaande krachtlijnen voor een terrorismebestrijdingsbeleid (Romaniuk, 2010). Deze strategie dient namelijk:

1. de oorzaken (*roots*) van terrorisme te viseren, die hoofdzakelijk het gevolg zijn van ongenoegen met de politieke of socio-economische situatie;
2. de capaciteit van terroristen, om hun aanslagen uit te voeren of hun objectieven te bereiken, in te perken;
3. de intenties van terroristen om geweld te gebruiken te beïnvloeden door hun overtuiging van het gebruik van geweld als voornaamste middel aan te pakken;
4. verdedigingsmaatregelen te bevatten, met inbegrip van het verbeteren van fysieke veiligheid en het voeren van preventieve acties, die het moeilijker maken voor terroristen om hun aanslagen uit te voeren<sup>23</sup>.

Naar aanleiding van de verschillende theoretische benaderingen van het ontwikkelen van een terrorismebestrijdingsstrategie stelde Peter Neumann (2009) dat het nutteloos was om bij het opstellen van aanbevelingen voor de ontwikkeling van een nieuw beleid telkens een nieuwe theorie te ontwikkelen. Hij verwijst hiermee in het bijzonder naar het onderscheid dat regeringen soms maken tussen het ‘nieuwe’ en ‘oude’ terrorisme bij het opstellen van hun beleid. Met het nieuwe terrorisme wordt gerefereerd naar Al Qaeda en al het daarmee geassocieerde terrorisme. Ongeacht het verschil tussen deze twee moet de essentie voor hem liggen bij het voorkomen van terroristische aanslagen en tegelijkertijd de legitimiteit van die acties in de ogen van de bevolking te behouden.

---

<sup>23</sup> Pillar onderscheidt binnen deze karakteristiek contraterrorisme van antiterrorisme (verdediging).

Neumann koppelt hieraan volgende richtlijnen:

1. Het versterken van potentiële doelwitten
2. Beschikken over een goed inlichtingenapparaat om de terroristische structuren te ondermijnen
3. Een complete aanwending van de gerechtelijke macht binnen de wettelijke beperkingen
4. De legitieme ongenoegens behandelen waar mogelijk
5. Communiceren met de bevolking op een rustige en vastberaden wijze

Hij stelt bovendien dat elke nieuwe theorie uiteindelijk slechts een variatie is op deze richtlijnen.

Thomas Mockaitis stelde, voor wat de Verenigde Staten betrof, een allesomvattende offensieve strategie voor om Al Qaeda te verslaan. Deze strategie zou conventionele en niet-conventionele operaties en het discriminerend gebruik van geweld, om de bevolking niet te vervreemden, moeten combineren. Ze zou opgebouwd moeten worden rond drie pijlers: een ‘hearts and minds’ campagne, ‘homeland security’ en offensieve militaire actie. Mockaitis stelde doorheen zijn verkenning van deze materie vast dat de dreiging die de Verenigde Staten van Amerika confronteerde feitelijk een insurrectie was, weliswaar een internationale (Tan, 2009). Deze vaststelling over de natuur van het conflict duidde volgens Mockaitis eveneens de oplossing aan: een wereldwijde insurrectiebestrijdingscampagne of Global Counter-Insurgency (GCOIN).

#### (1) *De Britse leidraad voor de Europese Unie*

De huidige structuur van verschillende terrorismebestrijdingsstrategieën in Europa vond haar oorsprong in de Britse inspanning die na de 11 september aanslagen geleverd werd om dit type dreiging te behandelen. Onmiddellijk na die aanslagen werd Sir David Omand aangeduid als de Britse Veiligheids- en inlichtingen coördinator van het Cabinet Office in London waar hij begon aan de ontwikkeling van een allesomvattende nationale terrorismebestrijdingsstrategie.

Het werk startte in 2002 en leidde in 2003 tot de adoptie door het kabinet van de nationale strategie CONTEST (COuNter TErrorism STrategy). De strategie bleef evenwel geclassificeerd tot 2006. De strategie voorzag in maatregelen gericht tegen de geïdentificeerde doelstellingen, middelen en methodes van Al Qaeda’s strategie. CONTEST werd uitgewerkt op basis van de 4P campagnes (Pursue, Prevent, Protect en Prepare<sup>24</sup>). CONTEST groeide uit tot de meest gesofisticeerde terrorismebestrijdingsstrategie wereldwijd (Staniforth, 2013). De laatste versie telt niet minder dan 236 pagina’s, dat is een toename van 203 pagina’s ten opzichte van de eerste publieke versie uit 2006. Naast de ontwikkeling van een strategie werden ook verschillende posten op topniveau gecreëerd, zoals die van Sir Omand (Foley, 2013).

Gezien het vereiste allesomvattende antwoord (van de verschillende departementen) van de regering op Islamitisch terrorisme voorzag CONTEST een raamwerk op macroniveau

---

<sup>24</sup> “Pursue, to stop terrorist attacks; Prevent, to stop people becoming terrorists, or supporting violent extremists; Protect, to strengthen protection against attack; and Prepare, where an attack cannot be stopped, to mitigate its impact” (Staniforth, 2013)

(Foley, 2013). Dit raamwerk met haar vier pijlers en bijhorende campagnes zou als blauwdruk dienen voor andere landen.

De eerste pijler, en bovendien de voornaamste binnen het beleid, ‘Pursue’ omvat de aanwending van inlichtingen, ordehandhaving en militaire acties om terroristen te lokaliseren, te verstoren en om ze voor de rechtbank te dagen. Deze pijler omvat dus ook de antiterrorisme wetgeving, de structurele hervormingen van de administraties en operaties tegen terroristische netwerken.

‘Prevent’, de tweede pijler is gericht op het voorkomen van de radicalisering van individuen en dus vermijden dat deze personen terroristen worden of gewelddadig extremisme zouden steunen.

De derde pijler, ‘protect’ beslaat die maatregelen die het publiek en materiaal dienen te beschermen. Het betreft de surveillance van die locaties die een doelwit zouden kunnen uitmaken van terroristische acties maar eveneens de ontplooiing van personeel en andere middelen.

De vierde pijler tot slot, ‘Prepare’ heeft tot doel de effecten van een grootschalige terroristische aanval of ander incident te beheren wanneer deze niet vermeden had kunnen worden. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de uitrusting en training van de hulpdiensten om hen toe te laten op te treden en het voortdurend verbeteren van hun capaciteit om tussen te komen zelfs bij zeer versturende aanvallen.

We kunnen binnen de terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie ongeveer dezelfde structuur vaststellen, zij het onder een licht gewijzigde vorm. De EU verdeelt haar strategisch engagement over vier pijlers om het terrorisme mondiaal te bestrijden met inachtneming van de mensenrechten en om Europa veiliger maken, zodat zijn burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kunnen leven. Deze pijlers, namelijk ‘voorkomen’, ‘beschermen’, ‘achtervolgen’ en ‘reageren’, zullen hieronder kort beschreven worden zoals de EU ze beschouwd (zie figuur 17).

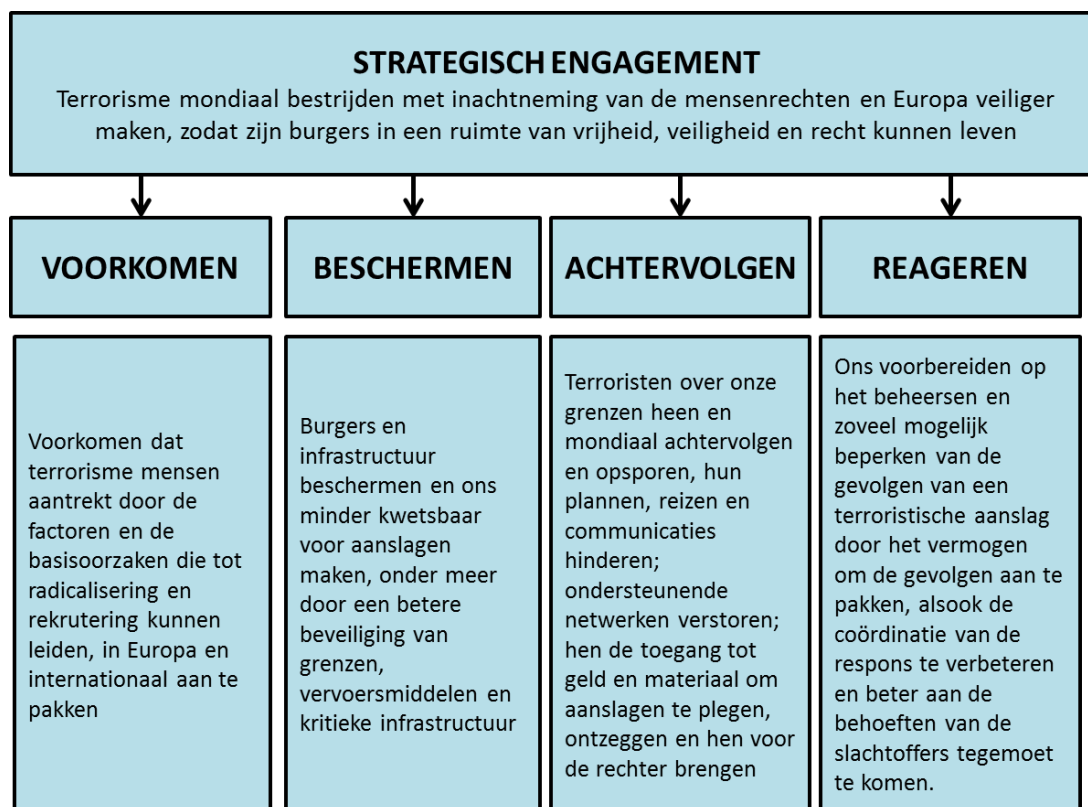
De pijler ‘voorkomen’ heeft tot doel de aantrekkingskracht van terrorisme voor mensen door factoren en basisoorzaken die tot radicalisering en rekrutering kunnen leiden in Europa en internationaal aan te pakken.

De bescherming van zowel burgers en infrastructuur, en het minder kwetsbaar maken voor aanslagen (door een betere beveiliging van grenzen, vervoersmiddelen en kritieke infrastructuur) wordt beheerd binnen de pijler ‘beschermen’.

Het volledige proces gaande van de achtervolging en opsporing (over de grenzen heen en mondiaal) over het hinderen en verstoren van hun activiteiten en het ontzeggen van toegang aan materiaal en geld tot het voor de rechter dagen vinden we terug binnen de opvatting van de pijler ‘vervolgen’.

De laatste pijler, ‘reageren’ heeft zich als doel gesteld om de EU voor te bereiden op de beheersing en beperking van de gevolgen van een mogelijke aanslag. Dit veronderstelt eveneens de verbetering van de coördinatie tussen betrokken diensten en de tegemoetkoming aan slachtoffers.

Thomas Renard (2014) deed de EU strategie af als een zeer politiek document dat voornamelijk tot doel had haar toegevoegde waarde als instelling ten aanzien van lidstaten en derden aan te tonen. In die mate benadrukte de EU vier toegevoegde waarden: nationale middelen versterken, Europese samenwerking faciliteren, gezamenlijke middelen ontwikkelen en internationale partnerschappen promoten.



**Figuur 17: Het strategisch engagement de Europese Unie en de vier pijlers van haar strategie inzake terrorismebestrijding (Council of the European Union, 2005).**

België volgt, door toedoen van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, haar internationale verplichtingen inzake terrorismebestrijding nauw op. Zo werkt de FOD Buitenlandse Zaken nauw samen met de Europese Unie op basis van de EU strategie en herneemt dezelfde pijlers. Dit werd tot op vandaag echter nog niet in een nationale of federale terrorismebestrijdingsstrategie vertaald. Enkele actieplannen van verschillende veiligheidsdiensten hanteren deze termen systematisch in hun rapporten en plannen. België heeft op de vermelding van de strijd tegen het terrorisme in verschillende passages van tal van beleidsverklaringen na geen specifieke terrorismebestrijdingsstrategie ontwikkeld, laat staan een overkoepelende nationale strategie voorgesteld op het in allerhaast aannemen van twaalf maatregelen na de reeks (geplande) aanslagen in Frankrijk en België begin 2015.

## (2) Strategie: theorie en ontwikkeling

Bij de bespreking van de ontwikkeling van een terrorismebestrijding strategie is het toch wenselijk om begrippen zoals beleid of politiek, strategie, nationale strategie en ‘*grand strategy*’ in perspectief te plaatsen om verwarring te vermijden, zonder hier een volledige analyse aan te bieden, omdat dit niet tot het opzet van deze studie behoort. Strategieën worden vaak ook bestempeld als direct of indirect, sequentieel of cumulatief, offensief of defensief, symmetrisch of asymmetrisch, of een complexe combinatie van deze en andere vaak misleidende etiketten.

In de Opdrachtverklaring van Defensie en strategische kader voor de paraatstelling uit 2014 worden de streefdoelen en het referentiekader voor de paraatstelling bepaald. De vorige editie van dit document (Belgische Defensiestaf, 2011) met vele verschillende benamingen

(topdocument, militair strategisch document, opdrachtverklaring,...) liet evenwel niet verborgen wat dit document eigenlijk was, of althans zou moeten zijn:

*“Het doel is dat al de inspanningen binnen de organisatie gefocust worden op de objectieven en opdrachten, gedefinieerd door de verschillende niveaus binnen de krijgsmacht, teneinde de verwezenlijking van **deze strategie** te verwezenlijken.”*

In het zelfde document uit 2011, lees dus strategie, maar ook uit de versie van 2014 wordt verwezen naar de overkoepelende Nationale Veiligheidsstrategie als zijnde een uitgezet pad:

*“[...] om de organieke machtsinstrumenten van de Staat aan te wenden om politieke onafhankelijkheid te behouden, nationale strategische doelstellingen te bereiken en de nationale belangen te beschermen.”*

Buiten de terloopse vermelding van de theoretische subordinatiebetrekking van deze militaire strategie ten aanzien van een Nationale Veiligheidsstrategie, is nergens een spoor terug te vinden van deze laatste. Dit legt het enerzijds het inhoudsloos karakter van deze term bloot en benadrukt anderzijds het besef dat een militaire strategie onderhevig is aan een overkoepelende ruimere strategie. De verwarring op het vlak van termen wordt groter zodra men de veiligheid- en defensiepolitiek beschrijft als een onderdeel van het buitenlands beleid. Zijn strategie, politiek en beleid synoniemen of betreft het kleine nuances of enorme verschillen? Het is ook paradoxaal om vast te stellen dat de veiligheid- en defensiepolitiek, dat aanzien wordt als een onderdeel van het buitenlands beleid ernaar streeft om de openbare veiligheid, inclusief de openbare orde, te vrijwaren/beschermen. Deze theoretische paradox is gezien de ontplooiing van militairen op publieke plaatsen in België sinds de uit de hand gelopen arrestatie van jihadisten in Verviers en de aanslagen te Brussel op 22 maart een feitelijke paradox geworden. Tot op vandaag blijft de militaire bewakingsopdracht op nationaal grondgebied net omwille van deze paradox met tijd en stond debatten losweken.

Strategie, oorspronkelijk verwijzend naar militaire operaties, vereist een nauwkeurig gedefinieerd politiek objectief. Het is een schema dat moet toelaten om met de beschikbare middelen de gewenste doelen te bereiken. Het komt grotendeels overeen met de verhouding ‘Ends-Ways-Means’ binnen de strategische ontwikkeling.

Die middelen moeten kunnen voldoen aan de vereisten om het doel te bereiken. Een goed ontwerp stelt dan ook geen doelen voorop die dubbelzinnig zijn waardoor duidelijke concrete acties niet ontwikkeld kunnen worden om ze te bereiken (Crenshaw, 2011). De aan een strategie verbonden kosten moeten bovendien aanvaardbaar zijn ten opzichte van de verwachte voordelen. Deze strikt theoretische benadering van de term strategie krijgt meer vorm zodra we deze beschouwen binnen een welbepaald objectief, bijvoorbeeld een nationale strategie.

Algemeen genomen kan men stellen dat bij de ontwikkeling van een nationale strategie men minstens de volgende eigenschappen dient te overwegen (Akghar, Lockley, & Yates, 2013):

- De looptijd voor de implementering van een strategie is gebruikelijk van gemiddelde tot lange duur.
- De evaluatie van de waarde van de impact van een nationale strategie moet gebaseerd worden op de ‘return on investment’ en de ‘return on capital’ die aangewend wordt.
- Een overkoepelende nationale strategie combineert verschillende functionele strategieën (defensiestrategie, financiële strategie, socio-economische strategie,



enzovoorts), die op hun beurt opgesplitst worden in meer operationele strategieën (maritieme strategie, strategie van het bankwezen, ordehandhavingsstrategie).

- Een nationale strategie zou het nationaal competitief voordeel moeten ondersteunen of zelfs vormen. De strategie is bovendien niet beperkt tot de geografische en territoriale grenzen van een Staat, in dat opzicht moet het competitief voordeel beschouwd worden op een wereldwijde schaal.

De invulling die hiermee wordt gegeven aan nationale strategie staat ons toe deze gelijk te stellen met wat sommigen beschrijven als ‘*grand strategy*’. Martha Crenshaw (2011) beschreef ‘grand strategy’ in haar opvatting van een mogelijke aanpak van het terrorisme als volgt:

*“Grand strategy represents a more inclusive conception that should explain how a state’s full range of resources can be coordinated to achieve national security. A grand strategy determines what the state’s vital security interests are, identifies critical threats to them, and specifies the means of dealing with them. Thus, a grand strategy is complex, multifaceted, and directed toward a distant time horizon. It establishes a comprehensive framework that integrates the objectives of individual strategies. It would explain how defending the nation against terrorism can and should relate to other security objectives – such as, for example, maintaining alliances, preventing the emergence of great power challengers, spreading democracy, and controlling the proliferation of WMD.”*

In Crenshaw’s opvatting duidt beleid (*policy*) op de manier waarbij de verschillende afzonderlijke strategieën, en de hieraan gekoppelde doelen in het belang van de nationale veiligheid<sup>25</sup>, onderling gecoördineerd worden en prioriteit genieten op andere strategieën. Het is echter duidelijk dat in de literatuur de termen beleid, strategie en ‘grand strategy’ of nationale strategie vaak door elkaar gebruikt worden.

De praktijk in België leert ons dat algemeen genomen, er geen echte strategische cultuur (meer) heerst. Strategieën, zoals bedoeld hierboven, hebben in Brussel, Namen en Eupen plaats geruimd voor beleidsnota’s en politieke oriëntatienota’s die maar zolang nageleefd worden zolang de uitgevende regering in plaats is. Letten we bijvoorbeeld op volgende vaststelling door Huizing (2012), in het kader van insurrectiebestrijding maar toch toepasselijk, aangaande de planningshorizon van regeringen:

*“De planningshorizon van een regering is vaak niet langer dan een kabinetsperiode of presidentstermijn, zodat het accent ligt op het behalen van kortetermijn-doelstellingen. Dat gaat ten koste van het langetermijn-doel[...].”*

De ontwikkeling van een lange termijn strategie is uiteraard grotendeels een theoretisch model, de politieke realiteit leidt evenwel altijd tot compromisvoorstellen zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten na 9/11.

Net na de aanslagen in 2001 brak in de VS een debat los om de ontwikkeling van een strategie tegen het terrorisme op te starten. Bovendien was de toekenning van bijkomende bevoegdheden aan de uitvoerende macht en de inkringing van de vrijheden in het kader van de veiligheid een reden tot protest. Barry Posen, professor politieke wetenschappen aan het

---

<sup>25</sup> Het concept nationale veiligheid reikt terug tot het einde van de Tweede wereldoorlog en de U.S. National Security Act van 1947. Dit verklaart grotendeels waarom de bulk aan literatuur over nationale veiligheid vanuit een Amerikaans perspectief aangeleverd wordt.

Massachusetts Institute for Technology riep, na de aanslagen van 9/11, op om een einde te maken aan de behandeling van de strijd tegen het terrorisme als een strikt beleid gestuurde materie maar om een volwaardige strategie te ontwikkelen. Het ontbreken van deze strategie in de Verenigde Staten wijdde hij aan binnenlandse politieke dynamiek, bureaucratische inertie en een zwakke inlichtingen inbreng. Stephen Walt, wees binnen de binnenlandse politieke dynamiek het gebrek aan publieke interesse in buitenlands beleid, het niet inzien door de regeringsleiders van de aan buitenlandse ontplooiingen verbonden gevaren, hun respectievelijke partijprogramma's, de invloed van belangengroepen en het gebrek aan verantwoordelijkheid van congresleden met de vinger (Crenshaw, 2011).

Een strategie heeft, naast de hiërarchische dimensie, die Paul Shemella (2011) opdeelt in een politiek en operationeel niveau, tot slot ook enkele niet te onderschatten niet-ruimtelijke dimensies, onderscheidt de menselijke, perceptieve, temporele en morele dimensie. *De menselijke dimensie* slaat op de zorg van de effecten van de strategie op de burgerbevolking om te vermijden dat ze de invloed van het terrorisme versterken. Een voorbeeld hiervan is de beschouwing van collaterale schade die nauwelijks collateraal kan genoemd worden als het net de bedoeling is om het vertrouwen en de steun van burgers te winnen. *De perceptieve dimensie* houdt in dat de acties van een regering niet enkel aanschouwd worden door haar eigen bevolking maar eveneens van andere landen die potentieel kunnen helpen bij de bestrijding van het probleem. De temporele dimensie moet ons doen beseffen dat terrorismebestrijding een lang proces is waarbij een tactisch succes op korte termijn kan leiden tot een strategische en politieke mislukking op lange termijn als er niet vooruitziend genoeg gewerkt wordt. De morele dimensie, nauw verbonden met de perceptieve dimensie, stelt ons voor de beschouwing wat 'goed' en wat 'verkeerd' is. Sommige acties die als verkeerd worden gepercipieerd kunnen de legitimiteit van een regering aanzienlijk ondermijnen.

### (3) *Een Belgisch voorbeeld van een nationale strategie*

Een Belgisch voorbeeld van hoe een strategie ontwikkeld kan worden als vertrekpunt voor een aangepast beleid betreft de Nationale strategie voor de integratie van de Roma. Dit document, verschenen in 2012, was de reactie op het verzoek van de Raad van de Europese Unie aan de lidstaten om:

*“uiterlijk eind 2011 hun nationale strategieën voor integratie van de Roma of geïntegreerde pakketten beleidsmaatregelen in het kader van hun bredere beleid inzake sociale integratie op te stellen, te actualiseren of verder te ontwikkelen.”*

Om dit verzoek in te willigen werd onder de Staatsecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding een werkgroep opgericht die ruim een half dozijn federale kabinetten plus de gemeenschaps- en gewestregeringen, plus vertegenwoordigers van steden, gemeenten en organisaties die samenwerken met Roma groepeerde.

Het proces van de totstandkoming van dit beleidsdocument mag gerust als leidraad dienen voor de ontwikkeling of bijsturing van andere specifieke strategieën zoals deze met betrekking tot de preventie van gewelddadige radicalisering van 2013 die we in de inleiding vernoemd hebben. Ook het ganse proces om deze nationale strategie voor integratie van de Roma te ontwikkelen kan als voorbeeld dienen voor de strategie met betrekking tot gewelddadige radicalisering die er acht jaar over heeft gedaan om ontwikkeld te worden.

Bovendien bevat deze strategie een duidelijke visie en doelstellingen, weliswaar vrij generiek en aangestuurd door het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020 (een aansturing die ontbrak bij de EU strategie uit 2005 aangaande

gewelddadige radicalisering). Zo vinden we volgende visie in de strategie die bijna volledig, met abstractie van de focus op Roma, voor de ontwikkeling van eender welk beleidsdocument kan hernomen worden:

*“De Belgische nationale strategie zal gestoeld zijn op de verschillende beleidsdomeinen die de sociale en economische integratie van de Roma mogelijk maken, zoals de bestrijding van discriminatie, werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting en toegang tot gezondheidszorg. Dit in lijn met de prioriteiten uit het Europees kader voor de integratie voor de Roma.”*

*“De nationale strategie opteert voor een geïntegreerde aanpak, zowel op horizontaal, tussen de beleidsdomeinen, als op verticaal vlak, tussen de bevoegdheidsniveaus: van het plaatselijke niveau, dat eveneens een belangrijke integratierol speelt, tot het Europees niveau en de gewestelijke, gemeenschaps- en nationale beleidsniveaus.”*

Het is duidelijk dat een eenduidig kader voor de ontwikkeling van strategieën, evenals gangbare ontwikkelingsprocedures, aangewezen is om de grote diversiteit aan kwaliteit en vorm van strategieën het hoofd te bieden. Een kader zoals geschetst door de EU in het geval van het laatste voorbeeld is een stap in de goede richting.

Bijkomend zijn de inhoudelijke ontwikkeling en implementatierichtlijnen, naast de vorm van de strategie, onmiskenbare voorwaarden om tot een volwaardige en bruikbare strategie te komen. Het vooropstellen in het regeerakkoord van de regering Michel (Regeerakkoord 10 oktober 2014) van de hervorming van het College van Inlichtingen en Veiligheid in een Nationale Veiligheidsraad effent de weg naar de ontwikkeling van een integrale strategie of nationale veiligheidsstrategie waarop de andere strategieën geënt worden. De tijd zal ook moeten uitwijzen in welke mate het regeerakkoord erin slaagt om deze beloften waar te maken.

Uiteraard is de ontwikkeling van een strategie niets zonder de hieraan verbonden middelen toe te kennen. Welke middelen in de strijd tegen het terrorisme aangewend kunnen worden zullen we bespreken in het volgende deel.

## Terrorismebestrijdingsmiddelen

Een strategie ontwikkelen zonder deze in verband te brengen met middelen is echter zinloos. Geraint Hughes (2011) beschreef het verband tussen strategie en middelen, en in het bijzonder bij terrorismebestrijding, als volgt:

*“[...] democratic governments dealing with a terrorist threat need to return to that much-overused but little understood term, namely strategy. In an issue as important as national security, strategy is about deciding what means should be employed to achieve specific goals. In counterterrorism, these means include economic power; diplomatic means; the legal resources of a state, police, and judiciary; the use of intelligence gained by a state’s security and foreign espionage services; and the employment of military power. In this respect, the government’s task is to decide which means are best used to resolve specific problems arising from terrorism, whether domestic or international. (Hughes, 2011)”*

Om een strategie naar behoren uit te voeren moeten verschillende middelen aan de relevante actoren toegekend worden. Deze middelen of instrumenten kunnen, afhankelijk van de verschillende benaderingen, onderverdeeld worden in afzonderlijke groepen. Een voorbeeld van middelen die aangewend kunnen worden binnen een strategie zijn diplomatie, militaire middelen of politiemiddelen. In onderstaand citaat, uit het voorwoord bij de Franse vertaling van David Galula’s (2008) *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, wegen Generaal David H. Petraeus en Luitenant Kolonel John A. Nagl enkele middelen, waaronder zeer controversiële, tegen elkaar af in de strijd tegen religieuze fanatici.

*« Tandis que l’on pouvait souvent venir à bout d’insurgés nationalistes par la négociation, on ne maîtrise généralement les fanatiques religieux qu’en les emprisonnant ou en les tuant. » (Petraeus & Nagl, Préface: David Galula, Le Clausewitz de la contre-insurrection, 2008)*

Desondanks dat deze provocerende stelling aanspoort tot discussie kaart zij overduidelijk enkele (zij het in beperkte mate) middelen aan die in de strijd tegen het terrorisme gebruikt kunnen worden. We zullen los van deze controversiële uitspraak een iets analytischer overzicht geven van de verschillende typologieën die betrekking hebben op de verschillende instrumenten en middelen waarover we beschikken om terrorisme te bestrijden.

Pillar identificeerde naast zijn vier strategische objectieven ook vijf afzonderlijke instrumenten binnen het terrorismebestrijdingsbeleid (Romaniuk, 2010). Zo onderscheidt hij, gaande van zachte tot harde instrumenten: diplomatie, strafrecht, financiële dwangmaatregelen, het gebruik van militaire macht en tot slot inlichtingenactiviteiten.

**Diplomatie** behelst hier specifiek de interactie met andere landen inzake het terrorismebestrijdingsbeleid (bilateraal en multilateraal). Desondanks dat Pillar midden 2001 stelde dat terrorismebestrijding beter in kleinere clusters van staten zou gevoerd worden en dat het merendeel van de multilaterale diplomatie vooral ‘gemoedsmuziek’ voorstelde (zij het al bij al soms toch nuttige gemoedsmuziek) was diplomatie vooralsnog noodzakelijk aangezien al de andere instrumenten worden gebruikt over de landsgrenzen heen en akkoorden met andere staten impliceert.

**Strafrecht** duidt op het onderzoek naar, de detentie, arrestatie, uitlevering, vervolging en het opsluiten van individuen.

**Financiële dwangmaatregelen** omvatten het bevriezen van kapitaal verbonden aan terrorisme evenals het verbod op materiële steun aan terroristen.

**Militaire macht** behelst de inzet van (gespecialiseerde) troepen tegen terroristische doelwitten.

**Inlichtingenactiviteiten** hebben als doel zowel strategische als tactische inlichtingen te vergaren en analyseren van menselijke en technische bronnen. Deze activiteiten omvatten eveneens het voeren van inlichten operaties gericht tegen terroristen.

Bij de beschrijving van zowel de strategische objectieven als instrumenten is Pillar duidelijk over de mogelijke voordelen en kosten die hieraan verbonden zijn. Geen enkel objectief nog instrument kan op zichzelf succesvol zijn in de strijd tegen het terrorisme. Enkel een pragmatische en gecoördineerde aanpak kan hiertoe leiden. Bovendien moet een terrorismebestrijdingsbeleid beschouwd worden vanuit een overkoepelend beleid en afgewogen worden ten aanzien van andere prioriteiten binnen dit overkoepelend beleid.

We zullen dieper ingaan op Romaniuk's vijf instrumenten in de strijd tegen het terrorisme omdat we deze verder in de studie zullen beschouwen wat de Belgische aanpak van het terrorisme betreft.

### (1) *Diplomatie*

Diplomatie is een belangrijk machtsdeel van een Staat of Internationale organisatie. Het laat Staten toe om de objectieven van hun buitenlandbeleid te bereiken zonder hiervoor te moeten terugvallen op het gebruik van geweld.

In tegenstelling tot het gebruik van geweld of rechtsmiddelen is diplomatie niet rechtstreeks gericht op terroristen maar meestal gericht op de beïnvloeding van Staten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de eerder aangehaalde resolutie 1267 van de VN Veiligheidsraad die, naar aanleiding van de aanslagen door Al Qaeda in 1998, druk uitoefende op Taliban regime om de Al Qaeda terroristen in Afghanistan uit te leveren. Bijkomend legde de VN aan haar lidstaten op om de steun aan terrorisme te criminaliseren door middel van resolutie 1373.

De voorbeelden die we zojuist hebben aangereikt maken deel uit van de **multilaterale diplomatie**, in tegenstelling tot wat we de bilaterale diplomatie noemen. Litt en Peters (2011) onderscheiden vijf types diplomatie binnen de strijd tegen het terrorisme. Naast de multilaterale diplomatie onderscheiden we bilaterale diplomatie, publieke diplomatie, bemiddeling en 'track two diplomatie'. We zullen deze vijf types, zoals Litt en Peters ze beschreven overlopen.

De meest universele speler binnen de multilaterale diplomatie is ongetwijfeld de Verenigde Naties. Naast de Verenigde Naties spelen ook de EU, de OVSE, de NAVO, de AU en ander internationale organisaties een rol door het sluiten van verdragen, het organiseren van uitzonderlijke internationale conferenties, het aanduiden en afvaardigen van speciale vertegenwoordigers of het oprichten van internationale rechtbanken.

De Verenigde Naties (VN) zijn in 1963 begonnen met het opstellen van een conventie over misdrijven aan boord van vliegtuigen welke de eerste van een reeks universele instrumenten tegen terrorisme zou zijn. Deze reeks, bestaande uit 19 conventies, protocollen en amendementen, werden tussen 1963 en 2014 gepubliceerd. België heeft tot op vandaag 14 van deze instrumenten geratificeerd. In onderstaande tabel werden de verschillende instrumenten en de ratificatiestatus van België hernomen.

<b>Tabel 1: Publicatie en ratificatie (BEL) van de universele instrumenten tegen terrorisme</b>		
<b>Jaar</b>	<b>Universeel instrument</b>	<b>België</b>
1963	Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft	1970
1970	Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft	1973
1971	Convention for the suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation	1976
1973	Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents	2004
1979	International Convention against the Taking of Hostages	1999
1980	Convention on the Physical Protection of Nuclear Material	1991
1988	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Maritime Navigation	2005
1988	Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf	2005
1988	Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation	1999
1991	Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection	2005
1997	International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings	2005
1999	International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism	2004
2005	Amendment to Convention on the Physical Protection of Nuclear Material	2013
2005	International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism	2009
2005	Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Maritime Navigation	
2005	Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf	
2010	Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation	
2010	Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft	
2014	Protocol to the Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft	

De sterkte van de multilaterale diplomatie is dat de hieruitvoortvloeiende verdragen, op voorwaarde van de ratificatie door een groot aantal lidstaten, de kracht van international rechtsgeldigheid hebben. Het overhalen van de lidstaten die de bovenstaande instrumenten nog niet geratificeerd hebben maakt deel uit van de multilaterale diplomatie.

Binnen de multilaterale diplomatie rekenen we eveneens de regionale initiatieven op het vlak van de terrorismebestrijding. Zo treffen we onder andere conventies aan in de strijd tegen het terrorisme bij de Afrikaanse Unie (AU), de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), de West-Afrikaanse Economische en Monetaire Unie (UEMOA), Centraal-Afrikaanse Economische en Monetaire Gemeenschap (CEMAC), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), het Inter-Amerikaans Comité tegen Terrorismen (CICTE), de Vereniging van Zuid-oost Aziatische Naties (ASEAN), het Gemeenbest der Onafhankelijke Staten (CIS), de Raad voor Samenwerking van de Golf-Staten (GCC), de Shanghai Samenwerkings Organisatie (SCO), de Raad van Europa en de Europese Unie (EU). Bovendien treffen we ook instrumenten tegen terrorisme aan bij de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC), de Liga van Arabische Staten en de Financial Action Task Force (FATF).

Zoals in de twee aangehaalde VN resoluties hierboven zijn landen ook gehouden aan het opvolgen van de verschillende resoluties met betrekking tot het terrorisme die door de Veiligheidsraad uitgevaardigd worden. Zo werden er tientallen resoluties die specifiek betrekking hebben op het terrorisme aangenomen. Hierbij worden resoluties die de originele herzien, niet bijgerekend. Zo kent de resolutie UNSCR 1267 (van 15 oktober 1999 met maatregelen tegen de Taliban in het kader van de aanslagen van Al Qaeda) reeds tal van navolgende resoluties die het originele aanpasten en versterkten. Bovendien richtte de VN een comité op dat moest waken over de tenuitvoerlegging van de resoluties UNSCR 1267 en UNSCR1989 die betrekking hebben op Al-Qaeda en geassocieerde individuen en entiteiten. Het is belangrijk om hier te benadrukken dat ISIL hierin hervat is.

Naast deze multilaterale initiatieven en instrumenten zijn er ook verschillende bilaterale initiatieven waar we nu dieper op in zullen gaan. **Bilaterale diplomatie** is bijvoorbeeld actief in het regelen van uitleveringsakkoorden tussen twee landen of de samenwerking tussen verschillende veiligheidsdiensten inzake terrorismebestrijding. Een voorbeeld van het resultaat van deze bilaterale diplomatie is de samenwerking tussen Spanje en Frankrijk met betrekking tot de terroristische Baskische afscheidsbeweging Euskadi Ta Askatasuna (ETA) en haar transnationale activiteiten. Diplomatieke inspanningen sinds 1990 versoepelden de samenwerking tussen beide landen. Deze samenwerking werd echter aanzienlijk opgedreven na het akkoord door beide landen getekend in 2008 naar aanleiding van een bilateraal toeverleg. Dit akkoord leidde bijna onmiddellijk tot de arrestatie van verschillende leden van de ETA in Frankrijk in datzelfde jaar. In September 2015 werden in dat kader nog twee leden van ETA gearresteerd in een gezamenlijke operatie in Frankrijk (De Standaard, 2015). In Februari 2016 ondertekenden de Belgische en Franse premier een gemeenschappelijke verklaring aangaande de gecoördineerde aanpak van het terrorisme (SPF Chancellerie du Premier Ministre, 2016). Hierbij werd besloten om de inlichtingen- en politionele samenwerking te versterken, de juridische samenwerking te stroomlijnen, de radicalisering gezamenlijk aan te pakken en tot slot streven naar een convergerend standpunt ten aanzien van de Europese Unie met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken.

Andere opties onder bilaterale (maar evengoed multilaterale) diplomatie betreffen de verschillende bijstandsprogramma's die een land op punt stelt ten voordele van een ander land. Op dit vlak zien we duidelijk de verwevenheid tussen diplomatie, ontwikkelingshulp, defensie en ordehandhaving inzake het buitenlandbeleid. In België is deze aanpak beter vertrouwd onder de 3D-LO benadering (Diplomacy, Development, Defence – Law and Order). Al deze programma's zijn erop gericht om te voorkomen dat een land een toevluchtsoord of uitvalsbasis wordt/blijft op lange termijn. In zwakke of gefaalde Staten is het evenwel niet eenvoudig om aan diplomatie te doen aangezien de diplomatieke gesprekspartners niet éénduidig bepaald zijn of sterk variëren doorheen de tijd (Litt & Peters,

2011). Dit probleem is eens zo groot in het geval van onbestuurde regio's in een land, waarbij er helemaal geen (aanvaardbare) gesprekspartners zijn.

Buitenlandse bijstand is binnen deze opvatting van de diplomatie een actueel gegeven zoals blijkt uit de verschillende bijstandsprogramma's doorheen de door conflictgeteisterde regio's. We zullen hier dan ook iets dieper op ingaan.

Audrey Kurth Cronin en Patrick M. Cronin (2004) stellen in het boek *Attacking Terrorism: Elements of a grand strategy* dat buitenlandse bijstandsprogramma's die ontwikkeld werden om terrorisme te bestrijden verschillende directe en indirecte benaderingen gebruiken. Algemeen genomen kan deze bijstand de terroristen evenwel niet verlammen op de korte of middellange termijn. Wat deze bijstand wel doet is de orde terugbrengen, gematigde instellingen en invloedrijke gemeenschappen verstevigen die zich kanten tegen extremisme en niet-discriminerend geweld. Hij onderscheidt drie doelstellingen van bijstand.

Het voornaamste doel betreft de voorziening van vrede en veiligheid, zonder welke economische ontwikkeling, 'human security', opvoeding en gezondheid niet kunnen gedijen. Het herstellen of creëren van openbare orde is meestal een voorvereiste voor de verdere ontwikkeling van een land. Indien staten met zwakke overheidsinstellingen voedingsbodems zijn voor de rekrutering en training van terroristen dan kan buitenlandse bijstand de nodige condities scheppen die vereist zijn voor openbare orde en welvaart.

Een tweede objectief, vooral wat betreft terrorismebestrijding, behelst de opbouw van duurzame en gematigde overheidsinstellingen die de orde kunnen handhaven en een minimum aan gerechtelijke, economische en sociale diensten kunnen aanbieden. Ter illustratie haalt Cronin de lessen aan die de Wereldbank en andere donoren hebben getrokken uit het leveren van steun aan landen die een slecht beleid voerden en waarbij het rendement lager lag dan bij die landen die een beter beleid voerden. Bovendien was het hen ook duidelijk dat voorwaardelijke leningen de beleidsvoering van die doellanden niet wijzigde tenzij ze zelf voordien al dit engagement hadden aangegaan, om hun eigen redenen. Buitenlandse hulp kan bij een land wel bijdragen tot de verbetering van haar vermogen om te investeren in haar bevolking en het creëren van een maatschappelijke structuren evenals het verbeteren van de transparantie en rekenschap van de beleidsvoerders.

Het derde objectief dat P. Cronin tot slot aanhaalt is gericht op de opvoeding van de bevolking, ongeacht of het nu de leiders betreft die open staan voor de Westerse ideeën en vrijheid of personen die dicht bij de gemeenschap staan zoals leerkrachten bijvoorbeeld. Door het menselijke kapitaal op te bouwen laten de donoren toe, aan de beoogde individuen en hun gemeenschap, om een actieve rol te spelen in de nationale beleidsvorming op economisch, sociaal en politiek vlak.

Het opbouwen van capaciteiten kan, in tegenstelling tot humanitaire hulp en financiële transfers, die relatief snel kunnen gebeuren, enige tijd in beslag nemen en maken bovendien meestal indirecte benaderingen uit van een dreiging die zeer dodelijk en specifiek kan zijn. Om te antwoorden op de vraag waarom we dan toch miljoenen moeten investeren in buitenlandse bijstand in de naam van terrorismebestrijding indien die het terrorisme toch niet kan dwarsbomen reikte P. Cronin (2004) een tweeledig antwoord aan:

*"The answer is twofold: First, these programs can indeed undermine support for terrorism and strengthen partners around the world who are willing to work with us to fight terrorism. Second, these programs must be regarded as part of a comprehensive strategy to thwart terrorism – the battle against which offers no silver bullets or nostrums for quick success."*



Net zoals Patrick Cronin hier terecht aanhaalt, betreft bijstand slechts een deel van een ruimere geïntegreerde aanpak. Cragin en Chalk (2003) stelden voordien reeds vast dat de socio-economische ontwikkeling in de strijd tegen het terrorisme slechts één van de vele fronten was waarop actie moest ondernomen worden, zoals politieke onderhandelingen, militaire acties en het bouwen van relaties tussen de verschillende gemeenschappen. Een geïntegreerde aanpak is éénvoudig indien je als beleidsvoerder over alle verschillende middelen in de strijd tegen het terrorisme beschikt. Als je slechts een beperkt aantal middelen ter beschikking hebt is deze geïntegreerde aanpak een pak minder voor de hand liggend en dringt een nauwe coördinatie zich op om met andere partners en beleidsvoerders om een geïntegreerde aanpak op te stellen.

Naast de bilaterale en multilaterale diplomatie onderscheidde Litt en Peters (Diplomacy: The First Weapon Against the Terrorist, 2011) nog drie andere types diplomatie in de strijd tegen het terrorisme. Zo beschouwen zij eveneens bemiddeling, publieke diplomatie en ‘track two’ diplomatie als nuttige instrumenten in die strijd. We zullen deze drie andere types eveneens toelichten.

Bij een **bemiddeling** treedt een derde partij op in de onderhandelingen tussen twee partijen. Het voorbeeld dat Litt en Peters aangehaald wordt is dat van de Noorse diplomatie in Sri Lanka tussen de regering en de Tamil Tijgers (LTTE) sinds 2000. Oorspronkelijk beschouwd vanuit het oogpunt van een insurrectie in Sri Lanka werden vele inspanningen teniet gedaan door opflakkingen van geweld tegen Europese observatoren na dat de EU de LTTE opnam in haar lijst met terroristische bewegingen in 2006. Een ander door hen aangehaald voorbeeld betreft de rol van de Verenigde Staten in het Noord-Ierse conflict. De voornaamste les die Noorwegen heeft getrokken, en bij uitbreiding de internationale gemeenschap, is de moeilijkheid om als diplomaat op te treden in een binnenlands conflict of burgeroorlog waarbij het voornaamste wapen terrorisme is.

**Publieke diplomatie** (public diplomacy) heeft de voorbije jaren, door middel van de vooruitgang in de communicatietechnologie, aan potentieel gewonnen. Publieke diplomatie is er namelijk op gericht om niet alleen de beleidsmakers te beïnvloeden maar om het volledige publiek aan te spreken aan de hand van de verschillende media. De evolutie in communicatietechnologie heeft hiervoor een waaier aan mogelijkheden gecreëerd. In tegenstelling tot verschillende terroristische bewegingen hebben de meeste westerse landen dit potentieel nog niet ten volle benut. Het probleem ligt hem vooral in het eenduidig opmaken van de boodschap die deze landen willen uitdragen en aan wie. Naast de ontwikkeling van een duidelijke en aangepaste boodschap ter bestrijding van terrorisme is het cruciaal om ook te bepalen wie het doelpubliek uitmaakt. Deze evolutie heeft er bovendien voor gezorgd dat terroristen hun acties vaak onmiddellijk kunnen verspreiden via sociale netwerken of via drama beluste media.

De media zijn namelijk bij uitstek het voornaamste strijdtoneel van terroristische bewegingen. Het volstaat om de volgend éénlijner van Brian Michael Jenkins te herinneren uit 1975 waarbij hij stelde dat terroristen vooral veel mediaaandacht willen maar weinig doden. Jenkins beschreef jaren later (Jenkins, 2006) dat terrorisme dodelijker en bloediger was geworden over de jaren heen sinds hij die éénlijner bedacht. Hij stelt dat tegenwoordig terroristen, en in het bijzonder jihadisten, veel mediaaandacht en veel doden willen. Bijgevolg onderging zijn éénlijner volgende transformatie:

*“Terrorists want a lot of people watching, not a lot of people dead.(1975)”*

*“Many of today’s terrorists want a lot of people watching and a lot of people dead.(2006)”*

Het ganse debat rond het voeren van een tegendiscours in de strijd tegen de radicalisering en het terrorisme naar aanleiding van de successen van ISIL past perfect binnen deze opvatting van de diplomatie. Het is echter belangrijk om naast dit tegendiscours ook een geloofwaardig discours te ontwikkelen.

Het voorbeeld van de door Denemarken (Taylor A. , 2015) en Hongarije (Onyanga-Omara, 2015) gekochte publicatieruimte in Libanese kranten om kandidaat migranten af te raden naar hun land af te zakken is een duidelijke vorm van publieke diplomatie, zij het welliswaar niet rechtstreeks gelinkt aan de bestrijding van het terrorisme.

**‘Track two diplomacy’** kan, als aanvulling op de officiële diplomatieke initiatieven, een oplossing op de lange termijn positief beïnvloeden. Door het samenbrengen van niet-gouvernementale organisaties, invloedrijke individuen, professionelen of opinieleiders van de verschillende zijdes aan het conflict kan dit type diplomatie het ijs breken in situaties die volledig bevroren zijn ten gevolge van ogenschijnlijk onverzoenbare objectieven. Dit type kan aangewend worden wanneer het voor officiële instanties politiek gezien onmogelijk is om in onderhandeling of gesprek te gaan met de terroristische of extremistische organisatie. Zoals hierboven reeds toegelicht met betrekking tot Sri Lanka en de Noorse initiatieven, kan een diplomatieke actie hinder ondervinden bij een conflict waarbij terrorisme als wapen gehanteerd werd. Track two diplomacy kan hier evenwel de draad opnemen.

Ongeacht of het bilaterale bijstandsprogramma’s om zwakke staten te versterken betreft of de ontwikkeling van nieuwe internationale normen, het opleggen van sancties, bemiddeling of zelfs het bevorderen van ‘track two diplomacy’ het is belangrijk dat een Staat in de strijd tegen het terrorisme op al deze types diplomatie kan terugvallen om het gebruik van geweld tot een minimum te herleiden.

## (2) *Strafrecht*

Dat het strafrecht hier volgt op het diplomatieke instrument is evident. Zoals hierboven reeds aangehaald vormen verschillende multilaterale verdragen een basis voor het internationaal recht en leggen daarenboven verschillende VN resoluties lidstaten op verschillende terroristische daden strafbaar te stellen. Desalniettemin liepen verschillende landen inzake de criminalisering van terroristische daden ver voor op andere landen omwille van hun voorgeschiedenis. Denk maar aan Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk of Italië. België had tot 2003 geen terroristische misdrijven als dusdanig opgenomen in haar strafwetboek en viel terug op andere misdrijven binnen het strafwetboek om bijvoorbeeld de leden van de cellules communistes combattantes (CCC) te veroordelen (Weyembergh & Kennes, 2012).

Het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (2002) stelt onder artikel 1 dat iedere lidstaat de maatregelen neemt die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de verschillende (zie onder) bedoelde opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd, worden aangemerkt als terroristische misdrijven, indien de dader deze feiten pleegt met het oogmerk om:

- een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of
- de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel
- de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen:

- a) aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben;
- b) ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon;
- c) ontvoering of gijzeling;
- d) het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of overheidsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht;
- e) het kapen van een luchtvaartuig, vaartuig of ander transportmiddel voor het vervoer van groepen van personen of goederen;
- f) het vervaardigen, bezit, verwerven, vervoer, leveren of het gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en het ontwikkelen van biologische en chemische wapens;
- g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of een andere essentiële natuurlijke hulpbron, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- i) het bedreigen met een van de onder a) tot en met h) bedoelde gedragingen.

De bovenstaande beschrijving van strafbare feiten die als terroristisch dienen beschouwd te worden was zoals eerder aangehaald bij de bespreking van de definities van terrorisme de bron voor de Belgische definitie in het Strafwetboek. De lijst van strafbare feiten die in verband staan met terroristische activiteiten zoals vervat in artikel 3 van het kaderbesluit uit 2002 werd in 2008 door een nieuw kaderbesluit aangevuld. Oorspronkelijk omvatte de strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten enkel diefstal, afpersing en het valselijk openmaken van administratieve documenten. Met het nieuwe kaderbesluit van de Raad van 28 november 2008 inzake terrorisme (2008) werden ook het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven, de werving voor terrorisme en de training voor terrorisme toegevoegd.

Zoals Pillar stelde behoren in zijn typologie onder het strafrecht ook het onderzoek naar, de detentie, arrestatie en uitlevering van terrorismeverdachten en niet enkel de vervolging en het opsluiten van individuen. Dit toont opnieuw de samenhang tussen verschillende middelen aan waarbij de uitlevering van verdachten duidelijk ook geregeld wordt aan de hand van diplomatieke akkoorden tussen verschillende landen. Het onderzoek naar verdachten heeft dan weer overlappings met de inlichtingenactiviteiten. Het is evenwel duidelijk dat we onder deze middelen eveneens de verschillende politie- en gerechtelijke diensten moeten rekenen die verantwoordelijk zijn voor het overgrote deel van de activiteiten beschreven door Pillar.

