

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2006

Graag bied ik u hierbij, mede namens de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de reactie van de regering aan op de motie-van der Laan c.s. (29 800 V, nr. 37) over de voedingsbodems voor (internationaal) terrorisme, die werd aangenomen tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2005.

INLEIDING

De motie-Van der Laan c.s. vraagt de regering om een integrale visie op het beperken van voedingsbodems voor (inter-)nationaal terrorisme.¹ De motie noemt in dit verband een aantal elementen die in dat verband aandacht vragen.²

Er zijn in de afgelopen jaren zowel nationaal als internationaal veel analyses gemaakt die hebben geleid tot beleidsontwikkeling op het terrein van het terrorismevraagstuk. Hierover is de Kamer zowel mondeling als schriftelijk bij diverse gelegenheden geïnformeerd.

Met betrekking tot voedingsbodems kan hierbij worden verwezen naar de nota uit november 2001, «Islamitisch radicalisme in het Midden-Oosten en Centraal Azië» van de minister van Buitenlandse Zaken (28 091, nr. 1), de nota uit 2004 van de minister van Binnenlandse Zaken «van Dawa tot Jihad» (29 754, nr. 4) en de kabinetsnotitie uit 2005 «radicalisme en radicalisering» (29 754, nr. 26), de notitie «Weerbaarheid tegen radicalisering van moslimjongeren» van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie uit 2005 (29 800 VI, nr. 117) en de notitie «De gewelddadige jihad in Nederland» van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2006 (29 754, nr. 69).

¹ Terrorismen wordt in deze regeringsreactie gedefinieerd als het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, danwel het toebrengen van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

² De vraag over energieafhankelijkheid die ook deel uitmaakt van de Motie-Van der Laan c.s. wordt beantwoord in de regeringsreactie op het advies van de AIV en AER, «Energiek Buitenlands beleid», van december 2005.

Ook door internationale organisaties is het nodige aan onderzoek en (voorstellen voor) beleidsvorming ontwikkeld. Met name relevant zijn het «UNDP Arab Human Development Report» (zowel het rapport van 2002, 2003 als van 2004), het VN-rapport «High-level Panel on Threats, Chal-

lenges and Change» en het rapport van de secretaris-generaal (SGVN) «*In larger freedom, towards development, security and human rights for all*». Een regeringsreactie betreffende de laatste twee rapporten ging u toe op 25 februari jl. en 26 april 2005. (Kamerstukken 26 150, nr. 17 en 26 150, nr. 19). Zeer recent heeft de secretaris-generaal van de VN in zijn rapport «*Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*» aanbevelingen gedaan aan de Algemene Vergadering voor een wereldwijde contraterrorisme-strategie.¹

Eveneens relevant is het onlangs verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «*Dynamiek in islamitisch activisme, aanknopingspunten voor democratie en mensenrechten*». Op dit rapport zal worden ingegaan in een nog op te stellen kabinetsreactie.

Onderzoek naar radicaliseringsprocessen in Nederland laat zien dat deze zeer complex zijn en dat er een grote variëteit aan bevorderende/remmende factoren een rol speelt.

Vooropgesteld moet worden dat radicalisering een *keuze* is. Grote groepen jongeren worstelen met onzekerheid over hun identiteit en met moeilijke omstandigheden en tegenslagen in hun leven. Maar slechts een zeer klein deel ervan zoekt een antwoord op hun onvrede en frustratie in een radicale ideologie en levenswijze die de Nederlandse samenleving en democratie afwijst en teniet wil doen. De toegangswegen die jongeren tot dit punt brengen, lopen uiteen.

Het huidige islamitische radicalisme in Nederland en de rest van de wereld moet worden geduid binnen zowel een politieke als religieuze en sociaal-culturele context. Economische en maatschappelijke factoren kunnen het ervaren gebrek aan zingeving, binding of rechtvaardigheid beïnvloeden. Opleidingsniveau, financiële situatie, het hebben van een baan kan hier ook op van invloed zijn. Ook de, al dan niet terechte, ervaring dat bepaalde banen, mogelijkheden of materiële zaken niet bereikbaar zijn, door discriminatie van moslims of vanwege de vermeende bevoorrechtiging van autochtone Nederlanders, kan vanwege de gevoelens van frustratie die dit oplevert leiden tot een versnelling van het radicaliseringsproces. Hetzelfde geldt voor de diepe betrokkenheid bij de positie van moslims elders in de wereld en de overtuiging dat deze structureel door «het Westen» onderdrukt en belaagd worden. Maar naast deze factoren, spelen ook de behoefte aan een zingevende religieuze ideologie en de behoefte «ergens bij te horen» een rol. Ik ga hier onder hoofdstuk 2 in deze brief uitgebreider op in.