Hoewel deze opvatting van Pillar, namelijk de activiteiten van de politiediensten en het gerecht gezamenlijk te beschouwen, vreemd kan lijken kunnen we evenwel verwijzen naar de Belgische kadernota integrale veiligheid die de verenigde inbreng van zowel de

politie, het gerecht als de verschillende besturen inzake een aantal onveiligheids- en criminaliteitsfenomenen voorstelt.

### (3) Financiële dwangmaatregelen

De eerste stappen naar het bestrijden van de financiering van het terrorisme volgden op de VN resolutie UNSCR 1267 van 1999. Deze resolutie maakten Al Qaeda en bij associatie de Taliban (zie eerder) het doel van drie verschillende sancties: **bevriezen van hun eigendom, reisbeperkingen en een wapenembargo**. VN resolutie UNSCR 1373 uit 2001 legde bovendien de lidstaten op om maatregelen te treffen om de financiering van het terrorisme te voorkomen en te stoppen.

Ook binnen de in 1989 door de G-7 opgerichte Financial Action Task Force werd in oktober 2001 besloten om de financiering van het terrorisme te integreren in haar opdrachten. Als organisatie speelde ze een belangrijke rol met het opstellen van normen en standaarden in de financiële sector met betrekking tot witwaspraktijken en de sponsoring van het terrorisme.

Shemella (2011) stelt evenwel dat regeringen een efficiënt evenwicht moeten vinden tussen het bevriezen van al het kapitaal van een groep en diens leden en het verliezen van alle financiële sporen binnen het netwerk.

### (4) Militaire macht

Het gebruik van militaire macht ter bestrijding van terrorisme kende sinds Bush's "War on Terror" veel tegenwind. Hier speelt ongetwijfeld de verwarring tussen terrorisme en insurrectie opnieuw een rol. Het benadrukken door Bush's kabinet dat de invasie van Irak een deel van de "War on Terror" was droeg niet bij tot de inschatting van het probleem. Het beschouwen van de opdracht van de NAVO in Afghanistan als een opdracht tegen het terrorisme is trouwens ook een verkeerde, minstens onvolledige, inschatting. De Amerikaans geleide Operation Enduring Freedom in Afghanistan is daarentegen wel een terrorismebestrijdingsoperatie.

De tegenwind tegen de "War on Terror" paste binnen het kader dat een onderscheid maakt tussen ordehandhaving en oorlogsvoering als aanpak van het terrorisme. Desondanks dat de Staat in het eerste geval voornamelijk beroep doet op haar wetgeving en het strafrecht kan het in uitzonderlijke gevallen uiteraard wel noodwetgeving oproepen om de Staat te versterken tegen de dreiging. Desalniettemin blijft de ordehandhaving en strafrechterlijke karakter primeren. In het tweede geval gaat de Staat ervan uit dat het terrorisme een 'dodelijke' dreiging voor de Staat is, waarbij de inzet van militaire middelen primeert. Dit laatste geval is algemeen genomen de voorkeursmethode voor illiberale regeringen (Hughes, 2011). Audrey Kurth Cronin, geciteerd in Geraint Hughes' paper over de rol van het leger in de strijd tegen het terrorisme (The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies, 2011) stelt dat terrorisme knaagt:

*"at the vulnerable seam between domestic law and foreign war...[arguing] over which paradigm best fits the threat – war or crime – says more about the rigid intellectual and bureaucratic structures of the state than it does about the nature of terrorism."*

Verschillende opdrachten en taken in het geval van terroristische incidenten in het verleden konden grotendeels uitgevoerd worden door gespecialiseerde politiediensten. Hughes (2011) stelt dat bijvoorbeeld verschillende politiediensten ook zelf beschikken over explosieven opruimingsdienst en/of zelfs een Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair bestrijdingsteam hebben (zoals bijvoorbeeld het Metropolitan Police's Tactical

Support Group). Toch bestaan volgens hem nog er verschillende noodsituaties die ver reiken buiten de mogelijkheden en training van de politiediensten. We zullen Hughes typologie en bespreking overlopen in dit gedeelte.

#### (a) *Militaire steun aan de burgerlijke autoriteiten*

De eerste situatie die Hughes aanhaalt is militaire steun aan de burgerlijke autoriteiten (Military Aid tot he Civil Authority) in het thuisland voor het herstellen van de orde. Bij de behandeling van deze situatie gebruikt hij, mede door zijn nationaliteit, het Britse voorbeeld. In het Verenigd Koninkrijk wordt de militaire steun aan burgerlijke autoriteiten onderverdeeld in steun aan de burgerlijke macht (Military Aid to the Civil Power – beter gekend onder het acroniem MACP) en steun aan de burgerlijke gemeenschap (Military Aid to the Civil Community of MACC). Dit laatste geval, analoog met het in België gehanteerde begrip ‘hulp aan de natie’, betreft de gevallen zoals bij rampen maar evengoed bij een terroristische aanval met een groot aantal gewonden en doden (Mass casualty terrorist attack). Het meest sprekende voorbeeld van steun aan de burgerlijke macht (MACP) betreft operatie BANNER waarbij er tussen 1969 en 2007 Britse strijdkrachten werden ontplooid in Noord-Ierland. Een ander voorbeeld dat Hughes aanreikt, minder bekend maar dat meer in de lijn ligt van de huidige situatie in België, was de ontplooiing van Canadese troepen (in een ondersteunende rol) in Quebec in 1970 op vraag van de gouverneur van Quebec, om de lokale politiediensten maximaal vrij te maken voor de arrestatie en opsluiting van leden van het Front de Liberation du Quebec (Hughes, 2011). Desondanks dat de War Measures Act werd goedgekeurd die onder andere toeliet aan de militairen om zelf arrestaties uit te voeren werden zij echter voornamelijk enkel als afschrikking en als perimerverdediging bij arrestatieacties door de politie gebruikt. Er werden tot bijna 8000 militairen ontplooid ten aanzien van het FLQ dat destijds uit een 35-tal actieve leden bestond (Maloney, 1997).

Tot slot kunnen we vaststellen dat er in verschillende landen bepaalde militaire eenheden (opruiming van explosieven en militaire politie) specifieke bevoegdheden hebben op het vlak van ‘homeland operations’. In België denken we hierbij uiteraard aan de Dienst voor de Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen (DOVO) en in Italië aan de Carabinieri die verregaande bevoegdheden heeft op het vlak van ordehandhaving op nationaal grondgebied.

#### (b) *Afschrikking*

De ontplooiing van strijdkrachten ter versterking van de lokale veiligheidsdiensten op plaatsen die het onderwerp uitmaken van een dreiging heeft eerder een preventief karakter. Het is dan ook hierin dat her verschilt van ordeherstelling. Deze ontplooiing kan quasi permanent zijn, zoals in Frankrijk waarbij militairen reeds jaren patrouilleren in de buurt van belangrijke plaatsen, of punctueel zijn zoals op de luchthaven van Heathrow in 1974 en 2003. Zowel in 1974 als in 2003 wezen inlichtingen op een nakende aanval op de luchthaven van Heathrow (respectievelijk door Palestijnse terroristen en Al Qaeda) en besliste de Britse regering militairen te ontplooiën. De ontplooiing van de Belgische militairen kan grotendeels in dit kader begrepen worden.



**Figuur 18: Britse CVR(T) Scimitars op de luchthaven van Heathrow in februari 2003**

*(c) De ontzegging van toegang*

Onder deze situatie beschouwt Hughes de rol van de maritieme en luchtstrijdkrachten om terroristen en/of hun ladingen te onderscheppen. Het is in dit kader, in combinatie met dat van de afschikking, dat we de NAVO operatie ACTIVE ENDEAVOUR moeten plaatsen. Deze operatie is de enige artikel 5 anti-terrorisme opdracht en werd bijna onmiddellijk na de aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 gelanceerd (04 oktober 2001). Het betreft hier het patrouilleren van een NAVO vloot in het Middellandse Zeegebied ter bestrijding van het terrorisme.

Het onderscheppen van vluchten met terroristen aan boord zoals in het geval van de Egyptische vlucht in oktober 1985 die leden van het Palestijns Bevrijdingsfront, verantwoordelijk voor de kaping van de Achille Lauro, vervoerde. De vlucht werd door Amerikaanse gevechtspiloten omgeleid naar een basis in Sicilië en waarbij de daders uiteindelijk aan het Italiaanse gerecht werden uitgeleverd. Of de vernietiging van een illegaal wapentransport met vermoedelijk Iraanse wapens bestemd voor Hamas, door het Israëliëse luchtmiddelen in Soedan in Maart 2009. Beide voorbeelden worden door Hughes aangehaald als de bevestiging dat deze methode optimaal werkt op basis van precieze inlichtingen.

*(d) Opleiding en training van partnerstrijdkrachten*

Wat betreft het verstrekken van training aan partnerlanden in het kader van terrorismebestrijding is deze sinds september 2001 enorm toegenomen. Het overgrote deel van deze steun vindt voornamelijk plaats ten behoeve van landen in regio's waar moslimextremisme gedijt. De NAVO, de EU, Verenigde Staten verstrekken deze training aan de verschillende veiligheidstroepen in die regio's. Deze aanwending van militaire middelen gaat hand in hand met de diplomatieke initiatieven door de verschillende internationale, regionale en nationale instanties. Sinds 2006 organiseren de Verenigde Staten, onder United States African Command (AFRICOM) met haar Joint-Special Operations Task Force – Trans Sahara, de terrorismebestrijdingsoefening FLINTLOCK waarbij verschillende strijdkrachten van Afrikaanse en andere partnerlanden deelnemen.

Een belangrijk effect van deze opleidingen en trainingen is het creëren van een nauwe band tussen de verschillende internationale actoren in de strijd tegen het terrorisme. Verschillende landen, maar de Verenigde Staten in het bijzonder, hebben zich ook toegelegd op de vorming van hun partners en het uitbouwen van een internationaal interdepartementeel netwerk in de strijd tegen het terrorisme door in een internationaal kader waardevolle vormingen en trainingen aan te bieden op het operationele en strategische niveau. Het George

C. Marshall European Center for Security Studies, afhankelijk van United States European Command, organiseert bijvoorbeeld twee maal per jaar het voornaamste internationaal programma over terrorismebestrijding en brengt zo niet minder dan 140 veiligheidsactoren uit niet minder dan 40 landen samen. Dit type opleidingen en trainingen zijn cruciaal bij het uitbouwen van een interdepartementeel internationaal netwerk ter bestrijding van het terrorisme.

(e) *Hostage Rescue*

De gijzeling van het Israëliëse Olympisch team in Munchen in 1972 door de Palestijnse Black September Organization ligt aan de oorsprong van het oprichten van gespecialiseerde veiligheidsdiensten voor de behandeling van gijzelingsacties en terrorisme. Het gebrek aan gespecialiseerde eenheden om dit type situatie te beheren leidde, onder andere, tot het falen van de reddingsactie. Duitsland richtte datzelfde jaar nog GSG9 (Grenzschutzgruppe 9) op, Groot-Brittannië ontwikkelde op haar beurt plannen voor de inzet van een welbepaalde groep binnen het 22<sup>ste</sup> Special Air Service Regiment. België richtte, eveneens in reactie op de gebeurtenissen in Munich, de groep Diane op binnen de toenmalige rijkswacht. Om tegemoet te komen aan het internationale karakter van de terrorismedreiging besloten verschillende landen in 2001 met hun gespecialiseerde politieeenheden het ATLAS netwerk op te richten om de samenwerking tussen deze diensten in het geval van terrorismebestrijding te verbeteren. Naast de samenwerking worden er aan de hand van gezamenlijke oefeningen en gezamenlijke trainingen tal van goede praktijken uitgewisseld tussen de niet minder dan 36 verschillende politiediensten.



**Figuur 19: Belgische (CGSU), Franse (GIGN en RAID) en Luxemburgse (USP) speciale eenheden tijdens Atlas Common Challenge, een grootschalige oefening over heel Europa waarbij er op 19 maart 2013 in België de kaping van een Thalys trein werd nagebootst<sup>26</sup>.**

De Verenigde Staten hebben, naar aanleiding van het succes van de actie van GSG9 tijdens de gijzelingsactie in Mogadishu en President Carter's vraag of de VS ook over een equivalent van GSG9 beschikten voor gijzelingsacties en terrorisme, Delta Force (US Army) in 1977 opgericht.

---

<sup>26</sup> CGSU: de speciale eenheden onder het Commissariaat Generaal voor Special Units; GIGN: Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale; RAID: Recherche Assistance, Intervention, Dissuasion van de Franse nationale politie; USP : Unité Spéciale de Police.

Gespecialiseerde politiediensten kunnen in vele gevallen tegenwoordig gepast reageren op dit type gijzelingssituaties. Het blijft echter mogelijk dat indien er een situatie voorkomt in het buitenland bijvoorbeeld, waarbij de gijzelnemers te talrijk en zwaarbewapend zijn, of zelfs kunnen rekenen op de steun van lokale veiligheidstroepen kan de inzet van militaire gespecialiseerde eenheden nodig zijn.

#### (f) *Clandestiene Operaties/Inlichtingenvergaring*

Inlichtingenvergaring door militaire veiligheidsdiensten is hoofdzakelijk verbonden aan de verschillende operaties en buitenlandse belangen van het betrokken land. In het geval van steun aan burgerlijke autoriteiten in eigen land dragen sommige militaire eenheden evenwel bij aan de inlichtingenvergaring op eigen bodem. De Britse strijdkrachten ontplooiden tijdens Operatie BANNER bijvoorbeeld militairen in burgerkledij om informatie in te winnen (Hughes, 2011). Het Britse leger had deze methode ook reeds eerder gebruikt op Cyprus en in Aden (deel van het huidige Yemen). Verschillende nationale wetgevingen evenals het humanitair recht bepalen het kader waarin dit mogelijk is.

Het is duidelijk dat op het vlak van clandestiene operaties en inlichtingenvergaring weinig actuele informatie vrij beschikbaar is. Desalniettemin zijn de verschillende onthullingen rondom de verschillende SIGINT (Signals Intelligence) eenheden, waaronder militaire, betrokken in het programma ECHELON de voorbije jaren niet vreemd. Zo stelt Hughes dat het NSA, dat overheersend een militaire organisatie is, gebruikt maakt van de verschillende militaire inlichtingenmiddelen net zoals de andere partners binnen ECHELON (de zogenaamde 5-eyes gemeenschap: De Verenigde Staten, Het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Australië en Canada). De controverse rond ECHELON bestond er onder andere uit dat het programma zich niet beperkte tot de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad maar ook gebruikt werd voor bijvoorbeeld economische spionage. Hughes benadrukt bovendien dat gezien de geheime aard van dit programma het zeer moeilijk is om in te schatten of de ingewonnen informatie, relatief gezien ten aanzien van de investering, heeft geleid tot het versterken van de inlichtingenpositie en het verijdelen van aanslagen.

#### (g) *Preëmtieve interventies*

Op basis van een sterke inlichtingenpositie kunnen militaire (al dan niet clandestiene) eenheden bijstaan in operaties om terroristen te arresteren die op het punt staan een aanslag te plegen. Vanuit zijn Britse achtergrond verwijst Hughes naar twee voorbeelden die hebben plaatsgevonden in Noord-Ierland. Het eerste waarbij leden van het Provisional Irish Republican Army in een hinderlaag van het 22 SAS vielen terwijl ze aanval uitvoerden op een politiestation in Loughgall in 1987. Tien jaar later werden vier scherpschutters gearresteerd door SAS leden in South Armagh.

De inzet van speciale eenheden in de strijd tegen internationale terroristische organisaties in het buitenland is een meer voorkomend geval sinds 11 september 2001. De Verenigde Staten en enkele partnerlanden ontplooiden in Afghanistan onder Operation Enduring Freedom verschillende Special Forces eenheden die instonden, onder meer, voor dit type opdrachten.

#### (h) *'Targeted Killing'*

Het doelbewust doden van een terrorist, in tegenstelling tot het doden van een terrorist in een vuurgevecht tijdens het uitvoeren van bijvoorbeeld een clandestiene operatie, is een controversieel onderwerp. Targeted killing kan omschreven worden als de gepremediteerde



toepassing, door een staat, van dodelijk geweld, in vreedstijd of tijdens een conflict, op een individu dat niet in de hechtenis van die staat is (Masters, 2013). Vooral de ethische bezwaren en de juridische bezwaren tegen het doden van terroristen zonder veroordeling hebben de voorbije jaren deze praktijk onder de aandacht in de media gebracht. Het doden van de Amerikaanse burger, Anwar al Awlaki in Yemen door Amerika aan de hand van een aanval met een drone deed veel stof opwaaien.

Bij de bespreking van de verschillende wijzen waarop terrorisme kan eindigen bespreekt Audrey Kurth Cronin uitgebreid de aanwending van het doelbewust doden van terroristen. De beslissing om een terrorist te doden of te arresteren kan volgens haar afhangen van lokale omstandigheden, maar de impact op de gehele campagne komt is een weerspiegeling van die beslissing die terugvalt op de dichotomie tussen de ordehandhavingsbenadering en de oorlogsbenadering van de strijd tegen het terrorisme (Cronin A. K., *How terrorism ends*, 2009). Cronin's bespreking heeft evenwel plaats binnen de context van het onthoofden van terroristische bewegingen waarbij voornamelijk het leiderschap gevisieerd wordt. Desalniettemin kunnen deze doelbewuste aanslagen ook geschieden op anderen binnen de organisatie.

Indien het terrorismebestrijdingsbeleid een oorlogsbenadering geniet dan is het uitvoeren van het doelbewust doden van terroristen een verlengstuk van een bestaande praktijk uit de interstaatse oorlog. Hughes haalt in het bijzonder de pogingen aan uit de tweede wereldoorlog en operatie IRAQI FREEDOM aan waarbij respectievelijk Generaal Erwin Rommel in 1941 en Saddam Hussein in 2003 het doelwit uitmaakten van pogingen tot aanslag.

#### (i) *Vergelding*

Strijdkrachten kunnen ook aangewend worden om een vergeldingsactie uit te voeren op een land dat terroristen herbergt of op een niet-statelijke partij binnen een zwakke of falende staat. Het opzet van deze acties bestaat eruit om extra druk uit te oefenen op de betrokken partijen en hen te dwingen om hun acties stop te zetten. Het is onder deze noemer dat bijvoorbeeld de verschillende offensieve operaties door Israël haar regio kunnen beschouwd worden. Zo viel het in 1982 Libanon binnen in reactie op de activiteiten van de PLO (Palestinian Liberation Organisation) en in 2008-2009 (OPERATION CAST LEAD) en nadien in 2014 (OPERATION PROTECTIVE EDGE) viel het de Gaza-strook binnen als reactie op de raketaanvallen uit dat gebied. De operaties in de Gaza-strook kregen echter wel veel tegenwind met name vanuit de Verenigde Naties.

#### (j) *Regime Change*

Hughes laatste voorbeeld van de aanwending van militaire middelen in de strijd tegen het terrorisme is ook de grootschaligste. Het voorbeeld betreft de invasie om een regering, die terrorisme promoot of een veilige haven aanbiedt aan terroristen, omver te werpen. Er zijn twee gekende voorbeelden die beiden na 9/11 plaatsvonden. De ons meest vertrouwde is de invasie (of bevrijding) van Afghanistan op 7 oktober 2001 en de steun die de Verenigde Staten, en de betrokken coalitie onder OPERATION ENDURING FREEDOM, leverde aan de Noordelijke Alliantie. De aanleiding was de steun en het herbergen van Al Qaeda. Het tweede voorbeeld van Hughes betreft de Ethiopische invasie van Somalië in december 2006 waarbij de Verenigde Staten steun voorzag, onder de vorm van luchtsteun en 'special forces', aan de Ethiopische troepen. De aanleiding hier was de veronderstelde steun van de Islamic Courts Union (ICU) aan Al Qaeda, wat de ICU zelf ontkende.

In beide voorbeelden werden de Verenigde Staten en haar partners in een complexe stabilisatie operatie betrokken die afgeleid in een insurrectie. Beide voorbeelden, zo haalt Hughes aan, tonen de beperkingen aan van de ontplooiing van militaire middelen als een terrorismebestrijdingsmiddel.

(k) *Problemen verbonden aan de inzet van militairen in de strijd tegen het terrorisme*

Hughes heeft aansluitend op de verschillende scenario's die hierboven beschreven zijn ook tal van problemen geïdentificeerd die verbonden zijn aan de inzet van militairen in de strijd tegen het terrorisme. Hij onderscheidt de problemen in een internationale context met die in een binnenlandse context.

**In een internationale context:**

*Samenwerking met lokale strijdkrachten:*

Het meest voor de hand liggende probleem hier is dat de eigen troepen ook het doelwit kunnen uitmaken van een aanval. Het tweede probleem betreft de sociale en culturele vaardigheden van Westerse troepen, vereist voor de interactie met het plaatselijke personeel, die kunnen variëren van land tot land. De twee voorbeelden hier zijn enerzijds de goede banden tussen de Amerikaanse en Filipijnse troepen in het kader van hun samenwerking op vlak van terrorismebestrijding maar anderzijds de taalkloof bij een door AFRICOM opgezette oefening in de Sahel in 2010 met regionale troepen waardoor de onderrichters, het Frans niet machtig, moeite hadden om te communiceren. Een derde probleem, delikater van aard, is dat er zo goed als geen garanties bestaan dat opleidingsopdrachten kunnen voorkomen dat de opgeleide troepen overlopen of het thuisland en het donorland in diskrediet brengen. Hierbij moet men dus rekening houden dat de opgeleide troepen gebruikt worden voor het onderdrukken van bijvoorbeeld insurrecties of politieke tegenstanders. Een volgend probleem is de kans op infiltratie van de lokale strijdkrachten door leden van terroristische bewegingen of andere conflicterende partijen.

*Haalbaarheid*

De militaire objectieven moeten haalbaar zijn. Het gebrek aan steun van het gastland of de steun van lokale autoriteiten aan terroristische groeperingen kunnen veel roet in het eten gooien. Dit blijkt uit de verschillende voorbeelden van vliegtuigkapingen waarbij de vlucht afgeleid werd naar een voor de terroristen gunstig land of regio. Dit was het geval in 1985 met vlucht TWA 847, gekaapt door Hezbollah en afgeleid naar Beirut en in 1999 met vlucht 814 van Indian Airlines, gekaapt door de Pakistaanse groepering Harkat ul-Mujadidin (HUM) met banden bij de Taliban en Al Qaeda, die afgeleid werd naar Kandahar (Hughes, 2011). Het probleem ligt niet altijd in de ontoereikendheid van de militaire middelen maar in de complexiteit van de planning. Met betrekking tot de overname van de Amerikaanse ambassade in Teheran in 1979, en de verschillende overwegingen om een reddingsactie op punt te stellen evenals het mislukken van de clandestiene reddingsoperatie EAGLE CLAW, wezen de harde feiten, zoals Hughes het stelt, erop dat niets anders dan een grootschalige militaire invasie, met al de politieke en diplomatieke gevolgen van dien, had kunnen werken en zelfs dan was het hoogstwaarschijnlijk dat de gijzelaars vermoord zouden worden alvorens ze bevrijd werden.

Soms zijn het ook eerder kleingeestige politieke overwegingen die de haalbaarheid in gedrang brengen. Desondanks dat Israël naar aanleiding van de gijzelingsactie in het Olympisch dorp in Munchen in 1972 voorstelde om een elite eenheid met ervaring in

gijzelnames te sturen weigerde de Duitse regering dit en verkoos om niet gespecialiseerde politiediensten in te schakelen voor de operatie. Ook het weigeren door Malta van Amerikaanse steun bij een kaping van een vlucht van Egypt Air in 1985, op basis van neutraliteit, en het verkiezen van een Egyptische eenheid leidde, onrechtstreeks welliswaar, tot een vuurgevecht waarbij bijna twee derden van de 88 pasagiers het leven lieten.

Tot slot kan de steun van staten aan terroristische bewegingen of aan die landen die terroristen onderbrengen ook een grote invloed hebben op de inschatting van het gebruik van militaire middelen. Tijdens de Koude oorlog was het voor de Verenigde Staten, Europa of Israël onmogelijk om militaire acties te ondernemen tegen landen van het Oostblok die terroristische groepen steunden. Het is ook vanuit dit perspectief dat de band Hezbollah – Syrië – Iran kan bekeken worden met al de gevolgen vandien.

### *Militaire terughoudendheid*

Hierbij ligt het probleem in het zien van terrorismebestrijding, en insurrectiebestrijding, als een afleiding van de primaire rol van defensie in het voeren van interstaatse oorlogen. Dit geldt zowel voor landstrijdkrachten als bijvoorbeeld voor de marine. Hughes (2011) reikt ons hier het voorbeeld aan van de Britse Royal Navy die bekommerd is om de invloed van het voeren van anti-piraterij operaties en het deelnemen aan ACTIVE ENDEAVOUR-type operaties op het behoud van haar vaardigheden in maritieme oorlogsvoering. Een andere terughoudendheid die geregeld opduikt is het lijkenzakken-syndroom (body bag syndrome) waarbij het, voornamelijk politieke terughoudendheid is die aan de oorsprong ligt.

### *Een schijn van inefficiëntie*

Sommige acties kunnen een contraproductief effect hebben indien ze door de tegenstanders en het ruimere publiek als inefficiënt beschouwd worden. Het bestoken van Al Qaeda installaties om Bin Laden te treffen naar aanleiding van de aanslagen in 1998 werd door Bin Laden, die ongedeerd was, zelf gebruikt als bewijs dat hij een grootmacht kon uitdagen en de gevolgen ervan overleven. President Clinton werd langs zijn kant verweten de aandacht te willen afbuigen van het onderzoek naar zijn affaire met Monica Lewinsky. Ook bij OPERATIE JACANA in 2002 in Zuidoost Afghanistan trok een multinationale task force erop uit om de terroristische infrastructuur te vernietigen in die regio. De Britse regering, die het grootste deel van deze task force leverde met de 45 Commando Royal Marines, lichtte de media in van een op til staande grote veldslag. De mariniers slaagden er evenwel niet in de Al Qaeda strijders te confronteren omdat deze zich terug getrokken hadden. De media behandelde deze actie dan ook als een mislukking desondanks dat Al Qaeda zich teruggetrokken had.

### *Jus ad bellum*

De aanleiding voor een militaire vergeldingsactie kan internationale en binnenlandse kritiek opwekken dat er disproportioneel geweld gebruikt wordt. Hughes wijst bij de bespreking van dit probleem evenwel op het belang van nauwkeurige inlichtingen bij het identificeren van terroristische acties en netwerken, en hun sponsors enerzijds en het belang van operationele veiligheid anderzijds waardoor die inlichtingen niet openlijk kunnen verspreid worden om de rechtvaardigingsgrond publiekelijk te ondersteunen. Zo reikt Hughes ons het voorbeeld aan waarbij de Verenigde Staten op basis van geclassificeerde elektronische communicatieonderscheppingen de Lybische inlichtingendienst in verband kon brengen met de aanslag op de disco in West Berlijn. De hierop volgende luchtaanvallen op

Lybië door de Verenigde Staten werd dan ook door haar NAVO partners, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, als onrechtvaardig beschouwd (Hughes, 2011).

Het jus ad bellum stelt dat militaire actie mogelijk is indien voldaan kan worden aan enkele criteria. Een analyse van de actie van de Verenigde Staten in Afghanistan leert ons hoe omstreden die criteria in de praktijk wel zijn.

De Bush administratie kon zich beroepen op het principe van *de rechtvaardige zaak* aangezien Al Qaeda de Verenigde Staten had aangevallen en de Taliban waren medeplichtig in die zin dat zij onderdak verschaften aan het leiderschap. Desondanks dat de Verenigde Staten geen resolutie hadden voor de aanval op Afghanistan gebeurde die echter met de impliciete goedkeuring van de Veiligheidsraad en bijna alle leden van de VN. Bovendien was er een bijna universele gelijkgezindheid dat, desondanks artikel 51 van het Handvest van de VN betrekking heeft op Staten, Al Qaeda en de Taliban de eigenlijke daders van de 9/11 aanslagen waren (Hughes, 2011).

Door het ontbreken van een Amerikaans diplomatisch alternatief stellen critici dat de aanval op Afghanistan niet *het laatste redmiddel* was. Het principe van *een goede bedoeling* kan beschouwd worden als strijdig met *proportionaliteit*. Indien dat laatste criterium primeert dan kan, volgens Hughes (2011), geargumenteed worden dat het aantal burgerslachtoffers veel zwaarder doorweegt dan de intentie van de Verenigde Staten om Al Qaeda uit Afghanistan te verdrijven en een post-Taliban regime te promoten dat alle etniciteiten in Afghanistan vertegenwoordigde. Met betrekking tot *een redelijke kans op succes* wordt verwezen naar de historische antecedenten van insurrecties in Afghanistan en kan verweten worden aan de Verenigde Staten en de andere coalitieleden dat het ondenkbaar was een succesvolle uitkomst voor te stellen. Alternatief wordt gesteld dat het niet zozeer de interventie op zichzelf was die onhaalbaar was, maar het democratiseringsproject.

Hughes waarschuwt wel voor het gebruik van dubbele standaarden in deze materie. Zo was er enerzijds een internationale veroordeling van Israël voor het hoge aantal burgerslachtoffers (926) tijdens de Gaza-oorlog tussen december 2008 en januari 2009 terwijl de offensief van het Sri Lankese leger tegen de Tamil Tijgers in mei 2009 waarbij de Verenigde Naties geen enkele klacht formuleerde (Hughes, 2011).

### *Politieke gevoeligheden en diplomatieke gevolgen*

Samenwerking in de strijd tegen het terrorisme kan hinder ondervinden wanneer een regering onder druk staat door haar eigen bevolking die zich verzet tegen de vorm van de samenwerking. De steun van de Pakistaanse en Yemenitische regeringen voor Amerikaanse drone aanvallen werd door de publieke opinie niet gesmaakt en lag politiek dan ook zeer gevoelig.

Anderzijds kunnen militaire acties en samenwerkingsverbanden ook een bedreiging vormen voor een land's eigen nationale belangen. Zo werd bijvoorbeeld de oprichting van het US African Command (AFRICOM) door Nigeria en Zuid Afrika met argusogen aangeschouwd. Nigeria zag zijn regionale invloed bedreigd en Zuid Afrika vreesde dat de Verenigde Staten het continent in de 'War on Terror' zou opzuigen en de rol van de Afrikaanse Unie ondermijnen. Andere kritiek die Hughes bovendien heeft opgemerkt beschouwt AFRICOM als een garant voor de Amerikaanse commerciële en economische belangen in die regio als reactie op de groeiende Chinese en andere extracontinentale landen.

### *Een slechte situatie erger maken*

Vergeldingsacties in het bijzonder hebben het potentieel om een situatie erger te maken. De Amerikaanse drone aanvallen in Pakistan, een middel verkozen boven de inzet van militairen op de grond, schijnen volgens sommigen de situatie erger te maken. De cijfers over het aantal slachtoffers tijdens de aanvallen variëren aanzienlijk evenals de verhouding tussen terroristen en burgers. Hughes trekt onze aandacht inzake deze materie met betrekking tot 'Federaly Administered Tribal Areas' (FATA) evenwel op drie punten: de aanvallen hebben een relatief groot aantal terroristenleiders uitgeschakeld; het is moeilijk om onafhankelijk de verhouding tussen militanten en burgers te bepalen aangezien de heersende militanten de plaats van de aanval vaak afschermen; sommige tribale leiders tolereren heimelijk de aanslagen aangezien zij militanten uitschakelen die de regio terroriseren.

Deze aanslagen doen ook vragen rijzen over de efficiëntie van het gebruiken van 'onthoofding' als tactiek voor het bestrijden van terroristische groeperingen. Zo wordt de organisatiestructuur van terroristische organisatie door de aanhoudende druk noodgedwongen aangepast. Al Qaeda evolueerde dan ook van een hiërarchische structuur naar een meer afgevlakte en genetwerkte structuur waarbij Bin Laden en Zawahiri minder controle hadden op de verschillende takken in de wereld, dit leidde onrechtstreeks tot verschillende brutale aanslagen tegen moslims zelf, en met name door Al Qaeda in Irak sinds 2003.

### *Escalatie*

De reactie op terroristische aanslagen, door vergelding bijvoorbeeld, heeft het potentieel om een bestaand conflict te laten escaleren over de grenzen van die regio heen. Zo kan een reactie van land A tegen terroristen die zich verschuilen in land B ertoe leiden dat land B zich openlijk in het conflict mengt (ongeacht aan welke zijde). De huidige situatie in Syrië met verschillende coalities met elks andere, uitsluitende, objectieven is het hedendaags voorbeeld zo een situatie die snel kan escaleren.

### *De prijs van een interventie*

Een vergeldingsactie of de omverwerping van een regime kunnen leiden tot een langaanslepende bezetting en ontplooiing van troepen waarbij de troepenmacht opgezogen wordt in een insurrectie. Steunend op de ervaringen in Irak en Afghanistan kan men stellen dat de publieke opinie deze interventies zelf als een bron van onveiligheid ziet. De aanslagen in Madrid in 2004 en Londen in 2005 waren het voorbeeld van de reactie op een interventie van respectievelijk Spanje en het Verenigd koninkrijk. Bovendien zouden deze interventies ook bijdragen aan de verdere radicalisering van jongeren. Voeg hier de menselijke, materiële en financiële kosten aan toe en men heeft een waaier aan argumenten die de publieke opinie kan hanteren in haar argumentatie om zich terug te trekken uit die conflictgebieden. Zoals het uiteindelijk ook geschiedde. De situatie is er evenwel niet fraaier op geworden.

### **In een nationale context:**

Een democratie berust op de idee dat regeren gebaseerd is op de stem van de meerderheid en dat politiek bedreven wordt op een niet gewelddadige wijze. Als we teruggrijpen naar Schmid's spectrum voor politieke actie dan beschrijft de participatieve politiek deze situatie het best. De vaardigheid om te kunnen debatteren, redeneren en overtuigen is een hoeksteen van een democratie, evenals de afkeur van intimidatie en het gebruik van geweld om een doelstelling te bereiken. Op basis van deze beschrijving stelt Hughes dat geen enkele democratie zich volkomen comfortabel voelt in een situatie waarbij de opdracht van terrorismebestrijding deels in de handen wordt gelegd van een organisatie

die a priori opgebouwd is rond het gebruik van gewelddadige middelen om haar objectieven te halen. Hij stelt dat het belangrijk is die tegenstelling in normen tussen de bedrijving van politiek in een democratie en de militaire ethos te erkennen (Hughes, 2011).

### *Middelen*

Het is van belang dat bij de beslissing om militairen in te zetten in een binnenlandse context men zich ervan vergewist dat er voldoende middelen en mankracht zijn om die taak of opdracht uit te voeren. Desondanks dat verschillende landen territoriale eenheden hebben opgericht in het verleden werden deze vaak gebruikt om expeditionaire opdrachten uit te voeren in steun van of als aanvulling op de standaard eenheden. Naast de mankracht stelt het gebrek aan aangepaste middelen mogelijk een probleem, door een ernstige besparingsronde binnen Europa zagen concepten zoals pooling en sharing het licht waardoor eenheden niet langer over hun eigen materiaal beschikken om opdrachten uit te voeren. Indien de ontplooiing van militairen in een binnenlandse context als een bijkomende taak beschouwd wordt dan hebben deze eenheden ook geen aanspraak op specifiek voor die taak vereiste middelen maar moet zij zich behelpen met de middelen die voor haar oorspronkelijke opdrachten ter beschikking staan.

### *Boots on the streets*

Hughes beweert dat het een zeldzaam en storend zicht is om gewapende militairen in volledige gevechtsuitrusting op publieke plaatsen te zien staan in een democratisch land. Instinctief wekt het een onrustwekkend gevoel op waarbij voorbijgangers niet noodzakelijk beseffen wat er aan hun eigen gedrag bedreigend zou kunnen zijn in de ogen van die militairen. Anderzijds, in prille democratiën zou de verschijning van militairen in het straatbeeld bovendien de indruk kunnen wekken van een op til staande staatsgreep.

Een andere uitdaging met militairen op de straat is het bewijzen van ‘negatives’ of het preventief resultaat van die ontplooiing. Een regering kan onmogelijk met volle zekerheid beweren dat haar beslissing om militairen te ontplooien in het straatbeeld een terroristische aanslag heeft afgewend. Hughes haalt hiervoor het voorbeeld aan van de ontplooiing van militairen op de luchthaven van Heathrow in 2003. Hij stelt dat het onzeker is dat een Al Qaeda lid de ontplooiing van ‘Grenadier Guards’ en ‘Household Cavalry’ heeft aanschouwd en op basis daarvan zijn aanval afgeblazen heeft. Wel, zo stelt hij is hij ervan overtuigd dat de aankomst van militairen met Scimitar verkenningsvoertuigen, door de modale mens in de straat beschouwd als tanks, heel wat reizigers heeft afgeschrikt (Hughes, 2011). De keuze van de regering Blair riep in de media evenwel ook de vraag op of deze ontplooiing in het kader van de terroristische dreiging geen poging was om de publieke opinie te bespelen met het oog op de nakende Brits-Amerikaanse invasie van Irak.

### *De commandoketen*

Terrorismebestrijdingsoperaties in het binnenland zoals operatie BANNER zijn doorweven van praktische problemen betreffende de plaats van de strijdkrachten binnen het besluitvormingsproces. Het is, zo benadrukt Hughes (2011), een onvermijdelijke eigenschap van een bureaucratie waarbij overheidsdepartementen en officiële instanties en agentschappen met elkaar in aanvaring komen betreffende de afgeleide rollen, procedures en administratieve verantwoordelijkheden. Het ontbreken van geïkete samenwerkingsverbanden tussen de verschillende spelers in de garantie van de binnenlandse veiligheid en vertrouwen tussen de verschillende diensten en departementen kunnen een vlotte samenwerking in de weg staan.

De implementatie van terrorismebestrijdingsmaatregelen in het Verenigd Koninkrijk vanaf 1972 was eveneens het slachtoffer van interdepartementele wrijvingen. Zo waren politiehoofden ongemakkelijk bij de vooruitzichten om 22SAS Regiment in te roepen bij noodgevallen aangezien zij deze troepen beschouwden als schietgrage excentriekelingen. 22SAS besteedde echter veel aandacht aan het belang van liaison, de standardisering van communicatie procedures en het plannen van de transportmogelijkheden in geval van een noodgeval. Daarenboven kwamen verschillende georganiseerde bezoeken van politiehoofden aan het hoofdkwartier van het regiment. Al deze maatregelen droegen bij tot het doorprikken van de vooroordelen en verzekerde de vlotte samenwerking tussen 22SAS en de Metropolitan Police gedurende Operation NIMROD, de bestorming van de Iraanse Ambassade in Londen op 5 Mei 1980.

### *Intelligence aspect*

Een van de voornaamste oorzaken van interdepartementele wrijving betreft de middelen om informatie aangaande terroristische activiteiten in te winnen, ze te verzamelen en ze te verspreiden doorheen de verschillende organisaties. Het succes voor de veiligheidsdiensten hangt af van hun mogelijkheid om terroristen tijdig te kunnen identificeren alsook tijdig informatie over terroristische operaties, objectieven en strategie in te winnen.

Indien inlichtingen en veiligheidsdiensten er niet in slagen om samen te werken zijn de geproduceerde inlichtingen van zeer beperkte waarde. Opnieuw haalt Hughes hier een voorbeeld van 22SAS aan waarbij het gebrek aan coördinatie van de inlichtingenactiviteiten tussen hen en het reguliere Britse leger leidde tot een vuurgevecht tussen door hen geleide undercover patrouilles in Aden. Teruggrijpend naar Operation BANNER stelt hij dat de inlichtingenactiviteiten gericht waren op het inwinnen van politieke, operationele en criminele aard over PIRA en andere republikeinse splintergroepen. Op dat moment waren er vier te onderscheiden inlichtingendiensten: het Army Intelligence Corps, het Royal Ulster Constabulary's Special Branch (RUC SB), MI5 en de Secret Intelligence Service (SIS). Terwijl de twee militaire inlichtingendiensten relatief goed samenwerkten bestond er evenwel ongenoegen bij de twee andere diensten met betrekking tot de undercover operaties van de militairen. Het was tien jaar wachten na de lancering van de operatie opdat in 1979 een voormalig hoofd van SIS als Security Coordinator werd aangesteld die de verschillende communicatiekanalen en verantwoordelijkheden op elkaar afstemde en de verzamelde 'ruwe' informatie op één plaats liet samenkomen voor verwerking.

### *Het doden van onschuldigen*

De afhandeling van de gijzelingen in het Moskouwe theater en die in de school in Beslan in gedachte laat ons toe om het risico op een overdreven militarisering van binnenlandse insurrecties te bespreken. Zowel in het Nord-Ost theater in 2002 en in het Noord-Ossetische Beslan in 2004 lagen volgens Hughes de zware verliezen in mensenlevens niet alleen aan de Tsjetsjeense brutaliteit maar evengoed aan de combinatie van de hardhandigheid en incompetentie van de Russische regering en haar veiligheidsdiensten, met name het leger, de *Federalnaya Sluzhba Byezopasnosti* (FSB – Binnenlandse Veiligheidsdienst) en de militaire arm van *Ministerstvo Vnutrennikh Del* (MVD – Ministerie van Binnenlandse Zaken). In Moskou werden op twee na alle gijzelaars gedood door een verondersteld niet dodelijk gas dat door de FSB werd gebruikt, bovendien werd er geen informatie over het gas meegedeeld aan de hulpdiensten die dus ook geen aangepaste hulp konden bieden. Met betrekking tot Beslan sprak een parlementaire commissie de stelling dat de Russische troepen het schoolgebouw pas bestormden na de explosies plaatsvonden

evenwel tegen en plaatst de verantwoordelijkheid bij de troepen die een vuurgevecht begonnen. In elk geval besluit Hughes tonen deze voorbeelden de over gemilitariseerde en repressieve manier aan waarmee zowel Yeltsin als Putin de Tjestsjeense separatisten bestrijdden.

In Noord Ierland geraakten militairen geregeld betrokken in gewelddadige manifestaties en betogingen door de lokale bevolking. De limieten om deze betogers te controleren werden geregeld getest. Desondanks dat de ontplooiide troepen getraind waren in ordehandhaving bij betogingen was de druk onder het bekogeld worden met stenen, brandbommen en soms geviseerd worden door scherpschutters zo groot dat het de troepen toegestaan was om indien nodig het vuur te openen. Bloody Sunday, 30 januari 1972, in Londonderry getuigt van de gevolgen van een misinterpretatie door troepen van bepaalde daden waarbij de troepen reageerden op wat zij beschouwden als gewerschoten door op een betoging te schieten met 13 doden tot gevolg. Het incident wekte internationale afkeur op en het imago van de militairen kreeg een grote knauw.

### *Minimum aan geweld*

Bloody Sunday hierboven aangehaald toont eveneens het probleem aan dat de aanwezigheid van troepen op straat de bevolking kunnen ergeren, in het bijzonder wanneer deze troepen beschouwd worden als brutaal en repressief zoals in Noord-Ierland. Hughes verwijst naar Colonel Michael Dewar, een voormalig Brits legerofficier, die stelde dat geen enkel leger, hoe goed het zich ook gedraagt, geschikt is voor politiewerk (Hughes, 2011). De problematiek betreffende het gebruik van minimal geweld en het gebruik van dodelijk geweld bij zelfverdediging is zeer courant bij de voorbereiding van een ontplooiing in eigen land. Naast Noord-Ierland gaf dit ook aanleiding tot discussie in India over het geweldgebruik door het Indiaanse leger en paramilitaire grenstroepen in Kashmir vanaf 1989. Hughes verwijst ook naar de stelling van een Indiaanse Brigadegeneraal in 1995 dat:

*“The aim of the soldier is to kill or capture; win or lose he must apply maximum force because of military considerations. But in Kashmir overnight he has to do a flip-flop. There is no enemy with whom he can identify. It is his own people who have taken up arms against him. Therefore, although you can win militarily you can lose the war.”*

### *Aansprakelijkheid*

Militaire inlichtingendiensten en special forces werden in bepaalde gevallen in het verleden beschuldigd van betrokkenheid in zogenaamde ‘black operations’. Hieronder valt te verstaan het uitvoeren van executies en ‘false flag attacks’ (waarbij een gewelddaad wordt gepleegd door de overheid maar die aan terroristen wordt toegeschreven).

In 1984 werd het onderzoek naar de terroristische bomaanslag in het Italiaanse dorp Peteano in Mei 1972, waarbij drie Carabinieri om het leven kwamen, wegens de ontdekking van onregelmatigheden in het onderzoek<sup>27</sup> heropend. Uit het eerste onderzoek bleek dat de linkse terroristische groep Rode Brigades achter de aanslag zat. Rechter Felice Casson onthulde echter dat niet de terroristische groep Rode Brigades achter deze aanslag zat maar de rechtse groepering Ordine Nuovo gesteund door de Italiaanse militaire inlichtingendienst (Servizio Informazioni Difesa – SID). Het opzet bestond erin om aan de hand van zogeheten valse vlag operaties, waarbij de aanslagen aan de Rode Brigades werden gelinkt, de linkse

---

<sup>27</sup> Zo bleek dat er geen politieonderzoek op de plaats van het delict gevoerd werd en dat het explosievenverslag dat de gebruikte explosieven afdeed als zijnde het traditionele type dat de Rode Brigades gebruikte vervalst was.



beweging in Italië in diskrediet te brengen. Naarmate het onderzoek vorderde en er bekentenissen volgden van Vincenzo Vinciguerra (het lid van Ordine Nuovo dat de explosieven in Peteano plaatste) bleek dat het netwerk achter die aanslag reikte tot binnen de regeringskringen en zelfs tot bij de NAVO<sup>28</sup>. In de jaren 90 kwamen tal van andere netwerken aan het licht in West-Europa en zelfs in Turkije. Het Italiaanse netwerk, Gladio genaamd, dat door het onderzoek aanleiding zou geven tot de verdere onthullingen, zou een merknaam worden voor al de verschillende stay-behind netwerken die na de Tweede Wereldoorlog werden opgericht.

Ook het Verenigd Koninkrijk kende een gelijkaardig geval in Noord-Ierland met haar Military Reaction Force (MRF) in 1971 en 1972. Deze militaire clandestiene inlichtingen eenheid, actief in burgertenue, was betrokken in een aantal schietincidenten waarbij burgers gewond geraakten. Het PIRA beschuldigde de MRF ervan om geweld uit te lokken tussen katholieken en protestanten opdat zij zou kunnen tussenkomen om een burgeroorlog tussen beide partijen te stoppen.

Clandestiene militaire inlichtingenactiviteiten in het kader van terrorismebestrijding zullen bijna onvermijdelijk geruchten, samenzweringstheorieën, zwarte propagande en werkelijke bezorgdheden genereren betreffende de aansprakelijkheid van zulke eenheden. Bovendien doken er naar aanleiding van de aanslagen op 9/11 en de 7/7 aanslag in Londen eveneens theorieën de kop op aangaande Amerikaanse en Britse ‘false flag’ operaties.

### *Jus in Bello*

Het recht der gewapende conflicten stelt dat militaire acties om legitiem te zijn in oorlog, zij proportioneel en discriminerend moeten zijn, en sinds 1977 is de Conventie van Geneve met betrekking tot krijgsgevangenen en burgers van toepassing op zowel binnenlandse als buitenlandse conflicten. Hughes verwijst, om de moeilijkheden van de praktische toepassing van de principes uit de conventie te benadrukken, naar de controversies met betrekking tot vijf situaties waarbij militairen betrokken zijn of kunnen worden in een terrorismebestrijdingsrol.

*De onderschepping van een gekaapte vlucht:* Sinds de aanslagen op 9/11 waarbij enkele vliegtuigen warden gekaapt om als wapen te gebruiken worden verschillende noodplannen voorzien (die vóór de aanslagen ontbraken) om te kunnen anticiperen op een gelijkaardig scenario waarbij een vlucht wordt gekaapt om als wapen te gebruiken. Dit vooruitzicht stelt democratische staten voor een moeilijk dilemma: een regering kan kiezen tussen het onderscheppen en vernietigen van die vlucht in de lucht (met de bemanning en passagiers inclusief) of het onvermijdelijke verlies aanvaarden wanneer het vliegtuig in zijn doel bereikt of het zonder brandstof valt. Het Duitse grondwettelijke hof heeft, ten aanzien van dit dilemma, in 2006 beslist dat het voor de Duitse luchtmacht verboden is om gekaapte vluchten neer te schieten (Gartzke, 2006). Deze situatie geeft bovendien aanleiding tot twee andere nare gevolgen. De mogelijkheid bestaat dat een vlucht neergehaald wordt omdat het contact met de piloot verbroken werd en de verschillende ambtenaren uit paniek overreageren op het incident. Een tweede gevolg is dat de terroristische groepering verantwoordelijk voor de kaping, na het neerschieten van de vlucht kan beweren dat het haar intentie nooit is

---

<sup>28</sup> Nog voor de onthullingen van 1984, in 1974, waren er al sporen opgedoken tijdens een onderzoek naar rechts terrorisme waarbij het hoofd van SID (Generaal Vito Miceli) beschuldigd werd van het opzetten van een gewapende insurrectie, door de ontwikkeling van een civiel en militair netwerk, met het oog op een staatsgreep. Miceli bevestigde welliswaar het bestaan van dit netwerk maar voegde eraan toe dat het niet voor een staatsgreep bedoeld was en op vraag van de Verenigde Staten en de NAVO werd opgezet (Ganser, 2005).

geweest om het vliegtuig als wapen te gebruiken. In dat geval kunnen zij de regering afschilderen als massamoordenaars (Hughes, 2011).

*Het wettelijke statuut van terrorismeverdachten:* Naast de Franse ervaringen in Algerije met betrekking tot de opsluiten zonder proces en ondervragen van verdachten in militaire gevangenissen heeft ook het Verenigd Koninkrijk haar deel aan ervaring binnen dit domein. Zo sloot het Britse leger sinds de start van Operatie BANNER Republikeinse terrorismeverdachten op zonder enig proces en hanteerde doorgedreven ondervragingstechnieken zoals slaapdeprivatie, stresshoudingen enzovoorts. Nochtans werden deze technieken reeds gebruikt tijdens eerdere insurrectiebestrijdingsoperaties in het buitenland. De publieke opinie in het Verenigd Koninkrijk leidde tot het afzweren van die praktijken rond 1975. Desondanks de negatieve politieke gevolgen van die praktijken voorzagen zij de veiligheidsdiensten van een aanzienlijk pakket aan bruikbare informatie over PIRA en andere groeperingen. De behandeling van terrorismeverdachten door de Amerikaanse overheid heeft sinds 9/11 ook de nodige ethische bezwaren opgeroepen. De verschillende misbruiken van verdachten in militaire gevangenissen en andere centra werd het voorbije jaar bovendien extra benadrukt door de uitgave van een verslag van een onderzoekscommissie naar de ‘Enhanced Interrogation Techniques’, een eufemisme voor wat anderen folterpraktijken noemen. De behandeling van terrorismeverdachten en de interpretatie van hun statuut ten aanzien van de Conventies van Geneve hebben de Amerikaanse Autoriteiten veel internationale kritiek opgeleverd. Ook intern werden er enkele bezwaren opgeworpen zoals de uitstraling van hun praktijken op Amerikaanse krijgsgevangenen in het buitenland.

*Hostage rescue:* in deze situatie beschrijft Hughes het probleem aan de hand van het gebruik van minimum geweld en steunt zich hiervoor op operatie NIMROD waarbij 22SAS de gijzelaars moest bevrijden uit de handen van Ahvaz gijzelnemers. Het werd aangenomen dat er op een harde manier diende omgegaan te worden met de gijzelnemers aangezien zich zwak opstellen tegen terroristen geen optie was. Dit in gedachte, zijn er echter wel verklaringen dat sommige verdachten werden neergeschoten hoewel zij de wapens neerlegden en aanstalte maakten om zich over te geven. Een van de SAS operatoren stelde dat hij orders had gekregen die geïnterpreteerd konden worden op een manier dat het voor hem duidelijk leek dat geen van de verdachten mocht overleven.

*“The Prime Minister did not want an ongoing problem beyond the embassy – which we took to mean that they didn’t want anybody coming out alive. (Taylor P. , 2002)”*

Ongeacht deze, niet bevestigde bewering, is het toch belangrijk te benadrukken dat de Ahvaz gijzelnemers bereid waren tot het gebruik van geweld aangezien zij reeds een gijzelaar hadden vermoord, dat de lessen die 22SAS uit de situatie in Munchen hadden getrokken aantoonde dat een gijzelingsactie snel en agressief moet uitgevoerd worden om de gijzelnemers te overweldigen en dat tot slot 22SAS tot spijt tijdens de vorige operatie had moeten ondervinden, met de dood van één van hun tot gevolg, wat er kon gebeuren bij de minste twijfel bij het gebruik van geweld. Deze drie punten kunnen de harde aanpak van 22SAS wel enigszins verantwoorden.

*Preemptieve interventie en ‘targeted killing’:* Het reeds aangehaalde voorbeeld van de hinderlaag in Loughgall (Noord-Ierland) waarbij de acht PIRA leden tijdens hun aanval op het politie station werden gedood, evenals een onschuldige burger, had niet nodig geweest indien de PIRA leden onderweg naar hun objectief hadden onderschept en gearresteerd geweest. Desondanks dat zij gewapend waren was het volgens critici niet nodig om te wachten tot zij de aanval inzetten. De meest controversiële operatie betrof Operation FLAVIUS in Gibraltar waarbij 3 PIRA leden doodgeschoten werden door 22SAS. In

tegenstelling tot wat er initieel werd beweerd door de regering was geen van de drie bewapend of waren zij in het bezit van een bomauto waarvan zij verdacht waren die in Gibraltar te hebben binnengesmokkeld (de auto en de explosieven bevonden zich nog in Spanje toen de drie werden onderschept en gedood).

Israël heeft een lange geschiedenis van het doelbewust doden van terrorismeverdachten. Naast het ethische debat hierrond is het tot op vandaag toch nog niet geheel duidelijk of die aanslagen effectief Hamas, en andere Palestijnse militantengroepen, verstoren. Verschillende studies wijzen evenwel in de richting dat ze geen impact hebben op de frequentie van Palestijnse gewelddaden en dat de progressieve terugval van zelfmoordaanslagen en andere aanslagen sinds 2002 te wijten is aan een combinatie van verschillende factoren. Audrey Kurth Cronin (2009) argumenteert bovendien dat sommige doelbewuste aanslagen op terrorismeverdachten zelfs een escalatie van geweld met zich meebrachten, zoals naar aanleiding van het uitschakelen van Yahya Ayyash, een bommaker van Hamas, in 1996. Desondanks de tactische successen van het IDF hebben deze aanslagen op terrorismeverdachten niets gedaan om de essentiële problemen in Israël op te lossen.

*Het beheer van informanten:* Terwijl het doden van terrorismeverdachten een democratisch regime al tal van problemen kan bezorgen is het rekruteren van terrorismeverdachten nog een bijkomende uitdaging. De beste bron over een groep's organisatie, structuur, leden, plannen en strategieën komt vanuit de leden van die groep. De combinatie clandestiene observatie en het rekruteren van terrorismeverdachten leidde tot het vrijdelen van 5 op 6 PIRA aanslagen tegen 1992. Er zijn evenwel ethische gevaren verbonden aan het beheren van informanten uit terroristische milieus. Om te vermijden wantrouwen op te wekken bij de andere leden van de groep is de infiltrant genoodzaakt om actief te blijven binnen de groep en desgevallend criminele daden te blijven stellen. Hughes stelt dat in de huidige situatie met Al Qaeda, ISIL en andere derivaten, die veel gewelddadiger en bloeddorstiger zijn, het een enorme uitdaging voor een democratisch regime is om informanten bij die groepen op lange termijn te beheren.

### *Sluipend autoritarisme*

De geschiedenis heeft aangetoond dat terrorismebestrijdingscampagnes een pretext hebben aangeboden aan militaire leiders, of gewetenloze burgerlijke autoriteiten, om de democratische orde om te buigen en een dictatoriaal bestuur in te stellen. Zo geschiedde het in Uruguay in de vroege jaren '70 in haar strijd tegen de Tupamaros, in Argentinië in de late jaren '70 met de Montoneros en Ejército Revolucionario del Pueblo en in Peru in de jaren '90 met Sendero Luminoso om enkele voorbeelden op te noemen. Het sluipend autoritarisme kan evenwel een averechts effect hebben waarbij de acties van de regering als aanstootgevend worden beschouwd en wijdverspreid protest oproepen in verschillende regio's. Zo haalt Hughes het voorbeeld aan van de Russische acties in 2009 tegen de Tsjetseense separatisten en de ontketening van verdere instabiliteit in de Noordelijke Kaukasus ten gevolge van de Russische aanval op de inheemse Islam.

Ook in Sri Lanka kan de vinger gewezen worden naar de regering die journalisten, artsen en andere publieke personen intimideerden wanneer zij onderzoek uitvoerden naar de wansmakelijke omstandigheden waarin de LTTE of Tamil Tijgers werden verslagen. Zo was er in het bijzonder controverse rond het aantal burgerdoden in de laatste fasen van het conflict en de internering van Tamils in militaire gevangenkampen.

### (l) *Slotbemerking militaire middelen*

Desondanks de verschillende nadelen en vervelende gevolgen die het gebruik van militaire middelen met zich kunnen meebrengen in de strijd tegen het terrorisme betekent dit niet dat democratiën het gebruik hiervan moeten uitsluiten uit een allesomvattende aanpak van het terrorisme. De noodzaak om militaire macht in te roepen is afhankelijk van tal van factoren: kunnen de burgerlijke autoriteiten en veiligheidsdiensten al dan niet het probleem zelf aan; zijn er negatieve ervaringen uit de geschiedenis die het inroepen van militaire hulp gevoelig maken; is er publieke steun voor de inzet van de militairen? Daarbovenop is het van belang om op internationale steun te kunnen rekenen. Het probleem met de “War on Terror” na 9/11 was niet zozeer het gebruik van het leger in de bestrijding van Al Qaeda maar de militarisering van de terrorismebestrijding in een strategisch vaccum (Hughes, 2011). De nasleep van 9/11 in gedachten stelt Hughes dat:

*“In the case of the Bush administration, the conduct of the War on Terror/ Long War was governed more by party-political posturing and electoral calculations than any long-term thinking.”*

Hughes stelt als besluit dat er wel degelijk een rol is voor het leger in de strijd tegen het terrorisme, zelfs bij democratiën, maar dat deze deel moet uitmaken van een allesomvattende strategie die de niet-militaire middelen vooropstelt.

### (5) *Inlichtingenactiviteiten*

De inlichtingencapaciteit van een land is waarschijnlijk het belangrijkste deel binnen haar terrorismebestrijding. Desondanks enkele potentiële problemen met clandestiene operaties zoals in het geval van Operatie BANNER in Noord-Ierland waren de verkregen inlichtingen uiterst waardevol in het onderdrukken van PIRA en andere groepen. Recente informatie over vrijdelde aanslagen is niet zo gedetailleerd voor handen als in het geval van aanslagen in het verleden. Zolang de verschillende onderzoeken nog lopend zijn, naar een aanslag en vaak in combinatie met een onderzoek naar een groep, worden er vanuit verschillende overwegingen geen details meegedeeld die het onderzoek kunnen hinderen. Een indicator over het aantal vrijdelde aanslagen en arrestaties wordt evenwel geleverd door verslagen en jaarrapporten van EUROPOL bijvoorbeeld. Als we naar het jaarverslag van 2014 kijken dan kunnen we bijvoorbeeld vaststellen dat er binnen de lidstaten van EUROPOL in dat jaar niet minder dan 774 arrestaties werden uitgevoerd (op een totaal van 199 (vrijdelde, mislukte en geslaagde) aanvallen. In België alleen werden er 72 arrestaties uitgevoerd (1 voor rechts extremistisch terrorisme en de rest voor religieus geïnspireerd terrorisme). Het betreft een stijging van niet minder dan 239 arrestaties tegenover 2013. De stijging van het aantal arrestaties heeft ook veel te maken met het (relatief) grote aandeel Europese jongeren die zich aansluiten bij één van de strijdende partijen in Syrië en Irak. Het aandeel van de inlichtingenactiviteiten in deze recente arrestaties en vrijdelde aanslagen zijn echter moeilijk in te schatten en mogen omwille van het belang van de operationele veiligheid voor de inlichtingenacties dan ook niet publiek gemaakt worden.

Ook al doen de verschillende nationale veiligheidsdiensten en nationale beleidsmakers hun best om statistieken bij te houden over het aantal eigen onderdanen die in het buitenland vechten, toonde de aanslag op het Joods museum in Brussel in Mei 2014 aan dat de informatie over Franse buitenlandse strijders niet systematisch uitgewisseld<sup>29</sup> werd

---

<sup>29</sup> Knack, “Verdachte schietpartij Joods museum: ‘Ik heb Brussel doen branden’”, 1 juni 2014 (<http://www.knack.be/nieuws/wereld/verdachte-schietpartij-joods-museum-ik-heb-brussel-doen-branden/article-normal-146745.html>).

tussen de veiligheidsdiensten. Dit wijst schijnbaar op een gebrek aan samenwerking op bilaterale en multilaterale basis tussen de verschillende hierbij betrokken landen en de Europese Unie op dat moment. Na de aanslagen in Brussel op 22 maart 2016 werd dit gebrek aan samenwerking, en in het bijzonder gegevensuitwisseling tussen Turkije, Nederland en België. Zo verkondigde de Turkse Premier Erdogan dat Turkije België al waarschuwde in 2015 over Ibrahim El Bakraoui die zich in Zaventem opblies. Hij werd in juni 2015 (en naar verluidt eveneens in augustus) op een vliegtuig richting de luchthaven van Schiphol (Nederland) gezet. Desondanks dat zowel de verbindingsofficier van de federale politie in Turkije van zowel België als diens collega uit Nederland op de hoogte waren van de uitwijzing werd er geen gevolg aan gegeven (De Standaard, 2016). Ten gevolge van het bekend geraken van deze informatie boden de minister van Justitie en Binnenlandse Zaken en Veiligheid hun ontslag aan, die evenwel niet aanvaard werden. Deze situatie toont naast het belang van een degelijke informatieuitwisseling vooral de nood aan voor een correcte uitbating van die informatie. Al deze informatie en de correcte uitbating ervan moeten namelijk toelaten om een zo nauwkeurig mogelijke dreigingsanalyse te maken.

De kunst om een dreigingsanalyse op te stellen en om inlichtingen te leveren in het algemeen, is echter allesbehalve een exacte wetenschap in tegenstelling tot wat velen zouden willen. Inlichtingen, zoals Paul R. Pillar<sup>30</sup> het zo succesvol beschrijft met betrekking tot de buitenlandse politiek van de VS, werden hevig gepolitiseerd<sup>31</sup>. Deze bewering zou niet alleen van toepassing zijn op de buitenlandse politiek en de VS. Zoals vermeld in het werk van Pillar, legde Mark M. Lowenthal uit dat inlichtingenofficieren het in 2003 oneens met elkaar waren (in het licht van de problematiek rond massavernietigingswapens in Irak):

*“whether to maintain distance from the policymaker in the interest of preserving policy-neutral integrity or to get close to the policymaker in the interest of making intelligence more relevant”.*

Zoals Pillar het bovendien stelt is het probleem vaak niet de afwezigheid van vergaring van pertinente informatie, maar eerder de manier waarop beleidsmakers hierop reageren.

In het verleden werden spionagetechnieken hoofdzakelijk gericht tegen andere natiestaten door natiestaten. Vooral sinds 2001 hebben inlichtingenactiviteiten hun nut bewezen bij het verhinderen en opdoeken van terroristische groepringen. Inlichtingenactiviteiten zijn het voornaamste middel binnen een terrorismebestrijdingsstrategie en de verwante tactische activiteiten (Le Beau, 2011). In de voorbije jaren werden vaak inlichtingschandalen in de media tentoongespreid en niet in het minst door toedoen van klokkenluiders (zoals Bradley Manning of Edward Snowden). De verklaringen die beiden aanreikten veroorzaakten een diplomatieke rel tussen verschillende landen die zich onrechtmatig behandeld beschouwden. Zoals bij de diepgaande bespreking van de militaire middelen beschreven zijn ook inlichtingenactiviteiten het potentieel slachtoffer van sluipend autoritarisme en verschillende restrictieve bepalingen in de nasleep van een aanslag. Zo voorzag bijvoorbeeld de US PATRIOT act, naar aanleiding van de aanslagen op 9/11 ongeziene bevoegdheden aan de inlichtingendiensten met enkele schandalen tot gevolg (Greenwald, 2014). Inlichtingenactiviteiten dienen onder andere om

---

<sup>30</sup> Pillar, Paul R. *Intelligence and U.S. foreign policy: Iraq, 9/11 and misguided reform*. New York: Columbia University Press, 2011.

<sup>31</sup> Volgens Pillar is politisering niet beperkt tot partijdigheid maar omvat de vormgeving van analyse, hetzij om op een goed bladje te staan bij de klanten die bepaalde berichten willen horen, hetzij om de steun te krijgen voor bepaalde beleidsmaatregelen waaraan de voorkeur wordt gegeven.

zulke misbruiken te vermijden gereguleerd te zijn maar dienen bovendien onder toezicht vallen van een competent en onafhankelijk organisme.

Andere problemen waar Lawrence E. Cline (Cline, 2011) bijvoorbeeld op wijst zijn de overcompartementering van de veiligheidsdiensten en het delen van de inlichtingen tussen de verschillende diensten. Om aan deze problemen enigszins tegemoet te komen werden sinds 2001 maar ook na de aanslagen in Spanje en het Verenigd Koninkrijk in 2004 en 2005 inlichtingenfusiecentra opgericht. In België ligt dit vervat in de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging die de oprichting van het Orgaan voor de Coördinatie en Analyse van de Dreiging (OCAD) of orgaan voor de dreigingsanalyse tot gevolg had.

#### (6) *Alternatieve typologieën en supplementaire middelen*

Bovenop de vijf verschillende middelen die Pillar weerhield (diplomatie, strafrecht, financiële dwangmaatregelen, militaire macht en inlichtingenactiviteiten) zijn er nog tal van andere typologieën die verder in detail gaan. Peter Romaniuk (2010) gaf in zijn bespreking van multilaterale terrorismebestrijding, naast de typologie van Pillar ook een overzicht van door andere auteurs ontwikkelde types beleidsinstrumenten (Zie figuur 20).

SHEMELLA	CRONIN en LUDES	BENSAHEL	ART en RICHARDSON
Diplomatie	Diplomatie	Inlichtingen- vergaring	Politieke maatregelen
Informatie	Inlichtingen- vergaring	Rechts- handhaving	Wetgevende en gerechtelijke maatregelen
Militaire middelen	Rechts- handhaving	Militaire maatregelen	Veiligheids- maatregelen
Economie	Militaire macht	Reconstructie	
Financiën	Oorlogsrecht	Financiële maatregelen	
Inlichtingenvergaring	Psychologisch -Politieke Instrumenten		
Rechtshandhaving	Buitenlandse bijstand		
Hulpdiensten	Binnenlandse veiligheid		
Maatschappelijk middenveld			
Morele waarden			

**Figuur 20: Overzicht van beleidsinstrumenten in terrorismebestrijding per auteur (Romaniuk, 2010).**

We stellen vast bij de typologieën van Cronin en Bensahel, dat zij, in tegenstelling tot Art en Richardson, Pillar en Shemella bijstand en reconstructie expliciet als beleidsinstrumenten beschouwen in de strijd tegen het terrorisme. In onze bespreking van diplomatie op basis van Pillar's typologie vielen bijstand en reconstructie onder wat Litt en Peters (2011) bilaterale diplomatie noemden. Bij Pillar en Bij Shemella (2011) wordt evenwel verwezen naar de rol die het maatschappelijk middenveld speelt, met onder andere niet-gouvernementele organisaties (NGO's), bij het verminderen van armoede en werkeloosheid, evenals het leiden van programma's ter bevordering van de sociale cohesie.

Wat ons bovendien opvalt, is dat de typologie van Pillar grotendeels betrekking heeft op expeditionaire terrorismebestrijding, dat is bijvoorbeeld ook zo indien we de essentie van de Belgische 3D-LO benadering bekijken die omschreven wordt als een totaalaanpak maar enkel betrekking heeft op het buitenland beleid. Als we naar de actuele situatie kijken merken we op dat de terroristische dreiging in binnen- en buitenland zeer nauw verbonden zijn. De verdienste van de typologie van Shemella ligt dan ook in het onderlijnen van informatie, economie, hulpdiensten, het maatschappelijk veld en morele waarden als expliciete instrumenten binnen een totaalaanpak die de toepasbaar is op zowel een binnenlandse en buitenlandse situatie.

**Informatie** behelst onder Shemella's overzicht (2011) het gebruik van alle denkbare communicatiemiddelen om het gedrag van terroristen en hun aanhangers te beïnvloeden. Inbegrepen in dit instrument is de inzet om de meest vatbare bevolkingsgroepen, in eigen land en het buitenland, te wapenen tegen etremistische boodschappen van terroristische groepen. Hij onderlijnt dat terrorismebestrijding een ideeënoorlog is waarbij, indien ze goed verspreid worden, het beste idee het haalt.

Het **economisch instrument** beschouwt hij op extern en intern vlak: het eerste komt neer op sancties en handelsverdragen (deze externe dimensie kan evenwel als een diplomatisch instrument beschouwd worden), het interne economisch instrument waar Shemella naar verwijst heeft betrekking op budgetswijzigingen, de voorziening van basis gezondheidszorg en de verlichting van de armoede. Hij stelt dat geld (direct en indirect) gebruikt kan worden als aanmoediging of ontmoediging om tegenstanders, en zelfs haar burgers, om zich te gedragen zoals gewenst.

**Hulpdiensten** maken voor Shemella deel uit van wat ondertussen beter gekend is als weerstand of resilience. De verschillende middelen waarover een regering beschikt om te reageren op natuurrampen en noodsituaties kunnen evengoed dienen in respons op een terroristische aanslag. Een regering die bovendien proactief noodplannen opstelt voor in het geval van een terroristische aanslag heeft een ontmoedigend effect op die terroristische groep.

**Het maatschappelijk middenveld** kan een krachtig middel zijn in de strijd tegen het terrorisme aangezien de verschillende organisaties actief in het middenveld tussen de burger en de regering deze laatste kan bijstaan in het identificeren van geradicaliseerde burgers en terroristen, armoede bestrijden, werkloosheid terugdringen en programma's organiseren om de sociale samenhang te versterken (Shemella, 2011). Ook hier is binnen de opvatting resilience een rol weergelegd voor deze actoren in het herstel na een aanslag, wat op haar beurt hetzelfde ontmoedigende effect kan hebben op de terroristische groeperingen.

**Morele waarden** tot betreft de stevige basis van overeengekomen waarden die een regering en haar burgers binden. In die aard is de strijd tegen het terrorisme voor Shemella een strijd voor legitimiteit waarbij de regering en de terroristen voor die legitimiteit vechten om de steun van de bevolking te winnen.

## Deelbesluit

Zoals eerder besproken met betrekking tot de ontwikkeling van een terrorismebestrijdingsstrategie stelde Peter Neumann (2009) dat het nutteloos was om bij het opstellen van aanbevelingen voor de ontwikkeling van een nieuw beleid telkens een nieuwe theorie te ontwikkelen. Hij verwijst hiermee in het bijzonder naar het onderscheid dat regeringen soms maken tussen het 'nieuwe' en 'oude' terrorisme bij het opstellen van hun



beleid. Met het nieuwe terrorisme wordt gerefereerd naar Al Qaeda en al het daarmee geassocieerde terrorisme waaronder ISIL. Ongeacht het verschil tussen de verschillende drijfveren van het ‘nieuwe’ en ‘oude’ terrorisme moet de essentie voor hem liggen bij het voorkomen van terroristische aanslagen en tegelijkertijd de legitimiteit van die acties in de ogen van de bevolking te behouden.

Aangezien de pertinentie met betrekking tot de discussie in België sinds de aanslagen op 22 maart is het goed om Neumann’s richtlijnen voor de ontwikkeling van een strategie te herhalen:

1. Het versterken van potentiële doelwitten
2. Beschikken over een goed inlichtingenapparaat om de terroristische structuren te ondermijnen
3. Een complete aanwending van de gerechtelijke macht binnen de wettelijke beperkingen
4. De legitieme ongenoegens behandelen waar mogelijk
5. Communiceren met de bevolking op een rustige en vastberaden wijze

Hij stelt bovendien dat elke nieuwe theorie uiteindelijk slechts een variatie is op deze richtlijnen.

De Britse strategie CONTEST heeft als een leidraad gediend voor de ontwikkeling van andere Europese strategieën. In België wordt de Europese strategie die voortkwam uit het Britse model, als leidraad genomen door verschillende actoren zij het helaas zonder enig strategische directie vanuit regeringskring. Nochtans is de ontwikkeling van een strategie geënt op een Europees kader niet onmogelijk zoals bleek uit het voorbeeld van de ontwikkeling van een strategie voor de integratie van Roma. Zowel de inspanning van de Europese Unie als die van de lidstaten bleken cruciaal voor de goede ontwikkeling van die strategie.

Hoewel we kunnen veronderstellen dat er op basis van een strategie wordt bepaald welke middelen er nodig zijn om die te ondersteunen is het omgekeerde vaak waar. Zo verwerven landen, organisaties en diensten vaak middelen zonder deze te kaderen binnen een welomlijnde strategie, die in sommige gevallen zelfs ontbreekt.

Dit hoofdstuk heeft ons tot slot voorgeschoteld met de bespreking van een reeks aan instrumenten die beschikbaar zijn in de strijd tegen het terrorisme. Naast de vijf grootste instrumenten zoals bepaald door Pillar (Romaniuk, 2010) hebben wij de lijst uitgebreid met enkele instrumenten gedefinieerd door Shemella (Shemella, 2011). Zodoende hebben we een ruim overzicht verkregen van de verschillende diplomatieke, strafrechtelijke, financiële, militaire en aan inlichtingen gebonden middelen. De aanwending van de militaire middelen binnen de strijd tegen het terrorisme vraagt sinds mei 2014 reeds enige aandacht en de analyse van Hughes (2011) geeft ons een degelijke vertrekbasis voor de aansturing van een debat terzake.

# V. De Belgische benadering van terrorismebestrijding

## Inleiding

België werd sinds de aanslagen in november 2015 in Parijs op verschillende momenten afgeschilderd als een gefaalde Staat (King, 2015). Verschillende grote internationale media brachten uitgebreid verslag over die voorstelling van ons land. Hoewel de beschrijving ‘failed state’ hard aankwam waren er in verschillende verslagen evenwel enkele elementen die steek hielden indien we willen begrijpen waarom ons veiligheidsbeleid inzake de bestrijding van terrorisme op bepaalde punten zou gefaald hebben.

Vertekkend van het ruime theoretisch kader uit de vorige hoofdstukken van deze studie zullen we hier de Belgische aanpak van het terrorisme toelichten. De wijzigingen in de structuur en bevoegdheden van de Belgische Staat hebben doorheen de laatste decennia samen met de veranderende veiligheidsomgeving sinds de val van de Berlijnse muur een onmiskenbare invloed gehad op de efficiëntie van haar aanpak in de strijd tegen het terrorisme. De klassieke opvatting van het concept veiligheid transformeerde bovendien gelijktijdig met de verdeling van bevoegdheden van het federale naar het gewestelijke niveau bijvoorbeeld. Deze verschillende hervormingen waren echter slechts in beperkte mate, tot niet, afgestemd op de evoluerende veiligheidsomgeving. We zullen de evolutie van de veiligheidsomgeving, met de aard van de Belgische Staat in gedachte, behandelen in het eerste gedeelte om vervolgens, met deze kennis, dieper in te gaan op de Belgische strategie en middelen in de strijd tegen het terrorisme.

## Hervormingen van de veiligheidsomgeving

David Kilcullen (2010) stelde dat insurrectiebestrijding door een staat een weerspiegeling is van de aard van deze staat. In dat opzicht verschilt de aanpak van insurrectiebestrijding van land tot land. Verschillende landen bestrijden insurrecties op onderling verschillende wijze en net zoals in andere domeinen van overheidsbeleid bepaalt de aard van de staat grotendeels de gehanteerde methodes.

*“Oppressive governments tend to enact brutal measures against rebellions, and military dictatorships tend to favor paternalistic or reactionary martial law policies, while liberal-democratic states tend to be quick – often too quick – to hand over control to locally elected civilians in a bid to return to ‘normalcy.’”* (Kilcullen, 2010)

In zijn behandeling van insurrectiebestrijding duidt hij ook op het verschil tussen binnenlandse insurrectiebestrijding (*domestic counterinsurgency*) en expeditionaire of derde-lands insurrectiebestrijding (*expeditionary/third-country counterinsurgency*) en de invloed van de aard van een staat daarop. Hij geeft evenwel twee redenen waarom zowel een democratie als autocratie beter in staat zijn om een insurrectie te bestrijden op het thuisfront dan in een derde land:

1. De uitdaging om iemand anders’ land te begrijpen, te beveiligen en betrouwbare lokale partnerschappen op te bouwen is vele malen groter dan op het thuisfront.

2. Insurrectiebestrijding wordt gevoerd met een oog op de opbouw van post-conflict structuren waarbij iedere speler zijn langetermijn belangen tracht te maximaliseren eens het gewelddadig conflict achter de rug is.

*“All sides in the conflict are fighting not just to win but to own the peace, and in counterinsurgency, an expeditionary force fights at a critical disadvantage because everybody – allies and opponents alike – knows it will leave once the fighting end, making it by definition an unreliable long-term or postconflict ally.” (Kilcullen, 2010)*

De aard van de staat is dus in zekere zin bepalend voor de wijze waarop deze veiligheidsuitdagingen aanpakt. Naast deze aard kunnen we ook stellen dat de samenstelling van een staat een belangrijke invloed heeft op de wijze waarop een Staat kan reageren. De Belgische staat werd bijvoorbeeld sinds haar onafhankelijkheid geregeld aan grondige wijzigingen onderworpen die de samenstelling van de Staat aanzienlijk veranderde en de bevoegdheden op het federale niveau systematisch delegerde naar de gemeenschappen en gewesten. Deze realiteit dient in het kader van dit hoofdstuk in het achterhoofd gehouden te worden.

### (1) *Hervorming van de veiligheidsomgeving*

Aan de bipolaire veiligheidsomgeving tijdens de Koude Oorlog kwam al gauw een einde na het vallen van de muur. De omgeving werd complexer en verschillende voordien genegeerde uitdagingen staken de kop op. Een onderscheid dat sinds de jaren '80 reeds opdook was dat tussen de traditionele en niet-traditionele veiligheidsstudies. Ruim genomen sloeg dit op de militaire benadering van veiligheidsproblemen en anderzijds op die problemen die bijvoorbeeld betrekking hebben op gemeenschappen en sociale groepen (Croft, 2012). Bijgevolg werden infectieziekten, milieuvervuiling, de smokkel van illegale drugs en mensensmokkel gespreks- en onderzoeksonderwerpen binnen het academische milieu omwille van het steeds groter wordende belang van deze problemen met een onmiskenbare grote veiligheidsimpact.

Dit leidde tot een verruiming van het begrip veiligheid waarbij bijvoorbeeld het Copenhagen Peace Research Institute uit Denemarken een raamwerk aanbood waarin veiligheid niet langer beperkt was tot die van staten in functie van militaire macht maar waarbij de veiligheid gemeenschappen (*human communities*) beïnvloedt in vijf verschillende sectoren (Williams, 2013). Deze vijf sectoren zijn:

1. **Militaire veiligheid** (Military Security) heeft betrekking op de interactie tussen de offensieve en defensieve capaciteiten van landen en de perceptie van elk een's intenties.
2. **Politieke veiligheid** (Political Security) duidt op de organisationele stabiliteit van staten, beleidssystemen en de ideologische drijfveren die de legitimiteit aan een regering geven.
3. Bij **economische veiligheid** (Economic Security) staat de toegang tot grondstoffen, financiën en markten om een aanvaardbaar niveau van welzijn een staatsmacht te garanderen centraal.
4. **Maatschappelijke veiligheid** (Societal Security) beslaat het onderhouden en de evolutie van traditionele taalpatronen, cultuur, religieuze en nationale identiteit en gebruiken.
5. **Milieuveiligheid** (Environmental Security) bekommert zich tot slot om de lokale en planetaire biosfeer als het essentiële ondersteuningsplatform waar alle menselijke ondernemingen afhankelijk zijn.

Buzan, Wæver en de Wilde (1998), die aan de oorsprong van bovenstaand raamwerk liggen, duiden erop dat actoren handelen op basis van een geïntegreerde veiligheid die alle of meerdere van deze sectoren combineert:

*“[T]hey let security concerns from one sector color their security definitions in other sectors, or they add everything up and make a judgement on the basis of some overarching narrative that structures security as such.”*

Ook dit raamwerk onderging nog enkele wijzigingen doorheen de jaren en werd er meer afstand genomen van de Staat als enige speler in dit domein. Een van de begrippen die destijds werd vastgelegd was “*Securitization*” of securitisatie. Securitatie binnen de door ons behandelde context gelde oorspronkelijk als:

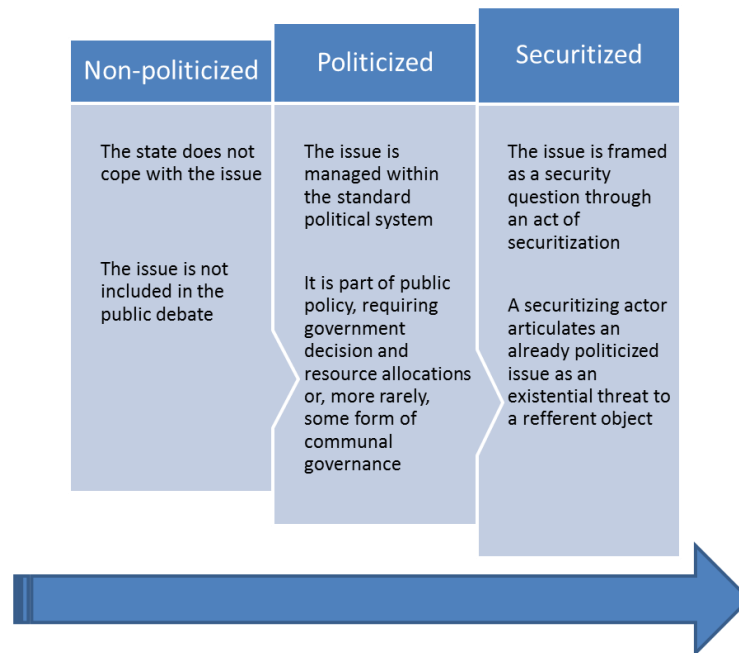
*“the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat.”* (Buzan & Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, 2003) <sup>32</sup>

Croft (2012) duidt op het feit dat de term securitisatie tegenwoordig geregeld wordt gebruikt om te verwijzen naar een probleem dat het onderwerp uitmaakt van een debat binnen de veiligheidsomgeving. Nauw aansluitend met de opvatting die Croft hier aanhaalt is het origineel aan securitisatie verbonden begrip politisering van veiligheidsproblemen binnen het securitisatiespectrum.

Buzan, Wæver en de Wilde (1998) stellen dat binnen dit zogenaamde securitisatiespectrum, een onderwerp uit het publieke domein zich binnen dit spectrum in één van de drie categoriën bevindt. Zo onderscheiden we niet-gepolitiseerde onderwerpen (waarbij de Staat zich niet bezighoudt met het onderwerp en het ook geen onderwerp uitmaakt van publieke debatten), gepolitiseerde onderwerpen (waarbij het onderwerp deel uitmaakt van publiek beleid, waarbij beslissingen genomen moeten worden en middelen toegekend dienen te worden om dit onderwerp te behandelen) en tot slot gesecuritiseerde onderwerpen waarbij het onderwerp als een bestaansbedreiging wordt aanschouwd die noodmaatregelen vereist en acties toelaat die buiten de gangbare politieke processen om beslist worden (Zie figuur 21).

---

<sup>32</sup> Dit begrip heeft geen geldende vertaling in het Nederlands binnen deze context. Securitatie is de beste aansluitende en herkenbare term aan de Engelse originele term. In het financiële domein staat securitisatie echter wel vermeld en betekent het: “*het securitiseren of gesecuritiseerd worden van leningen, schulden, hypotheeken, e.d.*” (Van Dale, 2005)



**Figuur 21: Securitisationsspectrum (Aangepast door de auteur op basis van (Emmers, 2013))**

Bovendien stelde Caudle (2009) dat het concept veiligheid in deze eeuw, naar analogie met de verruiming van het concept, zo moet opgevat worden dat de volledige maatschappij omvat wordt, waarbij transnationale dreigingen in de ruime zin van het woord, gaande van energieveiligheid, de proliferatie van massavernietigingswapens over catastrofale natuurrampen tot bevolkingsgroei, pandemieën, klimaatsverandering en wereldwijde armoede beschouwd worden.

Voormalige Britse eerste minister Tony Blair stelde aan het einde van diens mandaat in 2006 dat:

*“The scale of the challenges now dwarf what we faced in 1997. In 1997 they were essentially national. Today they are essentially global. In 1997 we barely mentioned China. Not any more. 10 years ago, energy wasn’t on the agenda. Immigration hardly raised. Terrorism meant the IRA. Not any more.*

*We used to feel we could shut our front door on the problems and conflicts of the wider world. Not any more.*

*It is how we reconcile openness to the rich possibilities of globalisation, with security in the face of its threats. How to be open and secure.”*

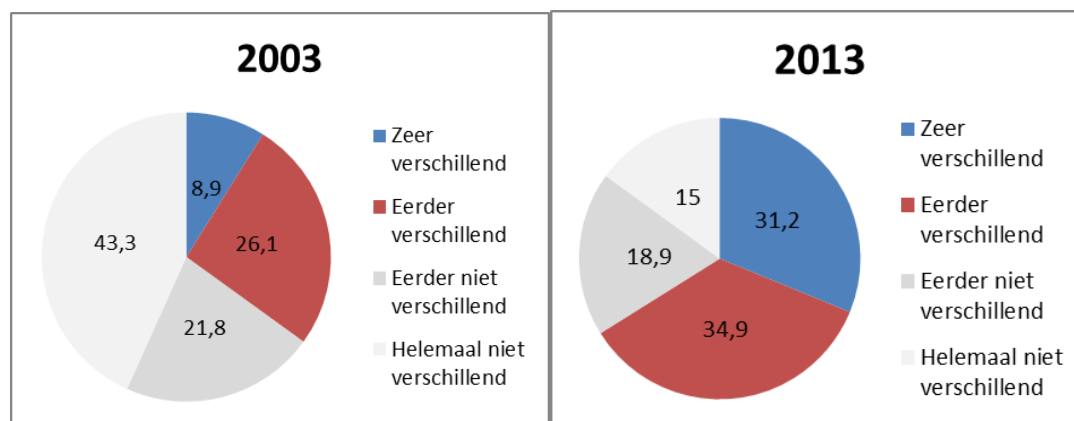
We stellen evenwel vast dat de verruiming of verbreding van het concept veiligheid in Europa gelijk liep met een vernauwing van de federale bevoegdheden en verruiming van bevoegdheden bij de gemeenschappen en gewesten op vlak van veiligheid.

## (2) Identiteit en maatschappelijke veiligheid

Doorheen het bestaan van België, met niet minder dan drie verschillende taalgemeenschappen, speelde de zogeheten maatschappelijke veiligheid een voorname rol binnen het politieke debat. Dit streven naar maatschappelijke veiligheid leidde tot de huidige structuur van onze Staat en achtereenvolgens volgde ook gedeeltelijk de economische, politieke en milieuveiligheidsdomeinen binnen deze maatschappelijk gedreven structuur. Dat

deze ‘maatschappelijke veiligheid’ in België niet genegeerd kan worden toonde een recente studie van het Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS) aan (RTBF, 2014).

Deze studie toont namelijk aan dat de voorbije tien jaar het aantal Waalse burgers dat zich anders beschouwt als een Vlaamse burger verdubbeld is (zie figuur 22). Desondanks deze verschillen tussen Walen en Vlamingen beschouwen bijna 79% van de Waalse burgers zich Belg (RTBF, 2014). Uit een onderzoek onder Vlaamse burgers door de Katholieke Universiteit van Leuven (KUL), met een licht verschillende vraagstelling welliswaar, bleek dat 67% Vlamingen zich Belg beschouwde (De Standaard, 2014)<sup>33</sup>. Desondanks de verschillen blijven de Belgen zich nog voor het merendeel als Belg beschouwen. Dat gezegd zijnde is de jarenlange ontwikkeling van de staatsvormingen en de herhaaldelijk benadrukte gedeeltelijke zelfbeschikkingswensen van de ‘gemeenschappen en gewesten niet onopgemerkt gebleven voor die talrijk andere minderheidsgemeenschappen in België. Migranten kunnen zich dan ook terecht de vraag stellen in welke mate zij zich een Belgische identiteit kunnen aanmeten als er binnen die Staat de regionale en zelfs culturele identiteit van de autochtonen primeert op de nationale identiteit.



**Figuur 22: Mate waarin een Waalse burger zich verschillend beschouwt ten opzichte van een Vlaamse burger (in %) (RTBF, 2014)**

Croft (2012) behandelde in zijn werk over de securitisering<sup>34</sup> van Islam in het Verenigd Koninkrijk de impact van 9/11 op het leven en de perceptie van individuen ten aanzien van de relatie tussen de verschillende identiteiten en Islam. In de beschouwing van de Britse identiteit als overkoepelende nationale identiteit ten aanzien van de regionale identiteiten (*English, Scottish of Welsh*) bleek er ook een trend te zijn waarbij de inwoners van de verschillende regio’s (met uitzondering van Engeland) zich minder Brits beschouwen ten aanzien van hun regionale identiteit (Zie figuur 23).

<sup>33</sup> De vraagstelling was of de betrokkene zich Vlaming, Belg of Beide voelde. Van de 67% die zich Belg beschouwde was er 26% dat dit exclusief deed.

<sup>34</sup> Croft beschrijft securitisering hier als: “the processes by which a particular group or issue comes to be seen as a threat, and thus subject to the perceptions and actions which go with national security. (Croft, 2012)”

	1974	1978-9	1991-2	1996-7	1999	2001	2003
England							
English			31 %	34 %	44 %	43 %	38 %
British			63 %	59 %	44 %	44 %	48 %
Scotland							
Scottish	65 %	56 %	72 %	72 %	77 %	77 %	72 %
British	31 %	38 %	25 %	20 %	17 %	16 %	20 %
Wales							
Welsh		59 %		63 %	57 %	57 %	60 %
British		34 %		26 %	31 %	31 %	

**Figuur 23: Trends in de nationale identiteit in Groot-Brittanië tussen 1974 en 2003 (aangepast uit Croft (Securitizing Islam, 2012))**

In September 2007 speelde Downingstreet 16 uitgesproken de ‘Britse’ kaart met het vooruitzicht op de ontwikkeling van een nieuw nationaal motto als reactie op het groeiende nationalisme in Wales, Schotland en Engeland en de teleurgestelde ethnische minderheden die de naden van de Britse eenheid aantastten (Croft, 2012). De Britse identiteit lag om tal van redenen sinds lange tijd onder vuur maar de terroristische dreiging wakkerde de debatten aangaande de identiteit en het integratiemodel voor minderheden sterk aan. Er werd gesteld dat de tijd het hoogst was om om bruggen te bouwen, en geen muren, tussen verschillende rassen en culturen in Groot-Brittanië.

*“It is vital that people from different communities feel a sense of being included in the British identity, alongside their other cultural identity.”* (Lord Taylor of Warwick geciteerd in Croft, (2012))

In Groot-Brittanië zijn een aanzienlijk aantal bevoegdheden 'uitbesteed' aan deze regio's: gezondheidszorg, onderwijs, lokaal bestuur, sociale zaken, huisvesting, ruimtelijke ordening, toerisme en economische ontwikkeling, verkeer (wegen, bussen en havens), justitie en binnenlandse zaken, politie en brandweer, milieu, natuur, monumenten, landbouw, bosbouw, visserij, sport, cultuur, statistiek en bevolkingsregisters. België en Groot-Brittanië delen dus een federale opbouw van de staat, In Groot-Brittanië is dit enkel verbonden aan het territorium, in België wordt het territoriale en communautaire aspect van elkaar gescheiden, waarbij er maar een gedeeltelijke overlapping is, wat een bijkomende complexiteit met zich meebrengt. Het identiteitsvraagstuk komt in beide landen even sterk voor.

Deze bevoegdheidsverdeling heeft een impact op de maatschappelijke veiligheid. De huidige veiligheidsuitdagingen en in het bijzonder het (moslim)extremisme maakt het moeilijker om een coherent en allesomvattend antwoord te bieden aan die dreiging.

Verskillende competenties en hefbomen die nodig zijn om, bijvoorbeeld, radicalisering tegen te gaan behoren toe aan het gemeenschaps- of lokale bestuur. De gemeenschappen en gewesten zijn onder meer bevoegd voor onderwijs, spijbelproblematiek, jeugdbeleid, preventie, buurtopbouw, straathoekwerk, justitiehuisen, jeugddelinquentie, jeugdstrafrecht, reïntegratie van ex-gedetineerden, inburgeringsbeleid en slachtofferhulp. Eén

voor één cruciale aspecten binnen de strijd tegen de radicalisering bijvoorbeeld. Ook op het lokale niveau hebben de verschillende burgemeesters (die trouwens bijna de helft van het Belgisch parlement uitmaken) veel hefboomen in handen.

Een voorbeeld om het belang van het lokale niveau aan te tonen zijn de verschillende initiatieven en bijeenkomsten van burgemeesters die geconfronteerd worden met het probleem van geradicaliseerde jongeren die naar conflictgebieden willen reizen om er de wapens op te nemen aan de zijde van Jihadistische bewegingen. Zo werd Hans Bonte, de burgemeester uit Vilvoorde, en geen lid van een federale of gewestelijke regering, in september 2014 uitgenodigd in de Verenigde Staten van Amerika met betrekking op zijn aanpak van de radicale jongeren. De bevoegdheden van de Burgemeesters in dit hele dossier rond Syriëstrijders is niet te onderschatten. De grote broeihaarden van de radicalisering in België beperken zich grotendeels tot een handvol steden en gemeenten (Antwerpen, Vilvoorde en Brussel om de voornaamste te noemen). Dit neemt niet weg dat een gecoördineerde aanpak noodzakelijk is voor alle steden en gemeenten.

Met de kadernota integrale veiligheid, gezamenlijk opgesteld door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie, voorgesteld in juni 2016 worden verdere stappen ondernomen om bruggen te bouwen tussen en over de bevoegdheidsniveau's heen (Willekens, 2015). Integrale veiligheid, zoals hier bedoeld, mag evenwel niet verward worden met een totaalaanpak waarbij al de verschillende actiemiddelen waarover een staat beschikt, ingezet en gecoördineerd worden. In het geval van de kadernota integrale veiligheid ontbreekt bijvoorbeeld de volledige beschouwing van de rol van Defensie.

### (3) *De federale bewustwording en gedecentraliseerde macht*

Bij de opeenvolgende staatshervormingen sinds 1970 werd geen rekening gehouden met een dreiging zoals we vandaag kennen. De gebeurtenissen over de voorbije jaren hebben geleid tot een bewustwording dat het federale niveau alleen niet over al de middelen beschikt om zelfstandig een totaalaanpak te ontwikkelen met het oog op de bestrijding van het terrorisme. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat onze beleidsrespons op gewelddadig extremisme en radicalisering zo moeizaam verloopt.

Zonder ook maar te willen suggereren om de voorbije staatshervormingen terug te draaien en de nodige competenties opnieuw te verstrekken aan het federale niveau om onze nationale veiligheid te garanderen, groeit nu meer dan ooit de noodzaak om naast een horizontale interdepartementele samenwerking binnen de federale overheid een belangrijk verticaal coördinatiesysteem inzake veiligheidsvraagstukken op punt te stellen van het lokale, over het gewestelijke en gemeenschapsniveau, tot het federale niveau.

Op dit ogenblik lijkt de ontplooiing van militaire middelen in de strijd tegen IS, zowel in het binneland als in het buitenland, de enige oplossing die de federale regering autonoom kan beslissen, gezien zij er het exclusieve zeggenschap over heeft. Doch is reeds door velen vastgesteld dat een militaire oplossing niet voldoende is, laat staan enkel de inzet van gevechtsvliegtuigen. Alle mogelijke instrumenten in de strijd tegen het terrorisme moeten aangewend worden ongeacht of deze nu tegenwoordig op federaal, gewestelijk, gemeenschappelijk of lokaal vlak aanwezig zijn. De actuele situatie waarbij Syrië en Irak nooit eerder zo nauw verbonden waren met België veronderstelt een aanpak die zich zowel op Syrië en Irak als op het thuisfront richt. Concepten zoals een gehele overheidsaanpak of totaalaanpak zijn niet evident om te realiseren voor een klein land zonder duidelijke nationale veiligheidsstrategie en waarbij bevoegdheden sterk gedecentraliseerd zijn. Kleine landen zijn aangewezen om binnen een groter raamwerk een bijdrage te leveren aan een totaalaanpak die



door internationale organisaties of coalities ontwikkeld worden. Wat belangrijker is dan een totaalaanpak, waarbij alle mogelijke domeinen beslaan worden, is de coördinatie tussen de verschillende nationale spelers die betrokken zijn bij een probleem binnen hetzelfde domein zowel op horizontaal vlak, binnen de verschillende regeringsniveau's, maar evenzeer vertikaal, tussen die verschillende niveau's.

Zoals eerder besproken leert de praktijk in België ons dat algemeen genomen, er geen echte strategische cultuur heerst. Strategieën, zoals bedoeld hierboven, hebben in Brussel, Namen en Eupen plaats geruimd voor beleidsnota's en politieke oriëntatienota's die maar zolang nageleefd worden zolang de uitgevende regering in plaats is. Herhalen we bijvoorbeeld de vaststelling door Huizing (2012), in het kader van insurrectiebestrijding, aangaande de planningshorizon van regeringen:

*“De planningshorizon van een regering is vaak niet langer dan een kabinetsperiode of presidentstermijn, zodat het accent ligt op het behalen van kortetermijn-doelstellingen. Dat gaat ten koste van het langetermijn-doel[...].”*

## Belgische middelen in de strijd tegen het terrorisme

Hier zullen we de verschillende middelen aangereikt door in Pillar en Shemella beschouwen voor wat België betreft. Door het ontbreken van een strategie op nationaal niveau en anderzijds het onderschrijven van de strategie van de Europese Unie, die meer dan tien jaar geleden ontwikkeld werd, zullen we de verschillende middelen in België overlopen en kaderen binnen de strategie van de Europese Unie aan de hand van de vier verschillende pijlers. Dit levert ons onderstaand model op dat ons later zal toelaten om verschillende verbanden te identificeren en de pijlers waarbinnen de verschillende middelen, en bijgevolg actoren, actief zijn.

VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
	Diplomatie		
	Strafrecht		
	Financiële dwangmaatregelen		
	Militaire macht		
	Inlichtingenactiviteiten		
	Informatiemiddelen		
	Economie		
	Hulpdiensten		
	Maatschappelijk middenveld		
	Morele waarden		

**Figuur 24: Middelen en pijlers (pijlers naar voorbeeld van de EU) binnen een terrorismebestrijdingsstrategie.**

Los van deze benadering is het belangrijk om eerst te duiden op de ontwikkelingen in België sinds januari 2015. Zo onderscheiden we drie periodes sinds januari 2015. Ten eerste de voorstelling van de twaalf maatregelen tegen radicalisme en terrorisme na de aanslagen in januari 2015, de bijkomende maatregelen na de aanslagen in Parijs in november 2015 en tot slot die na de aanslagen in Brussel. Tot slot zullen we de Belgische instrumenten bespreken binnen de typologie van Pillar en Shemella.

(1) *Januari 2015: 12 maatregelen tegen radicalisme en terrorisme*

Op 16 januari 2015 werden door de regering 12 maatregelen voorgesteld in de strijd tegen het radicalisme en terrorisme naar aanleiding van de reeks aanslagen in Frankrijk en de vrijdelde aanslag in België in januari 2015. België was echter reeds enige tijd bezig met de vraag wat er kon gedaan worden tegen het radicalisme en terrorisme sinds de aanslag op de Joods museum in Brussel in mei 2014 op de vooravond van de verkiezingen in België. De onderhandelende partijen tijdens de coalitievorming waren allen bekommerd om deze uitdaging. Verschillende maatregelen die in januari 2015 voorgesteld werden maakten dan ook reeds sinds mei 2014 deel uit van de tal van voorstellen die circuleerden in de politieke middelen en werden zelfs voorzien in het regeerakkoord van de nieuwe regering.

**1. Uitbreiding van de terroristische misdrijven en aanpassing van de wetgeving met het oog op meer doeltreffende bestraffing.**

Met deze maatregel wordt de verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden strafbaar gesteld in het strafwetboek. Bij de typologische bespreking zullen we dieper ingaan op de terroristische misdrijven zoals bedoeld in het strafwetboek met inbegrip van deze integratie van deze maatregel.

**2. Uitbreiding van de lijst van strafbare feiten die aanleiding geven tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden (art. 90ter van het Wetboek van Strafvordering)**

Met deze aanpassing zullen de verschillende bijzondere opsporingsmethoden, mits voorwaarden, ook gebruikt kunnen worden ten aanzien van personen op verdenking van het aanzetten tot terrorisme, het opleiden en verplaatsen naar het buitenland met terroristische doeleinden. Ook deze maatregel zal verder besproken worden in de typologische benadering.

**3. Uitbreiding van de mogelijkheden voor het intrekken van de nationaliteit**

De intrekking of vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit wordt beschreven in het Wetboek van de Belgische nationaliteit onder Artikel 23.

**4. Tijdelijke intrekking identiteitskaart, weigering tot aflevering en intrekking van paspoorten**

Hierbij wordt de mogelijkheid voorzien om het paspoort (aanpassing van Artikel 65/1 van het Consulaire Wetboek in Augustus 2015) van de betrokken persoon in te trekken (of af te leveren) indien deze een risico vormt voor de openbare orde en veiligheid.

Anderzijds kan de minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid de identiteitskaart tijdelijk intrekken van een persoon waarvan, op basis van de aangereikte informatie, vermoed wordt dat deze naar het buitenland wil afreizen om te gaan vechten of trainen. Deze maatregel geldt voor minstens één maand en kan verlengd worden tot maximaal zes maanden. Rekening houdend met het doelpubliek van deze maatregel is het belangrijk om te begrijpen dat verschillenden een dubbele nationaliteit hebben. Het intrekken van het Belgisch paspoort verhindert dus niet noodzakelijkerwijs hun vertrek maar bemoeilijkt wel hun terugkeer. Deze maatregel lijkt in de eerste plaats ons probleem te exporteren in plaats van het op te lossen en staat enigzins haaks op het solidariteitsprincipe binnen de NAVO of de EU.

## **5. Tenuitvoerlegging van de bevroering van tegoeden**

Deze maatregel impliceert de bij wet voorziene activatie van het mechanisme ter identificatie van personen betrokken bij terrorisme waarvan de tegoeden worden bevroren. Hierbij wordt in het bijzonder naar het Koninklijk Besluit van 28 December 2006 verwezen dat de specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme behandelt.

## **6. Herziening van de circulaire “Foreign Fighters” van 25 september 2014**

Hiermee kondigde de regering aan dat zij de circulaire van 2014 met betrekking tot het informatiebeheer en de opvolgingsmaatregelen inzake buitenlandse strijders die in België verblijven, zal worden aangepast. Daarbij zou gestreefd worden naar een vereenvoudiging van de bestaande structuren en een duidelijkere taakverdeling tussen de diensten, evenals naar de systematisering van de opvolging.

## **7. Informatie-uitwisseling**

De optimalisering van de informatie-uitwisseling tussen administratieve en gerechtelijke diensten en overheden is van primordiaal belang. Desondanks het feit dat de wet betreffende de analyse van de dreiging van 10 Juli 2006 de verschillende ondersteunende diensten verplicht om al de relevante informatie aan het OCAD mee te delen (opdat zij haar strategische en punctuele dreigingsanalyses zou kunnen uitvoeren) loopt deze uitwisseling stroef. Dat deze uitwisseling stroef liep kwam bovendien geregeld naar boven in verslagen en jaarrapporten van het Comité I dat gewag maakte van strubbelingen tussen het OCAD en enkele ondersteunende diensten. In Juli 2015 werd zelfs gesproken over het onder vuur liggen van het OCAD aangezien zij zelf als een inlichtingendienst zou fungeren en niet als een fusiecentrum.

## **8. Herziening van het plan R**

De herziening van het plan tegen radicalisering van 2005 (opgesteld na de aanslagen in Madrid, Spanje) wordt versneld, om rekening te houden met de recente evoluties. Dit plan dat vertrouwelijk is werd evenwel in September 2012, naar aanleiding van de mediastorm rond Sharia4Belgium, doorgelicht door Kristof Clerix. Hij beschreef dit plan als “administratief pestgedrag” (Clerix, 2012). Het was opgebouwd rond zeven verschillende assen die een manier vertegenwoordigen waarop radicale boodschappen verspreid werden. Dit plan werd ondertussen bijgestuurd om rekening te houden met de verschillende ontwikkelingen en ervaringen van de laatste jaren als leidraad.

## **9. Radicalisme in de gevangenissen**

De aanpak van radicalisering binnen de gevangensmuren door enerzijds een betere detectie van geradicaliseerde gedetineerden en zij die aanzetten tot radicalisering en anderzijds het nemen van tegenmaatregelen is specifiek één van de twaalf maatregelen desondanks dat dit ook deel uitmaakte van de assen van het Plan R. Opleiding van het gevangenispersoneel en inzet van islamconsulenten staan bij deze maatregel centraal.

## **10. Hervorming van de inlichtingen- en veiligheidsinstanties**

De hervorming van het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid tot een Nationale Veiligheidsraad is er hoofdzakelijk op gericht om nieuw leven te blazen in de

politieke spel van het Belgische veiligheidsbeleid. Sinds 2012 kende het aantal bijeenkomsten van het MCIV een sterke terugval, te wijten aan agendaproblemen (Clerix, 2012).

### **11. Inzet van het leger voor specifieke bewakingsopdrachten**

Een van de meest zichtbare maatregelen is de ontplooiing van militairen op openbare plaatsen in het land waar de dreigingsanalyse aanleiding toe gaf. Defensie werd evenwel reeds verschillende malen ingezet voor specifieke bewakingsopdrachten in het verleden. Sinds 2010 werden verschillende middelen van Defensie ingezet voor deze zogenaamde homeland operaties. Hierbij betrof het grotendeels kleine ploegen die zeer specifiek materiaal bedienden dat niet of onvoldoende aanwezig was bij de andere veiligheidsdiensten. Zo werden onder andere helikopters en andere observatiemiddelen ingezet, onder de naam operatie Joint Umbrella, om de beveiliging bij verschillende internationale bijeenkomsten in Brussel sinds 2010 te versterken. (Bataljon Artillerie, 2014) (Belgian Defence Rotary Wing Association, 2014) De operatie Vigilant Guardian werd opgestart op 17 januari 2015 en kende een piekmoment, na de aanslagen op 22 maart 2016, met een dispositief van om en bij de 1800 militairen. Hierbij is echter ook de getalsterkte bijgerekend voor operatie Spring Guardian, die voor de beveiliging van nucleaire sites instaat en, die sinds de lente van 2016 actief is. Ter vergelijking lag de piek in Afghanistan op 625 militairen aan het einde van 2011 die destijds de grootste ontplooiing ooit inhield sinds de oorlog in Korea.

### **12. Versterking van de analysecapaciteit van de Veiligheid van de Staat**

De versterking van de Veiligheid van de Staat, door onder andere de overheveling van de opdracht van de bescherming van de VIP's naar de federale politie en de heroriëntatie van dat personeel evenals de rekrutering is een lopend proces. De eerste bedenking die wij evenwel moeten maken is om niet dezelfde fout te begaan zoals door het Comité I aangegeven in haar activiteitenverslag uit 2001 waarbij het Comité vaststelde dat extra personeelsleden sinds 11 september 2001 werden ingezet in het kader van het radicaal islamisme die weggetrokken waren uit andere diensten die even belangrijke opdrachten vervullen (Comité I, 2007).

#### *(2) November 2015: 18 maatregelen binnen 4 domeinen*

Bijna onmiddellijk na de aanslagen in Parijs in november 2015 besloot de regering om 400 miljoen euro extra te voorzien voor veiligheid en de strijd tegen het terrorisme (Knack, 2015). Bovendien werkte de regering een resem aan extra maatregelen uit (Federale regering, 2015). Naast het extra budget nam de regering zich voor om haar actie verder te zetten op vier domeinen (Michel, 2015):

- 1. het uitroeien van haatboodschappen;**
- 2. de concentratie van inspanningen en middelen op individuen die als potentieel gevaarlijk bekend staan;**
- 3. het versterken van de middelen van de veiligheidsdiensten;**
- 4. optreden op internationaal niveau.**

Binnen deze domeinen werden de volgende 18 maatregelen afgekondigd (Federale regering, 2015):

1. Een extra budgettaire inspanning (400 miljoen euro) bovenop de eerder voorziene en gerealiseerde inspanningen.
2. De versterking van politiecontroles aan de grenzen.

3. De verhoging van het aantal militairen om de binnenlandse veiligheid te verzekeren.
4. Herziening van het Wetboek voor Strafvordering inzake bijzonder opsporingsmethoden en het gebruik van nieuwe technologieën voor de inlichtingendiensten.
5. Herziening van de Grondwet voor wat betreft de bepalingen over de voorlopige hechtenis waarbij beoogd wordt deze te verlengen van 24 uur naar 72 uur.
6. Een wetswijziging die moet toelaten huiszoekingen de klok rond uit te voeren. Hierbij moet een einde worden gesteld aan de uitzondering waarbij huiszoekingen tussen 21 uur en 5 uur niet mogen plaatsvinden.
7. De opsluiting van Belgische buitenlandse strijders bij hun terugkeer in België.
8. Het plaatsen onder elektronisch toezicht van door de dreigingsanalysediensten geregistreerde risicopersonen.
9. Registratie van de identiteit van passagiers op vliegtuigen en hogesnelheidstreinen in een gegevensbank.
10. De uitsluiting van haatpredikers door het plaatsen onder huisarrest, de vrijheid te beroven of uit te wijzen.
11. Ontmanteling van niet-erkende cultplaatsen waar jihadisme verspreid wordt.
12. Het stopzetten van de verkoop van anonieme prepaid telefoon kaarten.
13. Een preventief en repressief actieplan gericht op de Brusselse kanaalzone.
14. Versterking van de screening procedures voor de toegang tot bepaalde gevoelige jobs.
15. De uitbreiding van het netwerk van camera's voor nummerplaatherkenning.
16. Het afsluiten van websites die haat prediken.
17. Een evaluatie met het oog op een aanpassing van de wetten in verband met de noodtoestand waarbij tijdelijke en uitzonderlijke maatregelen om de publieke veiligheid te verzekeren bestudeerd worden.
18. Deelname aan de strijd tegen ISIL op het internationale toneel.

### (3) Maart 2016: De uitvoering van maatregelen "kost tijd"

Na de aanslagen op 22 Maart kwam er geen specifieke vraag voor een groter budget zoals na de aanslagen in 2015 wel het geval was. Jan Jambon stelde in een interview met De Morgen en Het laatste Nieuws dat ze nu pas bezig zijn met de uitbesteding van de 400 miljoen euro die ze gekregen hebben naar aanleiding van de aanslagen in Parijs in november 2015.

*"We zijn daar nu pas mee bezig, wat logisch is. Materiaal kopen, wetten schrijven, mensen aanwerven: dat kost tijd. Bij de politie komen er 1.400 mensen bij, maar agenten aanwerven en opleidien duurt zeker een jaar."*

De regering keurde een pakket maatregelen goed om Belgische slachtoffers van terreurdaden zo goed mogelijk te ondersteunen. Onder die maatregelen geldt bijvoorbeeld de oprichting van een statuut van nationale erkenning, dat vergelijkbaar is met dat van oorlogsslachtoffers (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, 2016).

Na de aanslagen die de luchthaven en de metro van Brussel troffen werden, welliswaar niet zonder slag of stoot (De Standaard, 2016), verschillende maatregelen uitgewerkt met betrekking tot de beveiliging van die verschillende sites. Bovendien werden de aanslagen in dat opzicht ook politiek gerecupereerd door te duiden op lakse houdingen van verschillende betrokken gezagsdragers. Het ontslag van de minister van Mobiliteit Galant die

onder vuur kwam te liggen voor kritische Europese rapporten over het toezicht op de Belgische luchthavens ging niet ongemerkt voorbij. Zo zou ze waarschuwingen in de wind hebben geslagen en onvoldoende gereageerd hebben op vragen om extra middelen voor de beveiliging ervan. Galant zelf doet het als onwaar af dat zij geen aandacht had voor de veiligheid (De Standaard, 2016).

De maatregelen, die sinds januari 2015 werden aangekondigd, waren in maart 2016 nog niet allemaal verwezenlijkt en dat zal ook tijd vragen. Het eindeloos bijschrijven van maatregelen biedt geen soelaas en België zal geduld moeten uitoefenen alvorens al de eerder aangekondigde maatregelen ook effectief in voege zullen treden. De aanslagen in maart 2016, evenals die in november 2015, zorgen evenwel voor een versnelling in het proces dat moet leiden tot de verwezenlijking. Een versnelling, zo dient benadrukt te worden, die niet ten koste van democratische controle mag gaan.

#### (4) *Belgische terrorismebestrijdingsinstrumenten*

Na het overzicht van maatregelen op basis van de verschillende gebeurtenissen sinds januari 2015 zullen we hier verder ingaan op de structurele instrumenten waarover België bezit. Het overzicht en de bespreking zal gebeuren aan de hand van de opdeling door Pillar (beschreven in (Romaniuk, 2010)) aangevuld door die van Shemella (Shemella, 2011). We zullen ons niet volledig uitspreken over de structuren van de verschillende diensten. Voor een overzicht van de organisatie van de Belgische structuren in de strijd tegen het terrorisme kan verwezen worden naar een zeer uitgebreide bespreking van Lionel Delval (2015).

##### (a) *Diplomatie*

De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken waakt over de naleving en opvolging van de verschillende diplomatieke akkoorden. Buitenlandse zaken erkent dat terrorisme een wereldwijd fenomeen is waarop de internationale gemeenschap in overleg moet reageren (Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken).

Behalve de expliciete verwijzing naar het samenwerken in multilateraal en bilateraal verband met de leden van de Europese Unie op basis van het Europese strategie ter bestrijding van het terrorisme op basis van de vier pijlers is er geen verwijzing naar een andere, eigen, strategie inzake de aanpak van terrorisme. Wel benadrukt zij, de totstandgekomen samenwerking tussen de verschillende Belgische diensten in het domein van de preventie door het delen van informatie en de rol die zij speelt door het verstrekken van 'kwaliteitsinformatie' via haar netwerk van diplomatieke en consulaire posten doorheen de wereld. De samenwerking tussen België en Tunesië teneinde een vlotte uitwisseling van informatie tussen de inlichtingendiensten te verzekeren is een recent voorbeeld van een bilateraal akkoord met landen buiten de EU.

In deze context (diplomatie) is het ook interessant om het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie in 2001 te onderstrepen. Het liet toe aan België om zich in die periode op een niet voorziene prioriteit voor haar voorzitterschap te verdiepen. Onder het Belgisch voorzitterschap werd een actieplan opgesteld op niet meer dan 10 dagen na de aanslagen op 9/11 (Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, 2001). Dit actieplan leidde tot een reeks aan maatregelen:

- Goedkeuring van een gemeenschappelijke definitie van strafbare terroristische daden. Daarin wordt het evenwicht tussen een doeltreffende repressie en de bescherming van fundamentele rechten gevrijwaard.
- Goedkeuring van het Europese aanhoudingsmandaat.

- Definitieve instelling van Eurojust. Deze gecentraliseerde eenheid van magistraten maakt het mogelijk om de coördinatie tussen de verschillende staten op het vlak van vervolging en gerechtelijk onderzoek te optimaliseren.
- Oprichting van een antiterrorisme-eenheid binnen Europol.
- De opstelling van een lijst met namen van terroristische organisaties, personen, groeperingen en entiteiten.
- Beslissing tot bevrozing van vermogensbestanden van bepaalde terroristen en terroristische entiteiten.
- Versterking van de veiligheid in de luchtvaartsector.
- Goedkeuring van een indicatorensysteem om de engagementen van derde landen in de strijd tegen het terrorisme te evalueren.
- Goedkeuring van de richtlijn over de strijd tegen het witwassen van kapitaal ; daarmee wordt de financiering van o.m. terroristische daden tegengegaan.
- De uitbreiding van het mandaat van de Financiële Actiegroep tot optreden tegen terroristische daden.
- Goedkeuring van een actieprogramma voor het Europese Agentschap voor civiele bescherming, waarmee de samenwerking tegen de dreiging van bioterrorisme wordt versterkt.

De Amerikaanse jaarlijkse Country Reports on Terrorism geven een overzicht van terrorismebestrijdingsactiviteiten in landen doorheen de wereld. In 2015 stelde het rapport voor België dat België een leider bleef in regionale samenwerking en de uitwisseling van informatie. Deze vaststelling verdween evenwel uit het rapport dat in juni 2016 werd vrijgegeven. Het rapport looft het initiatief van voormalig minister van Binnenlandse Zaken Joëlle Milquet uit december 2013 waarbij zij haar ambtgenoten uit de EU samenbracht voor de bespreking van de aanpak van het probleem met buitenlandse strijders. Samen met de VS werkten ze aan het ontwikkelen van bijkomende samenwerkingsakkoorden betreffende grenscontroles, radicaliseringspreventie en informatieuitwisseling. In Mei 2014 kwam er een opvolgingsbijeenkomst waarop ook vertegenwoordigers van Turkije, Jordanië, Marokko en Tunesië aan deelnamen (United States Department of State - Bureau of Counterterrorism, 2015). Het volledige verslag over België is toegevoegd onder bijlage 8. De Verenigde Staten benadrukken bovendien de Belgische bijdrage aan terrorismebestrijdingsprogramma's in de Sahel-landen.

Door het gebrek aan een overkoepelende nationale terrorismebestrijdingsstrategie blijken verschillende diplomatieke inspanningen evenwel onvoldoende afgestemd op elkaar. Desondanks de vooropgestelde 3D-LO benadering is er geen overtuigende afstemming van bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking op de inspanningen van Defensie, en vice versa. Dit was een duidelijk gevolg van het ontbreken van een duidelijke visie en focus over de voorbije jaren. Deze focus zal binnenkort evenwel vernauwd worden naar de zuidelijke en in een tweede plaats naar de oostelijke periferie van Europese Unie.

De beleidsnota van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (2014) stelt met betrekking tot ontwikkelingshulp dat het:

*“slechts één element vormt van economische en sociale ontwikkeling. Vaak zelfs niet het belangrijkste element. Andere factoren zijn minstens even belangrijk: internationale veiligheid en stabiliteit, overdracht van technologie, fi nanciële transparantie, handel en investeringen. Dit zijn factoren die echter niet rechtstreeks*



*onder de verantwoordelijkheid van ontwikkelingssamenwerking vallen, maar toebehoren aan andere beleidsdomeinen, zowel op regionaal, federaal en zelfs supranationaal vlak.”*

Met het oog op een grotere hulpdoeltreffendheid streeft de FOD Buitenlandse Zaken dus naar een grotere synergie met het gouvernementele concentratiebeleid en het verhogen van de beleidscoherentie. Daaronder wordt verstaan dat de verschillende overheidsdiensten die bijdragen aan de ontwikkeling in een bepaald land ervoor moeten zorgen dat ze elkaar minstens niet tegenwerken en, waar mogelijk, samen naar complementariteit tussen hun beleidsdomeinen en verantwoordelijkheden zoeken, waarbij maatregelen betreffende handel, landbouw, milieu, energie, klimaat en ontwikkeling elkaar niet neutraliseren of teniet doen, maar integendeel versterken.

Door de verschillende gebeurtenissen over de voorbije twee jaar kwam België steeds vaker op de voorgrond inzake terrorismebestrijding, zij het weliswaar vaak vanuit een negatieve invalshoek en werden onze diplomatieke initiatieven vaak onderbelicht. Anderzijds viel het ons land wel te beurt om geregeld binnen internationale fora onze ervaringen te delen met andere landen, te wijten aan het verhoudingsgewijze hoge aantal Belgen die naar Syrië en Irak vertrokken zijn.

Buitenlandse zaken benadrukt echter wel in tal van haar bilaterale akkoorden de eventuele rol die de relaties spelen inzake de strijd tegen het terrorisme. Zo benadrukt zij bijvoorbeeld volgende krachtlijnen van haar beleid ten aanzien van Irak:

*“steun aan de strijd tegen Daesh (ISIS); steun aan meer "inclusiviteit" in het Iraakse politieke proces, namelijk de deelname van alle gemeenschappen aan de wederopbouw van het land; steun aan "regional ownership", namelijk de constructieve betrokkenheid van de buurlanden van Irak bij de stabilisatie, de verzoening en de wederopbouw van het land; en ten slotte steun van België aan de bijstand en de coördinatie van de humanitaire hulp door de Verenigde Naties in Irak. (FOD Buitenlandse Zaken)”*

De FOD Buitenlandse Zaken stelt tot slot dat zij binnen de strijd tegen het terrorisme de samenwerking tussen de verschillende Belgische diensten versterkt door het aanbieden van de kwaliteitsinformatie komende van haar netwerk aan diplomatieke en consulaire posten die toelaten aan alle diensten in België een beter inzicht te krijgen in het fenomeen.

De aanpak van een insurrectie in het buitenland, bijvoorbeeld ISIL in Irak en Syrië, kadert zich binnen het Buitenland- en veiligheidsbeleid waarmee België zich engageert om binnen een geïntegreerde aanpak haar bijdrage te leveren. Binnen dit luik moet bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen de insurrectie op zich en de parasitaire terroristische groeperingen, voor zover deze te onderscheiden zijn. Het is wat dit luik betreft ook aangewezen om rekening te houden met de overwegingen die bijvoorbeeld bij de plannen van de Verenigde Staten van Amerika van 1998 om Irak binnen te vallen gepresenteerd werden. Zo blijft de troepensterkte, en in bijzonder de zogenaamde ‘boots on the ground’ van groot belang evenals de samenstelling van de coalitie (met inbegrip van regionale acteurs).

Men mag hiernaast eveneens niet uit het oog verliezen dat ook politieke en institutionele belangen mee aan de basis liggen voor een beslissing tot actie en voornamelijk de manier waarop een land tussenkomt. De Verenigde Staten van Amerika wil bijvoorbeeld de ontplooiing van grondtroepen (en in het bijzonder gevechtstroepen) vermijden en beperkt zich tot luchtsteun en opleiders-trainers op het niet-tactische niveau om niet afgerekend te worden op een herhaling van de fouten uit 2003. België, en in het bijzonder Defensie, zou kunnen verweten worden dat de nakende vervanging van de F-16, een belangrijk en prijzig

dossier dat zich aanbiedt in tijden van budgetaire schaarste, een belangrijkere drijfveer was om deel te nemen aan de coalitie dan de verantwoordelijkheid om in te grijpen in een uiterst gewelddadig conflict dat reeds sinds jaren onschuldige slachtoffers telt. Deze bescheiden bijdrage maakt evenwel deel uit van een ruimere opvatting van de strijd tegen IS in Irak. Een ruimere opvatting die nog niet verfijnd werd en momenteel nog veel vragen onbeantwoord laat.

Het aantal landen dat zich wil engageren op Iraaks grondgebied blijft echter bitter klein maar is wel bepalend voor het vervolg van de acties. Indien er geen geloofwaardig en gepast vervolg zou komen op de luchtaanvallen dan zijn deze acties voor niets geweest, of, om het met de woorden van de piloot uit het voordien aangehaald interview te zeggen:

*[...] dan kunnen wij blijven rondvliegen, maar dan los je niets op. (De Lobel, 2014)''*

Met het merendeel van de verantwoordelijken voor de chaos na 2003 die grotendeels hun reservaties hebben uitgesproken over troepen in Irak is het duidelijk dat onze en andere piloten uit de coalitie wel enige tijd zullen rondvliegen in afwachting dat de condities gecreëerd zijn, en waarschijnlijker, behouden blijven tot grondtroepen de volgende fase in het conflict kunnen beslechten.

België zal hoogstwaarschijnlijk en naar alle bescheidenheid niet het land zijn dat binnen de coalitie met de beslissende bijdrage aan de oplossing voor de insurrectie in Irak op de proppen zal komen. Die middelen (althans op voldoende grote schaal) heeft België nu eenmaal niet, desalniettemin blijft België een trouwe partner binnen het ruimere internationale raamwerk. Zelfs het sturen van gevechtsvliegtuigen is verre van een beslissende bijdrage. Een bijdrage aan de coalitie in Irak om de insurrectie van ISIL te onderdrukken draagt ook bij tot de onveiligheid in België zoals de aanslagen op 22 maart aantoonde.

We moeten bewust zijn dat de militaire bijdrage van een westers en vooral Europees land in de bestrijding van een insurrectie zich enkel kan uiten in de steun aan een coalitie, zoals in Afghanistan, Libië en Irak het geval was of is. Huizing (2012) benadrukt daar bovendien bij dat politici zich niet graag voor een lange periode verbinden aan een operatie.

*“De planningshorizon van een regering is vaak niet langer dan een kabinetsperiode [...], zodat het accent ligt op het behalen van korte-termijn-doelstellingen. Dat gaat ten koste het langetermijn-doel van de insurrectiebestrijding, terwijl [...] juist veel uithoudingsvermogen en een ‘lange adem’ nodig zijn. (Huizing, 2012)''*

Ian Beckett (2001) merkte op dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog succesvolle insurrectiebestrijdingscampagnes gemiddeld negen jaar duurden. En dit impliceerde de ontplooiing van troepen in het terrein, en tussen de bevolking. Zonder deze voorwaarden zou die negen jaar onmogelijk tot een succesvolle actie lijden. De opleiding van de verschillende veiligheidstroepen is cruciaal in de conflictresolutie en moet de nodige aandacht krijgen. Doch moeten we ons er ook van bewust zijn dat opleiding van militairen noodzakelijk is voor het terugwinnen van de door ISIL veroverde gebieden op Irak, maar dat de verschillende binnenlandse veiligheidsactoren zoals politie en gerecht evenveel aandacht dienen te krijgen want het zijn tenslotte zij die zullen moeten instaan voor de controle van het heroverde terrein eens het terug in hun bezit is. Het dilemma dat zich hier bovendien opwerpt is dat het verslagen van ISIL op zich geen antwoord biedt op al de ongenoegens van de Iraakse en Syrische bevolkingsgroepen. Een militaire strategie ontwikkelen die zich enkel richt op het verslaan van ISIL zal zonder twijfel falen in het terugbrengen van de rust in de regio en is slechts een vorm van symptoombestrijding, een symptoombestrijding die mogelijke uitzaaiingen veroorzaakt tot op het thuisfront.

De uitkomst van deze situatie is verre van voorspelbaar. Bovendien moet men zich bewust zijn van het principe van communicerende vaten in deze context. Indien een militaire actie erin zou slagen om ISIL in Irak en Syrië te verdrijven en het gebied te heroveren zullen de verschillende strijders zich verspreiden over de regio en mogelijk terugkeren naar hun land van herkomst. Het is dan ook cruciaal dat de gepaste militaire oplossing om ISIL te verslagen afgestemd wordt op het ontwikkelde dispositief om deze uitzaaiing (of terugkeer) van strijders uit Syrië en Irak aan te pakken, een vorm van containment. We zullen later verder ingaan op de inzet van Belgische militaire middelen voor terrorismebestrijding.

Per middel zullen we aan de hand van onderstaande tabel benadrukken binnen welke pijlers het middel actief is.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Diplomatie	De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking waakt over het engagement van België in een internationaal kader binnen de vier verschillende pijlers.			

De donkergekleurde velden zijn de domeinen (pijlers) waarin het bewuste middel hoofdzakelijk betrokken is, zonder evenwel uit te sluiten dat het een invloed heeft op andere, eventueel niet donkergekleurde domeinen. Indien het middel betrokken is doorheen al de pijlers worden de verschillende domeinen samengevoegd zoals in bovenstaand geval. Deze kleurencode zal verder doorheen dit hoofdstuk gehanteerd worden.

#### (b) *Strafrecht*

Het Belgische strafrecht inzake terrorisme geschiedde voor 2003 aan de hand van andere kwalificaties en misdrijven in het Strafwetboek, zoals ook blijkt uit de tenlastenleggingen in het proces tegen de vier leden van de Cellules communistes combattantes (CCC) en de twee leden van het Front révolutionnaire d'action prolétarienne (FRAP) op 27 september 1988. Op dat moment geldt het label terrorist enkel als een politieke geladen term zonder enige juridische waarde. Een journalist, aanwezig op de opening van de rechtszaak voor het Hof van Assisen in Brabant verklaarde het volgende:

*“Les principaux griefs retenus contre les six accusés sont d’avoir détruit ou tenté de détruire par explosion plusieurs édifices où ils pouvaient présumer qu’il s’y trouvait des gens. Pour les quatre C.C.C., s’ajoute à cette accusation le fait que, lors de l’attentat du 1er mai, deux pompiers ont été tués... ce qui rend Carette, Sassoye, Chevolet et Vandeguerde passibles de la peine de mort. (Metdepenningen, 1988)“*

Verschillende andere tenlastenleggingen aan de CCC volgden maar geen enkele kaderde binnen een apart terrorisme-artikel, omdat die destijds gewoonweg niet bestonden. Dat is dan ook de reden waarom Nizar Trabelsi in 2003 volgens het Strafwetboek officieel veroordeeld werd omdat hij een aanslag beraamd had op de militaire basis van Kleine Brogel en omdat hij het brein was achter een criminele organisatie.

De criminalisering van het terrorisme in België volgde op de wereldwijde reactie op de aanslagen op de Verenigde Staten van Amerika op 11 September 2001. Desondanks dat de Europese Unie reeds voordien het belang van een terrorismebestrijdingsbeleid had besproken werd er nooit enige geloofwaardige actie ondernomen tot op die dag. Onder het Belgische presidentschap van de Europese Raad, en gedragen door een gunstig onderhandelingsklimaat werd de besprekingen aangevat en leidden al gauw tot het formeel aannemen van de Kaderbesluit inzake terrorisme op 13 juni 2002. Ruim anderhalf jaar later, in Januari 2004

trad, op basis van de wet van 19 december 2003, de titel Iter, die terroristische activiteiten criminaliseert, in werking. Deze wijziging, bijna identiek aan wat vooropgesteld werd in het Kaderbesluit van 2002<sup>35</sup>, werd toegevoegd aan het tweede deel van het Strafwetboek (Artikelen 137 en volgende). De wetgever voegde, naar aanleiding van de aanpassingen op basis van het Kaderbesluit van 2002, eveneens het artikel 141 toe aan het strafwetboek ter uitvoering van de bepalingen voorgeschreven in de VN Conventie uit 1999 inzake de financiering van het terrorisme. Desondanks dat het Kaderbesluit van 2002 al grotendeels rekening hield met de Conventie van 1999 vervulde artikel 141 de bepaling in artikel 140. Het dient ook gezegd dat de reeds bestaande strafbare feiten in het strafwetboek (Art 137§2) doormiddel van Art138§1 verzaamd werden. Zo wordt in het strafwetboek voorzien dat in het geval van een gijzelneming (Art 347 bis) de maximum straf van zes maanden opgetrokken wordt naar drie jaar indien deze wordt aangemerkt als een terroristisch misdrijf.

Terwijl de ratificatie van het Kaderbesluit uit 2002 relatief vlug verliep kende deze van het Kaderbesluit uit 2008 aanzienlijke vertraging. In het eerste geval kon België als voorzitter van de Raad van Europa moeilijk anders dan het voorbeeld geven in de uitvoering van het besluit. De inwerkingstreding van de wetwijzigingen op het Strafwetboek volgend op het Kaderbesluit uit 2008 volgde echter pas op 14 maart 2013.

De oorspronkelijke wetwijziging van 2003 op het Strafwetboek werd sindsdien in totaal vier keer aangevuld met andere wetwijzigingen:

**Wetswijziging ingetreden op 08 januari 2004:** originele criminalisering van het terrorisme op basis van het Kaderbesluit uit 2002 en de VN Conventie van 1999 inzake de financiering van het terrorisme;

**Wetswijziging ingetreden op 14 januari 2010:** de inclusie van daden van piraterij onder Artikel 137/§2/6° ;

**Wetswijziging ingetreden op 14 maart 2013:** toepassing van het Kaderbesluit inzake terrorisme uit 2008;

**Wetswijziging ingetreden op 15 augustus 2015:** het strafbaar stellen van het verlaten van of binnenkomen in het nationale grondgebied met het oog op het plegen, in België of in het buitenland, van een terroristisch misdrijf (met uitzondering van het misdrijf onder Art 137/§3/6° (zie bijlage X).

In het kader van de toename van het aantal Europeanen die naar conflictgebieden reisden om aldaar een misdrijf te plegen, zoals beschreven onder de terrorismewetgeving, werden in 2015 tal van verstrengende maatregelen genomen door de wetgever door het versterken van de strijd tegen het terrorisme. Naast de aangehaalde wijziging van het strafwetboek werden eveneens het wetboek van strafvordering aangepast en het wetboek van de Belgische nationaliteit.

De aanpassing in het wetboek van strafvordering heeft betrekking op de wijziging van het toepassingsgebied van bewakingsmaatregelen (in het bijzonder het afluisteren, kennis nemen en opnemen van privé-communicatie of –telecommunicatie) ten aanzien van

---

<sup>35</sup> De strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten (gekwalficeerde diefstal, afpersing en het valselijk openmaken van administratieve documenten) zoals hernomen in het Kaderbesluit van 2002 werden evenwel niet letterlijk opgenomen in de Belgische wetgeving aangezien deze feiten reeds gedekt waren binnen de Belgische wetgeving (Weyembergh & Kennes, 2012).

personen<sup>36</sup> verdacht van strafbare feiten zoals bepaald in het aangepaste strafwetboek. We zullen hier later iets dieper op ingaan bij de besreking van inlichtingen.

De aanpassingen van het wetboek van de Belgische nationaliteit betreffen de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit van bepaalde personen<sup>37</sup> indien zij als dader, mededader of medeplichtige veroordeeld werden tot een gevangenisstraf van minstens vijf jaar zonder uitstel voor een terroristisch misdrijf.

Zoals bij de rechtzaak tegen Sharia4Belgium moet eerst uitgemaakt worden of die groep wel als terroristisch kan bestempeld worden, alvorens uit te maken of er door personen deelgenomen werd aan de praktijken van een terroristische groep. Deze overweging berust op de artikelen 139 en 140 van het Strafwetboek.

Het Strafwetboek stelt dat met een terroristische groep, iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven te plegen bedoeld wordt (Art 139 van het Strafwetboek). Artikel 140 maakt de deelname aan de activiteit van een terroristische groep strafbaar (op voorwaarde dat hij weet dat zijn deelname bijdraagt aan het plegen van de terroristische daad – hierin schuilt het verschil met die personen die wel materiële middelen verstrekken maar geen weet te hebben van het terroristisch misdrijf zoals vervat in Art 141 op basis van de VN Conventie van 1999 inzake de financiering van het terrorisme).

De verschillende tenlasteleggingen in het proces tegen de leden van Sharia4Belgium waren: deelname aan een terroristische groep (al dan niet als leidend figuur); vernieling van roerende goederen met verzwarende omstandigheden, wederrechterlijke vrijheidsberoving in het kader van een terroristische groep, verspreiden van boodschap tot het aanzetten van een terroristisch misdrijf, bedreigingen met aanslagen, weerspanningheid met meerdere personen en wapens en valsheid in geschriften en gebruik.

In het vonnis van de rechtzaak tegen Sharia4Belgium (Rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen, 2015) werd met betrekking tot de rol van de beklaagden inzake het lidmaatschap van een terroristische organisatie gesteld dat het louter deel uitmaken ervan geen strafbaar feit is. Het is daarentegen wel zo dat wanneer men enige activiteit uitvoerde voor de groep, ongeacht of het nu koken of chauffeur spelen was, en wetende dat het voor die groep was alsdusdanig wel strafbaar is.

Zo leest het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen dat:

*“Gelet op het feit dat de beklaagden regelmatig[] de mentale en fysieke trainingen volgden in de Dambruggestraat, gelet op de actieve deelname aan gewelddadige acties in België en gelet op de actieve deelname aan de gewelddadige strijd in Syrië, kan er geen twijfel over bestaan dat zij ervan op de hoogte waren dat zij deelnamen aan een terroristische organisatie, ook al beschouwden zij dit als een rechtvaardige strijd. (Vonnis Sharia4Belgium, 2015)”*

De Belgische wetgever heeft naar aanleiding van de evolutie van de dreiging in de laatste jaren duidelijk stappen ondernomen om verschillende hyaten in de wetgeving weg te werken.

---

<sup>36</sup> En personen van wie op grond van precieze feiten vermoed wordt dat zij geregeld in verbinding staan met een person op wie een verdenking rust.

<sup>37</sup> Ten aanzien van Belgen die hun nationaliteit niet hebben verkregen van een ouder of adoptant die Belg was op de dag van hun geboorte en van Belgen wier nationaliteit niet werd toegekend op grond van Art11,\$1, eerste lid 1° en 2° van het wetboek van Belgische nationaliteit.

Zoals Pillar in zijn typologie aanhaalde behoren de verschillende politiediensten die toezien op het naleven van de wetgeving eveneens tot dit gedeelte. België heeft een voorname politiehervorming ondergaan in 2001 naar aanleiding van het octopusakkoord en vervat in de wet (van december 1998) tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst. Deze organisatie werd gestructureerd op twee autonome fungerende niveaus met hun eigen afhankelijkheden maar die op een geïntegreerde wijze samenwerken door middel van verschillende verbindingsmechanismen. Zo onderscheiden we de federale politie enerzijds en de lokale politie anderzijds die elks specifieke bevoegdheden hebben (zie tabel hieronder).

Federale politie	Lokale politie
<p><b>Verzekeren van de gespecialiseerde politiezorg en ondersteunende opdrachten:</b> opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie en van supralokale opdrachten die het gebied van één politiezone overschrijden.</p> <p><u>Gespecialiseerde gerechtelijke politie</u> -ernstige geweldsmisdrijven -eigendomsdelicten -economisch-financiële criminaliteit -druggerelateerde criminaliteit -ernstige informaticacriminaliteit -zware milieucriminaliteit -terrorisme -mensenhandel/ mensensmokkel</p> <p><u>Gespecialiseerde supralokale opdrachten van bestuurlijke politie</u> -wegpolitie op autosnelwegen<sup>38</sup> -spoorwegpolitie -scheepvaartpolitie -luchtvaartpolitie -immigratie- en grenscontrole -beveiliging van de Koninklijke familie en van SHAPE<sup>39</sup> -gespecialiseerde beveiliging van goederen en bijzondere personen -operationele gespecialiseerde dienstverdeling voor de handhaving van de orde</p>	<p><b>Verzekeren van de basispolitiezorg:</b> opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie met betrekking tot gebeurtenissen op het grondgebied van de politiezone.</p> <p><u>Zeven basisfuncties</u> -de wijkwerking -het onthaal -de interventiepolitie -de politionele slachtofferbejegening -de lokale recherche -de handhaving van openbare orde -verkeer</p>
<p><b>Personeel:</b> Ongeveer 15 000</p>	<p><b>Personeel:</b> Tussen 50 en 3000 (stadskorpsen) per politiezone 192 politiezones (2015)</p>

**Figuur 25: Vergelijking bevoegdheden en personeel tussen de federale en lokale politie.**

Doorheen de jaren werd de interne structuur af en toe aangepast en fuseerden verschillende politiezones. De laatste structuurswijziging bij de federale politie, op het moment van schrijven, dateert van 2014. Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs in het najaar van 2015 en de link van sommige daders met een Brusselse gemeente werd de opdeling van Brussel in verschillende politiezones in vraag gesteld waarbij geopperd werd dat de verzekering van de veiligheid er baat zou bij vinden om naar één gemeenschappelijke

<sup>38</sup> De bevoegdheid van de wegpolitie slaat ook op bepaalde rijkswegen met dezelfde kenmerken als autosnelwegen.

<sup>39</sup> Het operationele hoofdkwartier van de NAVO nabij Mons.

zone voor Brussel te gaan. Bovendien is er sinds januari 2015, naar aanleiding van de aanslagen in Frankrijk en de politieactie in Verviers de intentie gegroeid om verschillende opdrachten die nu bij de federale politie staan over te hevelen naar andere veiligheidsdiensten (privébewakingsfirma's, Defensie). Al deze elementen wijzen bovendien op een nakende nieuwe structurele hervorming van al onze veiligheidsdiensten.

De kadernote integrale veiligheid is binnen dit domein het meest gevorderde en integrerende document binnen België inzake veiligheidsmateries. Het opzet van de samenbrenging van de verschillende actoren (bestuur, politie, gerecht op federaal, deelstatelijk en lokaal niveau) is een goede aanzet om naar een verdere ontwikkeling te gaan van een allesomvattende nationale aanpak met inbegrip van alle relevante middelen, terwijl deze specifieke nota zich enkel uitspreekt over Pillar's strafrechtelijk domein.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Strafrecht				

### (c) Financiële dwangmaatregelen

De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), opgericht bij wet in 1993, is een onafhankelijke administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid bestaande uit juridische en financiële deskundigen en een hoger officier van de federale politie die onder de leiding van een magistraat staan.

De cel is voornamelijk belast met de behandeling van verdachte financiële verrichtingen die verband houden met het witwassen van geld of de financiering van terrorisme en gemeld worden door bij wet aangeduide ondernemingen en personen. De ondernemingen en personen waarnaar verwezen wordt reiken van het klassieke bankwezen, over de uitgevers van elektronisch geld, notarissen en de douanediensten tot de organisatoren van kansspelen.

Voor de toepassing van deze wet wordt onder financiering van terrorisme verstaan: de verstrekking of verzameling van fondsen, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks, met de bedoeling of wetende dat deze geheel of gedeeltelijk zullen worden gebruikt door een terrorist of een terroristische organisatie of voor het plegen van een of meerdere terroristische daden (Cel voor Financiële Informatieverwerking). Alle handelingen van financiering van terrorisme worden beoogd, ongeacht of het geld voor de financiering van terrorisme al dan niet een wettige oorsprong heeft.

De wet van 11 januari 1993 past daarenboven de richtlijn 2005/60/EG toe van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, alsook richtlijn 2006/70/EG van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten.

Deze wet vult de repressieve benadering van het witwassen van geld (artikel 505 van het Strafwetboek) aan met een reeks preventieve en administratief beteugelde maatregelen. Zij verplicht de aan de wet onderworpen ondernemingen en personen tot samenwerking met het oog op het opsporen van verdachte verrichtingen en feiten en de kennisgeving daarvan aan een speciaal daartoe opgerichte overheid, de Cel voor Financiële Informatieverwerking.

De CFI is lid van de Financiële Actiegroep (FAG) die in 1989 opgericht werd door de G7 om het groeiende probleem van het witwassen van druggeld aan te pakken. In 1996 verlegde de FAG haar werkgebied van het witwassen van druggeld naar de opbrengst van alle ernstige onderliggende misdrijven. In 2001 werd na de aanslagen van 11 september de opdracht uitgebreid met de financiering van terrorisme. De CFI leidt en coördineert de Belgische delegatie die deelneemt aan de vergaderingen van de FAG en levert regelmatig een bijdrage aan de typologische studies en de dreigingsanalyses van de FAG. Het FAG heeft 40 aanbevelingen inzake de materie die zij hanteert bij de evaluatie van de verschillende landen. De FAG voerde in de zomer van 2014 een evaluatie uit naar de Belgische activiteiten in dit domein. Een volledig verslag van de resultaten van dit onderzoek is beschikbaar op de sites van zowel de CFI als die van de FAG.

In 1995, op initiatief van de CFI (België) en van FinCEN (Verenigde Staten), werd de Egmont Groep opgericht die op wereldvlak al de gelijkaardige diensten verenigt die in het kader van de bestrijding van de financiering van terrorisme tot taak hebben de meldingen vanwege de financiële en andere kwetsbare sectoren omtrent verdachte verrichtingen te ontvangen en te verwerken (meldpunten). De voornaamste doelstellingen van de Egmont Groep zijn de internationale samenwerking bevorderen en de doeltreffendheid van de zogenaamde meldpunten verhogen

Bovenop de activiteiten van de CFI werd in 2014 het BELFI-project opgestart dat Belgen, die naar Syrië of Irak vertrokken waren, diende na te gaan welke van deze personen onterecht nog werkloosheids-, OCMW-, ziekteuitkeringen of kindergeld kregen (Segers, 2015). Na één jaar onderzoek (Sep 2015) werden er reeds 78 processen-verbaal opgericht.

Ook de verschillende administratieve maatregelen die erop gericht zijn om de verschillende (sociale) vergoedingen voor personen die zich aangesloten hebben bij terroristische groeperingen in het buitenland te bevriezen kunnen onder deze categorie gerekend worden.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Financiële dwangmaatregelen				



#### (d) *Militaire macht*

De opdrachtsverklaring van Defensie stelt dat de krijgsmacht haar strategische opdrachten aan de hand van tien verschillende inzetscenario's kan verwezenlijken. Indien we nu naar het recente verleden kijken om na te gaan in welke mate we opdrachten hebben uitgevoerd in de strijd tegen het terrorisme is het evident dat dit ons terugleidt naar de aanslagen op 11 september 2001 en de daaruitvolgende opdracht. Dit beperkte zich evenwel vooral tot de deelname aan operatie EAGLE ASSIST onder de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) (de eerste Artikel 5 operatie ooit voor de NAVO - controle van het luchtruim boven de Verenigde Staten van Amerika) en aan operatie ACTIVE ENDAEVOUR met bijdrages aan de NAVO aanwezigheid in de Middellandse Zee (voornamelijk door de bijdrage aan de Standing NATO Maritime Group 1 en sporadisch met de inzet van personeel in de NAVO-AWACS-capaciteit). De opdracht in Afghanistan viel daarentegen niet rechtstreeks onder de verschillende terrorismebestrijdingsmaatregelen die de NAVO nam na de aanslagen op 9/11. Desalniettemin hebben die verschillende bijdrages van België er rechtstreeks voor gezorgd dat de bewegingsruimte voor terroristische (en insurgenten) groeperingen in Afghanistan, maar ook Kosovo, sterk verminderd werd. De verschillende interventies in Libanon, Libië, Mali vielen eveneens niet expliciet onder de noemer van terrorismebestrijdingsoperaties maar hadden allen een onmiskenbare invloed op de bewegingsvrijheid van terroristische- en insurgentenbewegingen (in enkele gevallen hebben deze interventies door een gebrek aan opvolging op internationaal vlak de bewegingsvrijheid van enkele groepen zelfs bevorderd, in casu Libië).

Indien we nu naar Syrië en Irak kijken stellen we vast dat de strijd tegen ISIL voor België onlosmakelijk verbonden is met de relatief (per capita) grote stroom van Belgen naar Syrië en Irak en de nood om, waar mogelijk, een antwoord te bieden op het ruimere onderliggende probleem in binnen- en buitenland. Dit probleem is niet ontstaan met de revolutie in Syrië enkele jaren geleden maar lang daarvoor. De Belgische deelname aan de coalitie in de strijd tegen de terroristische groepering Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL) in het Midden-Oosten, en in het bijzonder Irak, werd van nabij gevolgd door de media en er werd dan ook overvloedig over gerapporteerd bij de aanvang van de operatie in oktober 2014. In die eerste dagen waren de acties van de ontslagnemende Belgische federale regering, gesteund door de toekomstige regeringspartijen, ten aanzien van de situatie in Irak onlosmakelijk verbonden aan het debat rond de strijd tegen het terrorisme in België en de zogenaamde Syriëstrijders. Bovendien startte in die periode het terrorismeproces tegen Sharia4Belgium. Het leek even alsof de opdracht van Defensie de federale oplossing was op het vraagstuk van de Syriëstrijders. De Belgische bevolking werd wederom overstelpt door het willekeurig gebruik van termen als terrorisme, opstand, guerrilla en insurrectie. De recente geschiedenis, onder andere in Irak en Afghanistan, heeft ons echter al aangetoond dat terrorisme en insurrectie geen synoniemen zijn en dat nuances zich opdringen.

Op uitzondering van een zeer kleine minderheid steunde de kamer van volksvertegenwoordigers zonder grote aarzeling de inzet van Belgische luchtmiddelen boven Irak. De media volgde de vluchten op de voet, gaande van de eerste verkenningsvluchten en neutraliseren van het eerste IS-doel (het betrof een gevechtsjeep - om maar aan te tonen tot welke graad van detail de verslaggeving geschiedde) of zelfs verkenningsvluchten met kinetische interventie zoals het voorzichtig werd uitgedrukt. Het waren zonder enige twijfel hoogdagen voor de Belgische luchtcomponent, zij konden niet alleen aantonen dat een multirole straaljager een nuttig militair middel is, maar dat bijgevolg de aankoop van een vervanger op termijn gerechtvaardigd is. Bovendien legde Defensie, naar aanleiding van het beëindigen van de F-16 steun in Afghanistan eveneens statistieken voor over de inzet over de afgelopen zes jaar, met een slagingspercentage van de opdrachten van niet minder dan 96,3%

en zonder enige collaterale schade te betreuren (BELGA, 2014). Deze cijfers zijn van groot belang om de publieke opinie te informeren en geruchten over niet-discriminerend geweld tijdens insurrectiebestrijdingscampagnes de kop in te drukken. Op de kop toe verscheen in het dagblad De Standaard op 27 september een interview (De Lobel, 2014) met één van de F-16 piloten voor diens ontplooiing naar Jordanië van waaruit zij zouden opereren boven Irak. Al deze elementen in de media in minder dan twee weken tijd was een regelrecht communicatie succes voor het imago van Defensie en de luchtcomponent in het bijzonder.

De euforie vervloog echter snel en de enigszins overhaaste inzet van de F-16's, overhaast in die zin dat er geen zinvolle publieke verklaring was voor het geanticipeerde vertrek van de vliegtuigen nog vóór het akkoord van de kamer gegeven was, werd door het parlement alsnog nauwer bestudeerd en vooral met betrekking tot de vooropgestelde inzetregels. Wat als een Belgische jihadist in Irak zou sterven door middel van een directe aanval door Belgische F-16's? Een vraagstuk gelijkaardig aan datgene waarmee de Verenigde Staten van Amerika drie jaar geleden geconfronteerd werd bij de dood, door toedoen van een aanval van een Amerikaanse drone, van de Amerikaan Anwar al-Awlaki in Yemen in 2011. Defensie heeft echter een zeer goede juridische ondersteuning binnen haar rangen en doorstond deze ondervraging.

In het interview in De Standaard, eerder aangehaald, stelde de journalist de vraag, of F-16's kunnen strijden tegen iets wat in het hoofd van de mensen zit, waarmee hij doelde op de motivatiegronden die al Qaeda, IS en de steunende achterban aansporen tot hun daden<sup>40</sup>. Lopen we tenslotte niet het risico dat het probleem dat we wensen te bestrijden, met deze inzet, nu net niet groter maken (duidend op het verband tussen de acties boven Irak, de dreiging van uit de conflictzone terugkerende Europese jihadisten en de radicalisering van moslimjongeren)? De piloot kon niet meer dan zijn hoop uitdrukken dat de politici daarover hadden nagedacht en dat voor hem, in elk geval, niets doen geen optie was.

Het is ook duidelijk voor alle betrokken landen dat een puur militaire oplossing in Syrië en Irak niet de oplossing is. De meeste betrokken landen zijn er eveneens van overtuigd dat enkel het voeren van luchtoperaties niet voldoende is maar slechts weinigen zijn bereid om grondtroepen te engageren in de directe confrontatie met ISIL. Rusland heeft daarentegen na het neerschieten van een vliegtuig met Russische toeristen boven Egypte door ISIL de steun aan het Regime van Assad opgevoerd. De recente aanslagen in Parijs en San Bernardino drijven anderzijds de politieke wil in de betrokken landen om meer te doen wel op. Zo beperkte Frankrijk zich niet langer tot het bombarderen van ISIL boven Irak en breidde haar operaties onverwijld uit tot Syrië. Naast de dominante luchtoperatie zijn er echter ook enkele andere bijdrages aan de strijd tegen ISIL. Zo werden de Belgische Special Forces ontplooid om opleiding te geven aan hun Iraakse collega's in Bagdad en begeleidde een fregat het Franse vliegdekschip Charles de Gaulle van waaruit luchtoperaties boven Syrië en Irak worden uitgevoerd. Die begeleiding werd trouwens aangekondigd als één van de 18 aangekondigde maatregelen naar aanleiding van de aanslagen in november 2015 (Federale regering, 2015).

Sinds de toegenomen terrorismedreiging in België en de verschillende daaropvolgende maatregelen sinds januari 2015 is het menig mens niet ontgaan dat militairen terug ontplooid werden in het straatbeeld. Gewapende militairen steunen de Federale Politie

---

<sup>40</sup> Een piloot, of anderzijds een sectiecommandant van een infanterie eenheid bijvoorbeeld, kan onmogelijk geacht worden om vanuit zijn perspectief een allesomvattend antwoord te bieden op deze eerder filosofische vraag.

bij de bewaking van verschillende gevoelige sites in een aantal grote steden in België. Er werd als het ware nieuw leven in de zogenaamde ‘Homeland Operaties’ geblazen. Defensie was voor wat Homeland operations betreft vooral bekend omwille van het leveren van noodhulp aan de bevolking en in mindere mate voor de steun aan de beveiliging. Nochtans droeg Defensie sinds 2010 sporadisch bij aan het veiligheidsdispositief bij grote internationale bijeenkomsten in Brussel (of elders in België) met operatie JOINT UMBRELLA.

Sinds januari 2015 werden bovendien op permanente basis militairen ontplooid op verschillende locaties in het land waar een dreigingsniveau 3 van kracht was. De regering had sinds 2014 de optie voorzien in het regeerakkoord in reactie op de aanslag op in Brussel in mei van datzelfde jaar. Zo zou het mogelijk zijn om gewapende militairen te ontplooiën voor specifieke bewakingsopdrachten vanaf een verhoogd algemeen dreigingsniveau (minimaal niveau 3). (Federale regering, 2014)

Op 17 januari, naar aanleiding van de politieactie in Verviers, werd het algemene dreigingsniveau opgetrokken naar 3. Operatie VIGILANT GUARDIAN werd gelanceerd en tot 300 militairen werden ontplooid in België verspreid over vijf steden. Toen in maart het algemene dreigingsniveau werd herzien naar 2 bleven desalniettemin tot 210 militairen ontplooid in Antwerpen en Brussel. Vier dagen na de aanslagen in Parijs werd op 17 november het algemene dreigingsniveau opnieuw opgetrokken naar 3 en naderde het aantal ontplooide militairen 600. Tussen 20 en 26 november was het hoogste dreigingsniveau van kracht in het Brussels Gewest waarbij het aantal ingezette militairen piekte op iets meer dan 1400, nadien gold er terug een algemeen dreigingsniveau 3 voor het hele land en bleven er nagenoeg meer dan 1300 militairen op straat. Na de ontdekking van beelden bij een terreurverdachte, waaruit bleek dat een topman uit de nucleaire sector werd bespioneerd, besloot de regering, begin maart, 140 extra militairen in te zetten voor de bewaking van nucleaire sites onder operatie SPRING GUARDIAN.

Na de lancering van SPRING GUARDIAN en de aanslagen op 22 maart bereikte de getalsterkte zelfs 1800. Deze operatie, de grootste ooit sinds de Koreaanse oorlog meer dan een halve eeuw geleden heeft ongetwijfeld een invloed op het in ontwikkeling zijnde strategische stuurplan voor Defensie. Het aanhouden van dit ‘homeland’ dispositief, in haar huidige vorm, laat Defensie namelijk niet toe, op basis van haar huidige personeelsstructuur, om al haar andere verbintenissen na te komen. De verankering van dit type, en omvang, van operaties zal, in overleg met de andere overheidsdiensten, tegen het licht gehouden moeten worden om een evenwicht te vinden in de verschillende opdrachten van Defensie.

Als we terug even de verschillende inzetmogelijkheden beschouwen die Hughes ons aanreikte kunnen we onderstaand overzicht maken voor België. Bij de voorbeelden die hieronder aangehaald werden werd een strikte onderscheiding gemaakt tussen operaties rechtstreeks gericht tegen een terroristische dreiging. Zo wordt de operatie UNIFIED PROTECTOR niet hernomen aangezien deze gericht was tegen het regime van Gaddafi zelf (we hanteren hier de classificatie van Libië als een eventuele terroristische staat hier niet). Ook voor ISAF stellen we hier dat dit geen operatie was die zich rechtstreeks tegen terroristen richtte, desondanks dat de Taliban bij aanvang sterk gelinked werd aan Al Qaeda. De typologie ontwikkeld door Geraint Hughes (2011) wordt hier letterlijk gehanteerd.

Hughes typologie	Recente Belgische voorbeelden	Internationale voorbeelden
Militaire steun aan de burgerlijke autoriteit	Opdracht van DOVO Operatie CENTRAL GUARDIAN (Gevangenissen) Operatie SPRING GUARDIAN (Nucleaire sites)	Operatie BANNER (GBR 1969 – 2007) Operatie ESSAY/GINGER (CAN 1970)
Afschrikking	Operatie JOINT UMBRELLA Operatie VIGILANT GUARDIAN	Operatie MARMION (GBR 1974 – 2003) Plan VIGIPIRATE (FRA 1978 - ... - (1995) – heden)
Ontzegging van toegang	Procedure RENEGADE Deelname EAGLE ASSIST (AWACS) Deelname ACTIVE ENDEAVOUR	Onderschepping kapers Achile Lauro (USA 1985) Operatie EAGLE ASSIST (AWACS) (NAVO 2001) Operatie ACTIVE ENDEAVOUR (NAVO 2001)
Opleiding en training van partnerstrijdkrachten	Deelname INHERENT RESOLVE	GBR Trainingsteam (Terrorismebestrijding): (NIGERIA 2014) USA Training in Yemen (YEMEN 2002)
Hostage rescue	N/A	Operatie EAGLE CLAW (Faalde) (USA 1980) Operatie In Amenas (Algerije) (Algerije 2013) Operatie in Hawija (N – Irak) (USA 2015)
Clandestiene operaties/ Inlichtingenvergarin	Rol van ADIV binnen het Plan R	Operatie WINTER HARVEST in Italië (USA 1981) Operatie BANNER
Preëemptieve interventies	N/A	Hinderlaag door 22SAS in Loughgall (PIRA) (GBR 1987) Operation ENDURING FREEDOM (USA/Coalitie 2001-heden)
Targetted Killing	N/A	Doden van Anwar Al Awlaki (Yemen) (USA 2011)
Vergelding	Deelname SERVAL Deelname INHERENT RESOLVE	Operatie INFINITE REACH (USA 1998)

		Operatie PROTECTIVE EDGE (ISR 2014) Operatie ENDURING FREEDOM (USA/Coalitie 2001 – heden) Operatie INHERENT RESOLVE (USA/Coalitie 2014- heden)
Regime Change	N/A	Operatie ENDURING FREEDOM (USA/Coalitie 2001 – heden)

**Figuur 26: Voorbeelden (Belgische en internationale) van de inzet van militaire middelen op basis van Hughes' typologie (Hughes, 2011).**

Onder de typologie van Hughes valt ons duidelijk op dat er bij verschillende rubrieken geen informatie beschikbaar is voor België, of slechts in zeer beperkte mate. De redenen hiervoor kunnen liggen in het ontbreken van informatie (open bronnen) over deze type opdrachten, de specialisatie van andere veiligheidsdiensten voor die materies (bijvoorbeeld hostage rescue), de politieke risico's verbonden aan die opdrachten die erop zouden kunnen wijzen dat België deze omwille van politieke redenen niet uitvoert of een combinatie hiervan.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Militaire macht				

*(e) Inlichtingenactiviteiten*

De wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 30 november 1998 onderscheidt de Veiligheid van de Staat (burgerlijke inlichtingen- en veiligheidsdienst) en de Algemene Dienst inlichtingen en veiligheid (militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst).

De Veiligheid van de Staat heeft als opdracht (hervat onder Artikel 7 van de wet van november 1998:

1. **het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen** die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door het Ministerieel Comité, of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van het Ministerieel Comité, bedreigt of zou kunnen bedreigen;
2. het uitvoeren van de **veiligheidsonderzoeken** die haar overeenkomstig de richtlijnen van het Ministerieel Comité worden toevertrouwd;
3. het uitvoeren van de opdrachten tot **bescherming van personen** die haar worden toevertrouwd door de Minister van Binnenlandse Zaken;

4. het uitvoeren van alle **andere opdrachten** die haar door of krachtens de wet worden toevertrouwd.

De Algemene Dienst inlichting en veiligheid heeft als opdracht:

1. **het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen** die betrekking hebben op elke activiteit die de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, de militaire defensieplannen, [het wetenschappelijk en economisch potentieel met betrekking tot de actoren, zowel de natuurlijke als de rechtspersonen, die actief zijn in de economische en industriële sectoren die verbonden zijn met defensie en die opgenomen zijn in een op voorstel van de minister van Justitie en de minister van Landsverdediging door het ministerieel Comité voor Inlichting en Veiligheid goedgekeurde lijst,] de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, of de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van het Ministerieel Comité, bedreigt of zou kunnen bedreigen, en er de bevoegde ministers onverwijld over inlichten alsook de regering, op haar verzoek, advies te verlenen bij de omschrijving van haar buitenlands defensiebeleid;
2. het zorgen voor het **behoud van de militaire veiligheid** van het personeel dat onder de Minister van Landsverdediging ressorteert, de militaire installaties, wapens, munitie, uitrusting, plannen, geschriften, documenten, informatica- en verbindingssystemen of andere militaire voorwerpen [en, in het kader van de cyberaanvallen op militaire informatica- en verbindingssystemen of systemen die de minister van Landsverdediging beheerst, de aanval neutraliseren en er de daders van identificeren, onverminderd het recht onmiddellijk met een eigen cyberaanval te reageren overeenkomstig de bepalingen van het recht van de gewapende conflicten];
3. het **beschermen van het geheim** dat, krachtens de internationale verbintenissen van België of teneinde de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten te verzekeren, verbonden is met de militaire installaties, wapens, munitie, uitrusting, met de plannen, geschriften, documenten of andere militaire voorwerpen, met de militaire inlichtingen en verbindingen, alsook met de militaire informatica- en verbindingssystemen of die systemen die de Minister van Landsverdediging beheert;
4. het **uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken** die hem overeenkomstig de richtlijnen van het Ministerieel Comité (de Nationale Veiligheidsraad) worden toevertrouwd.

De inlichtingendiensten hebben over de jaren heen meer slagkracht gekregen aan de hand van de gewone, specifieke en uitzonderlijke inlichtingenmethodes, vervat bij wet van 4 februari 2010 (BIM-Wet) die de methodes verbonden aan de Wet van 30 november 1998 wijzigde.

Gewone methodes	Specifieke methodes	Uitzonderlijke methodes
<p>-Gebruik van open bronnen</p> <p>-Gebruik van menselijke bronnen</p> <p>-<i>Observeren</i> en <i>doorzoeken</i> van publieke en voor het publiek toegankelijke privé plaatsen (zonder technische hulpmiddelen)</p>	<p>-<i>Observeren</i> van publieke en voor, het al dan niet, publiek toegankelijke privé plaatsen (al dan niet met technische hulpmiddelen)</p> <p>-<i>Doorzoeken</i> van publieke en voor het publiek toegankelijke privé plaatsen (met technisch hulpmiddel) en de gesloten voorwerpen daar aanwezig</p> <p>-Kennismemen van de indentificatiegegevens van gebruikers van de postdiensten</p> <p>-Maatregelen tot identificatie van gebruikers van elektronische communicatiediensten</p> <p>-Maatregelen tot de opsporing van oproepgegevens van elektronische communicatiemiddelen en de lokalisatie van de afkomst of bestemming van elektronische communicatie.</p>	<p>-Observeren, al dan niet met technische hulpmiddelen, van private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek of in een lokaal gebruikt voor beroepsdoeleinden of als woonplaats door een advocaat, een arts of een journalist</p> <p>-Doorzoeken, al dan niet met technische hulpmiddelen, van private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek of in een lokaal gebruikt voor beroepsdoeleinden of als woonplaats door een advocaat, een arts of een journalist, en van de gesloten voorwerpen daar aanwezig</p> <p>-Oprichting of gebruik van een rechtspersoon ter ondersteuning van operationele activiteiten en het gebruik van agenten van de dienst, onder de dekmantel van een fictieve identiteit of hoedanigheid</p> <p>-Openmaken en kennismemen van een al dan niet aan de postoperator toevertrouwde post</p> <p>-Verzamelen van gegevens betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen</p> <p>-Binnendringen in een informaticasysteem, al dan niet met behulp van een technisch hulpmiddel, valse signalen, valse sleutels of valse hoedanigheden</p> <p>-Afluisteren, kennismemen en opnemen van communicaties</p>
Bijzonder methode ADIV		
Intercepteren van communicatie uitgezonden in het buitenland		

**Figuur 27: Overzicht van de gewone, specifieke en uitzonderlijke inlichtingenmethodes**

Het onderscheid tussen de verschillende methodes werd gemaakt op basis van de gepercipieerde mate van intrusie in de privacy van een burger (De Smet, 2013).

Op basis van de eerder aangekondigde maatregelen zijn er wetsontwerpen klaar die de toepassingscriteria van specifieke methodes zouden versoepelen door ze te herleiden tot gewone inlichtingenmethodes.

De politiediensten hebben de mogelijkheid om bijzondere opsporingsmethodes en andere onderzoeksmethodes te hanteren bij de uitvoering van hun opdrachten. Deze wet (BOM-Wet genaamd) laat observatie, infiltratie en informantenwerking (bijzondere opsporingsmethodes) toe en voorziet daarenboven in andere onderzoeksmethodes zoals het onderscheppen van post, inijkoperaties, direct afluisteren, uitstellen van de tussenkomst en het inwinnen van de bankgegevens.

Na de aanslagen in Parijs in het najaar van 2015 kwam tal van kritiek op de Belgische veiligheidsdiensten, een voormalig directeur van de Franse veiligheidsdiensten betichtte onze diensten van amateurisme. Meestal zien we inderdaad wanneer iets mis gaat, maar zien we niet wanneer dat niet gebeurt. Dit mag vanzelfsprekend lijken maar dat is het niet. Een van de problemen bij de evaluatie van de efficiëntie van onze nationale inlichtingendiensten is dat de regering en de veiligheidsdiensten geen doordachte communicatiestrategie inzake veiligheidskwesties en activiteiten van de inlichtingengemeenschap hebben. We merken nauwelijks iets op in de media wanneer aanslagen vrijdeld of complotten de kop ingedrukt worden terwijl bovendien de aandacht van de media, gedreven door de voorkeur van de lezers, relatief variabel is. We horen soms iets over vonnissen met betrekking tot terroristische feiten die eerder plaatsvonden maar die aan de publieke aandacht ontsnapten. Ook al werken inlichtingenofficieren discreet en worden hun inspanningen zelden publiek erkend, hun werk blijft van onschatbare waarde voor de nationale veiligheid. De onderbemanning van de verschillende diensten is een terugkerend zeer en leidt ertoe dat verschillende diensten overstelpt worden met informatie die zij moeilijk kunnen verwerken.

Het is eigenlijk datgene dat we “niet zien” dat van belang is voor de beoordeling van het succes van de inspanningen van de inlichtingendiensten. Het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten houden toezicht op de activiteiten en de werking van de betreffende veiligheidsdiensten. Ook al gebeurt deze controle niet systematisch, maar op verzoek of op eigen initiatief, de verschillende door de Comités gepubliceerde verslagen zijn de belangrijkste officiële bron over de werking van de inlichtingengemeenschap in ons land.

De gebeurtenissen sinds mei 2014 hebben binnen regeringskring in elk geval het geloof in sterkere en grotere veiligheidsdiensten doen toenemen, dit komt duidelijk naar voren uit de twaalf maatregelen die de regering naar voor schoof in januari 2015. De uitvoering hiervan is uiteraard een complexer geheel aangezien geschikte en gevormde agenten voor die diensten niet overnacht opduiken. Binnen ditzelfde momentum werd ook het initiatief genomen om een Belgian Intelligence Academy op te richten die moet instaan voor de interdepartementale vorming van agenten van de verschillende diensten om het vertrouwen tussen de diensten te bevorderen en om kosten (van lange en kostelijke vormingen in het buitenland) te besparen. Na de aanslagen in Parijs eind 2015 werden verschillende maatregelen verscherpt en extra middelen vrijgemaakt voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Een evolutie die hierin ook dient beschouwd te worden is die van het inlichtingengestuurde politiewerk en ‘Community Policing’ waarbij deze diensten ook



bijdragen tot het voorkomen van terrorisme aan de hand van een gereduceerde vorm van inlichtingenwerk.

De fusie en uitbating van de verschillende inlichtingen van verschillende diensten is zeer belangrijk. Het OCAD, opgericht in 2006 heeft de centrale rol hierin.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Inlichtingenactiviteiten				

- (f) *Andere middelen op basis van complementaire typologieën*
  - (i) Informatiemiddelen

Paul Shemella (2011) schuift bovenop de zonet aangehaalde middelen ook het gebruik van alle denkbare communicatiemiddelen om het gedrag van terroristen en hun aanhangers te beïnvloeden. Inbegrepen in dit instrument is voor hem de inzet om de meest vatbare bevolkingsgroepen, in eigen land en het buitenland, te wapenen tegen extremistische boodschappen van terroristische groepen. Hij onderlijnt dat terrorismebestrijding een ideeënoorlog is waarbij, indien ze goed verspreid worden, het beste idee het haalt.

In Januari 2015 aanvaarde België het bod van één miljoen euro van de EU om een cel van experts in te huren voor een het ontwikkelen van een contrapropaganda capaciteit door het bijstaan van de verschillende overheidsdiensten in de strijd tegen de radicalisering. Ondergebracht bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en Veiligheid leveren zij advies en producten om de propaganda door extremistische en terroristische groeperingen tegen te gaan. De bedoeling achter dit pilootproject is om op basis van de evaluatie van het resultaat deze methode al dan niet te stimuleren in andere landen binnen de EU.

Naast contrapropaganda ontfermt de regering zich ook over het informeren van de bevolking over de dreigingsniveau's en maatregelen. De voornaamste rol is hier weggelegd voor het crisiscentrum die de de bevolking inlicht over de evolutie van de dreiging. Desondanks dat het OCAD de analyse uitvoert en het dreigingsniveau bepaalt, is het nergens voorzien dat zij rechtstreeks communiceert met de bevolking. Noch de Wet noch het Koninklijk Besluit met betrekking tot het OCAD voorzien een eigen externe communicatie maar verwijzen naar de verantwoordelijke ministers in hun respectievelijke domeinen. Het OCAD zou als expertorgaan kunnen bijstaan in de verfijning van de berichtgeving maar is zelf niet verantwoordelijk voor de externe communicatie. Dat zij niet verantwoordelijk is voor enige vorm van externe communicatie wordt trouwens bevestigd door het ontbreken van een eigen website en de afwezigheid, tot de aanslagen op 22 maart 2016, op andere mediakanalen. Met de inplaatsstelling van de nieuwe directeur voor het OCAD, Paul Van Tigchelt, is hier in de praktijk wel een radicale wending in gekomen. Zo nam de directeur zelfs deel aan een persconferentie met de directeur van het crisiscentrum en de woordvoerder van de Federale politie (De Standaard, 2016).

Het crisiscentrum is de verantwoordelijke voor communicatie omtrent de openbare veiligheid, noodplanning en crisisbeheer. Communicatie over deze materie is essentieel binnen de opbouw van de weerbaarheid van een bevolking. De zichtbaarheid en informatie die zij aanbieden moet voldoende informatie bevatten (zonder de operationele veiligheid te compromitteren) om speculatie te vermijden. De Nederlandse Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid combineert de activiteiten van een analyse dienst en een crisiscentrum in één en verstrekt gedetailleerde informatie aan de bevolking aangaande de dreigingsniveau's.

Bij het verhogen van het dreigingsniveau in België in de nacht van 20 op 21 november berichtten zij aan hun bevolking dat desondanks de situatie in België er geen aanleiding is om het dreigingsniveau in Nederland (substantieel sinds 09 november 2015) aan te passen.

Als we de berichtgeving over het dreigingsniveau vergelijken tussen België en Nederland stellen we vast dat de Nederlandse berichtgeving directer en completer is en dus minder ruimte voor speculatie laat.

Beide voorbeelden betreffen de initiële berichtgeving naar de bevolking en in het geval van België nagenoeg de enige op uitzondering van regeringsverklaringen. Het NCTV koppelt aan dit bericht ook nog een openbare samenvatting van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (in dit geval DTN40 van 09 november 2015) en van de beleidsimplicaties voor het Dreigingsbeeld (DTN40) toegevoegd in bijlage.

Bericht BEL Crisiscentrum (30 Nov 2015)	NCTV Berichtgeving (09 Nov 2015)
<p><b>Dreigingsniveau 3 voor het hele land – Waakzaamheid tegen terrorisme blijft</b></p> <p>Naar aanleiding van de evaluatie van het Coördinatieorgaan voor Dreigingsanalyse (OCAD) van donderdag 26 november 2015 blijft het dreigingsniveau op niveau 3 voor het hele Belgische grondgebied. Dit betekent dat de dreiging mogelijk en waarschijnlijk is.</p> <p>In de praktijk blijven de volgende veiligheidsmaatregelen van toepassing:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Versterkte zichtbaarheid van de politiediensten, bijgestaan door Defensie. De maatregelen op het terrein worden stelselmatig aangepast om de veiligheid te blijven waarborgen</li> <li>•Versterkte veiligheid rond onderwijsinstellingen. De maatregelen worden stapsgewijs aangepast, met aandacht voor ieders veiligheid</li> <li>•Op plaatsen waar veel mensen samenkomen, moeten de georganiseerde veiligheidscontroles gerespecteerd worden</li> <li>•De organisatie van grote evenementen wordt geval per geval geanalyseerd door de lokale overheden en het OCAD. Er wordt bekeken of het evenement kan plaatsvinden met aangepaste veiligheidsmaatregelen ofwel uitgesteld of geannuleerd</li> <li>•Het metroverkeer in Brussel is hervat, met een verhoogde politionele aanwezigheid, bijgestaan door Defensie, en met aangepaste veiligheidsmaatregelen</li> <li>•Het informatienummer 1771 is bereikbaar tussen 10:00u en 18:00 uur, om te antwoorden op vragen in verband met het dreigingsniveau</li> </ul> <p>De waakzaamheid tegen terrorisme wordt ernstig genomen door de overheden en veiligheidsdiensten die de situatie voortdurend opvolgen. Het OCAD en zijn ondersteunende diensten analyseren de situatie continu om, indien nodig, onmiddellijk te kunnen reageren.</p>	<p><b>Actueel dreigingsniveau</b></p> <p>De kans op een aanslag in Nederland of op Nederlandse belangen in het buitenland blijft substantieel. Het dreigingsniveau is nu de op een na hoogste van de vier niveau's, minimaal, beperkt, substantieel en kritiek.</p> <p>Substantieel</p> <p>Het dreigingsniveau voor Nederland is onveranderd substantieel. Dat houdt in dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is. Het beeld van een complexe en reële dreiging geldt voor het gehele Westen. In Europa wordt zowel rekening gehouden met de mogelijkheid van complexe en grootschalige aanslagen, alsmede meer kleinschalige en eenvoudige aanslagen.</p> <p>De strijd in Syrië en Irak en de jihadgang daarnaartoe spelen een prominente rol in de dreiging tegen Nederland. Gemiddeld reizen ongeveer 5 personen per maand uit. Tot 1 oktober 2015 zijn er vanuit Nederland in totaal circa 220 personen vertrokken. Het aantal terugkeerders staat op ongeveer 40. Het aantal uit Nederland afkomstige gesneuvelden bij de strijd in Syrië en Irak is zeer waarschijnlijk 42. Er bevinden zich momenteel ongeveer 140 personen in de strijdgebieden.</p> <p>Een groeiend aantal Nederlanders in Syrië en Irak weet promotie te maken binnen de jihadistische groepen waarbij zij zich hebben aangesloten. Enkele Nederlanders hebben zich daar aangesloten bij subgroepen van ISIS die gericht zijn op het plegen van aanslagen in het Westen. Hun aanwezigheid en de mogelijk daaruit voortvloeiende contacten met anderen die actief betrokken zijn bij het plannen van aanslagen, draagt verder bij aan de dreiging.</p> <p>Bron: Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN 40), 9 november 2015.</p>

**Figuur 28: Vergelijking tussen de berichtgeving over dreigingsniveau's tussen België en Nederland in November 2015.**

De berichtgeving aangaande de terroristische dreiging in België wordt momenteel nog te veel gedomineerd door de verschillende media door het ontbreken van een gelijkaardige berichtgeving als de Nederlandse die weinig tot geen ruimte laat voor speculatie over de oorzaken en aanleidingen van de terroristische dreiging. Het afwisselen van de verschillende dreigingsniveaus en de al dan niet hieraan gekoppelde zichtbare maatregelen en het ontastbare resultaat hiervan deden bij velen vragen rijzen over de rechtvaardiging van de verhoging van het niveau tussen 20 en 26 november 2015. Waarom werd bijvoorbeeld het niveau na enkele dagen terug naar 3 herleid zonder dat er ook maar één tastbaar resultaat was van de maatregelen en enquêtes die volgden op de verhoging tot niveau 4? Minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid Jambon verklaarde eind november dat de ‘urgentie’ van de dreiging weggevallen was (De Standaard, 2015). Er was aldus genoeg reden voor het OCAD om het dreigingsniveau aan te passen zoals zowel de minister en de voormalige topman van het OCAD verklaarden. Het grootste probleem was de gebrekkige communicatie in die periode gebleken en het uitblijven van een “overtuigende verklaring” in verband met de motieven die deze extreme maatregel hadden verantwoord (Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016).<sup>41</sup>

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Informatiemiddelen				

## (ii) Economie

Het economisch instrument wordt door Shemella beschouwd op extern en intern vlak: het eerste komt neer op sancties en handelsverdragen (deze externe dimensie kan evenwel als een diplomatisch instrument beschouwd worden), het interne economisch instrument waar Shemella naar verwijst heeft betrekking op budgetswijzigingen, de voorziening van basis gezondheidszorg en de verlichting van de armoede. Hij stelt dat geld (direct en indirect) gebruikt kan worden als aanmoediging of ontmoediging om tegenstanders, en zelfs haar burgers, aan te sporen om zich te gedragen zoals gewenst.

Als we vervolgens de interne dimensie beschouwen is het duidelijk dat België op dit vlak voor een uitdaging staat gezien sterke decentralisatie van de macht sinds de start van de staatshervormingen. De voorziening van gezondheidszorg, of verlichting van armoede, is bijvoorbeeld geen exclusieve federale bevoegdheid en kan dus moeilijk integraal deel uitmaken van een federaal plan in de strijd tegen het terrorisme zonder hiervoor nauw samen te werken met de verschillende deelregeringen. De toekenning van budgetten in de strijd tegen het terrorisme heeft telkens een ruggesteun gekregen na een (voorkomen) aanslag, zelden werden er vanuit een preventieve benadering budgetten opgetrokken ten voordele van de strijd tegen het terrorisme. Sinds begin 2015 groeit evenwel het besef dat er meer in veiligheid moet geïnvesteerd worden, zowel in de binnenlandse als buitenlandse veiligheid. België voorziet bijvoorbeeld 400 miljoen euro extra voor politie en justitie naar aanleiding van de aanslagen in Parijs in november 2015.

<sup>41</sup> Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers, Wetsvoorstel (DOC 54/ 1629/001) tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, 2 februari 2016 (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1629/54K1629001.pdf>)

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Economie				

### (iii) Hulpdiensten

Hulpdiensten maken voor Shemella deel uit van wat ondertussen beter gekend is als weerstand of resilience. De verschillende middelen waarover een regering beschikt om te reageren op natuurrampen en noodsituaties kunnen evengoed dienen in respons op een terroristische aanslag. Een regering die bovendien proactief noodplannen opstelt voor in het geval van een terroristische aanslag heeft een ontmoedigend effect op die terroristische groep. Hier sluit het belang van het informeren van de bevolking nauw aan.

Deze maatregel is van groot belang voor het versterken van de weerstand van de bevolking. De aanslagen op 22 maart 2016 hebben, althans initieel, in grote mate aangetoond dat de hulpverlening in het geval van een aanslag relatief doeltreffend was. Naast de wondzorg werd ook werk gemaakt van psychologische bijstand voor zowel de slachtoffers als de hulpverleners. Naar aanleiding van een getuigenis in juni 2016 in de commissie die de aanslagen op 22/3 bestudeert blijkt echter dat er toch een gebrek aan coördinatie zou geweest zijn en in het bijzonder de aanduiding van één enkele verantwoordelijke. Ook kwam naar boven dat de noodplannen op zich theoretisch wel standhielden maar nooit praktisch getoetst werden.

Zoals eerder aangehaald is het informeren van de bevolking uiterst belangrijk, en in het bijzonder betreffende de paraatheid van de hulpdiensten. Bovendien moet er proactief gewerkt worden terwijl we echter vaak vaststellen dat er vaak in reactie op een gebeurtenis wordt gecommuniceerd waardoor de indruk gewekt wordt dat de controle van de situatie uit handen is.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Hulpdiensten				

### (iv) Maatschappelijk Middenveld

Het maatschappelijk middenveld kan een krachtig middel zijn in de strijd tegen het terrorisme aangezien de verschillende organisaties actief in het middenveld tussen de burger en de regering deze laatste kan bijstaan in het identificeren van geradicaliseerde burgers en terroristen, armoede bestrijden, werkloosheid terugdringen en programma's organiseren om de sociale samenhang te versterken (Shemella 2011). Ook hier is binnen de opvatting resilience een rol weergelegd voor deze actoren in het herstel na een aanslag, wat op haar beurt hetzelfde ontmoedigende effect kan hebben op de terroristische groeperingen.

Deze specifieke maatregel wordt meer en meer erkend als zijnde een waardevol middel in de strijd tegen het terrorisme en met name door haar preventief karakter in het voorkomen van radicalisering of in het toelaten om probleemgevallen te identificeren. Opnieuw zijn we echter binnen België geconfronteerd met de gedecentraliseerde bevoegdheden die het aan de federale regering moeilijk maken om een éénduidige aanpak te ontwikkelen.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Maatschappelijk middenveld				

(v) Morele waarden

Morele waarden als instrument betreft zoals besproken de stevige basis van overeengekomen waarden die een regering en haar burgers binden. In die aard is de strijd tegen het terrorisme voor Shemella een strijd voor legitimiteit waarbij de regering en de terroristen voor die legitimiteit vechten om de steun van de bevolking te winnen. Het ethische aspect van terrorismebestrijding is binnen de meeste democratieën zeer belangrijk. Desondanks de toenemende nauwe betrokkenheid van Belgische medeburgers bij verschillende terroristische incidenten mogen wij ons niet laten leiden door de emoties en om uitzonderingsmaatregelen vragen indien er geen objectieve redenen zijn. België is tot nader order nog steeds een rechtsstaat en het afwijken van deze principes zou ongetwijfeld leiden tot een toename van het ongenoegen tegen ons land. Het is dan ook onder deze rubriek dat het belang van de Comités P en I moet benadrukt worden aangezien zij naast de verschillende commissies bij het parlement waken over de eerbiediging van de morele waarden van de maatschappij.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
Morele waarden	De morele waarden eigen aan België worden vertaald doorheen de verschillende middelen en instrumenten die ze hanteert in de strijd tegen het terrorisme. Zo is het respect voor de mensenrechten een fundamentele hoeksteen voor het terrorismebestrijdingsbeleid.			

## Deelbesluit

Dit hoofdstuk heeft ons toegelaten een overzicht te krijgen van de verschillende instrumenten in België op basis van de opdeling door Pillar en Shemella. Zoals we hebben kunnen vaststellen hebben de evolutie van de veiligheidsomgeving en die van de Belgische Staat voor een significant deel aan uitdagingen gezorgd in de strijd tegen het terrorisme de dag van vandaag.

De verschillende gebeurtenissen sinds januari 2015 hebben onder de regering, in plaats sinds de aanslag op het Joods museum in 2014, geleid tot de afkondiging van tientallen maatregelen in de strijd tegen het terrorisme bovenop de verschillende in plaats zijnde instrumenten. Wat we evenwel vaststellen is, naast het feit dat zo goed als alle instrumenten binnen België voorhanden zijn, dat deze instrumenten vaak ontoereikend zijn, niet optimaal gecoördineerd zijn en sterk verdeeld zijn over verschillende bevoegdheidsniveaus. Sommige instrumenten hebben hun toepasselijkheid dan weer pas kunnen testen naar aanleiding van de aanslagen sinds januari 2015. Zo is duidelijk naar boven gekomen dat de communicatie

aangaande de dreigingsanalyses gebrekkig is gebleken, bijna tien jaar na de oprichting van het OCAD. De decentralisatie van verschillende bevoegdheden, zonder coördinerende functie, naar de gewesten en gemeenschappen, tot zelfs bij de burgemeesters, staat een vlotte éénduidige aanpak in de weg. Zonder de ontwikkeling van een forum dat al de bevoegdheden in de strijd tegen het terrorisme evenredig vertegenwoordigd zal er ongetwijfeld nog voer voor discussie in succesieve onderzoekscommissies zijn.

Het aantal beschikbare instrumenten en maatregelen zijn in een constante evolutie en door de verschillende aanslagen in en rondom België evolueren zij sneller als voorheen. De politieke wil laat dit in deze omstandigheden ook toe. Het overzicht dat we zonet hebben aangereikt moet er in de eerste plaats toe leiden vragen op te roepen bij de lezer om de denkoefening verder te zetten. Het is namelijk van groot belang dat de ontwikkeling van instrumenten en maatregelen in de strijd tegen het terrorisme nood heeft aan een kritische stem en een democratische controle om excessen te vermijden en waar nodig te bestraffen die rechtstreeks tegen onze maatschappelijke en democratische waarden in zouden gaan.

In onderstaande samenvattende tabel wordt schematisch weergegeven binnen welke pijlers de verschillende middelen en instrumenten hoofdzakelijk werkzaam zijn. Dit sluit niet uit dat verschillende middelen een onrechtstreeks effect hebben binnen een pijler die niet werd aangeduid. Zo kan men bijvoorbeeld argumenteren dat binnen de pijler 'reageren' ook de middelen 'strafrecht' (met nadruk op de politiediensten) en 'militaire macht' ook actief zijn als het aankomt op de coördinatie van de respons. Bijkomend op onderstaande tabel werd indicatief aangeduid welke regeringsniveau's en overheden (Federaal, Deelstaat (Gewest of Gemeenschap), Lokaal) betrokken kunnen zijn binnen de verschillende pijlers op basis van hun bevoegdheden. Ook hier is de weergave genuanceerd in die zin dat we onrechtstreekse betrokkenheid niet benadrukken.

	<b>VOORKOMEN</b>	<b>BESCHERMEN</b>	<b>ACHTERVOLGEN</b>	<b>REAGEREN</b>
	Voorkomen dat terrorisme mensen aantrekt door de factoren en de basisoorzaken die tot radicalisering en rekrutering kunnen leiden, in Europa en internationaal aan te pakken	Burgers en infrastructuur beschermen en ons minder kwetsbaar voor aanslagen maken, onder meer door een betere beveiliging van grenzen, vervoersmiddelen en kritieke infrastructuur	Terroristen over onze grenzen heen en mondiaal achtervolgen en opsporen, hun plannen, reizen en communicaties hinderen; ondersteunende netwerken verstoren; hen de toegang tot geld en materiaal om aanslagen te plegen, ontzeggen en hen voor de rechter brengen	Ons voorbereiden op het beheersen en zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van een terroristische aanslag door het vermogen om de gevolgen aan te pakken, alsook de coördinatie van de respons te verbeteren en beter aan de behoeften van de slachtoffers tegemoet te komen.
<b>Diplomatie</b>	Federaal	Federaal	Federaal	Federaal
<b>Strafrecht</b>	Federaal Deelstaat <sup>42</sup> Lokaal	Federaal Lokaal	Federaal	
<b>Financiële dwangmaatregelen</b>	Federaal		Federaal Deelstaat	
<b>Militaire macht</b>	Federaal	Federaal	Federaal	
<b>Inlichtingen-activiteiten</b>	Federaal Lokaal <sup>43</sup>	Federaal	Federaal	
<b>Informatie-middelen</b>	Alle niveau's			Alle niveau's
<b>Economie</b>	Federaal Deelstaat			
<b>Hulpdiensten</b>				Alle niveau's
<b>Maatschappelijk middenveld</b>	Deelstaat Lokaal			Deelstaat Lokaal
<b>Morele waarden</b>	Alle niveau's	Alle niveau's	Alle niveau's	Alle niveau's

**Figuur 29: Overzichtsmatrix van bevoegdheden op federaal, deelstatelijk en lokaal niveau**

<sup>42</sup> Door de werking van de Justitiehuzen.

<sup>43</sup> Door 'Intelligence-led' Policing.



Daar waar er verschillende bevoegdheidsniveau's betrokken zijn is het duidelijk dat er een coördinatie vereist is. Deze verschillende coördinaties kunnen zich oriënteren naar de pijler binnen de EU-strategie (bijvoorbeeld: Coördinatie 'BESCHERMING' of 'ACHTERVOLGING' waarbij al de actoren en middelen vertegenwoordigd zijn), naar het middel (Coördinatie per middel waarbij al de betrokken bevoegdheidsniveau's vertegenwoordigd zijn en hun bevoegdheden per pijler beschouwen) of naar de bevoegde actoren (waarbij de verschillende middelen van de actor doorheen de pijlers wordt beschouwd). Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden.

	VOORKOMEN	BESCHERMEN	ACHTERVOLGEN	REAGEREN
	Voor komen dat terrorisme mensen aantrekt door de factoren en de basisoorzaken die tot radicalisering en rekrutering kunnen leiden, in Europa en internationaal aan te pakken	Burgers en infrastructuur beschermen en ons minder kwetsbaar voor aanslagen maken, onder meer door een betere beveiliging van grenzen, vervoersmid delen en kritieke infrastructuur	Terroristen ver onze grenzen heen vandaal achtervolgen en opsporen, hun plannen, reizen en communicaties hinderen; ondersteunende netwerken verstoren; hen de toegang tot geld en materiaal om aanslagen te plegen te ontzeggen en hen voor de rechter brengen	Ons voorbereiden op het beheersen en zo veel mogelijk beperken van de gevolgen van een terroristische aanslag door het vermogen om de gevolgen aan te pakken, alsook de coördinatie van de respons te verbeteren en beter aan de behoeften van de slachtoffers tegemoet te komen.
Diplomatie	Federaal	Federaal	Federaal	Federaal
Strafrecht	Federaal Regionaal <sup>1</sup> Lokaal	Federaal Lokaal	Federaal	Federaal
Financiële dwangmaatregelen	Federaal		Federaal Regionaal	
Militaire macht	Federaal	Federaal	Federaal	
Inlichtingenactiviteiten	Federaal Lokaal <sup>2</sup>	Federaal	Federaal	
Informatiemiddelen	Alle niveau's			Alle niveau's
Economie	Federaal Regionaal			
Hulpdiensten				Alle niveau's
Maatschappelijk middenveld	Regionaal Lokaal			Regionaal Lokaal
Morele waarden	Alle niveau's	Alle niveau's	Alle niveau's	Alle niveau's

**Figuur 30: Voorbeeld van verschillende coördinatiemogelijkheden binnen een strategie op basis van de vier pijlers en verschillende middelen en bevoegdheidsniveaus.**

In dit opzicht loont het de gedachte achter de kadernota integrale veiligheid opnieuw te benadrukken en de werkwijze waarbij de actoren in het strafrechtelijke domein verenigd worden op alle bevoegdheidsniveau's aan te reiken als een te volgen voorbeeld.

## VI. Besluit: een gecoördineerde aanpak

Het conflict dat momenteel woedt in Irak en Syrië, met ISIL als protagonist, stelt België voor een tweeledige uitdaging. Enerzijds de insurrectie in Irak (en Syrië) met ISIL dat zich ontpopt heeft tot de in de media uitvergrootte protagonist in de Iraakse insurrectie. Een protagonist die ideologisch afstamt van al Qaeda en daarenboven voortkomt uit een terroristische groepering opgericht door een Jordaniër in Irak. De tweede uitdaging, nauw verbonden aan de eerste en die grotendeels bijdroeg aan de beslissing tot de huidige interventie, ook door België, betreft het vrijwaren van de eigen binnenlandse veiligheid. Het is zelfs zo dat deze tweede uitdaging de grootste drijfveer is voor België om deel te nemen aan de coalitie in de strijd tegen IS (in Irak).

Ook in deze studie is naar voor gekomen dat het definiëren en typeren van terrorisme een noodzakelijk kwaad is om in een (inter)nationale omgeving efficiënt te kunnen handelen. Bovendien hebben we geleerd dat we ons niet emotioneel mogen laten leiden bij het labelen van individuen of groeperingen als terroristisch. Het is belangrijk om het verband tussen insurrectie en terrorisme te kaderen binnen het spectrum van politieke actie van Schmid (2013), het laat toe om een plaats te geven aan beide binnen één allesomvattend raamwerk.

Na deze typologische benadering hebben we enkele theoretische en actuele voorbeelden gezien van terrorismebestrijdingsstrategieën die vaak verschillende overlappings tonen die ons toelaten om te veronderstellen dat zij voor het merendeel opgebouwd zijn rond een preventief luik (voorkomen), een repressief luik (achtervolgen), een beschermingsluik (beschermen) en een reactief luik (reageren). Zo heeft de Europese Unie reeds in 2005, ruim tien jaar geleden, een terrorismebestrijdingsstrategie aangenomen die hierop steunt. Een strategie die op Belgisch niveau niet vertaald werd in een nationale strategie.

De recente ervaring binnen België leert ons evenwel, desondanks de inspanningen om een strategisch plan voor Defensie te ontwikkelen, dat er geen cultuur meer heerst van het ontwikkelen van lange termijn strategieën en dat we ons tevredenstellen met beleidsnota's op korte termijn. Het vaststellen dat in verschillende beleidsnota's en strategische documenten verwezen wordt naar niet bestaande overkoepelende strategieën moet ons toch zorgen baren. Het nieuw leven dat in de, tegenwoordig zo genoemde, Nationale Veiligheidsraad werd geblazen moet van het momentum gebruik blijven maken om op het vlak van terrorismebestrijding alle middelen te coördineren onder één koepel onder haar leiding. Zo is de werkwijze van het OCAD door het samenbrengen van de relevante actoren binnen het Plan Radicalisme een voorbeeld van zo een integratie. Bij het uitteken van een nationale terrorismebestrijdingsstrategie mogen we ook niet vervallen in het ons beperken tot een behandeling van de momenteel dominerende golf van terrorisme maar moeten we de strategie los zien van de drijvende ideologische krachten achter deze golf. De strategie moet ons toelaten om verder te zien dan het dominerende type terrorisme, een beleidstermijn of de financiële middelen op korte termijn. We moeten de strategie op lange termijn dus als het ware loskoppelen van de korte termijn aanpak van de actuele manifestatie van het terrorisme die beschreven moet worden in een aan de strategie gelinkt actieplan. Binnen deze strategie en actieplannen is het belangrijk om de nadruk te leggen op het opbouwen van de weerstand en niet in het minst door het uitbouwen van een bijhorend communicatiebeleid.

De aanpak van de problematiek met buitenlandse strijders en terrorisme lag al geruime tijd op tafel van de federale regering wat wederom de complexiteit van dit luik aantoonde maar anderzijds ook de sterke politisering van veiligheidskwesaties. Dit laatste ligt

bovendien vaak aan de oorsprong van het gebrek aan kwaliteit of zelfs gebrek aan een strategie in deze kwesties. De strategie die het nauwst aanleunt bij dit probleem was de strategie tegen de gewelddadige radicalisering die er acht jaar over deed om gedistilleerd te worden uit de desbetreffende overkoepelende EU-strategie.

Dit was evenwel deels te wijten aan de ongelukkige formulering van de aanbevelingen in die overkoepelende strategie. Zo stelt het document van de EU bijvoorbeeld:

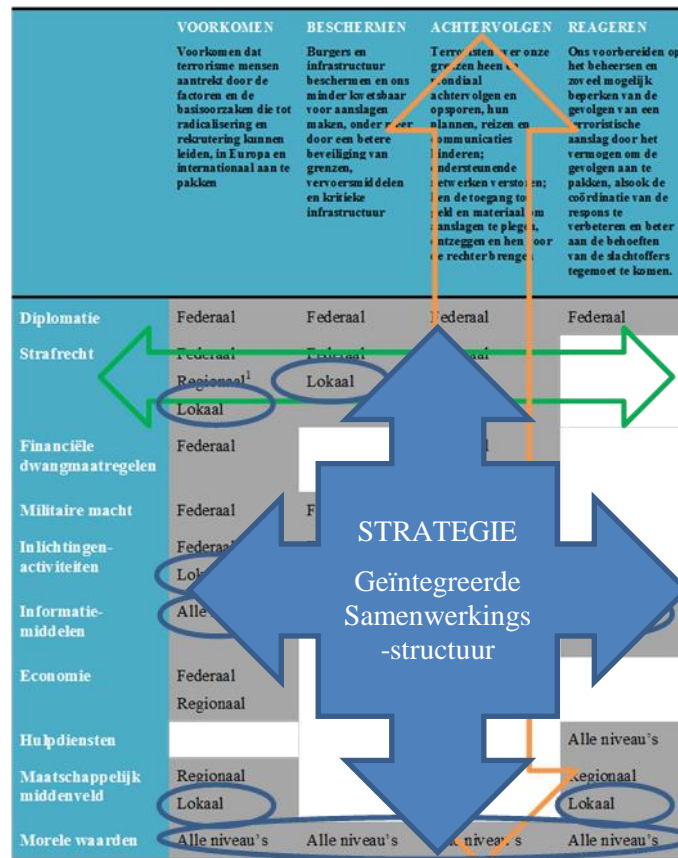
*“Met deze strategie kunnen de lidstaten op nationaal niveau het werk voortzetten op basis van een collectief inzicht in de omstandigheden en de beginselen en maatregelen om er wat aan te doen.”*

Het is ook niet overdreven om te stellen dat een dergelijke stuurloze aanbeveling om ‘er wat aan te doen’, zoals de EU het verwoorde, een lidstaat niet echt aanspoort tot het nemen van prioritaire acties. De federale strategie was daarenboven duidelijk een impulsieve reactie op de ontwikkelingen in Syrië en Irak en de stroom van Belgische jongeren naar het conflictgebied om er de wapens op te nemen. Dit verklaart ongetwijfeld de overhaaste reactie van het kabinet om een beleidsdocument te produceren en het hiermee samenhangende resultaat.

Beleidsontwikkeling en strategische aanpassing vertoonden in het verleden steeds een patroon van reactie op schokkende gebeurtenissen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat enkel een desastreuze terroristische gebeurtenis, met duizenden doden tot gevolg, een fundamentele wijziging in het beleid en strategie zou teweegbrengen (Crenshaw 2011).

Naast de verschillende assen waarrond een strategie voor terrorismebestrijding kan opgebouwd worden hebben we ook verschillende machtsmiddelen waarover een land beschikt om die strategie te verwezelijken besproken. Deze waren van diplomatische, strafrechterlijke, financiële en militaire aard evenals het inlichtingendomein. Aanvullend hebben we ook de rol van het informatie domein, het economisch instrument, de hulpdiensten, het maatschappelijk middenveld en de morele waarden beschreven. We hebben de nodige aandacht geschonken aan de rol van de militaire machtsmiddelen voor terrorismebestrijding, zoals beschreven door Hughes (2011), besteed.

Tot slot hebben we dit kader geprojecteerd op België en bekeken in welke mate zij over die middelen beschikt en ze ook gebruikt. Zo konden we vaststellen dat België geen eigen strategie inzake terrorismebestrijding heeft maar dat ze wel over alle middelen beschikt en de EU-strategie onderschrijft zonder haar model als algemene leidraad te nemen. Omwille van de gescheiden evolutie van de veiligheidsomgeving en de staatshervormingen kan zij de verschillende beschikbare middelen niet optimaal benutten en heeft zij bijgevolg nood aan een duidelijk afgelijnde geïntegreerde samenwerkingsstructuur en strategie die alle actoren op federaal, gemeenschaps, gewestelijk en zelfs lokaal niveau betreft binnen de uitvoering van de EU-strategie doorheen de vier pijlers.



**Figuur 31: Overkoepelende terrorismebestrijdingsstrategie en geïntegreerde samenwerkingsstructuur.**

Dat de oplossing voor het probleem met betrekking tot bijvoorbeeld buitenlandse strijders complex is en dat dit dus een totaalaanpak vereist, wordt verduidelijkt in Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (24 Sep 2014) die stelt:

*“[...] that addressing the threat posed by foreign terrorist fighters requires comprehensively addressing underlying factors, including by preventing radicalization to terrorism, stemming recruitment, inhibiting foreign terrorist fighter travel, disrupting financial support to foreign terrorist fighters, countering violent extremism, which can be conducive to terrorism, countering incitement to terrorist acts motivated by extremism or intolerance, promoting political and religious tolerance, economic development and social cohesion and inclusiveness, ending and resolving armed conflicts, and facilitating reintegration and rehabilitation,”*

Een evolutie die trouwens op binnenlands vlak ook verder moet opgevolgd worden is de groei van extreem-rechtse bewegingen als reactie op de moslimextremistische bewegingen in België. De huidige focus op het jihadi terrorisme mag ons niet leiden naar een situatie waarbij we een oogje dichtknijpen voor individuen die bijvoorbeeld zouden afrijzen naar Oost-Oekraïne om daar de rebellen te steunen of individuen die de wapens opnemen tegen ISIL aan de zijde van de Koerden bijvoorbeeld. Het juridische kader hiervoor is momenteel onduidelijk en mag niet verdrukt worden door onze focus op ISIL en de terugkerende strijders.

Wat verder doorheen het onderzoek benadrukt werd, is dat de bestrijding van het terrorisme een gedeelde verantwoordelijkheid onder alle beleidsniveaus is en dat deze realiteit zich dan ook het best vertaald in een geïntegreerde éénduidige aanpak onder de leiding van de hoogst bevoegde regering.

Bovendien werd duidelijk dat er meer middelen moeten vrijgemaakt worden om de weerbaarheid van onze maatschappij te versterken door onder andere en niet op zijn minst het uitwerken van een communicatieplan dat moet toelaten de mensen correct te informeren en speculatie door de media te vermijden.

Om kort te antwoorden op de vraag die als rode draad doorheen de studie liep; ‘Beschikt België over de middelen en strategie om de huidige dreiging van het terrorisme aan te kunnen?’; stellen we vast dat zij inderdaad over een groot aantal vereiste middelen beschikt maar dat deze onvoldoende gecoördineerd worden, te versnipperd zijn en ontoereikend zijn voor de schaal van de dreiging. Bovendien ontbreekt het aan een strategie die deze middelen een duidelijk doel moet geven. Een doel dat het best omschreven kan worden als het ‘beheren’, in tegenstelling tot het ‘verslagen’, van het terrorisme.

Daarom sluiten we hier af met volgend citaat uit een artikel in Foreign Policy van november 2015 met in gedachte het staande houden van het democratische debat inzake terrorismebestrijding:

*“If we want to reduce the long-term risk of terrorism — and reduce its ability to twist Western societies into unrecognizable caricatures of themselves — we need to stop viewing terrorism as shocking and aberrational, and instead recognize it as an ongoing problem to be managed, rather than “defeated.” (Brooks, 2015)”*

## VII. Bijlagen

Bijlage 1: Juridische definitie van terrorisme uit het Belgische Strafwetboek (Artikel 137 tot 141 ter)

Bijlage 2: United Nations Security Council Resolution 1267 (1999)

Bijlage 3: List established and maintained by the Al-Qaida Sanctions Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida

Bijlage 4: United Nations Security Council Resolution 2170 (2014)

Bijlage 5: Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme

Bijlage 6: BESLUIT 2014/483/GBVB VAN DE RAAD van 22 juli 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB

Bijlage 7: Vergelijkend overzicht van opgelijste terroristische groeperingen

Bijlage 8: United States Department of State – Bureau of Counterterrorism - Country Report on Terrorism 2014 : Belgium (June 2015)

Bijlage 9: Short Ratification Status Universal Instruments

Bijlage 10: Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 40, November 2015

Bijlage 11: Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland 40

## Bijlage 1: Juridische definitie van terrorisme uit het Belgische Strafwetboek (Artikel 137 tot 141 ter)

### Art. 137.

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 3, 046; Inwerkingtreding : 08-01-2004>

§ 1. Als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt het misdrijf bepaald in de §§ 2 en 3 dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

§ 2. Als terroristisch misdrijf wordt onder de voorwaarden bepaald in § 1, aangemerkt:

- 1° het opzettelijk doden of opzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen bedoeld in de artikelen 393 tot 404, 405bis, 405ter voor zover er naar de bovengenoemde artikelen wordt verwezen, 409, § 1, eerste lid, en §§ 2 tot 5, 410 voorzover er naar de bovengenoemde artikelen wordt verwezen, 417ter en 417quater;
  - 2° de gijzelneming bedoeld in artikel 347bis;
  - 3° de ontvoering bedoeld in de artikelen 428 tot 430 en 434 tot 437;
  - 4° de grootschalige vernieling of beschadiging bedoeld in de artikelen 521, eerste en derde lid, 522, 523, 525, 526, 550bis, § 3, 3°, in artikel 15 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij, en in artikel 114, § 4, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;
  - 5° het kapen van vliegtuigen bedoeld in artikel 30, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart;
  - 6° het zich door bedrog, geweld of bedreiging jegens de kapitein meester maken van een schip, bedoeld in artikel 33 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij [1 evenals de daden van piraterij bedoeld in artikel 3 van de wet van 30 december 2009 betreffende de strijd tegen piraterij op zee]1;
  - 7° de strafbare feiten bedoeld in het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 februari 2000, en die strafbaar zijn gesteld door de artikelen 5 tot 7 van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen;
  - 8° de strafbare feiten bedoeld in de artikelen 510 tot 513, 516 tot 518, 520, 547 tot 549, en in artikel 14 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
  - 9° de strafbare feiten bedoeld in de wet van [2 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens]2;
  - 10° de strafbare feiten bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 10 juli 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 10 april 1972;
- [2 11° de poging, in de zin van de artikelen 51 tot 53, tot het plegen van de in deze paragraaf bedoelde wanbedrijven.]2

§ 3. Als terroristisch misdrijf wordt onder de voorwaarden bepaald in § 1 eveneens aangemerkt :

- 1° andere dan in § 2 bedoelde grootschalige vernieling of beschadiging, of het veroorzaken van een overstroming van een infrastructurele voorziening, een vervoerssysteem, een publiek of privaat eigendom, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;
- 2° het kapen van andere transportmiddelen dan bedoeld in het 5° en 6° van § 2;
- 3° het vervaardigen, bezitten, verwerven, vervoeren, of leveren van kernwapens of chemische wapens, het gebruik van kernwapens, biologische of chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek in en het ontwikkelen van chemische wapens;

- 4° het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- 5° het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, elektriciteit of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- 6° de bedreiging met het plegen van één van de strafbare feiten bedoeld in § 2 of in deze paragraaf.

(1) W 2009-12-30/12, art. 7, 076; Inwerkingtreding: 14-01-2010

(2) W 2013-02-18/01, art. 2, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013

#### **Art. 138.**

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 4, 046; Inwerkingtreding : 08-01-2004

§ 1. De straffen voor de misdrijven opgesomd in artikel 137, § 2, worden als volgt vervangen, indien die misdrijven worden aangemerkt als terroristische misdrijven :

- 1° geldboete, door gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar;
- 2° gevangenisstraf van niet meer dan zes maanden, door gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar;
- 3° gevangenisstraf van niet meer dan een jaar, door gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar;
- 4° gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar, door gevangenisstraf van niet meer dan vijf jaar;
- 5° gevangenisstraf van niet meer dan vijf jaar, door opsluiting van vijf jaar tot tien jaar;
- 6° opsluiting van vijf jaar tot tien jaar, door opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar;
- 7° opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar, door opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar;
- 8° opsluiting van tien jaar tot twintig jaar door opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar;
- 9° opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar, door opsluiting van twintig jaar tot dertig jaar;
- 10° opsluiting van twintig jaar tot dertig jaar, door levenslange opsluiting.

In de in artikel 137, § 2, 11°, bedoelde gevallen wordt het maximum van de op het voltooide misdrijf gestelde straf met een jaar verminderd.

§ 2. De terroristische misdrijven bedoeld in artikel 137, § 3, worden gestraft met :

- 1° in het geval bedoeld in het 6°, gevangenisstraf van drie maanden tot vijf jaar indien de bedreiging een misdrijf betreft strafbaar met een correctionele straf en opsluiting van vijf tot tien jaar indien de bedreiging een misdrijf betreft strafbaar met een criminele straf;
- 2° opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar in de gevallen bedoeld in het 1°, 2° en 5°;
- 3° levenslange opsluiting in de gevallen bedoeld in het 3° en 4°.

(1) W 2013-02-18/01, art. 3, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013

#### **Art. 139.**

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 5, 046; Inwerkingtreding : 08-01-2004

Met terroristische groep wordt bedoeld iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven te plegen, als bedoeld in artikel 137. Een organisatie waarvan het feitelijk oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of die uitsluitend enig ander rechtmatig oogmerk nastreeft, kan als zodanig niet beschouwd worden als een terroristische groep in de zin van het eerste lid.

#### **Art. 140.**

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 6, 046; Inwerkingtreding : 08-01-2004

§ 1. Iedere persoon die deelneemt aan enige activiteit van een terroristische groep, zij het ook door het verstrekken van gegevens of materiële middelen aan een terroristische groep of door het in enigerlei vorm financieren van enige activiteit van een terroristische groep, terwijl hij weet dat zijn deelname bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf door de terroristische groep, wordt gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

§ 2. Iedere leidende persoon van een terroristische groep wordt gestraft met opsluiting van vijftien jaar tot twintig jaar en met geldboete van duizend euro tot tweehonderdduizend euro.

#### **Art. 140bis.**

Ingevoegd bij W 2013-02-18/01, art. 4, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013



Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die een boodschap verspreidt of anderszins publiekelijk ter beschikking stelt met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van één van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro, wanneer dergelijk gedrag, ongeacht of het al dan niet rechtstreeks aanstuurt op het plegen van terroristische misdrijven, het risico oplevert dat één of meer van deze misdrijven mogelijk wordt gepleegd.

**Art. 140ter.**

Ingevoegd bij W 2013-02-18/01, art. 5, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013

Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die een andere persoon werft voor het plegen van een van de in artikel 137 of in artikel 140 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

**Art. 140quater.**

Ingevoegd bij W 2013-02-18/01, art. 6, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013

Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die onderrichtingen geeft of een opleiding verschaft voor de vervaardiging of het gebruik van explosieven, vuurwapens of andere wapens of schadelijke of gevaarlijke stoffen, dan wel voor andere specifieke methoden en technieken met het oog op het plegen van een van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

**Art. 140quinquies.**

Ingevoegd bij W 2013-02-18/01, art. 7, 091; Inwerkingtreding : 14-03-2013

Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die zich in België of in het buitenland onderrichtingen doet geven of aldaar een opleiding volgt die worden bedoeld in artikel 140quater met het oog op het plegen van een van de in artikel 137 bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

**Art. 141.**

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 7, 046; Inwerkingtreding : 08-01-2004

Iedere persoon die, behalve in de gevallen bedoeld in artikel 140, materiële middelen verstrekt, daaronder begrepen financiële hulp, met het oog op het plegen van een terroristisch misdrijf bedoeld in artikel 137, wordt gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

**Art. 141bis.**

Ingevoegd bij W 2003-12-19/34, art. 8; Inwerkingtreding : 08-01-2004

Deze titel is niet van toepassing op handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht, noch op de handelingen van de strijdkrachten van een Staat in het kader van de uitoefening van hun officiële taken, voorzover die handelingen onderworpen zijn aan andere bepalingen van internationaal recht.

**Art. 141ter.**

Geen enkele bepaling uit deze titel kan worden gelezen in die zin dat zij een beperking of belemmering beoogt van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering en vereniging, waaronder het recht om, voor de verdediging van de eigen belangen, samen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich erbij aan te sluiten, evenals het daarmee samenhangende recht van betoging, de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder de vrijheid van drukpers en de vrijheid van meningsuiting in andere media, en zoals onder meer verankerd in de artikelen 8 tot 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

## Bijlage 2: United Nations Security Council Resolution 1267 (1999)

*The Security Council,*

*Reaffirming* its previous resolutions, in particular resolutions 1189 (1998) of 13 August 1998, 1193 (1998) of 28 August 1998 and 1214 (1998) of 8 December 1998, and the statements of its President on the situation in Afghanistan,

*Reaffirming* its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan, and its respect for Afghanistan's cultural and historical heritage,

*Reiterating* its deep concern over the continuing violations of international humanitarian law and of human rights, particularly discrimination against women and girls, and over the significant rise in the illicit production of opium, and stressing that the capture by the Taliban of the Consulate-General of the Islamic Republic of Iran and the murder of Iranian diplomats and a journalist in Mazar-e-Sharif constituted flagrant violations of established international law,

*Recalling* the relevant international counter-terrorism conventions and in particular the obligations of parties to those conventions to extradite or prosecute terrorists,

*Strongly condemning* the continuing use of Afghan territory, especially areas controlled by the Taliban, for the sheltering and training of terrorists and planning of terrorist acts, and reaffirming its conviction that the suppression of international terrorism is essential for the maintenance of international peace and security,

*Deploring* the fact that the Taliban continues to provide safe haven to Usama bin Laden and to allow him and others associated with him to operate a network of terrorist training camps from Taliban-controlled territory and to use Afghanistan as a base from which to sponsor international terrorist operations,

*Noting* the indictment of Usama bin Laden and his associates by the United States of America for, inter alia, the 7 August 1998 bombings of the United States embassies in Nairobi, Kenya, and Dar es Salaam, Tanzania and for conspiring to kill American nationals outside the United States, and noting also the request of the United States of America to the Taliban to surrender them for trial (S/1999/1021),

*Determining* that the failure of the Taliban authorities to respond to the demands in paragraph 13 of resolution 1214 (1998) constitutes a threat to international peace and security,

*Stressing* its determination to ensure respect for its resolutions,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Insists* that the Afghan faction known as the Taliban, which also calls itself the Islamic Emirate of Afghanistan, comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations, take appropriate effective measures to ensure that the territory under its control is not used for terrorist installations and camps, or for the preparation or organization of terrorist acts against other States or their citizens, and cooperate with efforts to bring indicted terrorists to justice;

2. *Demands* that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he has been indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice;

3. *Decides* that on 14 November 1999 all States shall impose the measures set out in paragraph 4 below, unless the Council has previously decided, on the basis of a report of the Secretary-General, that the Taliban has fully complied with the obligation set out in paragraph 2 above;

4. *Decides further* that, in order to enforce paragraph 2 above, all States shall:

(a) Deny permission for any aircraft to take off from or land in their territory if it is owned, leased or operated by or on behalf of the Taliban as designated by the Committee established by paragraph 6 below, unless the particular flight has been approved in advance by the Committee on the grounds of humanitarian need, including religious obligation such as the performance of the Hajj;

(b) Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensure that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need;

5. *Urges* all States to cooperate with efforts to fulfil the demand in paragraph 2 above, and to consider further measures against Usama bin Laden and his associates;

6. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council consisting of all the members of the Council to undertake the following tasks and to report on its work to the Council with its observations and recommendations:

(a) To seek from all States further information regarding the action taken by them with a view to effectively implementing the measures imposed by paragraph 4 above;

(b) To consider information brought to its attention by States concerning violations of the measures imposed by paragraph 4 above and to recommend appropriate measures in response thereto;

(c) To make periodic reports to the Council on the impact, including the humanitarian implications, of the measures imposed by paragraph 4 above;

(d) To make periodic reports to the Council on information submitted to it regarding alleged violations of the measures imposed by paragraph 4 above, identifying where possible persons or entities reported to be engaged in such violations;

(e) To designate the aircraft and funds or other financial resources referred to in paragraph 4 above in order to facilitate the implementation of the measures imposed by that paragraph;

(f) To consider requests for exemptions from the measures imposed by paragraph 4 above as provided in that paragraph, and to decide on the granting of an exemption to these measures in respect of the payment by the International Air Transport Association (IATA) to the aeronautical authority of Afghanistan on behalf of international airlines for air traffic control services;

(g) To examine the reports submitted pursuant to paragraph 9 below;

7. *Calls upon* all States to act strictly in accordance with the provisions of this resolution, notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract entered into or any licence or permit granted prior to the date of coming into force of the measures imposed by paragraph 4 above;

8. *Calls upon* States to bring proceedings against persons and entities within their jurisdiction that violate the measures imposed by paragraph 4 above and to impose appropriate penalties;

9. *Calls upon* all States to cooperate fully with the Committee established by paragraph 6 above in the fulfilment of its tasks, including supplying such information as may be required by the Committee in pursuance of this resolution;

10. *Requests* all States to report to the Committee established by paragraph 6 above within 30 days of the coming into force of the measures imposed by paragraph 4 above on the steps they have taken with a view to effectively implementing paragraph 4 above;

11. *Requests* the Secretary-General to provide all necessary assistance to the Committee established by paragraph 6 above and to make the necessary arrangements in the Secretariat for this purpose;

12. *Requests* the Committee established by paragraph 6 above to determine appropriate arrangements, on the basis of recommendations of the Secretariat, with competent international organizations, neighbouring and other States, and parties concerned with a view to improving the monitoring of the implementation of the measures imposed by paragraph 4 above;

13. *Requests* the Secretariat to submit for consideration by the Committee established by paragraph 6 above information received from Governments and public sources on possible violations of the measures imposed by paragraph 4 above;

14. *Decides* to terminate the measures imposed by paragraph 4 above once the Secretary-General reports to the Security Council that the Taliban has fulfilled the obligation set out in paragraph 2 above;

15. *Expresses* its readiness to consider the imposition of further measures, in accordance with its responsibility under the Charter of the United Nations, with the aim of achieving the full implementation of this resolution;

16. *Decides* to remain actively seized of the matter.

### Bijlage 3: List established and maintained by the Al-Qaida Sanctions Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida (12 Dec 2014)

#### Individuals associated with Al-Qaida (Selection of IS and Al-Nusrah affiliated persons)

**QI.A.325.14.** **Name:** 1: ABOU 2: MOHAMED 3: AL ADNANI 4: na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** Approximately 1977 **POB:** Binnish, Syrian Arab Republic **Good quality a.k.a.:** a) Yaser Khalaf Nazzal Alrawi b) Jaber Taha Falah c) Abou Khattab d) Abou Sadeq Alrawi e) Tah al Binchi f) Abu Mohammed al-Adnani g) Taha Sobhi Falaha h) Yasser Khalaf Hussein Nazal al-Rawi i) Abu Baker al-Khatib j) Abu Sadek al-Rawi k) Taha al-Banshi l) Abu Mohamed al-Adnani m) Abu-Mohammad al-Adnani al-Shami n) Hajj Ibrahim **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** Iraqi **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** Official spokesman of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), listed as Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04), and emir of ISIL in Syria, closely associated with Abu Mohammed al-Jawlani (QI.A.317.13) and Abu Bakr al-Baghdadi, listed as Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai (QI.A.299.11).

**QI.A.328.14.** **Name:** 1: HAJJAJ 2: BIN 3: FAHD 4: AL AJMI  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 10 Aug. 1987 **POB:** Kuwait **Good quality a.k.a.:** a) Hijaj Fahid Hijaj Muhammad Sahib al-Ajmi b) Hicac Fehid Hicac Muhammed Sebib al-Acmi c) Hajjaj bin-Fahad al-Ajmi d) Sheikh Hajaj al-Ajami e) Hajaj al-Ajami f) Ajaj Ajami **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** Kuwaiti **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** A Kuwait-based facilitator in charge of the 'committee of zakat' and financier for Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

**QI.A.338.14.** **Name:** 1: SHAFI 2: SULTAN 3: MOHAMMED 4: AL-AJMI  
**Title:** Doctor **Designation:** na **DOB:** 1 Jan. 1973 **POB:** Warah, Kuwait **Good quality a.k.a.:** a) Shafi al-Ajmi b) Sheikh Shafi al-Ajmi **Low quality a.k.a.:** Shaykh Abu-Sultan **Nationality:** Kuwaiti **Passport no.:** 0216155930 **National identification no.:** na **Address:** Area 3, Street 327, Building 41, Al-Uqaylah, Kuwait **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Fundraiser for Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

**QI.A.326.14.** **Name:** 1: HAMID 2: HAMAD 3: HAMID 4: AL-'ALI  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 17 Nov. 1960 **POB:** a) Kuwait b) Qatar **Good quality a.k.a.:** na **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** Kuwaiti **Passport no.:** a) Kuwaiti passport number 001714467 b) Kuwaiti passport number 101505554 **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** A Kuwait-based financier, recruiter and facilitator for Islamic State in Iraq and the Levant, listed as Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04), and Jabhat al-Nusrah, listed as Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14). Associated with Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai (QI.A.299.11) and Abu Mohammed al-Jawlani (QI.A.317.13).

**QI.A.335.14.** **Name:** 1: 'ABD AL-RAHMAN 2: KHALAF 3: 'UBAYD JUDAY' 4: AL-'ANIZI  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** Approximately 1973 **POB:** na **Good quality a.k.a.:** a) 'Abd al-Rahman Khalaf al-Anizi b) 'Abd al-Rahman Khalaf al-'Anzi **Low quality a.k.a.:** a) Abu Usamah al-Rahman b) Abu Shaima' Kuwaiti c) Abu Usamah al-Kuwaiti d) Abu Usama e) Yusuf **Nationality:** Kuwaiti **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Syrian Arab Republic, (located in since 2013) **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Provides support to Al-Qaida (QE.A.4.01) and Islamic State in Iraq and the Levant, listed as Al-Qaida in Iraq (AQI) (QE.J.115.04), in Syria and Iraq.

**QI.A.324.14.** **Name:** 1: ABDUL MOHSEN 2: ABDALLAH 3: IBRAHIM 4: AL CHAREKH  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 13 Jul. 1985 **POB:** Saqra, Saudi Arabia **Good quality a.k.a.:** a) Abdul Mohsen Abdullah Ibrahim Al-Sharikh b) Sanafi al Nasr **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** Saudi Arabian **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** A long time facilitator and financier for Al-Qaida (QE.A.4.01), appointed as a regional leader of Jabhat al-Nusrah, listed as Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

**QI.A.327.14.** **Name:** 1: ABDELRAHMAN 2: MOUHAMAD ZAFIR 3: AL DABIDI 4: AL JAHANI  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** a) 4 Dec. 1971 b) 1977 **POB:** Kharj, Saudi Arabia **Good quality a.k.a.:** a) Abd Al-Rahman Muhammad Zafir Al-Dubaysi Al-Juhni b) Abd Al-Rahman Muhammad Zafir al-Dubaysi al-Jahni c) Abd Al-Rahman Muhammad Zafir al-Dubaysi al-Jahani d) Abd Al-Rahman Muhammad Zafir al-Dubaysi al-Juhani e) Abdulrhman Mohammed D. Aljahani f) Abu al-Wafa' g) Abu Anas h) Abd al-Rahman Muhammad Zafir al-Dabisi al-Jahani i) Abu Wafa al-Saudi j) Abu al-Wafa k) Abd al-Rahman Muhammad Thafir al-Jahni l) Abd al-Rahman Muhammad al-Juhani m) Abdelrahman Mouhamad Zafir al Dabissi Juhan n) Abdelrahman

Mouhamad Zafir al Dabissi Juhani **Low quality a.k.a.:** Abou Wafa al Saoudi **Nationality:** Saudi Arabian **Passport no.:** F508591 **National identification no.:** Saudi Arabian national identification number 1027508157 **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** A member and regional commander of Jabhat al-Nusrah, listed as Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14) and a facilitator of foreign recruits for that group.

**QI.A.317.13. Name:** 1: ABU MOHAMMED 2: AL-JAWLANI 3: na 4: na  
**Name (original script):** أبو محمد الجولاني  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** Between 1975 and 1979 **POB:** Syria **Good quality a.k.a.:** Abu Mohamed al-Jawlani, Abu Muhammad al-Jawlani, Abu Mohammed al-Julani, Abu Mohammed al-Golani, Abu Muhammad al-Golani, Abu Muhammad Aljawlani, Muhammad al-Jawlani (transliterations of original script name) **Low quality a.k.a.:** الفاتح شايخ، الفاتح، (transliterations: Shaykh al-Fatih; Al Fatih ) (Translation: The Conqueror) (Nom de guerre) **Nationality:** Syrian **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Active in Syria as at Jun. 2013. **Listed on:** 24 Jul. 2013 (amended on 2 Jun. 2014) **Other information:** Since Jan. 2012, he is the Leader of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14), a Syria-based group listed in May 2014, and previously listed as an alias of Al-Qaida in Iraq (AQI)(QE.J.115.04.) between 30 May 2013 and 13 May 2014. Associated with Ibrahim Awwad Ibrahim Ali Al-Badri Al-Samarrai (QI.A.299.11.) and Aiman Muhammed Rabi al-Zawahiri (QI.A.6.01.).

**QI.A.337.14. Name:** 1: MAYSAR ALI 2: MUSA 3: ABDALLAH 4: AL-JUBURI  
**Title:** Amir **Designation:** na **DOB:** 1 Jun. 1976 **POB:** a) Harara, Ninawa Province, Iraq b) Al-Shura, Mosul, Iraq **Good quality a.k.a.:** a) Muyassir al-Jiburi b) Muyassir Harara c) Muyassir al-Shammari d) Muhammad Khalid Hassan **Low quality a.k.a.:** a) Al-Shammari b) Mus'ab al-Qahtani c) Abu Maria al-Qatani **Nationality:** Iraqi **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Sharia amir of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14. ) as of early 2014.

**QI.A.334.14. Name:** 1: 'ABD AL-RAHMAN 2: BIN 'UMAYR 3: AL-NU'AYMI 4: na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 1954 **POB:** na **Good quality a.k.a.:** a) Abd al-Rahman bin 'Amir al-Na'imi b) 'Abd al-Rahman al-Nu'aimi c) 'Abd al-Rahman bin 'Amir al-Nu'imi d) 'Abd al-Rahman bin 'Amir al-Nu'aymi e) 'Abdallah Muhammad al-Nu'aymi f) 'Abd al-Rahman al-Nua'yimi g) A. Rahman al-Naimi h) Abdelrahman Imer al Jaber al Naimeh i) A. Rahman Omair J Alnaimi j) Abdulrahman Omair al Neaimi **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** na **Passport no.:** Qatari passport number 00868774 expired on 27 Apr. 2014 **National identification no.:** Qatari identification number 25463401784 expires on 6 Dec. 2019 **Address:** na **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Financier and facilitator for Al-Qaida (QE.A.4.01) and Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04).

**QI.A.339.14. Name:** 1: 'ABD AL-RAHMAN 2: MUHAMMAD 3: MUSTAFA 4: AL-QADULI  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** a) 1959 b) 1957 **POB:** Mosul, Ninawa Province, Iraq

**Nationality:** Iraqi **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Senior Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), listed as Al-Qaida in Iraq (AQI) (QE.J.115.04), official. Previously served as a representative of AQI to Al-Qaida (QE.A.4.01) senior leadership in Pakistan.

**QI.A.299.11. Name:** 1: IBRAHIM 2: AWWAD 3: IBRAHIM 4: ALI AL-BADRI AL-SAMARRAI  
**Name (original script):** إبراهيم عواد إبراهيم علي البدري السامرائي  
**Title:** Dr. **Designation:** na **DOB:** 1971 **POB:** Iraq **Good quality a.k.a.:** Dr. Ibrahim 'Awwad Ibrahim 'Ali al-Badri al-Samarrai', born in 1971 in Samarra, Iraq (Ibrahim 'Awad Ibrahim al-Badri al-Samarrai; Ibrahim 'Awad Ibrahim al-Samarrai'; Dr. Ibrahim Awwad Ibrahim al-Samarra'i) **Low quality a.k.a.:** a) دعاء أبو و (Abu Du'a; Abu Duaa'), (prominently known by this nom de guerre) b) Dr. Ibrahim c) أبو بكر البغدادي (Abu Bakr al-Baghdadi al-Husayni al-Quraishi; Abu Bakr al-Baghdadi) **Nationality:** Iraqi **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Iraq **Listed on:** 5 Oct. 2011 (amended on 20 Jul. 2012) **Other information:** Leader of Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04.) (AQI). Currently based in Iraq. Responsible for managing and directing AQI large scale operations.

**QI.A.323.14. Name:** 1: SAID 2: ARIF 3: na 4: na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** a) 25 Jun. 1964 b) 5 Dec. 1965 **POB:** Oran, Algeria **Good quality a.k.a.:** a) Said Mohamed Arif b) Omar Gharib c) Abderahmane d) Abdallah al-Jazairi e) Slimane Chabani f) Souleiman **Low quality a.k.a.:** na **Nationality:** Algerian **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na **Listed on:** 15 Aug. 2014 **Other information:** A veteran member of the 'Chechen Network' (not listed) and other terrorist groups. He was convicted of his role and membership in the 'Chechen Network' in France in 2006. Joined Jabhat al-Nusrah, listed as Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14) in October 2013.

**QI.D.342.14. Name:** 1: OUMAR 2: DIABY 3: na 4: na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 5 Aug. 1975 **POB:** Dakar, Senegal **Good quality a.k.a.:** na **Low quality a.k.a.:** a) Omsen b) Oumar Omsen **Nationality:** Senegalese **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Syrian Arab Republic, (located in) **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** A leader of an

armed group linked to Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14) and a key facilitator for a Syrian foreign terrorist fighter network. Active in terrorist propaganda through the Internet.

**QI.G.341.14**      **Name:**      1:      KEVIN      2:      GUIAVARCH      3:      na      4:      na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 12 Mar. 1993 **POB:** Paris, France **Good quality a.k.a.:** na **Low quality a.k.a.:** na  
**Nationality:** French **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Syrian Arab Republic, (located in since 2012) **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** French terrorist fighter who travelled to Syria and joined Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14). Facilitator of foreign terrorist fighters from France to Syria. Activist in violent propaganda through the Internet.

**QI.A.336.14.**      **Name:**      1:      ANAS      2:      HASAN      3:      KHATTAB      4:      na  
**Title:** Amir **Designation:** na **DOB:** 7 Apr. 1986 **POB:** Damascus, Syrian Arab Republic **Good quality a.k.a.:** Samir Ahmed al-Khayat **Low quality a.k.a.:** a) Hani b) Abu Hamzah c) Abu-Ahmad Hadud **Nationality:** na  
**Passport no.:** na **National identification no.:** 00351762055 **Address:** na **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** Administrative amir of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14. )

**QI.K.340.14**      **Name:**      1:      EMILIE      2:      KONIG      3:      na      4:      na  
**Title:** na **Designation:** na **DOB:** 9 Dec. 1984 **POB:** Ploemeur, France **Good quality a.k.a.:** na **Low quality a.k.a.:** na  
**Nationality:** French **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** Syrian Arab Republic, (located in since 2013) **Listed on:** 23 Sep. 2014 **Other information:** French terrorist fighter who travelled to Syria and joined Islamic State in Iraq and the Levant, listed as Al-Qaida in Iraq (AQI) (QE.J.115.04). Active in radicalizing and propagating Al-Qaida's (QE.A.4.01) ideology through the Internet. Incites violent activities against France.

## Bijlage 4: United Nations Security Council Resolution 2170 (2014)

*The Security Council,*

*Reaffirming* its resolutions 1267 (1999), 1373 (2001), 1618 (2005), 1624 (2005), 2083 (2012), 2129 (2013), 2133 (2014), 2161 (2014) and its relevant Presidential Statements,

*Reaffirming* the independence, sovereignty, unity and territorial integrity of the Republic of Iraq and Syrian Arab Republic, and *reaffirming further* the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

*Reaffirming* that terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed,

*Expressing* its gravest concern that territory in parts of Iraq and Syria is under the control of Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL) and Al Nusrah Front (ANF) and about the negative impact of their presence, violent extremist ideology and actions on stability in Iraq, Syria and the region, including the devastating humanitarian impact on the civilian populations which has led to the displacement of millions of people, and about their acts of violence that foment sectarian tensions,

*Reiterating* its condemnation of ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida for ongoing and multiple criminal terrorist acts aimed at causing the deaths of civilians and other victims, destruction of property and of cultural and religious sites, and greatly undermining stability, and *recalling* that the asset freeze, travel ban and arms embargo requirements in paragraph 1 of resolution 2161 (2014) apply to ISIL, ANF, and all other individuals, groups, undertakings, and entities associated with Al-Qaida,

*Reaffirming* that terrorism, including the actions of ISIL, cannot and should not be associated with any religion, nationality, or civilization,

*Stressing* that terrorism can only be defeated by a sustained and comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all States, and international and regional organizations to impede, impair, isolate and incapacitate the terrorist threat,

*Reaffirming* that Member States must ensure that any measures taken to combat terrorism, including while implementing this resolution, comply with all their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and international humanitarian law, and underscoring that effective counter-terrorism measures and respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are complementary and mutually reinforcing, and are an essential part of a successful counter-terrorism effort, and notes the importance of respect for the rule of law so as to effectively prevent and combat terrorism,

*Reaffirming* that those who have committed or are otherwise responsible for violations of international humanitarian law or violations or abuses of human rights in Iraq and Syria, including persecution of individuals on the basis of their religion or belief, or on political grounds, must be held accountable,

*Gravely concerned* by the financing of, and financial and other resources obtained by, ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings, and entities associated with Al-Qaida, and underscoring that these resources will support their future terrorist activities,

*Strongly condemning* incidents of kidnapping and hostage-taking committed by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida for any purpose, including with the aim of raising funds or gaining political concessions, *expressing its determination* to prevent kidnapping and hostage-taking committed by terrorist groups and to secure the safe release of hostages without ransom payments or political concessions, in accordance with applicable international law, *calling upon* all Member States to prevent terrorists from benefiting directly or indirectly from ransom payments or from political concessions and to secure the safe release of hostages, and *reaffirming* the need for all Member States to cooperate closely during incidents of kidnapping and hostage-taking committed by terrorist groups,

*Expressing concern* at the flow of foreign terrorist fighters to ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, and the scale of this phenomenon,

*Expressing concern* at the increased use, in a globalized society, by terrorists and their supporters of new information and communication technologies, in particular the Internet, for the purposes of recruitment and incitement to commit terrorist acts, as well as for the financing, planning and preparation of their activities, and underlining the need for Member States to act cooperatively to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law,

*Condemning* in the strongest terms the incitement of terrorist acts and *repudiating* attempts at the justification or glorification (*apologie*) of terrorist acts that may incite further terrorist acts,

*Underlining* the primary responsibility of Member States to protect civilian population on their territories, in accordance with their obligations under international law,

*Urging* all parties to protect the civilian population, in particular women and children, affected by the violent activities of ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, especially against any form of sexual violence,

*Reaffirming* the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law, including applicable international human rights, refugee and humanitarian law, threats to international peace and security caused by terrorist acts, *stressing* in this regard the important role the United Nations plays in leading and coordinating this effort,

*Noting with concern* the continued threat posed to international peace and security by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, and *reaffirming* its resolve to address all aspects of that threat,

*Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Deplores and condemns* in the strongest terms the terrorist acts of ISIL and its violent extremist ideology, and its continued gross, systematic and widespread abuses of human rights and violations of international humanitarian law;

2. *Strongly condemns* the indiscriminate killing and deliberate targeting of civilians, numerous atrocities, mass executions and extrajudicial killings, including of soldiers, persecution of individuals and entire communities on the basis of their religion or belief, kidnapping of civilians, forced displacement of members of minority groups, killing and maiming of children, recruitment and use of children, rape and other forms of sexual violence, arbitrary detention, attacks on schools and hospitals, destruction of cultural and religious sites and obstructing the exercise of economic, social and cultural rights, including the right to education, especially in the Syrian governorates of Ar-Raqqa, Deir ez-Zor, Aleppo and Idlib, in northern Iraq, especially in Tamim, Salaheddine and Niniveh Provinces;

3. *Recalls* that widespread or systematic attacks directed against any civilian populations because of their ethnic or political background, religion or belief may constitute a crime against humanity, *emphasizes* the need to ensure that ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida are held accountable for abuses of human rights and violations of international humanitarian law, *urges* all parties to prevent such violations and abuses;

4. *Demands* that ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida cease all violence and terrorist acts, and disarm and disband with immediate effect;

5. *Urges* all States, in accordance with their obligations under resolution 1373 (2001), to cooperate in efforts to find and bring to justice individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida including ISIL and ANF who perpetrate, organize and sponsor terrorist acts and in this regard *underlines* the importance of regional cooperation;

6. *Reiterates its call* upon all States to take all measures as may be necessary and appropriate and in accordance with their obligations under international law to counter incitement of terrorist acts motivated by extremism and intolerance perpetrated by individuals or entities associated with ISIL, ANF and Al-Qaida and to prevent the subversion of educational, cultural, and religious institutions by terrorists and their supporters;

### **Foreign Terrorist Fighters**

7. *Condemns* the recruitment by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida of foreign terrorist fighters, whose presence is exacerbating conflict and contributing to violent radicalization, *demands* that all foreign terrorist fighters associated with ISIL and other terrorist groups withdraw immediately, and *expresses its readiness* to consider listing those recruiting for or participating in the activities of ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida under the Al-Qaida sanctions regime, including through financing or facilitating, for ISIL or ANF, of travel of foreign terrorist fighters;

8. *Calls upon* all Member States to take national measures to suppress the flow of foreign terrorist fighters to, and bring to justice, in accordance with applicable international law, foreign terrorist fighters of, ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, reiterates further the obligation of Member States to prevent the movement of terrorists or terrorist groups, in accordance with applicable international law, by, inter alia, effective border controls, and, in this context, to exchange information expeditiously, improve cooperation among competent authorities to prevent the movement of terrorists and



terrorist groups to and from their territories, the supply of weapons for terrorists and financing that would support terrorists;

9. *Encourages* all Member States to engage with those within their territories at risk of recruitment and violent radicalization to discourage travel to Syria and Iraq for the purposes of supporting or fighting for ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida;

10. *Reaffirms* its decision that States shall prevent the direct or indirect supply, sale, or transfer to ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida from their territories or by their nationals outside their territories, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, and technical advice, assistance or training related to military activities, as well as its calls for States to find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information regarding traffic in arms, and to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels;

### **Terrorist Financing**

11. *Reaffirms* its resolution 1373 (2001) and in particular its decisions that all States shall prevent and suppress the financing of terrorist acts and refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;

12. *Recalls* its decision in resolution 2161 (2014) that all States shall ensure that no funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly for the benefit of ISIL, ANF or any other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, by their nationals or by persons within their territory, and *reaffirms* its decision in resolution 1373 (2001) that all States shall prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, or for the benefit of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;

13. *Notes with concern* that oilfields and related infrastructure controlled by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, are generating income which support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks;

14. *Condemns* any engagement in direct or indirect trade involving ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, and *reiterates* that such engagement could constitute financial support for entities designated by the Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) ("the Committee") and may lead to further listings by the Committee;

15. *Emphasizes the importance* of all Member States complying with their obligation to ensure that their nationals and persons within their territory do not make donations to individuals and entities designated by the Committee or those acting on behalf of or at the direction of designated entities;

16. *Expresses its concern* that aircraft or other transport departing from territory controlled by ISIL could be used to transfer gold or other valuable items and economic resources for sale on international markets, or to make other arrangements that could result in violations of the asset freeze;

17. *Confirms* that the requirements in paragraph 1 (a) of resolution 2161 (2014) shall also apply to the payment of ransoms to individuals, groups, undertakings or entities on the Al-Qaida Sanctions List, regardless of how or by whom the ransom is paid;

### **Sanctions**

18. *Observes* that ISIL is a splinter group of Al-Qaida, *recalls* that ISIL and ANF are included on the Al-Qaida sanctions list and in this regard, *expresses its readiness* to consider listing individuals, groups, undertakings and entities providing support to ISIL or to ANF, including those who are financing, arming, planning or recruiting for ISIL or ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida through information and communications technologies including the internet and social media or through any other means;

19. *Decides* that the individuals specified in Annex I of this resolution shall be subject to the measures imposed in paragraph 1 of resolution 2161 (2014) and added to the Al-Qaida Sanctions List;

20. *Directs* the Committee to make accessible on the Committee's website the narrative summaries of reasons for listing the individuals specified in Annex I of this resolution as agreed by the Council and *confirms* that the provisions of resolution 2161 (2014) and subsequent relevant resolutions shall apply to the names specified in Annex I for so long as they remain on the Al Qaida Sanctions List;

21. *Encourages* the submission of listing requests to the Committee by Member States of individuals and entities supporting ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida and *further encourages* the Committee to urgently consider additional designations of individuals and entities supporting ISIL and ANF;

## **Reporting**

22. *Directs* the Monitoring Team to submit a report to the Committee within 90 days on the threat, including to the region, posed by ISIL and ANF, their sources of arms, funding, recruitment and demographics, and recommendations for additional action to address the threat and *requests* that, after a Committee discussion of this report, the chair of the Committee to brief the Security Council on its principal findings;

23. *Requests* UNAMI, within its mandate, capabilities, and its areas of operation, to assist the Committee and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established by resolution 1526 (2004), including by passing information relevant to the implementation of the measures in paragraph 1 of resolution 2161 (2014);

24. *Decides* to remain seized of this matter.

## **Annex**

### **1. Abdelrahman Mouhamad Zafir al Dabidi al Jahani**

Abdelrahman Mouhamad Zafir al Dabidi al Jahani is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of” and “recruiting for” Jabhet al-Nusra, an a.k.a. of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

### **2. Hajjaj Bin Fahd Al Ajmi**

Hajjaj bin Fahd al Ajmi is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of” Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

### **3. Abou Mohamed al Adnani**

Abou Mohamed al Adnani is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of” Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), an a.k.a of Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04).

### **4. Said Arif**

Said Arif is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of or in support of” and “recruiting for” Jabhet al-Nusra, an a.k.a. of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

### **5. Abdul Mohsen Abdallah Ibrahim al Charekh**

Abdul Mohsen Abdallah Ibrahim al Charekh is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of” Jabhet al-Nusra, listed as an a.k.a. of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).

### **6. Hamid Hamad Hamid al-Ali**

Hamid Hamad Hamid al-Ali is associated with Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof for “participating in the financing, planning, facilitating, preparing or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of” Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), an a.k.a. of Al-Qaida in Iraq (QE.J.115.04) and Jabhet al-Nusra, an a.k.a. of Al-Nusrah Front for the People of the Levant (QE.A.137.14).”

## Bijlage 5: Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme

(2001/931/GBVB)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, met name op de artikelen 15 en 34,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De buitengewone Europese Raad van 21 september 2001 heeft verklaard dat terrorisme een waarlijke uitdaging voor de wereld en voor Europa is en dat de strijd tegen het terrorisme een prioritaire doelstelling van de Europese Unie zal zijn.

(2) Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties Resolutie nr. 1373(2001) aangenomen, die vergaande strategieën bevat ter bestrijding van het terrorisme, en met name ter bestrijding van de financiering van het terrorisme.

(3) Op 8 oktober 2001 heeft de Raad nogmaals uiting gegeven aan zijn vaste voornemen om, in nauwe samenwerking met de Verenigde Staten, de financieringsbronnen van het terrorisme aan te pakken.

(4) Overeenkomstig Resolutie nr. 1333(2000) van de VN-Veiligheidsraad heeft de Raad op 26 februari 2001 Gemeenschappelijk Standpunt 2001/154/GBVB(1) aangenomen, waarin onder andere voorzien wordt in de bevrozing van de tegoeden van Osama bin Laden en van met hem verbonden personen en entiteiten. Deze personen, groepen en entiteiten vallen derhalve onder dit gemeenschappelijk standpunt.

(5) De Europese Unie dient aanvullende maatregelen te nemen om Resolutie nr. 1373(2001) van de VN-Veiligheidsraad uit te voeren.

(6) De lidstaten hebben de Europese Unie de voor de uitvoering van een aantal van die aanvullende maatregelen benodigde informatie doen toekomen.

(7) Een optreden van de Gemeenschap is noodzakelijk voor de uitvoering van een aantal van die aanvullende maatregelen; een optreden van de lidstaten is eveneens vereist, meer bepaald waar het gaat om de toepassing van vormen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken,

HEEFT HET VOLGENDE GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT AANGENOMEN:

### Artikel 1

1. Dit gemeenschappelijk standpunt is overeenkomstig het bepaalde in de onderstaande artikelen van toepassing op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden.

2. Voor de toepassing van dit gemeenschappelijk standpunt wordt onder personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden verstaan:

- personen die terroristische daden plegen of pogen te plegen, of daaraan deelnemen dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken;

- groepen en entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks door deze personen worden gecontroleerd; en personen, groepen en entiteiten die handelen namens of onder leiding van deze personen of entiteiten, met inbegrip van tegoeden verkregen uit of opgebracht door goederen die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd worden door deze personen en met hen verbonden personen, groepen en entiteiten.

3. Voor de toepassing van dit gemeenschappelijk standpunt wordt onder terroristische daad verstaan: een opzettelijke handeling die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kan schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel:

i) een bevolking ernstig te intimideren, of

ii) overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel

iii) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen:

a) aanslag op het leven van een persoon, met mogelijk een dodelijke afloop;

b) ernstige schending van de fysieke integriteit van één persoon;

- c) ontvoering of gijzeling;
- d) het veroorzaken van vergaande verwoesting van overheids- en openbare voorzieningen, vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentaal plat, openbare plaatsen of privé-terreinen, met als mogelijk resultaat dat mensenlevens in gevaar worden gebracht of aanzienlijke economische schade wordt aangericht;
- e) het kapen van vlieg- en vaartuigen, van andere middelen van personen- of goederenvervoer;
- f) vervaardiging, bezit, verwerving, vervoer, levering of gebruik van vuurwapens, springstoffen, kernwapens, biologische en chemische wapens, alsook onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot biologische en chemische wapens;
- g) het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van branden, overstromingen of ontploffingen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- h) het verstoren of onderbreken van de toevoer van water, stroom of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen, met als gevolg dat mensenlevens in gevaar worden gebracht;
- i) het dreigen met een van de onder a) tot en met h) genoemde gedragingen;
- j) leiding geven aan een terroristische groepering;
- k) het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groepering, ook door aan deze groepering informatie of materiële middelen te leveren of door enigerlei vorm van financiering van de activiteiten van de groepering, in de wetenschap dat met deze deelname aan de criminele activiteiten van de groepering wordt meegewerkt.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder terroristische groepering verstaan een sinds enige tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om strafbare feiten van terroristische aard te plegen. Onder "gestructureerde vereniging" wordt verstaan een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijd te plegen terroristische daad en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

4. De lijst in de bijlage wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Personen, groepen en entiteiten die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in verband heeft gebracht met terrorisme en waartegen deze sancties heeft gelast, kunnen op de lijst worden geplaatst.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder "bevoegde instantie" verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.

5. De Raad streeft ernaar te waarborgen dat bij de namen van de op de lijst in de bijlage vermelde natuurlijke of rechtspersonen groepen of entiteiten voldoende bijzonderheden worden vermeld om de daadwerkelijke identificatie van specifieke personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten mogelijk te maken, zodat personen, rechtspersonen, groepen of entiteiten die dezelfde of soortgelijke namen dragen, gemakkelijker buiten verdenking worden gesteld.

6. De namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten worden regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.

## **Artikel 2**

De Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden, zal bevel geven tot bevriezing van de tegoeden, financiële activa of andere economische middelen van in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten.

## **Artikel 3**

De Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden, zal ervoor zorgen dat tegoeden, financiële activa of andere economische middelen of financiële of andere daarmee verband houdende diensten niet rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking worden gesteld van de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten.

## **Artikel 4**

De lidstaten verlenen elkaar via de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie de ruimst mogelijke bijstand bij het voorkomen en bestrijden van

terroristische daden. Te dien einde zullen zij, met betrekking tot door hun bevoegde instanties ingeleide onderzoeken en vervolgingen ten aanzien van eender welke van de in de bijlage vermelde personen, groepen of entiteiten, desgevraagd ten volle gebruik maken van hun bestaande bevoegdheden overeenkomstig de rechtsbesluiten van de Europese Unie en andere internationale overeenkomsten, akkoorden en verdragen die voor de lidstaten verbindend zijn.

**Artikel 5**

Dit gemeenschappelijk standpunt treedt in werking op de dag waarop het wordt aangenomen.

**Artikel 6**

Dit gemeenschappelijk standpunt zal voortdurend worden geëvalueerd.

**Artikel 7**

Dit gemeenschappelijk standpunt wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad.

Gedaan te Brussel, 27 december 2001.

Voor de Raad

De voorzitter

L. Michel

(1) PB L 57 van 27.2.2001, blz. 1.

## Bijlage 6: BESLUIT 2014/483/GBVB VAN DE RAAD van 22 juli 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB

(betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en tot intrekking van Besluit 2014/72/GBVB)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 29,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 27 december 2001 heeft de Raad Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB vastgesteld.

(2) Op 10 februari 2014 heeft de Raad Besluit 2014/72/GBVB (2) inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB („de lijst”) vastgesteld.

(3) Overeenkomstig artikel 1, lid 6, van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB dienen de namen van de personen, groepen en entiteiten op de lijst regelmatig te worden bezien om er zeker van te zijn dat er redenen zijn om hen op de lijst te handhaven.

(4) Dit besluit bevat de resultaten van de evaluatie die de Raad heeft verricht ten aanzien van personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van toepassing zijn.

(5) De Raad heeft besloten dat er niet langer redenen zijn om een persoon te handhaven op de lijst.

(6) De Raad heeft vastgesteld dat de personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van toepassing zijn, betrokken zijn geweest bij terroristische daden in de zin van artikel 1, leden 2 en 3, van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, dat ten aanzien van hen een beslissing is genomen door een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van dat gemeenschappelijk standpunt, en dat zij onderworpen moeten blijven aan de in dat gemeenschappelijk standpunt vervatte specifieke beperkende maatregelen.

(7) De lijst moet dienovereenkomstig worden geactualiseerd, en Besluit 2014/72/GBVB moet worden ingetrokken,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

### **Artikel 1**

De lijst van personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van toepassing zijn, is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

### **Artikel 2**

Besluit 2014/72/GBVB wordt ingetrokken.

### **Artikel 3**

Dit besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Gedaan te Brussel, 22 juli 2014.

Voor de Raad

De voorzitter

C. ASHTON

-----  
(1) Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van de Raad betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344 van 28.12.2001, blz. 93).

(2) Besluit 2014/72/GBVB van de Raad van 10 februari 2014 inzake de actualisering en wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en tot intrekking van Besluit 2013/395/GBVB (PB L 40 van 11.2.2014, blz. 56).

## Bijlage 7: Vergelijkend overzicht van opgelijste terroristische groeperingen

NAME	ACRONYM	UNSCR 1267 Entities and other groups and undertakings associated with Al Qaida <b>Dated 02 January 2015</b>	EU 2001/931/CFSP Listing dated <b>27 December 2001</b> (In complement of UNSCR 1267 list)	EU 2014/483/CFSP Listing dated <b>22 July 2014</b> (In complement of UNSCR 1267 list)	US Designated Foreign Terrorist Organizations (US Department of State) Listing dated <b>20 August 2014</b>
ABDALLAH AZZAM BRIGADES	AAB	✓	All entities and other groups and undertakings associated with Al-Qaida at on 27 December 2001	All entities and other groups and undertakings associated with Al-Qaida at on 22 July 2014	✓
ABU SAYYAF GROUP		✓			✓
AFGHAN SUPPORT COMMITTEE	ASC	✓			
AL-AKHTAR TRUST INTERNATIONAL		✓			
AL FURQAN		✓			
AL-HARAMAIN: AFGHANISTAN BRANCH		✓			
AL-HARAMAIN: ALBANIA BRANCH		✓			
AL-HARAMAIN & MASJED AL- AQSA CHARITY FOUNDATION		✓			
AL-HARAMAIN: BANGLADESH BRANCH		✓			
AL-HARAMAIN: ETHIOPIA BRANCH		✓			
AL-HARAMAIN FOUNDATION (INDONESIA)		✓			
AL-HARAMAIN FOUNDATION (PAKISTAN)		✓			
AL-HARAMAIN FOUNDATION (UNION OF THE COMOROS)		✓			
AL-HARAMAIN ISLAMIC FOUNDATION		✓			
AL-HARAMAIN ISLAMIC FOUNDATION (SOMALIA)		✓			
AL-HARAMAIN: THE NETHERLANDS BRANCH		✓			
AL-HARAMAYN FOUNDATION (KENYA)		✓			
AL-HARAMAYN FOUNDATION (TANZANIA)		✓			
AL-ITIHAAD AL-ISLAMIYA	AIAI	✓			
AL MOUAKAOUNE BIDDAM		✓			
AL-MOULATHAMOUN		✓			✓
AL-MOURABITOUN		✓			✓
AL-NUSRAH FRONT FOR THE PEOPLE OF THE LEVANT		✓			✓
AL-QAIDA		✓			✓
AL-QAIDA IN IRAQ	AQI	✓			✓
AL-QAIDA IN THE ARABIAN PENINSULA	AQAP	✓			✓
AL RASHID TRUST		✓			
ANSAR AL CHARIA BENGHAZI		✓			✓
ANSAR AL CHARIA DERNA		✓			✓

NAME	ACRONYM	UNSCR 1267 Entities and other groups and undertakings associated with Al Qaida Dated 02 January 2015	EU 2001/931/CFSP Listing dated 27 December 2001 (In complement of UNSCR 1267 list)	EU 2014/483/CFSP Listing dated 22 July 2014 (In complement of UNSCR 1267 list)	US Designated Foreign Terrorist Organizations (US Department of State) Listing dated 20 August 2014
ANSAR AL-ISLAM		✓			✓
ANSAR AL-SHARI'A IN TUNISIA	AAS-T	✓			✓
ANSAR EDDINE		✓			✓
ANSARUL MUSLIMINA FI BILADIS SUDAN		✓			
ARMED ISLAMIC GROUP		✓			
ASBAT AL-ANSAR		✓			✓
BENEVOLENCE INTERNATIONAL FOUNDATION		✓			
DJAMAT HOUMAT DAAWA SALAFIA	DHDS	✓			
EASTERN TURKISTAN ISLAMIC MOVEMENT	ETIM	✓			
EGYPTIAN ISLAMIC JIHAD		✓			
EMARAT KAVKAZ		✓			
GLOBAL RELIEF FOUNDATION	GRF	✓			
HARAKAT-UL JIHAD ISLAMI		✓			✓
HARAKAT UL-MUJAHIDIN	HUM	✓			✓
ISLAMIC ARMY OF ADEN		✓			
ISLAMIC INTERNATIONAL BRIGADE	IIB	✓			
ISLAMIC JIHAD GROUP		✓			
ISLAMIC MOVEMENT OF UZBEKISTAN		✓			✓
JAISH-I-MOHAMMED		✓			✓
JAMA'ATU AHLIS SUNNA LIDDA'AWATI WAL-JIHAD (BOKO HARAM)		✓			✓
JAM'YAH TA'AWUN AL- ISLAMIA		✓			
JEMAAH ISLAMIYAH		✓			✓
JEMMAH ANSHORUT TAUHID	JAT	✓			✓
LASHKAR-E-TAYYIBA	LET	✓			✓
LASHKAR I JHANGVI	LJ	✓			✓
LIBYAN ISLAMIC FIGHTING GROUP		✓			✓
MAKHTAB AL-KHIDAMAT		✓			
MOROCCAN ISLAMIC COMBATANT GROUP	GICM	✓			
MOUVEMENT POUR L'UNIFICATION ET LE JIHAD EN AFRIQUE DE L'OUEST	MUJAO	✓			
MUHAMMAD JAMAL NETWORK	MJN	✓			
RABITA TRUST		✓			
RAJAH SOLAIMAN MOVEMENT		✓			



NAME	ACRONYM	UNSCR 1267 Entities and other groups and undertakings associated with Al Qaida <b>Dated 02 January 2015</b>	EU 2001/931/CFSP Listing dated <b>27 December 2001</b> (In complement of UNSCR 1267 list)	EU 2014/483/CFSP Listing dated <b>22 July 2014</b> (In complement of UNSCR 1267 list)	US Designated Foreign Terrorist Organizations (US Department of State) Listing dated <b>20 August 2014</b>
REVIVAL OF ISLAMIC HERITAGE SOCIETY		✓			
RIYADUS-SALIKHIN RECONNAISSANCE AND SABOTAGE BATTALION OF CHECHEN MARTYRS	RSRSBCM	✓			
SPECIAL PURPOSE ISLAMIC REGIMENT	SPIR	✓			
TAIBAH INTERNATIONAL- BOSNIA OFFICES		✓			
TEHRIK-E TALIBAN PAKISTAN	TTP	✓			✓
THE ORGANIZATION OF AL- QAIDA IN THE ISLAMIC MAGHREB		✓			✓
TUNISIAN COMBATANT GROUP		✓			
UMMAH TAMEER E-NAU	UTN	✓			
WAFI HUMANITARIAN ORGANIZATION		✓			
CONTINUITY IRISH REPUBLICAN ARMY	CIRA		✓		✓
EUSKADI TA ASKATASUNA	ETA		✓		✓
GRUPOS DE RESISTENCIA ANTIFASCISTA PRIMERO DE OCTUBRE	GRAPO		✓		
HAMAS-IZZ AL-DIN AL- QASSEM			✓	✓ (1)	
LOYALIST VOLUNTEER FORCE	LVF		✓		
ORANGE VOLUNTEERS	OV		✓		
PALESTINIAN ISLAMIC JIHAD	PIJ		✓	✓	✓
REAL IRA			✓		✓
RED HAND DEFENDERS	RHD		✓		
EPANASTATIKI PIRINES			✓		
EPANASTATIKOS LAIKOS AGONAS	ELA		✓		
DEKATI EVDOMI NOEMVRI			✓		✓
ULSTER DEFENCE ASSOCIATION/ULSTER FREEDOM FIGHTERS	UDA/UFF		✓		
ABU NIDAL ORGANISATION	ANO			✓	✓
AL-AQSA MARTYRS BRIGADE				✓	✓
AL -AQSA				✓	
AL-TAKFIR EN AL-HIJRA				✓	
BABBAR KHALSA				✓	
COMMUNIST PARTY OF THE PHILIPPINES (+ NEW PEOPLE'S ARMY)	CPP/NPA			✓	✓
GAMA'A AL-ISLAMIYYA				✓	✓
ISLAMI BUYUK DOGU AKINCILAR - CEPHE	IBDA/C			✓	
HAMAS (+ HAMAS-IZZ AL-DIN AL-QASSEM)				✓ (1)	✓



NAME	ACRONYM	UNSCR 1267 Entities and other groups and undertakings associated with Al Qaida Dated 02 January 2015	EU 2001/931/CFSP Listing dated 27 December 2001 (In complement of UNSCR 1267 list)	EU 2014/483/CFSP Listing dated 22 July 2014 (In complement of UNSCR 1267 list)	US Designated Foreign Terrorist Organizations (US Department of State) Listing dated 20 August 2014
MILITARY WING OF HIZBALLAH				✓	
HIZBUL MUJAHIDEEN	HM			✓	
HOFSTADGROEP				✓	
HOLY LAND FOUNDATION FOR RELIEF AND DEVELOPMENT				✓	
INTERNATIONAL SIKH YOUTH FEDERATION	ISYF			✓	
KHALISAN ZINDABAD FORCE	KZF			✓	
KURDISH WORKER'S PARTY	PKK			✓	✓
LIBERATION TIGERS OF TAMIL EELAM	LTTE			✓	✓
EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL	ELN			✓	✓
POPULAR FRONT FOR THE LIBERATION OF PALESTINE	PFLP			✓	✓
POPULAR FRONT FOR THE LIBERATION OF PALESTINE – GENERAL COMMAND	PFLP-GC			✓	✓
FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA	FARC			✓	✓
DEVIRIMCI HALK KURTULUS PARTISI-CEPHESI	DHKP/C			✓	✓
SENDERO LUMINOSO	SL			✓	✓
TEYRBAZEN AZADIYA KURDISTAN	TAK			✓	
AUM SHINRIKYO	AUM				✓
HIZBALLAH					✓
KAHANE CHAI					✓
PALESTINE LIBERATION FRONT	PLF				✓
ISLAMIC JIHAD UNION					✓
AL-SHABAAB					✓
REVOLUTIONARY STRUGGLE	RS				✓
KATA'IB HIZBALLAH	KH				✓
JUNDALLAH					✓
ARMY OF ISLAM	AOI				✓
INDIAN MUJAHEDDEEN	IM				✓
HAQQANI NETWORK					✓
ANSARU					✓
ANSAR BAYT AL-MAQDIS					✓
MUJAHIDIN SHURA COUNCIL IN THE ENVIRONS OF JERUSALEM	MSC				✓

## Bijlage 8: United States Department of State – Bureau of Counterterrorism - Country Report on Terrorism 2014 : Belgium (June 2015)

Overview: Belgian authorities maintained an effective counterterrorism apparatus that was overseen by the Ministries of Interior and Justice in 2014. They continued to investigate, arrest, and prosecute terrorism suspects and worked closely with U.S. authorities on counterterrorism matters. The Belgian government has formed a task force focused on countering radicalization to violence and developed a national strategy to address the issue.

The new coalition government, which assumed power in October, announced a number of new measures aimed at disrupting the significant number of Belgian foreign terrorist fighters who have traveled to Syria and Iraq. These include strengthening and enforcing legislation that would prohibit traveling abroad to participate in armed groups, and stripping dual nationals of their Belgian citizenship if they are convicted of these or other terrorism crimes. Belgian officials announced stricter enforcement of regulations that allow them to prohibit passport issuance of or revocation of passports to disrupt the travel of suspected foreign terrorist fighters.

As one of the leading countries of origin for foreign terrorist fighters in Europe, Belgium has focused efforts on identifying, disrupting, and decreasing the flow of foreign terrorist fighters. According to Belgian government statistics, of the estimated 358 foreign terrorist fighters of Belgian origin, approximately 47 have been killed and 87 have returned to Belgium. Both the Ministry of the Interior and the Coordination Unit for Threat Analysis (OCAM) continued their implementation of new strategies to address the foreign terrorist fighter problem in 2014. A December 2013 study by the International Centre for the Study of Radicalization estimated that Belgium has the highest per capita number of Syrian foreign terrorist fighters of any European country.

Belgium is an active member of the Global Coalition to Counter the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), conducting air strikes and sending support personnel to the campaign against ISIL in Iraq. On December 18, the Council of Ministers approved the extension of the mission through June 30, 2015, as well as the deployment of up to 50 military trainers to Iraq in 2015. The number of personnel and length of the training mission will be determined based on a Ministry of Defense needs assessment.

2014 Terrorist Incidents: On May 24, a shooter killed four individuals at the Brussels Jewish Museum. Mehdi Nemmouche, a French-Algerian dual national arrested by French authorities a few days later near Marseilles, is the key suspect in the shooting. He was extradited to Belgium on July 30 and was in prison awaiting trial at year's end. In early December, the French police arrested five additional individuals in Marseilles for their alleged participation in helping prepare for the Brussels Jewish Museum attack. Nemmouche reportedly fought in Syria with ISIL from December 2012 through March 2014.

Legislation, Law Enforcement, and Border Security: The Belgian government continued to make use of counterterrorism legislation that was reinforced in 2003 to provide authorities with enhanced powers to investigate and prosecute terrorist suspects. On October 13, the Belgian government took the final step to implement the Prevent and Combating Serious Crime (PCSC) Agreement with the United States by publishing a royal decree in the country's official register.

Following the May 25 general elections, a new federal government was sworn in on October 11. The government's coalition agreement proposed a number of measures to be taken in the fight against violent extremism. The new ministers were in the process of drafting legislation at year's end.

Belgian law enforcement units can capably detect, deter, and respond to terrorist incidents. The primary actors in this apparatus are the Belgian Federal police and its counterterrorism division, the Civilian and Military Intelligence Services, Office of the Federal Prosecutor, and the Crisis Unit. The Inter-Ministerial Coordination Unit for Threat Analysis plays a coordinating role, particularly with regard to foreign terrorist fighters.

Belgium worked closely with other Schengen zone states and Turkey to improve efforts to share information and interdict prospective foreign terrorist fighters traveling to Syria, including increasing border checks aimed at disrupting and decreasing the flow of the fighters. All new Belgian passports contain biometric data. Belgium has advocated for more systematic screening by partners at Schengen borders; of the approximately 20,000 asylum applications filed in Belgium in 2014, 94 percent were made at local offices in Belgium rather than at ports of entry into the country. Belgian officials have expressed concern that 80 percent of the approximately 10,000 unsuccessful asylum applicants simply disappear rather than accepting assistance to return to their country of origin.

Significant law enforcement and judicial actions related to counterterrorism included:

On September 29, the trial began in Belgium's largest terrorism trial ever, against the "Sharia4Belgium" organization founder Fouad Belkacem (aka Abu Imran) and 45 other organization members, some in absentia, on various terrorism-related charges. A verdict had not been issued at year's end.

On October 14, a Brussels Court handed down sentences to Rachid Benomari, Mohamed Said, and Mustapha Bouyahbaren for their participation in al-Shabaab activities in Somalia in 2011 and 2012. Benomari was sentenced to 18 years in prison, Said received a five-year sentence, and Bouyahbaren received a five-year suspended sentence. The three have appealed the ruling.

On May 21, a Brussels Court sentenced 19 terrorist suspects for their active or passive participation in al-Shabaab activities in Somalia.

On December 17, the Hof van Cassatie (Supreme Court) partially overturned the January 2014 appellate court ruling against the so-called Hamdaoui cell, also known as the "Sint-Jans Square Gang." Hassan Hamadou and other members of his cell were accused of participating in extremist chat rooms, of plotting possible terrorist attacks in Belgium, and of traveling to fight in Chechnya; all received prison sentences ranging from five to eight years. Hamdaoui's appeal was rejected by the Hof van Cassatie and his 12-year sentence affirmed, but seven of his accomplices were granted a new trial because the prosecution failed to translate evidence and other documents into Flemish, as required by court procedures.

Countering the Financing of Terrorism: Belgium is a member of the Financial Action Task Force (FATF) as well as the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), a FATF-style regional body. Belgium's financial intelligence unit, the Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF), is tasked with tracking and investigating reports of financial crimes, including money laundering and terrorist financing, and has broad authorities under Belgian legislation to conduct inquiries and refer criminal cases to federal prosecutors. Belgium is also a member of the Egmont Group, a global association of financial intelligence units. According to the 2013 CTIF annual report (the most recent report), of the 1,168 financial crimes cases that CTIF referred to prosecutors, only 25 (2.14 percent) were connected to possible terrorist and/or proliferation financing, a slight increase from the previous year (1.32 percent).

For further information on money laundering and financial crimes, see the *2014 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), Volume 2, Money Laundering and Financial Crimes*: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm>.

Regional and International Cooperation: Belgium continues to be a leader in regional cooperation and information exchanges, and the agreement among the parties in the new coalition government specifically refers to the importance of sharing information as a component in combating violent extremism. Belgium participates in EU, NATO, OSCE, and Council of Europe counterterrorism efforts, and is a member of the advisory board of the UN Counterterrorism Center. In December 2013, former Belgian Interior Minister Joelle Milquet hosted a ministerial meeting of her counterparts from EU member states affected by the foreign terrorist fighter problem. EU officials and representatives of the United States worked to develop additional areas of cooperation in border controls, radicalization prevention, and information sharing. In May 2014, Belgium hosted a follow-up meeting that was expanded to include officials from Turkey, Jordan, Morocco, and Tunisia.

As an EU member state, Belgium has contributed trainers and capacity building expertise to EU counterterrorism assistance programs in Sahel countries, including the Collège Sahélien de Sécurité; and the Belgian Federal Police have provided training to counterparts in the Maghreb.

Belgium is not a member of the Global Counterterrorism Forum (GCTF) but has participated in GCTF workshops. Belgium is implementing UN Security Council Resolutions 2170 and 2178 to mitigate the threat posed by foreign terrorist fighters and to restrict terrorist financing.

Countering Radicalization to Violence and Violent Extremism: Countering violent extremism (CVE) remains a high priority for the Belgian government. The government has identified unemployment, alienation, and discontentment as potential drivers of radicalization to violence in some communities.

Belgian government support for projects such as the city pair program between Columbus, Ohio and Vilvoorde is designed to facilitate positive community engagement between the government, police force, and the Muslim community. The city pair program allowed for community leaders to exchange best practices in countering violent extremism and improving integration, thus providing unprecedented access to the municipal services and local minority community of Vilvoorde. Based on this exchange, Vilvoorde officials hope to create law enforcement and community advisory groups, similar to the DHS Civil Rights and Civil Liberties/FBI roundtable for the Somali community; to begin diversity training for law enforcement; to develop online counter-narratives to ISIL propaganda; to establish teacher and student exchanges that focus on cross-cultural education and sensitivity training; to design positive media campaigns for Muslims; and to found a Citizens Academy for the Belgian police force, modeled after U.S. programs.

OCAM's "Plan R" (Action Plan Against Radicalization) promotes a series of measures designed to address radicalization to violence in Belgium, including the exchange of best practices between agencies and regions, the refusal of visas to extremist preachers, the increased financial screening of Belgian extremists, the watchlisting of foreign terrorist fighters, and the facilitation of contact between social services and the families of foreign terrorist fighters and returnees. OCAM has also worked to develop better cooperation with the prison system, and now has plans for a prison de-radicalization program based on community policing models.

Among the components of the government's strategy on preventing radicalization to violence is an effort to counter extremist messaging on the internet. The Ministry of Interior is working to increase cooperation with the internet industry in Belgium, working with the big five internet providers to suppress violent extremist content.

The government counter-radicalization strategy includes an interagency effort to support local government actors who work with returnees from Syria and Iraq to monitor their reintegration into society and provide them with guidance and support. The new government has suggested it may link the receipt of social services for returnees and their families to mandatory participation in de-radicalization programs.

## Bijlage 9: Short Ratification Status Universal Instruments

	<b>Universal Instrument</b>	<b>Instruments of ratification per Convention</b>
1.	1963 Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft	186
2.	1970 Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft	185
3.	1971 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation	188
4.	1973 Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents	178
5.	1979 International Convention against the Taking of Hostages	174
6.	1980 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material	152
7.	1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation	173
8.	1988 Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation	166
9.	1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf	153
10.	1991 Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection	152
11.	1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings	168
12.	1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism	186
13.	2005 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism	99
14.	2005 Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material	84
15.	2005 Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation	35
16.	2005 Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf	31
17.	2010 Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to	11

	International Civil Aviation	
18.	2010 Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft	11
19.	2014 Protocol to the Convention on Offences and Certain other Acts Committed on Board Aircraft	1



## Bijlage 10: Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, November 2015

### **Dreigingsniveau**

Het dreigingsniveau voor Nederland is onveranderd substantieel, wat betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is. Er zijn in Nederland op dit moment geen concrete aanwijzingen voor een op handen zijnde terroristische aanslag. De voornamelijk jihadistische dreiging blijft complex en kent een veelheid aan actoren. De dreiging gaat in potentie uit van internationale en lokale netwerken, alsmede van eenlingen. De dreiging uit deze laatste hoek werd manifest toen een jihadistische eenling hoogstwaarschijnlijk een aanslag wilde plegen in de hogesnelheidstrein Thalys op 21 augustus 2015. Deze aanslag kon worden verijdeld dankzij het optreden van medepassagiers.

Deze Kamerbrief beschrijft de relevante dreigingsontwikkelingen zoals die zich voordeden sinds juli 2015, de maand waarin DTN39 werd gepubliceerd. Uw Kamer heeft begin september 2015 een tussentijdse actualisatie van DTN39 ontvangen. Er is in deze DTN40 Kamerbrief gekozen voor een schets van het dreigingsbeeld van de periode juli tot en met begin november 2015, om zo het gebruikelijke totaalbeeld van de dreiging te kunnen geven. Hierdoor zullen sommige passages in de Kamerbrief overlappen met de update van begin september 2015.

### **Jihadistische dreiging tegen het Westen**

Het beeld van een complexe en reële dreiging geldt voor het gehele Westen. In Europa wordt zowel rekening gehouden met de mogelijkheid van complexe en grootschalige aanslagen, als met meer kleinschalige en eenvoudige aanslagen. De dreiging tegen Nederland is tot op zekere hoogte een afgeleide van de internationale dreiging. De strijd in en jihadgang naar Syrië en Irak spelen hierbij een prominente rol. Tot op heden is bij de aanslagen die sinds het najaar van 2014 in naam van ISIS in verschillende westerse landen zijn gepleegd, niet vastgesteld dat de centrale ISIS-leiding deze aanslagen zelf heeft geïnitieerd en aangestuurd. Er zijn wel steeds meer aanwijzingen dat het ISIS-leiderschap betrokken is bij of in ieder geval op de hoogte is van enkele van de plannen om aanslagen in het Westen te plegen. ISIS poogt geregeld de aanslagen propagandistisch uit te buiten door te stellen dat de aanslagplegers in het Westen in actie zijn gekomen omdat de groep daartoe heeft opgeroepen. Westerse leden van ISIS zijn betrokken bij aanslagplannen tegen het Westen. Vanuit Syrië rekruteren zij online sympathisanten, sturen zij (potentiële) aanslagplegers in het Westen aan en voorzien hen van doelwitinformatie.

### **Jihadistische dreiging tegen Nederland**

Het conflict in Syrië en Irak blijft een voorname bron van dreiging voor Nederland. Ondanks pogingen van de overheid om uitreizen te beletten, vinden er nog steeds nieuwe uitreizen plaats. Gemiddeld gaat het om ongeveer 5 personen per maand. Tot 1 november 2015 zijn er vanuit Nederland in totaal circa 220 personen vertrokken. Het aantal terugkeerders staat op ongeveer 40. Het aantal uit Nederland afkomstige gesneuvelden bij de strijd in Syrië en Irak is zeer waarschijnlijk 42, uitsluitend mannen. Het aantal personen met jihadistische intenties in Syrië en Irak is rond de 140. Door het overlijden van mannen in het strijdgebied neemt het aandeel vrouwen in de totale uit Nederland afkomstige uitreizigerspopulatie toe. Vrouwen nemen vooralsnog niet actief deel aan de strijd aan het front, maar worden wel getraind in het gebruik van wapens. Zij voeren andere taken uit ten behoeve van ISIS, zoals online rekrutering. Onder de gesneuvelden bevinden zich vooral leden van ISIS, die onder meer bij bombardementen van de anti-ISIS coalitie om het leven zijn gekomen. Turkije is nog steeds het enige transitland van waaruit uitreizigers Syrië en Irak bereiken.

Een groeiend aantal Nederlanders in Syrië en Irak weet promotie te maken binnen de jihadistische groepen waarbij zij zich hebben aangesloten. Enkele Nederlanders hebben zich daar aangesloten bij subgroepen van ISIS die gericht zijn op het plegen van aanslagen in het Westen. De aanwezigheid van Nederlanders bij dergelijke subgroepen werkt dreigingsverhogend. Verder spelen enkele Nederlanders een prominente rol in de propaganda van ISIS en Jabhat al-Nusra of hebben deze rol gespeeld.

Verontrustend was de uitreis in augustus van de Nederlandse militair naar Syrië/Irak, waar hij zich waarschijnlijk heeft aangesloten bij ISIS. Het is voor het eerst dat een actief dienende Nederlandse militair als jihadstrijder uitreist. Defensie onderzoekt nog wat de veiligheidsimplicaties zijn van zijn uitreis en heeft maatregelen genomen om risico's te reduceren. In reactie op het uitreizen van de Nederlandse militair riep de bij ISIS aangesloten Nederlandse ex-militair Yilmaz moslims in westerse krijgsmachten op hun voorbeeld te volgen.

Van jihadistische terugkeerders gaat in potentie een dreiging uit. Er is echter vastgesteld dat van de meeste terugkeerders in de huidige groep geen geweldsdreiging uit gaat. Het betreft hier vaak personen die teleurgesteld zijn door hun ervaringen in de strijdgebieden. In de eerste helft van 2015 waren er overigens maar twee terugkeerders. Waarschijnlijk is dit getal zo laag omdat het moeilijk is om toestemming te krijgen het 'kalifaat' te verlaten en omdat strafrechtelijke vervolging in het thuisland afschrikwekkend werkt. De dreiging komt niet uitsluitend van uitreizigers en terugkeerders. Tegenover de kleine groep maandelijkse uitreizigers staat een groep die wel zou willen uitreizen en die, indien dit verhinderd wordt, een potentiële geweldsdreiging zou kunnen vormen. Verder zijn aanslagen door ISIS-sympathisanten, zoals de afgelopen periode in andere landen gezien,

ook in Nederland mogelijk. Dergelijke aanslagen kunnen worden geïnspireerd door oproepen van en contacten met strijders die in Syrië verblijven.

Hoewel er een geweldsintentie bestaat bij enkele jihadisten in Nederland, is de zichtbaarheid van de jihadistische beweging in Nederland het laatste jaar sterk afgenomen. Een jaar na de beruchte pro-ISIS demonstraties in Den Haag en Amsterdam is dan ook geen sprake meer van openlijke jihadistische manifestaties in Nederland. De oorzaak kan gezocht worden in de afwezigheid (door onder andere uitreis of detentie) van charismatische initiatiefnemers en mogelijk toegenomen veiligheidsbewustzijn in het licht van een als repressief gepercipieerd klimaat. Dat ook de online aandacht voor gedetineerde jihadisten lijkt af te nemen, wijst tevens op een gebrek aan organisatiecapaciteit, leiderschap en toegenomen voorzichtigheid. De komende tijd zal de rechter uitspraak doen in een aantal terrorisme gerelateerde zaken.

De afgelopen periode zijn vele tienduizenden vluchtelingen ongecontroleerd de Europese Schengenzone binnengekomen. Hoewel het bij de huidige vluchtelingencrisis primair gaat om burgers in nood uit Syrië en Eritrea, zijn hier ook veiligheidsrisico's aan verbonden. Ondanks dat in Nederland alle asielzoekers worden gescreend, valt niet uit te sluiten dat jihadisten of leden van jihadistische organisaties zich kunnen mengen onder migratiestromen en op die manier onopgemerkt en illegaal, Nederland binnenkomen. Zowel de infiltratie van jihadisten in de bekende reisroutes van migranten naar Europa als het misbruik van de asielprocedure brengt, vanuit het oogpunt van de terrorist, echter risico's van onderkenning met zich mee. Daardoor is het onwaarschijnlijk dat deze kanalen veelvuldig door jihadisten worden gebruikt. Europese veiligheidsdiensten zijn niettemin alert op deze mogelijkheid. Ondanks een enkel zorgelijk signaal dat jihadistische groepen de intentie zouden hebben om gebruik te maken van de vluchtelingenstroom met het oogmerk aanslagen te plegen, zijn er geen bevestigde gevallen van jihadisten die vanuit het Midden-Oosten of Noord-Afrika als operatives (dat wil zeggen handlangers of uitvoerders) via de vluchtelingenstroom naar Europa worden gestuurd.

Er kunnen wel vraagtekens worden geplaatst bij de huidige mogelijkheden van immigratie- en veiligheidsdiensten in Europa om goed zicht te krijgen op de vluchtelingenstroom. Door de grote toestroom in de Schengenzone is het internationaal niet mogelijk alle personen nauwkeurig te identificeren en te screenen. Niet geïdentificeerde en gescreende personen kunnen vervolgens ook Nederland bereiken. Deze beperking aan de weerstandskant bemoeilijkt het zicht op eventuele aanwezigheid van jihadisten binnen de vluchtelingenketen en de daadwerkelijke dreiging die zij vormen. Daarnaast blijft het mogelijk dat bepaalde mensen in asielprocedures incidenteel vatbaar zullen zijn voor radicalisering. Ten slotte zou de mensensmokkel een mogelijke inkomstenbron voor jihadisten kunnen zijn.

### **Ontwikkelingen in Syrië en Irak**

Het 'kalifaat' van ISIS, dat eind juni 2014 werd uitgeroepen, bestaat nu meer dan een jaar. Sinds het uitroepen van dit 'kalifaat' hebben verschillende groeperingen in andere delen van de wereld zich bij het 'kalifaat' van ISIS aangesloten. Ook in Irak en Syrië, het kerngebied van het 'kalifaat', heeft ISIS stand gehouden. De luchtaanvallen van de anti-ISIS coalitie sinds het najaar van 2014 treffen de groepering hard en hebben het gevoel van onoverwinnelijkheid bij ISIS aangetast.

Echter, zij hebben de slagkracht van de groep niet wezenlijk verminderd. Ook het terreinverlies van de groep in beide landen is beperkt gebleven. Het zijn vooral de Iraakse en Syrische Koerden geweest die, met luchtsteun van de Verenigde Staten, gebied op ISIS hebben terugveroverd. De Russische luchtaanvallen in Syrië, die eind september 2015 van start gingen, zijn formeel gericht tegen jihadistische groepen. Desalniettemin treffen zij voornamelijk vooral de relatief gematigde soennitische strijdgroepen in het noordwesten van het land. Het verder escaleren van de Syrische burgeroorlog zal de tegenstellingen tussen sjiïeten en soennieten in Syrië en daarbuiten versterken. Gelet op de hevige emoties bij vele soennieten in het Midden-Oosten kan het Russische optreden mogelijk een nieuwe impuls geven aan de jihadgang naar Syrië. De Britse autoriteiten verklaren dat er een 'aanzienlijke mogelijkheid' is dat ISIS met een explosief verantwoordelijk zou zijn voor de crash van de Russische Airbus 321 Metrojet boven de Sinai op 31 oktober 2015.

Hierbij kwamen 224 mensen om het leven. Indien het Egyptische filiaal van ISIS, Wilayat Sinai, inderdaad verantwoordelijk blijkt te zijn, betekent dit dat naast het Westen nu ook Rusland nadrukkelijk doelwit is geworden van ISIS.

Na de aanslag in het Turkse Suruç in juli 2015, die Turkije toeschrijft aan ISIS, kondigde Turkije een offensief aan tegen zowel ISIS als de PKK. Hoewel Turkije in augustus het de Amerikanen toestond luchtacties uit te voeren tegen ISIS vanaf een Turkse luchtmachtbasis en strikter toezag op het tegenhouden van uitreizigers richting Syrië, was het Turkse beleid ten aanzien van ISIS lange tijd ambivalent. Echter, er zijn tekenen dat Turkije na de aanslagen in Suruç en later in oktober in Ankara daadwerkelijk de dreiging vanuit ISIS bestrijdt, bijvoorbeeld door actiever op te treden tegen de ISIS-presentie in Turkije of door de grens met door ISIS gecontroleerd gebied in Syrië strenger te controleren.

Jabhat al-Nusra probeert een gematigd imago aan te nemen door zich onder andere af te zetten tegen de wreedheden van ISIS. Ook benadrukt de groep dat zij op dit moment gericht is op de strijd in Syrië en niet op het plegen van aanslagen in het Westen. Het gematigde gezicht dat de groep graag uitdraagt, leidt tot een zeker draagvlak onder soennitische moslims in Syrië, maar is niets meer dan façadepolitiek. Jabhat al-Nusra heeft

namelijk wel degelijk intenties om het Westen te treffen, en kan (met name) terugkeerders inzetten voor aanslagplannen in het Westen.

De VS hebben in juli 2015 waarschijnlijk bij een gerichte aanval de leider van de aan al Qa'ida verbonden Khorasan-groep gedood. De Khorasan-groep opereert in Syrië en is gericht op het plegen van aanslagen in het Westen. De gedode leider was de belangrijkste planner en organisator in Syrië van aanslagplannen, onder meer gericht op het Westen. Hoewel de dood van de leider van de Khorasan-groep een tegenvaller voor de organisatie betreft, verandert de dreiging vanuit de groepering niet wezenlijk.

### **Ontwikkelingen conflict ISIS en al Qa'ida**

Sinds de tweespalt binnen het jihadisme in april 2013 begon, is het jihadistische landschap wereldwijd radicaal veranderd. Met de opkomst van ISIS sinds het voorjaar van 2013 en zeker na het uitroepen van het 'kalifaat' door ISIS in juni 2014, kwam een eind aan de vanzelfsprekende dominantie van al Qa'ida binnen het internationale jihadisme. Op dit moment kiezen de meeste jonge (aspirant-)jihadisten voor ISIS in plaats van al Qa'ida en aan haar gelieerde groepen. Deze populariteit is nog steeds groeiende. De positie van kern al Qa'ida is verzwakt door de acties van de VS tegen de leiding van de groep en de opkomst van ISIS. Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat al Qa'ida en aan haar gelieerde groepen nog steeds een factor van belang zijn en dreiging genereren. Veel van de aan al Qa'ida gelieerde groepen blijven geduchte strijdgroepen. Vooral Jabhat al-Nusra in Syrië en "Al Qa'ida op het Arabische Schiereiland (AQAS)" in Jemen staan er relatief goed voor. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat kern al Qa'ida zich op enkele vlakken versterkt

### **Ontwikkelingen in Noord-Afrika**

Door het toenemend aantal jihadistische aanslagen is duidelijk geworden dat jihadistische groeperingen gelieerd aan ISIS en al Qa'ida de veiligheidssituatie in Noord-Afrika en dan met name in Tunesië en Egypte negatief hebben beïnvloed. De aanslag in de Tunesische badplaats Sousse onderstreept de al langer in Tunesië

toenemende dreiging richting westerse doelwitten in de regio. In reactie op aanslagen zijn de regeringen in Tunesië en Egypte repressiever gaan optreden tegen jihadisten. Dit beleid, dat ook gematigder islamisten treft, verhoogt de weerstand tegen aanslagen maar vergroot tegelijkertijd de voedingsbodem voor jihadisme in beide landen. De destabilisering in Noord-Afrika, die in mindere mate ook Algerije treft, wordt mede veroorzaakt door de chaos in Libië. Naast trainingskampen verspreid over Libië, hebben jihadistische netwerken in het land direct toegang tot de wapensmokkel in de Sahel en faciliteringsnetwerken door Afrika, het Midden- Oosten en waarschijnlijk ook Europa. ISIS heeft in het bijzonder geprofiteerd van de aanhoudende chaos in Libië en zet dit land steeds nadrukkelijker neer als potentieel uitreisgebied. Tegelijkertijd moet niet worden onderschat dat ISIS soms ook weerstand ondervindt van de lokale bevolking en andere jihadistische groeperingen. Ondanks de toegenomen aandacht voor Libië onder Nederlandse jihadisten gaat hun voorkeur nog steeds uit naar Syrië.

### **Verdere internationalisering van ISIS-activiteiten**

In voorgaande DTN's is al diverse malen gewag gemaakt van de groeiende steun voor ISIS in diverse landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en van de destabilisering die daarmee gepaard gaat. In de afgelopen periode waren er weer nieuwe landen of gebieden waar sympathie voor ISIS ontstond of terroristische activiteiten uit naam van ISIS werden gepleegd. Zo kreeg Koeweit voor het eerst in dertig jaar te maken met een terroristische aanslag, uitgevoerd door een

Saoedisch filiaal van ISIS. Na eerdere aanslagen op sjiiitische doelwitten in Saoedi-Arabië pleegde een aan ISIS verbonden filiaal een aanslag tegen een soennitische moskee, hetgeen kan worden opgevat als een ISIS-aanslag tegen het Saoedische regime. Ook in de Palestijnse gebieden is vanuit pro-ISIS hoek sprake van facties die het gezag van Hamas betwisten en aanslagen plegen. Deze verdere internationalisering van pro-ISIS groepen in het Midden-Oosten kan de regio verder destabiliseren en de dreiging verhogen tegen westerse doelwitten in de regio en (op termijn) het Westen zelf.

### **Ontwikkelingen in Somalië**

Het lijkt erop dat al Shabaab vaker dan in het verleden westerse jihadisten inzet voor zelfmoordaanslagen in Somalië. Ondertussen heerst er groeiende onvrede onder de enkele tientallen westerse jihadisten in Somalië over de wijze waarop zij door al Shabaab behandeld worden. Dat is de reden dat een deel van hen probeert het land te verlaten om elders de jihad voort te zetten. Dit betekent dat de aantrekkingskracht van Somalië als jihadgebied voor westerse jihadisten afneemt, een trend die al enkele jaren zichtbaar is.

### **Radicalisering en extremisme**

Voor de dreiging vanuit links- en rechts-extremisme zijn de nieuwe omstandigheden met betrekking tot de vluchtelingencrisis relevant. Al enige tijd trachten extreemrechtse groeperingen zoals de NVU en Identitair Verzet in te spelen op levende sentimenten tegen moslims en asielzoekers. De voedingsbodem voor extremisme neemt toe gelet op de onvrede die bij veel mensen bestaat over de grote instroom van vluchtelingen in Nederland. Ook nemen de uitingen ervan toe. Er zijn in Nederland diverse bekladdingen geweest bij opvanglocaties voor vluchtelingen, waarbij in sommige gevallen extreemrechtse symboliek werd gebruikt. Verschillende burgemeesters, wethouders en raadsleden werden bedreigd om zo de komst van een azc tegen te gaan. Dit kan de lokale democratische besluitvorming ondermijnen. In Woerden is in oktober een sporthal die

dienst deed als gemeentelijke noodopvang door twintig mensen aangevallen. Daarbij is met vuurwerk gegooid. Een dergelijk zwaar incident bij een opvanglocatie is in Nederland de laatste jaren niet voorgekomen. Ondanks dat er in de casus Woerden geen aanwijzingen zijn dat er betrokkenheid is geweest vanuit extremistische organisaties, kan de actie als extremistisch worden gekwalificeerd, gelet op het politieke motief en de impliciete geweldsdreiging die ervan uitging.

Dergelijk anti-asielzoekersextremisme vanuit kleine groepen is moeilijk te voorzien omdat het niet gaat om personen of groepen die al bij veiligheidsorganisaties in beeld zijn. Van structurele gewelddadigheden tegen asielzoekerscentra is in Nederland vooralsnog echter geen sprake, in tegenstelling tot Duitsland waar het aantal geweldsincidenten bij azc's ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar verdubbelde tot 340 in de maanden januari-augustus 2015. Voor terroristisch geweld uit extreemrechtse hoek zoals de aanslag op de Keulse burgemeesterskandidaat Henriette Reker, zijn in Nederland geen aanwijzingen. Gezien de emoties die de komst van asielzoekers bij delen van de bevolking oproept, kan een gewelddadige actie door een eenling ook in Nederland niet worden uitgesloten. Het is daarom van belang ontwikkelingen in deze hoek scherp in de gaten te houden, gelet op meer onbestemde sympathieën bij enkelen op het internet voor het steunen en het plegen van geweld tegen asielzoekers, moslims of minderheden.

In extreemlinkse kringen is de focus hoofdzakelijk gericht op verzet tegen het Nederlandse asiel- en vreemdelingenbeleid, alsmede op het voeren van actie tegen (de proliferatie van) extreemrechts. Diverse protestacties tegen de bouw van een gezinslocatie in Kamp Zeist zijn reeds aangekondigd. De extreemlinkse Anti-Fascistische Aktie (AFA) kent een lange geschiedenis van het voeren van actie tegen (gepercipieerd) extreemrechts. Door de actualiteit rondom de grote instroom van vluchtelingen is er sprake van hernieuwde activiteit vanuit antifascistische hoek. In oktober zocht de AFA de gewelddadige confrontatie met deelnemers van een door de anti-islam- beweging Pegida georganiseerde demonstratie in Utrecht, waarbij diverse rechts-extremisten aanwezig waren. Deze ontwikkeling leidt tot het risico van hernieuwde gewelddadige confrontaties tussen extreemrechtse- en extreemlinkse groepen, zoals dat in andere Europese landen ook te zien is. Daarnaast is bij extreemlinks veel aandacht voor de thema's politiegeweld, vermeend etnisch profileren door de politie en racisme in het algemeen, mede naar aanleiding van het overlijden van een Arubaanse arrestant in Den Haag eind juni. In aanloop naar de viering van Sinterklaas en de rol van Zwarte Piet daarbij, zijn al diverse acties aangekondigd.

Enkele extremistische actievoerders voor dierenrechten en het milieu blijven in Nederland actief, maar de nadruk ligt primair op activistische actievormen in plaats van extremistische acties. De milieugroepering Groenfront! organiseerde in augustus 2015 de zogenoemde Climate Games in Amsterdam, waarop vele buitenlandse actievoerders af kwamen. Tijdens een bezettingsactie gedurende die week werden twee arrestaties verricht.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de recente hardere aanpak van radicale salafistische predikers gevolgen heeft voor de salafistische beweging in Nederland. Dit kan ertoe leiden dat een deel van de salafisten zich, bij wijze van tegenreactie, zichtbaarder en mogelijk radicaler zal manifesteren. Een deel van de salafisten beschouwt de hernieuwde aandacht voor het salafisme namelijk als een 'aanval op de islam'. Binnen de salafistische beweging zijn er initiatieven om te komen tot een gedeelde strategie om een antwoord te formuleren op de externe druk. Het is echter de vraag of deze initiatieven zullen slagen, gelet op de onderlinge verdeeldheid binnen het salafistische spectrum in Nederland. Ook buurlanden spannen zich in om radicale predikers te weren. Zo heeft België onlangs de verblijfstitel voor een uit Nederland afkomstige radicale prediker ingetrokken omdat hij actief zou zijn geweest in de extremistische kringen waaruit de terroristische cel van Verviers is voortgekomen.

### **Polarisatie en voedingsbodem**

Processen van polarisatie zijn voor het DTN van belang omdat die radicaliseringsprocessen in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. Ook bleek al vaker dat internationale gebeurtenissen binnenlands kunnen doorwerken en spanningen, onzekerheden en polarisatie kunnen aanwakkeren. Dit was de afgelopen periode ook het geval. Zo leidt de komst van grote aantallen vluchtelingen naar Nederland in toenemende mate tot spanningen in Nederland. Op lokaal niveau waren er de laatste jaren al mensen die zich in comités organiseerden en protesteerden tegen de komst van asielzoekerscentra. Gelet op toename van het aantal vluchtelingen sinds september 2015, worden de zorgen over het fenomeen bij velen in Nederland groter en breder: over het absorptievermogen, over de omgang van de overheid bij opvang en over de veiligheid. Eventuele geweldsincidenten door vluchtelingen in opvangcentra of andere negatieve berichten kunnen deze vrees verder aanjagen. Aan de andere kant is er bij velen in Nederland sprake van brede sympathie voor de vluchtelingen. Doordat voor- en tegenstanders van de komst en de opvang van vluchtelingen zich in de openbaarheid scherp uiten, komen zij in sommige gevallen recht tegenover elkaar te staan tijdens demonstraties. Gelet op het voorziene langdurige karakter van de vluchtelingenproblematiek, kunnen deze polarisatie en mogelijke vormen van maatschappelijk onrust voortduren. Daarbij is het mogelijk dat gelet op het feit dat de meeste vluchtelingen moslim zijn, reeds heersende angst en onzekerheid over de islam verder worden versterkt.

De Turkse militaire acties tegen de PKK in Syrië en Irak, alsmede de aanslagen van de PKK in Turkije, leiden in diverse Europese landen, waaronder Nederland, tot toegenomen spanningen tussen de Koerdische en Turkse gemeenschappen. Daarnaast geven ook de aanslagen in Suruç en Ankara voeding aan deze spanningen. Dit loopt ook in Nederland uit op gewelddadigheden tegen Koerdische en Turkse doelwitten. Zo werd in september 2015 onder andere de ambtswoning van de Turkse ambassadeur in Den Haag belaagd en

werden bij een Koerdisch centrum in Amsterdam de ruiten ingegooid. De oproep van ISIS in het magazine Dabiq in september 2015 om een aanslag te plegen op een instituut in Rotterdam dat de PKK zou financieren (dat overigens al enige jaren geleden verhuisd is naar Frankfurt), kan de spanningen verder aanwakkeren. De inschatting blijft dat de PKK haar aanhang in Europa blijft mobiliseren, maar vasthoudt aan het beleid af te zien van terroristisch geweld in Europa. Ook van de kant van de extreemrechtse Turkse groepering Grijs Wolven in Nederland zijn er geen aanwijzingen voor terroristisch geweld. Op individueel niveau is het wel voorstelbaar dat zowel van Turkse als Koerdische kant incidenteel tot geweld wordt overgegaan.

### **Weerstand**

De Nederlandse bevolking is in algemene zin onveranderd weerbaar tegen extremisme en politiek geweld. Zo waren er in Nederland geen ernstige gewelddaden begaan uit ideologische motieven en sluiten eveneens weinig Nederlanders zich aan bij radicale groepen. Opvallend is dat er een jaar na de beruchte pro-ISIS demonstraties geen sprake meer is van fysieke jihadistische manifestaties in Nederland. Ook online is de openlijke jihadistische manifestatie afgenomen. Ten slotte zijn er tekenen dat de overheidsaanpak van buitenlandse predikers heeft geleid tot extra positieve alertheid binnen delen van de moslimgemeenschap met betrekking tot het uitnodigen van mogelijk radicale buitenlandse predikers.

# Bijlage 11: Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40

Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 16950 2500 BZ Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en  
Veiligheid**

Programmadirectie  
Contraterrorisme

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
**Contactpersoon**  
T 070 751 54 01

**Ons kenmerk**  
699865

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 9 november 2015  
Onderwerp Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40

Bijgaand bied ik u de openbare versie van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 40 aan, opgesteld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Dit DTN geeft inzicht in het actuele dreigingsniveau en de factoren die daartoe aanleiding geven. Het dreigingsniveau is, gebaseerd op de ontwikkelingen in deze DTN-periode, wederom vastgesteld op substantieel. Dit betekent dat de kans reëel is dat er een aanslag in Nederland plaatsvindt.

Zoals reeds geconstateerd werd in het DTN 39, bevestigen onder andere de gebeurtenissen in Frankrijk en Tunesië van afgelopen zomer eens te meer het huidige dreigingsbeeld. Ook in Nederland en andere Westerse landen zijn soortgelijke aanslagen al langere tijd voorstelbaar.

Het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme vormt het beleidsmatige antwoord op de geconstateerde jihadistische dreiging. De verschillende maatregelen binnen het Actieprogramma en hun effectiviteit moeten altijd in samenhang worden gezien. Een aantal maatregelen ziet bijvoorbeeld op toepassing van (bestuurlijke) interventies gericht op individuen en een aantal maatregelen wordt breder ingezet, bijvoorbeeld de inzet op het voorkomen van radicalisering. Deze mix van maatregelen biedt het kabinet de mogelijkheid om binnen de kaders van het bestaande beleid de inzet bij te stellen op basis van actuele ontwikkelingen. De maatregelen in het Actieprogramma worden dan ook voortdurend tegen het licht gehouden, onder andere naar aanleiding van dit periodiek vastgestelde DTN. Op eventuele wijzigingen in de zwaarte en de inzet van maatregelen en op de algehele voortgang van het Actieprogramma wordt ingegaan in de vierde voortgangsrapportage die tegelijk met dit DTN aan uw Kamer wordt aangeboden. Daarmee kom ik tevens tegemoet aan een verzoek gedaan door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 30 september jl.

In deze brief ga ik in op enkele belangrijke noties uit DTN 40. Daarnaast licht ik enkele elementen toe die van invloed zijn op de huidige dreiging tegen Nederland en het beleidsmatig antwoord dat daarop is of wordt ontwikkeld.

1/182

## DTN 40

De dreiging tegen Nederland is onveranderd substantieel. Dat betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is. Er zijn in Nederland op dit moment echter geen concrete aanwijzingen voor een op handen zijnde terroristische aanslag.

De voornamelijk jihadistische dreiging blijft complex en kent een veelheid aan actoren. De dreiging gaat in potentie uit van internationale en lokale netwerken en van eenlingen. Dat laatste werd opnieuw duidelijk toen een jihadistische eenling hoogstwaarschijnlijk een aanslag wilde plegen op de hogesnelheidstrein Thalys op 21 augustus jongstleden. Deze aanslag kon worden verijdeld dankzij het optreden van medepassagiers.

### Beleidsimplicaties

De nu volgende paragraaf benoemt een aantal elementen dat van invloed is op de huidige dreiging tegen Nederland en geeft een toelichting op reeds genomen of te nemen maatregelen.

#### *Zorgen over aspecten van het salafisme*

In september 2015 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uw Kamer geïnformeerd over het kabinetsbeleid over de aanpak van problematische aspecten rond salafisme in Nederland.<sup>1</sup> Aanvullend daarop kan worden gemeld dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) via een haalbaarheidsstudie zal onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de omvang van de aanhang van het salafisme in Nederland kan worden vastgesteld.

Een actueel beeld in relatie tot het salafisme hangt samen met de notie dat in opvangcentra voor asielzoekers humanitaire hulp wordt geboden door salafistische organisaties. Daarbij kan het voorkomen dat zij proberen asielzoekers te beïnvloeden. Wanneer dit gepaard gaat met problematische gedragingen, valt dit ook onder de voorgestelde aanpak salafisme en zal afhankelijk van de aard en ernst van het geval langs één of meer van de drie sporen worden gehandeld. De officiële instanties die asielzoekers opvangen, zijn alert op het mogelijk verbinden van voorwaarden aan de geboden hulp of het accepteren onder dwang van hulp uit een bepaalde hoek. Om het bewustzijn en de kennis hierover te actualiseren, te verstevigen en te borgen, worden trainingen op maat aangeboden aan medewerkers van de officiële instanties.

Binnen de kaders van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt ook ingezet op het vergroten van de weerbaarheid van moslimgemeenschappen (maatregel 27) en wordt nadere invulling gegeven aan de aanpak van visumplichtige extremistische sprekers (maatregel 20f). U bent daarover in maart

**Nationaal Coördinator  
Terrorisbestrijding en  
Veiligheid**  
Programmadirectie  
Contraterrorisme

**Datum**  
9 november 2015

**Ons kenmerk**  
699865

---

<sup>1</sup> Brief minister van SZW, 23 september 2015, vergaderjaar 2015 – 2016, 29 614 nr. 38. De brief en beleidsreactie is gebaseerd op een analyse van de AIVD en NCTV; Publicatie AIVD/NCTV, 23 september 2015, Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek.

van dit jaar geïnformeerd.<sup>2</sup> In Europees verband vinden de komende periode bilaterale gesprekken plaats met landen, waarmee reeds wordt samengewerkt in de aanpak van jihadisme. In deze gesprekken wordt informatie uitgewisseld over in Europa rondreizende, visumplichtige extremistische sprekers. Ook zit Nederland een Europese werkgroep voor die verdere informatie-uitwisseling en goede gebruikmaking van de bestaande Europese instrumenten ver kent.

**Nationaal Coördinator  
Terrorisbestrijding en  
Veiligheid**  
Programmadirectie  
Contraterrorisme

**Datum**  
9 november 2015

**Ons kenmerk**  
699865

#### *Ontwikkelingen migratiestromen en jihadisme*

In diverse media is gedurende de afgelopen periode over mogelijk misbruik van de vreemdelingenketen door jihadistische groeperingen bericht. Hoewel nog niet vastgesteld, sluiten de verantwoordelijke diensten en organisaties in Nederland en in Europa hun ogen niet voor deze mogelijkheid<sup>3</sup>. De EU en Nederland zijn dan ook alert op signalen van misbruik van de asielpprocedure door ISIS of andere terroristische organisaties.

In Nederland is en wordt veel geïnvesteerd in het bevorderen van het veiligheidsbewustzijn bij medewerkers van de vreemdelingenketen (waaronder COA, DT&V, IND). Zo ontvangen de medewerkers op de vele nieuwe locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) die momenteel worden opengesteld een training met speciale aandacht voor veiligheidsonderwerpen. Daarin wordt onder meer aandacht geschonken aan veiligheidsbewustzijn in het kader van nationale veiligheid. Ook het Rijksopleidingsinstituut tegen Radicalisering (ROR), dat vanaf september 2015 operationeel is, zal opleidingen verzorgen voor professionals in onder andere de (brede) Veiligheids-Terrorisbestrijdings- en Vreemdelingenketen.

In algemene zin kan worden gesteld dat de signalering van potentiële radicalisering of jihadistische intenties in de vreemdelingenketen op verschillende niveaus kan plaatsvinden. Binnen de uitvoerende organisaties van de vreemdelingenketen is een meldstructuur ingericht voor dergelijke signalen waar de registratie- en screeningprocedures deel van uitmaken, maar ook via de medewerkers op de werkvloer en uit de vluchtelingenpopulatie zelf worden signalen ontvangen.

Daarnaast is er aandacht voor het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra. In dit verband wordt onder andere getracht gevoelens van frustratie onder asielzoekers te voorkomen. Frustraties kunnen immers de vatbaarheid voor radicalisering en rekrutering vergroten. De brief, die door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is verzonden aan alle asielzoekers waarin hij uitleg geeft over de opvang, de asielpprocedure en over wat zij kunnen verwachten, is hieraan ondersteunend.<sup>4</sup> Ook wordt er gewerkt aan een handreiking voor gemeenten om onrust en frustraties te voorkomen.

<sup>2</sup> Brief minister van VenJ, SZW, BZ, BZK, 3 maart 2015, Vergaderjaar 2014-2015, 29 754 nr.303.

<sup>3</sup> Over de maatregelen die op internationaal en nationaal niveau zijn getroffen, bent u eerder al geïnformeerd via de beleidsimplicaties bij het DTN 39 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 754 nr. 313).

<sup>4</sup> Open brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, "Asiel in Nederland", 19 oktober 2015.



Het WODC zal door middel van een onderzoek een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de signalering van betrokkenheid bij radicalisering, jihadisme en van ronselpraktijken in de vreemdelingenketen. De vragen die daarbij centraal staan zijn: zijn er signalen van de aanwezigheid van jihadisten in de vreemdelingenketen? Hoe is de signalering van jihadisme en radicalisering in de vreemdelingenketen opgezet? Wat zijn mogelijkheden om deze verder eventueel eerder en beter te onderkennen? Dit onderzoek is naar verwachting halverwege 2016 gereed.

**Nationaal Coördinator  
Terrorisbestrijding en  
Veiligheid**  
Programmadirectie  
Contraterrorisme

**Datum**  
9 november 2015

**Ons kenmerk**  
699865

Er wordt, kortom, geïnvesteerd in de gehele vreemdelingenketen om eventuele signalen van potentiële radicalisering, ronselen of jihadistische intenties te onderkennen. Zoals in de samenvatting van het DTN 40 is gemeld zijn er, ondanks een enkel zorgelijk signaal dat jihadistische groepen de intentie zouden hebben om gebruik te maken van de vluchtelingenstroom met het oogmerk aanslagen te plegen, geen bevestigde gevallen van jihadisten die vanuit het Midden-Oosten of Noord-Afrika als *operatives* (dat wil zeggen handlangers of uitvoerders) via de vluchtelingenstroom naar Europa worden gestuurd.

#### *Gewelddadige incidenten tegen noodopvang asielzoekers, toename extremistische uitingen en confrontaties*

In DTN 40 wordt geconstateerd dat de huidige dynamiek rond de instroom van vluchtelingen en de onvrede die daarover in een deel van de samenleving bestaat, een toename van extremisme tot gevolg heeft. Dit uitte zich onder andere in de bestorming van een asielzoekerscentrum in Woerden (op 9 oktober jl.), bekladdingen van opvanglocaties en de bedreiging van burgemeesters, wethouders en raadsleden. Met bijvoorbeeld de demonstratie van Pegida in Utrecht (op 11 oktober jl.) werd zichtbaar dat hernieuwde gewelddadige confrontaties tussen links- en rechts-extremisten, maar ook tussen links-extremisten en rechtspopulisten mogelijk zijn. De gevolgen van botsingen tussen extremistische groepen zijn vooralsnog vooral gerelateerd aan de openbare orde en veiligheid. Aangezien extremistische uitingen zich niet langer uitsluitend via traditionele netwerken en organisaties manifesteren, maar meer voort lijken te komen uit losse groepen en personen, wordt de komende periode bezien of en welke extra maatregelen hierop nodig zijn.

Benadrukt wordt dat de kaders rond problematisch gedrag, zoals die ook zijn benoemd in de brief over salafisme in Nederland<sup>5</sup>, hier onverkort van toepassing zijn. Tegen deze achtergrond dienen zowel de overheid als de samenleving, ieder op hun eigen wijze en binnen de kaders van de Grondwet, normen te stellen en daarmee ook tegenwicht te bieden aan organisaties en personen die aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid, antidemocratische gedragingen en die de vrijheid van anderen proberen in te perken.

#### *Spanningen tussen Turkse en Koerdische gemeenschappen*

DTN 40 constateert toegenomen spanningen tussen Koerdische en Turkse gemeenschappen in Nederland. Op initiatief van de Minister van SZW is eind 2014 met verschillende organisaties uit de Turkse, Koerdische en Alevitische

<sup>5</sup> Brief minister van SZW, 23 september 2015, vergaderjaar 2015 – 2016, 29 614 nr. 38.

gemeenschap op nationaal niveau een dialoog gestart. Deze dialoog is erop gericht om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen in het voorkomen dat conflicten en spanningen vanuit Turkije naar ons land overslaan en hier tot incidenten kunnen leiden. Met de bij deze dialoog betrokken organisaties is afgesproken dat zij hun achterban actief oproepen om beheerst om te gaan met meningsverschillen en met elkaar in gesprek gaan om escalaties in ons land te voorkomen.

**Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en  
Veiligheid**  
Programmadirectie  
Contraterrorisme

**Datum**  
9 november 2015

**Ons kenmerk**  
69986

Het lokaal bestuur is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en wordt waar nodig ondersteund vanuit het Rijk. Deze ondersteuning vindt momenteel onder andere plaats door advisering en praktische ondersteuning door de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS).

#### *Dreiging die kan uitgaan van gefrustreerde personen van wie de uitreis is tegengegaan of mislukt*

De notie uit eerdere DTN's dat de dreiging niet beperkt is tot uitreizigers en terugkeerders, maar tevens afkomstig is van gefrustreerde personen van wie de uitreis is tegengegaan of mislukt, wordt in DTN 40 nogmaals bevestigd. De aanpak van deze personen past binnen de kaders van de aanpak in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Naar personen van wie de uitreis is tegengegaan of die een mislukte uitreis poging hebben ondernomen, wordt waar mogelijk een strafrechtelijk onderzoek gestart. Politie, AIVD en overige betrokken partijen blijven alert op ontwikkelingen en delen van relevante informatie. Ook worden tegengehouden en mogelijk gefrustreerde uitreizigers in het lokale domein besproken in een multidisciplinair casusoverleg. Hierin werken de betrokken landelijke en lokale partijen (strafrechtelijk en bestuurlijk) intensief samen met als doel informatie uit te wisselen en een pakket met de meest effectieve maatregelen samen te stellen. Deze maatregelen zijn erop gericht om het risico dat van deze personen kan uitgaan, te reduceren. Het wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding creëert de mogelijkheid om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen op onder andere tegengehouden en mogelijk gefrustreerde uitreizigers. Te denken valt aan maatregelen als een periodieke meldplicht of een contactverbod. Het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel is inmiddels ontvangen.

#### *Internationale context*

Het DTN constateert een spanningsveld met betrekking tot Turkije. De ambivalente rol die daar uit voortkomt, betekent dat het belang van de dialoog op het terrein van terrorismebestrijding onverminderd hoog is. Naast bilaterale inspanningen bieden het Global Counterterrorism Forum (GCTF) en de anti-ISIS coalitie daar goede platformen voor.

#### *Vrouwen en meisjes bij ISIS*

Tot slot wordt in het DTN geconstateerd dat vrouwen en meisjes vooralsnog niet actief deelnemen aan de strijd, maar wel worden getraind in het gebruik van wapens. De aanpak van gewelddadig jihadisme richt zich al langere tijd ook op vrouwen en meisjes, bijvoorbeeld rond rekrutering en het voorkomen van uitreis. Deze benadering wordt ondersteund door de analyse in het DTN. Momenteel

5/182

wordt gezien of een meer genderspecifieke benadering effectief kan zijn bij het tegengaan van radicalisering, rekrutering en de uitreis van vrouwen en meisjes. Indien daar aanleiding toe bestaat wordt dit opgevolgd door gericht beleid. Over de uitkomsten en eventuele beleidsontwikkeling wordt u geïnformeerd in het volgende DTN 41 en de beleidsimplicaties bij DTN 41.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

## VIII. Bibliography

- Acharya, Arabinda. *Ten years after 9/11: Rethinking the jihadist threat*. Routledge, 2013.
- Akghar, Babak, Eleanor Lockley, and Simeon Yates. "Introduction." In *Strategic intelligence management: national security imperatives and information and communications technology*, by Babak Akghar and Simeon Yates. Elsevier, 2013.
- al-'Ubaydi, Muhammad, Nelly Lahoud, Daniel Milton, and Bryan Price. *The Group That Calls Itself a State: Understanding the Evolution and Challenges of the Islamic State*. The Combating Terrorism Center at West Point, 2014.
- America, National Intelligence Council of the United States of. "Global Trends 2030: Alternative worlds." Foresight study, National Intelligence Council of the United States of America, Washington DC, 2012.
- Bakker, Edwin. *Forecasting the Unpredictable: A Review of Forecasts on Terrorism 2000 - 2012*. ICCT Research Paper, The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2012.
- Terrorism and counterterrorism: comparing theory and practice*. Produced by Coursera. Performed by Edwin Bakker. Coursera, 2013.
- Bakker, Edwin, and Tinka Veldhuis. "A fear management approach to counter-terrorism." *International Centre for Counter-Terrorism - Discussion paper*. February 2012. <http://www.icct.nl/publications/icct-papers/a-fear-management-approach-to-counter-terrorism> (accessed October 12, 2013).
- Bataljon Artillerie. *Inzet in "Homeland Operations" sinds juli 2010 (België)*. 2014. [http://www.bataljonartillerie.be/2014\\_07\\_/?page\\_id=84](http://www.bataljonartillerie.be/2014_07_/?page_id=84) (accessed October 22, 2015).
- BBC News. "Turkey Kurds: PKK chief Ocalan calls for ceasefire." *BBC*. 21 March 2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-21874427>.
- Beckett, Ian. "Forward to the Past." *Harvard International Review*, 2001.
- Belasco, Amy. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*. Congressional Research Service, 2009.
- BELGA. "Dreigingsniveau drie in België." *De Standaard*, 05 Augustus 2013.
- . "Irak: En six ans de mission, Les F-16 n'ont connu que 3 heures de retard et une panne." *La Libre*, 03 October 2014.
- Belgian Defence Rotary Wing Association. "Semper Labora 3/2014 N° 120." *Belgian Defence Rotary Wing Association*. 2014. <http://www.bdrw.be/semperlabora/semperlabora-3-14n-.pdf> (accessed October 22, 2015).
- Belgische Defensiestaf. *Opdrachtverklaring van Defensie en strategisch kader voor de paraatstelling*. Belgische Defensie, 2011.
- Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers. "Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse." 2 februari 2016. <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1629/54K1629001.pdf>.

- Belgische Senaat. *Bulletin nr. 3-58 Vragen en Antwoorden*. 2005 Juni 2005. <http://www.senate.be/www/?MIval=publications/viewPub&COLL=B&PUID=50334790&TID=50348475&POS=1&LANG=nl> (accessed November 13, 2014).
- Beswick, Danielle, and Paul Jackson. *Conflict, Security and Development: an introduction*. London: Routledge, 2011.
- bin Laden, Osama. "Declaration of war against the Americans occupying the land of the two holy places." 23 August 1996.
- . "Jihad against jews and crusaders." FAS, 23 February 1998.
- Bjørge, Torre. *Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward*. Oxon: Routledge, 2005.
- Bloomberg. "Kurdish Fighters aren't Terrorists." *BloombergView*. 20 Aug 2014. <http://www.bloombergtv.com/articles/2014-08-20/kurdish-fighters-aren-t-terrorists> (accessed January 12, 2015).
- Briggs, Rachel, and Tanya Silverman. *Western Foreign Fighters: Innovations in Responding to the Threat*. Institute for Strategic Dialogue, 2014.
- Bright, Jonathan. "Securitisation, terror, and control: towards a theory of the breaking point." *Review of International Studies*, no. 38 (February 2012): 861-879.
- Brill, Alan E. "Crypto-Currency: The Perfect Vehicle for Terrorist Financing." Ankara, 5 May 2014.
- Brooks, Rosa. *The Threat Is Already Inside*. 20 November 2015. [http://foreignpolicy.com/2015/11/20/the-threat-is-already-inside-uncomfortable-truths-terrorism-isis/?utm\\_content=bufferd3d3b&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](http://foreignpolicy.com/2015/11/20/the-threat-is-already-inside-uncomfortable-truths-terrorism-isis/?utm_content=bufferd3d3b&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer) (accessed January 15, 2016).
- Burke, Jason. *Al-Qaeda: The true story of radical islam*. London: Penguin Books, 2007.
- Bush, George W. *President Bush Addresses the Nation*. 20 September 2001. [http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress\\_092001.html](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html) (accessed October 22, 2013).
- Buzan, Barry, and Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. 5th. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- . *The Evolution of International Security Studies*. 5th. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Buzan, Barry, and Ole Wæver. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework For Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Caudle, Sharon L. "National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means." *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6, no. 1 (2009).
- Cel voor Financiële Informatieverwerking. "Financiering van het terrorisme." *CTIF-CFI*. n.d. [www.ctif-](http://www.ctif-)

cfi.be/website/index.php?option=com\_content&view=article&id=19&Itemid=29&lang=nl (accessed September 2015).

Chaliand, Gérard, and Arnaud Blin, . *The history of terrorism*. Translated by Edward Schneider, Kathryn Pulver and Jesse Browner. Berkeley: University of California Press, 2007.

Clerix, Kristof. "Sharia4Belgium helpt strijd tegen radicalisering." *MO\**, September 2012: 14-17.

Cline, Lawrence E. "Intelligence and Combatting Terrorism." In *Fighting Back: What governments can do about terrorism*, 193 - 204. Stanford: Stanford University Press, 2011.

Comité I. "Verslag naar het onderzoek betreffende de opvolging van het radicale islamisme door de inlichtingendiensten." Onderzoeksrapport, Brussel, 2007.

Coolsaet, Rik, and Tanguy Struye de Swielande. *Belgium and counterterrorism policy in the jihadi era (1986-2007)*. Egmont paper 15, Gent: Academia Press, 2007.

CoPPRa. *About Us*. 2013. <http://www.coppra.eu/about.php> (accessed November 7, 2014).

Council of the European Union. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Brussels: Council of the European Union, 2005.

Cragin, Kim, and Peter Chalk. *Terrorism and development: using social and economic development to inhibit a resurgence of terrorism*. Santa Monica: RAND, 2003.

Crawford, Neta C. "U.S. Costs of War Through 2013: \$3.1 Trillion and Counting." *Cost of War*. 13 March 2013. [http://www.costsofwar.org/sites/default/files/UScostsofwarsum\\_March2013.pdf](http://www.costsofwar.org/sites/default/files/UScostsofwarsum_March2013.pdf) (accessed October 22, 2013).

Crenshaw, Martha. *Explaining terrorism: causes, processes and consequences*. London: Routledge, 2011.

Crenshaw, Martha. "How terrorism declines." *Terrorism and Political Violence* (Routledge) 3, no. 1 (1991): 69-87.

Crenshaw, Martha. "The Debate Over 'Old' vs 'New' Terrorism." In *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*, edited by Rik Coolsaet. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011.

Croft, Stuart. *Securitizing Islam*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Cronin, Audrey Kurth. *How terrorism ends*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Cronin, Audrey Kurth, and James M. Ludes, . *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

Cronin, Patrick M. "Foreign Aid." In *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington: Georgetown University Press, 2004.

De Lobel, Peter. "De dood hoort bij onze job, we gaan daar niet licht mee om!" *De Standaard*, 27 September 2014.

de Raad van Europa. "Kaderbesluit van de Raad van 28 November 2008 inzake terrorisme." 28 November 2008. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&qid=1443097085564&from=EN> (accessed June 17, 2014).

De Smet, Peter. "Het vast Comité I als rechter inzake bijzondere inlichtingenmethoden." In *Inzicht in toezicht*, 279-294. Antwerpen: Intersentia, 2013.

De Standaard. *Anti-terrorisme met de vlag voorop*. 10 juli 2014. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709\\_01173424](http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709_01173424) (accessed oktober 29, 2014).

—. "Clash verwacht tussen luchthavenpolitie en directie." *De Standaard*, 1 April 2016.

—. "Galant: "Klopt niet dat ik geen aandacht had voor veiligheid"." *De Standaard*, 15 April 2016.

—. "Geens: 'Vermoedelijk hebben diensten fouten gemaakt'." *De Standaard*, 24 maart 2016.

—. "Ocad: "Risico op nieuwe aanslag reëel"." *De Standaard*, 19 April 2016.

—. "Sharia4Belgium is terroristische organisatie." *De Standaard*, 16 April 2013.

—. "Terreurdreiging daalt, niemand zegt waarom." *De Standaard*, 27 November 2015.

—. *De Wever wil aparte overheidsdienst voor terrorisme*. 09 Juli 2014. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709\\_01172573](http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709_01172573) (accessed Oktober 29, 2014).

—. *Nieuwe dienst terreurbestrijding zal botsen met bestaande*. 9 juli 2014. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709\\_01172873](http://www.standaard.be/cnt/dmf20140709_01172873) (accessed oktober 29, 2014).

—. *Twee ETA-leiders opgepakt in Frankrijk*. 22 September 2015. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20150922\\_01880475](http://www.standaard.be/cnt/dmf20150922_01880475) (accessed September 22, 2015).

—. *Voelt u zich Vlaming of Belg?* 14 Februari 2014. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20140213\\_00977946](http://www.standaard.be/cnt/dmf20140213_00977946) (accessed November 21, 2014).

Delval, Lionel. "Société du risque et gestion des crises: les pouvoirs publics belges sont-ils organisés pour faire face à un risque majeur? Type de risque: menace terroriste." In *1915 - 2015 L'histoire du service de renseignement militaire et de sécurité belge*, 419 - 451. Antwerpen: Maklu, 2015.

Dodwell, Brian, Daniel Milton, and Don Ressler. "The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Fighter Paper Trail." *Combating Terrorism Center*, United States Military Academy, West Point, 2016.

Dolnik, Adam. *Understanding Terrorist Innovation*. Routledge, 2007.

Dorschner, Jim. "The era of the operator." *Jane's Defence Weekly*, 27 March 2013: 26-31.

Emmers, Ralf. "Securitization." In *Contemporary Security Studies*, by Alan Collins, 131-144. Oxford: Oxford University Press, 2013.

EU Council, Council of the European Union. *Council amends EU terrorist list*. Press release, Brussels: Council of the European Union, 2013.

EU Counter-terrorism Coordinator. *Discussion paper 9990/12*. Brussels: EU, 2012.

European Center for Constitutional and Human Rights. *Blacklisted: Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights*. ECCHR, 2011.

European Union. "Statement by the Spokesperson on the judgement of the General Court of the EU on Hamas." *Statement*. Brussels, 17 December 2014.

EUROPOL. *TE-SAT 2013: EU Terrorism Situation and Trend Report*. Drukkerij van Deventer, 2013.

Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken - Staatssecretaris voor ontwikkelingsamenwerking. "Beleidsnota ontwikkelingsamenwerking." *Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken*. 14 November 2014. [http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/nov14\\_De\\_Croo-Beleidsverklaring\\_tcm314-259521.pdf](http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/nov14_De_Croo-Beleidsverklaring_tcm314-259521.pdf) (accessed Maart 9, 2015).

Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. "Jaarrapport over de werkzaamheden van de Europese Unie ." *Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken - jaarverslagen*. 2001. (accessed Augustus 17, 2015).

Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken. *Terrorisme*. n.d. [http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/vrede\\_en\\_veiligheid/terrorisme/](http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/vrede_en_veiligheid/terrorisme/).

Federale regering. "Strijd tegen terrorisme - maatregelen." *FOD Kanselarij van de Eerste Minister*. 19 November 2015. <http://premier.be/sites/default/files/articles/lijs%20van%20maatregelen%20-%20veiligheid%20Plenaire%20zitting%2019%2011%202015.pdf>.

Felter, Joseph, and Brian Fishman. *Al-Qa'ida's Foreign Fighters in Iraq: A first look at the Sinjar Records*. Combating Terrorism Center, 2007.

Finlan, Alastair. *Special Forces, Strategy and the War on Terror*. Abingdon: Routledge, 2008.

FOD Buitenlandse Zaken. *Beleid Midden-Oosten*. n.d. [http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/wereldregio\\_s/midden-oosten/](http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/wereldregio_s/midden-oosten/) (accessed December 10, 2015).

FOD Kanselarij van de Eerste Minister. *Nationale erkenning van de slachtoffers van de terreurdaden van 22 maart 2016*. 22 April 2016. <http://www.premier.be/nl/nationale-erkenning-van-de-slachtoffers-van-de-terreurdaden-van-22-maart-2016>.

FOD Kanselarij van de eerste minister. *Presscenter.org*. 19 April 2013. <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20130419/federaal-preventieprogramma-van-gewelddadige-radicalisering> (geopend November 22, 2013).

Foley, Frank. *Countering Terrorism in Britain and France: Institutions, norms, and the shadow of the past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Forest, James J.F. *The Terrorism Lectures*. California: Nortia Press, 2012.

Galula, David. *Contre-insurrection: Théorie et pratique*. Paris: Economica, 2008.

—. *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. Westport: Praeger Security International, 2006.

Gartenstein-Ross, Daveed. *Terrorism in North Africa after Benghazi: the jihadist regional outlook*. 18 July 2013. <http://icct.nl/publications/icct-commentaries/terrorism-in-north-africa-after-benghazi-the-jihadist-regional-outlook> (accessed October 22, 2013).

Gartzke, Ulf. *Flying Blind in the Post-9/11 World*. 2 Maart 2006. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/011/933pgtee.asp> (accessed Mei 13, 2015).

Goerzig, Carolin. *Transforming the Quartet principles: Hamas and the Peace Process*. Occasional Paper, Brussels: European Union Institute for Security Studies, 2010.

Greenwald, Glenn. *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA and the Surveillance State*. New York: Metropolitan Books, 2014.



- Guiora, Amos N. *Legitimate Target: A Criteria-Based Approach to Targeted Killing*. New York: Oxford University Press, 2013.
- Harmon, Christopher C. "How terrorist groups end: studies of the twentieth century." In *Toward a grand strategy against terrorism*, by Christopher C. Harmon, Andrew N. Pratt and Sebastian Gorka, 28-70. McGraw-Hill, 2011.
- Hegghammer, Thomas. "Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting." *American Political Science Review*, February 2013.
- Helfstein, Scott, Nassir Abdullah, and Muhammad al-Obaid. "Deadly vanguards: a study of Al-Qa'ida's violence against Muslims." *Combatting Terrorism Center*. 01 December 2009. [http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/10/deadly-vanguards\\_complete\\_1.pdf](http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/10/deadly-vanguards_complete_1.pdf) (accessed December 15, 2013).
- Hoffman, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006.
- Hough, Mike. "Domestic, international and transnational terror after 2001: towards a new typology?" *Strategic Review for Southern Africa* 29, no. 2 (2007): 39-49.
- Hoyt, Timothy D. "Military Force." In *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004.
- Hoyt, Timothy D. "Military Force." In *Attacking Terrorism: Elements of Grand Strategy*, edited by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes, 328. Washington: Georgetown University Press, 2004.
- Hughes, Geraint. *The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011.
- Huizing, M. "Basisprincipes van klassieke counterinsurgency: Achterhaald in moderne operaties?" *Militaire Spectator*, 2012.
- Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index 2012*. INstitute for Economics and Peace, 2012.
- Institute for Economics and Peace. *Global Terrorism Index 2014*. Institute for Economics and Peace, 2014.
- Jenkins, Brian M. "The New Age of Terrorism." In *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook*, by David G. Kamien. New York: McGraw-Hill, 2006.
- Jones, Seth G. *A Persistent Threat: The Evolution of al Qa'ida and other Salafi Jihadists*. Research report, Santa Monica: RAND National Defence Research Institute, 2014.
- Jones, Seth, and Martin Libicki. *How terrorist groups end: implications for countering Al Qa'ida*. Santa Monica: RAND Cooperation, 2008.
- Kaplan, Robert D. *The revenge of geography*. New York: Random House, 2012.
- Kilcullen, David J. *Counterinsurgency*. New York: Oxford University Press, 2010.
- . *The accidental guerilla: fighting small wars in the midst of a big one*. New York: Oxford University Press, 2009.
- King, Tim. *Belgium is a failed state*. 2 December 2015. <http://www.politico.eu/article/belgium-failed-state-security-services-molenbeek-terrorism/>.

Knack. *Deze maatregelen neemt regering in strijd tegen terrorisme*. 19 November 2015. <http://www.knack.be/nieuws/belgie/deze-maatregelen-neemt-regering-in-strijd-tegen-terrorisme/article-normal-626819.html> (accessed April 20, 2016).

Knoppe, Peter. *AQAP: a local problem, a global concern*. 20 Augustus 2013. <http://www.icct.nl/publications/icct-commentaries/aqap-a-local-problem-a-global-concern> (accessed November 4, 2013).

La Libre. "Les "salamistes de Shar el Beek" ne font pas rire la Défense." *La Libre*, 15 January 2014.

Lamb, Franklin. *The Morning After Blacklisting Hezbollah: Is the EU Experiencing 'Buyer's Remorse'?* 30 July 2013. <http://www.foreignpolicyjournal.com/2013/07/30/the-morning-after-blacklisting-hezbollah-is-the-eu-experiencing-buyers-remorse/> (accessed September 16, 2013).

Laqueur, Walter. *No end to war: terrorism in the twenty-first century*. New York: Continuum, 2004.

Laurence, Jonathan. "European Islam in the year 1451." In *Europe 2030*, by Daniel Benjamin, edited by Daniel Benjamin. Washington: The Brookings Institution, 2010.

Le Beau, John J. "Intelligence and Counterterrorism: Examining the Critical Tools of Secrecy and Cooperation." In *Towards a Grand Strategy Against Terrorism*, edited by Christopher C Harmon, Andrew N. Pratt and Sebastian Gorka, 193 - 209. New York: McGraw Hill, 2011.

Lia, Brynjar. *Globalisation and the future of terrorism: patterns and predicitions*. Oxon: Routledge, 2005.

Lindstrom, Gustav, and Detlef Puhl. "Emerging security challenges: issues and options for consideration." Policy Brief, Emerging security challenges working group, Partnership for Peace consortium, 2013.

Litt, David, and Mary Ann Peters. "Diplomacy: The First Weapon Against the Terrorist." In *Toward a Grand Strategy Against Terrorism*, by Christopher C. Harmon, Andrew N. Pratt and Sebastian Gorka, 154-172. New York: McGraw-Hill, 2011.

Lum, Thomas. "China's Assistance and Government-Sponsored Investment Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia." Congressional Research Service, 2009.

Mahan, Sue, and Pamala L. Griset. *Terrorism in perspective*. California: SAGE publications, 2013.

Malkki, Leena. "Radicalisation and Terrorism in History." In *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*, edited by Rik Coolsaet. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011.

Malmström, Cecilia. "The rise of right-wing extremism in Europe." *Europa press releases*. 27 May 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-464\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-464_en.htm) (accessed October 13, 2013).

Maloney, Sean M. *Domestic Operations: The Canadian Approach*. 1997. [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/97autumn/maloney.htm](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/97autumn/maloney.htm) (accessed november 2015).

- Marsden, S.V., and A.P. Schmid. "Typologies of Terrorism and Political Violence." In *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, edited by A.P. Schmid, 158-200. London: Routledge, 2013.
- Masters, Jonathan. *Targeted Killings*. 23 May 2013. <http://www.cfr.org/counterterrorism/targeted-killings/p9627> (accessed June 16, 2015).
- Mathiesen, Thomas. *Towards a surveillant society: the rise of surveillance systems in Europe*. Hampshire: Waterside Pres Ltd., 2013.
- McAllister, Bradley, and Alex P. Schmid. "Theories of terrorism." In *The Routledge handbook on terrorism research*, edited by Alex P. Schmid, 201-293. Abingdon, 2013.
- McDonald, Matt. "Constructivisms." In *Security Studies: an introduction*, edited by Paul D. Williams, 63-76. Abingdon: Routledge, 2013.
- Medina, Richard M., and George F. Hepner. *The geography of international terrorism: an introduction to spaces and places of violent non-state groups*. Boca Raton: CRC Press, 2013.
- Metdepenningen, Marc. *Procès des C*. 27 Septembre 1988. [http://archives.lesoir.be/proces-des-c\\_t-19880927-Z0104K.html](http://archives.lesoir.be/proces-des-c_t-19880927-Z0104K.html) (accessed September 15, 2015).
- Michel, Charles. "Regeerakkoord 10 oktober 2014." 2014. [http://premier.be/sites/default/files/articles/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](http://premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)
- . "Strijd tegen terrorisme - maatregelen van de federale regering & toespraak." *Toespraken 19 november 2015*. 2015.
- Ministère des Finances et des comptes publics. "Liste terroriste unique." *Trésor Direction Générale*. 13 January 2015. [http://www.tresor.economie.gouv.fr/5563\\_liste-terroriste-unique](http://www.tresor.economie.gouv.fr/5563_liste-terroriste-unique) (accessed January 13, 2015).
- Mockaitis, Thomas R. *Iraq and the challenge of counterinsurgency*. Westport: Praeger Security International, 2008.
- Neumann, Peter R. *Old & new terrorism*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Nieuwsblad. "EU beschouwt Hamas nog altijd als een terroristische organisatie." *Nieuwsblad*, 17 December 2014.
- Obaida al Maqdisi, Abu. "Strategic Overstretch in Guerilla Warfare." *Resurgence*, 19 October 2014: 106 - 111.
- OECD. *Internatinal engagement in fragile states: can't we do better? Conflict and fragility*, OECD Publishing, 2011.
- O'Neill, Bard E. *Insurgency and Terrorism: From Revolution to Apocalypse*. 2nd. Washington, D.C.: Potomac Books, 2005.
- Onyanga-Omara, Jane. "Refugee crisis: Hungary places full-page newspaper advert warning asylum seekers not to cross country's border." *The Independent*, 23 september 2015.
- Petraeus, David H. *Report to Congress on the Situation in Iraq*. 10 September 2007. [http://www.longwarjournal.org/archives/2007/09/general\\_petraeus\\_rep.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2007/09/general_petraeus_rep.php) (accessed 2014).

Petraeus, David H., and John A. Nagl. "Préface: David Galula, Le Clausewitz de la contre-insurrection." In *Contre-insurrection: Théorie et pratique*, by David Galula, V-XIV. Paris: Economica, 2008.

Pew. *The future of the global Muslim population*. Washington: Pew Research Center, 2011.

PEW-Templeton. *Global religious futures project*. 2010. [http://www.globalreligiousfutures.org/explorer/custom#/?subtopic=23&chartType=bar&answer=14140&year=2010&religious\\_affiliation=all&gender=all&age\\_group=all&regions=Europe&data\\_type=number&destination=to](http://www.globalreligiousfutures.org/explorer/custom#/?subtopic=23&chartType=bar&answer=14140&year=2010&religious_affiliation=all&gender=all&age_group=all&regions=Europe&data_type=number&destination=to) (accessed November 12, 2013).

Piazza, James A. "Is Islamist terrorism more dangerous?: An empirical study of group ideology, organization and goal structure." *Terrorism and political violence* 21, no. 1 (2009): 62-88.

Pillar, Paul R. "Jihadi Terrorism: A Global Assesment of the Threat." In *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*, edited by Rik Coolsaet. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011.

Poole, Lydia. *Afghanistan: Tracking major resource flows 2002-2010*. Briefing Paper, Somerset: Global Humanitarian Assistance/Development Initiatives, 2011.

Powers, Sam. *The Threat of Cyberterrorism to Critical Infrstructure*. September 2013. <http://www.e-ir.info/2013/09/02/the-threat-of-cyberterrorism-to-critical-infrastructure/> (accessed October 2013).

Quinlan, Gary. "Letter dated 13 November 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities adressed to the President of the Security Council." United Nations, 13 November 2014.

Raad van de Europese Unie. "Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding." Europese Unie. 13 Juni 2002. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=NL> (accessed Augustus 13, 2015).

RAND. *How terrorist groups end: implications for countering Al Qa'ida*. Santa Monica: RAND Cooperation, 2008.

Ranstop, Magnus. "The virtual sanctuary of al-Qaeda and terrorism in an age of globalization." In *International relations and security in the digital age*, edited by Johan Eriksson and Giampiero Giacomello. Oxon: Routledge, 2007.

Ranstop, Magnus. "The virtual sanctuary of Al-Qaeda and Terrorism in an age of globalization." In *International relations and security in the digital age*. London: Routledge, 2007.

Rapoport, David C. "The four waves of rebel terror and September 11." *Anthropoetics*, Spring/Summer 2002.

Rapoport, David C. *Terrorism*. Vol. 2nd, in *Routledge encyclopedia of government and politics*, edited by Mary Hawkesworth and Maurice Kogan. London: Routledge, 1992.

Rapoport, David C. "The Four Waves of Modern Terrorism." In *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, edited by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes. Washington: Georgetown University Press, 2004.

- Rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen. “Vonnis Sharia4Belgium.” 11 februari 2015. [http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download\\_blob?idpdf=N-20150211-2](http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20150211-2).
- Renard, Thomas. *Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism*. Working paper, Madrid: FRIDE, 2014.
- Renner, Judith, and Alexander Spencer, . *Reconciliation after Terrorism*. New York: Routledge, 2012.
- Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Roberts, Hugh. “Logics of Jihadi Violence in North Africa.” In *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*, edited by Rik Coolsaet. Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2011.
- Romaniuk, Peter. *Multilateral Counter-Terrorism*. Abingdon: Routledge, 2010.
- Roy, Olivier. “The new Islamists.” In *Islamists in a changing Middle East*, edited by Marc Lynch. Washington: The Foreign Policy Group, 2012.
- RTBF. *Le Wallon se sent de plus en plus différent du Flamand*. 20 Novembre 2014. [http://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_le-wallon-se-sent-de-plus-en-plus-different-du-flamand?id=8407858](http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-wallon-se-sent-de-plus-en-plus-different-du-flamand?id=8407858) (accessed November 21, 2014).
- Ryan, Margaret. *Will airport restrictions continue?* 8 September 2009. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/8244150.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8244150.stm) (accessed September 27, 2013).
- Sageman, Marc. *Leaderless jihad*. Philadelphia: University of Pennsylvania University, 2008.
- Saltman, Erin Marie, and Charlie Winter. *Islamic State: The Changing Face of Modern Jihadism*. Quilliam Foundation, 2014.
- Schmid, Alex P. “The definition of terrorism.” In *Routledge handbook on terrorism research*. Abingdon, 2013.
- Scraeyen. *Terrorist Cyber Operations*. Focus Paper, Brussels: Royal Higher Institute for Defence, Forthcoming.
- Scraeyen, Lars. “Belgian Foreign Fighters.” December 2014.
- . “Mali: antagonists or terrorists around the table?” *Royal Higher Institute for Defence*. 25 January 2013. <http://www.irsd.be/website/images/stories/images/Publications/SmallEnotes/enotes/enote09en.pdf>.
- Scraeyen, Lars. *Muslim Foreign Fighters: Rebalancing Security, the Blame Game and Moral Panic*. e-Note, Brussels: Royal Higher Institute for Defence, 2014.
- Segers, Frank. *Sociale uitkeringen van 78 Syriëstrijders onder de loep genomen*. 1 September 2015. [www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2429991](http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2429991) (accessed Oktober 7, 2015).
- Shafir, Gershon, and Cynthia E. Schairer. “The war on terror as political moral panic.” In *Lessons and legacies of the war on terror: from moral panic to permanent war*, edited by Gershon Shafir, Everard Meade and William J. Aceves. Abingdon, Oxon: Routledge, 2013.

- Shafir, Gershon, Everard Meade, and William J. Aceves, . *Lessons and Legacies of the War on Terror: From moral panic to permanent war*. Abingdon: Routledge, 2013.
- Shemella, Paul. "Tools and Strategies for Combating Terrorism." In *Fighting Back: What Governments Can Do About Terrorism*, 131-147. Stanford: Stanford University Press, 2011.
- Shepherd, Andrew, and Tom Mitchell. *The geography of poverty, disasters and climate extremes in 2030*. London: Overseas Development Institute, 2013.
- Smith, Haviland. *Defining terrorism: It shouldn't be confused with insurgency*. December 2008. [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/1012/comm/smith\\_defining.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/1012/comm/smith_defining.html) (accessed January 5, 2014).
- Somers, Bart, and Jo De Ro. "Een struisvogel houdt geen Syriëstrijders tegen." *De Standaard*, 24 september 2014.
- SPF Chancellerie du Premier Ministre. *Déclaration conjointe franco-belge du 1er février 2016: "Consolider le partenariat franco-belge en matière antiterroriste"*. 1 Februari 2016. <http://www.premier.be/fr/d%C3%A9claration-conjointe-franco-belge-du-1er-f%C3%A9vrier-2016-%C2%AB-consolider-le-partenariat-franco-belge-en> (accessed April 2, 2016).
- Staniforth, Andrew. "Securing the state: strategic responses for an interdependent world." In *Strategic intelligence management: national security imperatives and information and communications technology*, edited by Babak Akghar and Simeon Yates. Elsevier, 2013.
- START. *9/11, ten years later*. Background report, National Consortium for the study of terrorism and responses to terrorism, Maryland: National Consortium for the study of terrorism and responses to terrorism, 2011.
- . *Frequently Asked Questions*. n.d. <http://www.start.umd.edu/gtd/faq/> (accessed 2014).
- Stepanova, Ekaterina. *Transnational Islamist Terrorism: Network Fragmentation and Bottom-Up Regionalization*. Global Terrorism Index 2014, Institute for Economics and Peace, 2014, 74 - 78.
- Stiebel, Guy. "Masada National Park." *Visitor's brochure*. The Hebrew University of Jerusalem Institute for Archaeology, n.d.
- Swain, Ashok. *Understanding Emerging Security Challenges*. Abingdon: Routledge, 2013.
- Tan, Andrew T. H. *U.S. Strategy against global terrorism: How it evolved, why it failed, and where it is headed*. Palgrave Macmillan, 2009.
- Tanir, Ilhan. "Kobani and Kurdish Nationalism in Turkey." *Carnegie endowment for international peace: sada*. 6 November 2014. [http://carnegieendowment.org/sada/index.cfm?fa=show&article=57152&solr\\_hilite](http://carnegieendowment.org/sada/index.cfm?fa=show&article=57152&solr_hilite) (accessed January 12, 2015).
- Taylor, Adam. "Denmark puts ad in Lebanese newspapers: Dear refugees, don't come here." *The Washington Post*, 7 September 2015.
- Taylor, Peter. *Six days that shook Britain*. 24 juli 2002. <http://www.theguardian.com/uk/2002/jul/24/military.features11> (accessed januari 23, 2015).

The 9/11 Commission. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Executive Summary*. 21 August 2004. [http://www.9-11commission.gov/report/911Report\\_Exec.htm](http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Exec.htm) (accessed October 22, 2013).

The 9/11 Commission. *The 9/11 Commission Report*. New York: W.W. Norton & Company, 2004.

The Guardian. " Hamas taken off EU terror blacklist." *The Guardian*, 17 December 2014.

The World Bank. *Conflict, Security and Development*. World Development Report, Washington, DC: The World Bank, 2011.

U.S. Government. *U.S. Government counterinsurgency guide*. Washington: Bureau of Political-Military Affairs, Department of State, 2009.

UN. *Letter dated 20 December 2004 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning counter-terrorism addressed to the President of the Security Council*. UNSCR 1373 Country Report - Belgium, United Nations, 2004.

UN, United Nations. *World Population Prospects: the 2012 revision*. Highlights, Department of Economic and Social Affairs, New York: UN, United Nations, 2013.

United States Department of State - Bureau of Counterterrorism. "Country Reports on Terrorism 2014." Juni 2015. <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf> (accessed September 18, 2015).

UNODC. *The use of the internet for terrorist purposes*. New York: United Nations, 2012.

US Department of the Treasury. "OFAC: Office of Foreign Asset Control ." *Program on Terrorism and Security Studies*. Garmisch-Partenkirchen, 2013.

US Department of Treasury. *SDN Search*. n.d. <http://sdnsearch.ofac.treas.gov/default.aspx> (accessed March 20, 2014).

Van Dale. *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*. Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie, 2005.

Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. "Verslag naar het onderzoek betreffende de opvolging van het radicale islamisme door de veiligheidsdiensten." *Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*. 2007.

[http://www.comiteri.be/images/pdf/eigen\\_publicaties/vertslag%20onderzoek%20radicale%20islamisme.pdf?phpMyAdmin=97d9ae9d92818b6f252c014a4a05bdfb](http://www.comiteri.be/images/pdf/eigen_publicaties/vertslag%20onderzoek%20radicale%20islamisme.pdf?phpMyAdmin=97d9ae9d92818b6f252c014a4a05bdfb) (accessed 2015).

Watch, Human Rights. *You can still see their blood*. HRW, Human Rights Watch, HRW, 2013.

Watson, Ivan, Paula Hancocks, and Ben Brumfield. "Typhoon Haiyan leaves 1,774 dead, aid efforts mobilize." *CNN*. 12 November 2013. <http://edition.cnn.com/2013/11/12/world/asia/typhoon-haiyan/index.html> (accessed November 12, 2013).

Watts, Clint. *Inspired, Networked & Directed - The Muddled Jihad of ISIS & Al Qaeda post Hebdo*. 12 January 2015. <http://warontherocks.com/2015/01/inspired-networked-directed-the-muddled-jihad-of-isis-al-qaeda-post-hebdo/> (accessed January 13, 2015).

Weinberg, Leonard. *Democracy and terrorism: Friend or foe?* Oxon: Routledge, 2013.

Weiss, Thomas G. "Foreword." In *Multilateral Counter-Terrorism*, by Peter Romaniuk. Abingdon: Routledge, 2010.

Weyembergh, Anne, and Laurent Kennes. "Domestic provisions and case law: the Belgian case." In *EU counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?*, by Francesca Galli and Anne Weyembergh, 149-165. Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles, 2012.

Wikipedia. *United States color-coded war plans*. n.d. [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_color-coded\\_war\\_plans](https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_color-coded_war_plans) (accessed 2015).

Williams, Paul D. "Security Studies: An Introduction." In *Security Studies: An Introduction*, by Paul D. Williams, 1-12. Abingdon: Routledge, 2013.





**Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie**  
Studiecentrum voor Veiligheid en Defensie  
Renaissancelaan 30  
1000 Brussel