1. Het internationaal terrorisme

Hoewel na de aanslagen van 11 september 2001 de term terrorisme soms synoniem lijkt te worden gesteld met jihadistisch terrorisme², moet niet uit het oog verloren worden dat terrorisme geen nieuw fenomeen is. In de geschiedenis zijn vele voorbeelden te vinden van allerlei groepen en bewegingen die uiteenlopende, al dan niet religieus getinte idealen hebben proberen te verwezenlijken met terrorisme.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft een breed scala aan terroristische organisaties activiteiten ontplooid. Te denken valt aan de marxistische en anarchistische terroristische organisaties als de Rote Armee Fraktion in Duitsland en de Rode Brigades in Italië, maar ook het Lichtend Pad in Peru. De ETA en diverse Noord-Ierse organisaties zijn voorbeelden van separatistische, terroristische organisaties. Aum Shinrikyo in Japan en de International Sikh Youth Foundation zijn voorbeelden van terroristische organisaties met een andere religieuze grondslag dan de islam. Het streven naar een stabiele internationale rechtsorde en vrede en veiligheid is een kernelement van het Nederlands buitenlands beleid, in het

¹ <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/>

² Jihadistisch terrorisme: het aanwenden van terrorisme tegen gepercipieerde vijanden van de islam ter verwezenlijking van een samenleving die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.

kader waarvan conflicten waarin terrorisme een rol speelt veel aandacht krijgen. Veel aandacht wordt bijvoorbeeld besteed aan inspanningen om het conflict in Sri Lanka vreedzaam op te lossen.

Wereldwijd is de nadruk komen te liggen op de aanpak van het jihadistisch terrorisme. Dit is met name het gevolg van de aanslagen van Al Qa'ida op het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington en het feit dat het merendeel van de aanslagen die heden ten dagen plaatsvinden toe te schrijven zijn aan jihadistisch terrorisme.

Na 2001 heeft de aanpak van jihadistisch terrorisme een hoge vlucht genomen. Als gevolg daarvan moet het beeld van het jihadistisch terrorisme worden bijgesteld. Het Taliban-regime in Afghanistan is omvergeworpen, waarmee het land in ieder geval geen vrijhaven voor Al Qa'ida meer is. Al Qa'ida heeft zware verliezen geleden; restanten van de centrale leiding en de harde kern van de organisatie lijken zich hoofdzakelijk nog in onherbergzame streken van Afghanistan en in het noorden van Pakistan te bevinden. Tegelijkertijd lijken elders in de wereld nieuwe leiders op te staan die zich bedienen van de merknaam «Al Qa'ida». Een goed voorbeeld hiervan was Al Zarqawi in Irak, die zijn organisatie «Al Qa'ida in tweestromenland» had gedoopt en wiens uitstraling zich tot buiten de grenzen van Irak uitstrekte. Daarnaast zijn in verschillende landen lokale terroristische organisaties actief, die hoofdzakelijk een nationaal doel nastreven, die ideologisch het jihadistische gedachtegoed hebben omarmd.

Al Qa'ida is op dit moment de meest bekende naam van het jihadistisch terrorisme, al is het slechts een van de vele organisaties of netwerken. Al Qa'ida kan als volgt worden ingedeeld:

1. Kern Al Qa'ida. Hiermee wordt de «oude» organisatie rond Osama bin Laden bedoeld.
2. Al Qa'ida gelieerd. Daarmee worden groepen, cellen, netwerken en individuen die weliswaar in contact staan met, maar niet operationeel worden aangestuurd door Kern Al Qa'ida bedoeld.
3. Al Qa'ida geïnspireerd. Deze term heeft betrekking op groepen, netwerken, cellen en individuen die niet in contact staan met Kern Al Qa'ida, maar zich mede geïnspireerd voelen door de ideologie van Kern Al Qa'ida of door de ideologie van aan Al Qa'ida gelieerde groepen.

Omdat de naam Al Qa'ida zo'n grote bekendheid heeft, is deze een aantrekkelijk predicaat geworden voor autonome jihadistische netwerken. Lokale organisaties als de Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) hebben een eigen agenda en bestaan al langer dan Al Qa'ida, maar lijken toch te kiezen voor een link ermee, al was het maar in naam, juist vanwege de naamsbekendheid. En dus claimt de GSPC samen met andere terroristische organisaties in de regio «Al Qa'ida in de Maghreb» te hebben gevormd, zonder dat hierdoor een wezenlijke verandering in de structuur of doelstellingen is opgetreden. Kern Al Qa'ida lijkt hierbij niet betrokken geweest te zijn. In Algerije lijkt onder delen van de bevolking de steun voor organisaties die zich bedienen van terrorisme, afgenomen te zijn. Volgens waarnemers is dit ook een reden voor de flirt van de GSPC met Al Qa'ida en de vlucht naar een regionale agenda, die als een overlevingsstrategie gezien zouden kunnen worden.¹ Zo kan het dus gebeuren dat de naam Al Qa'ida op verschillende plaatsen opduikt bij netwerken die eigenlijk autonoom zijn en slechts in zeer geringe mate geïnspireerd zijn of aangestuurd worden door Kern Al Qa'ida.

¹ International Crisis Group, *Islamism, Violence and Reform in Algeria: Turning the Page (Islamism in North Africa III)* Middle East Report N°29, July 2004.

2. Voedingsbodems voor terrorisme

In de motie wordt gesproken over de «voedingsbodem» voor terrorisme. Deze term kan het beeld oproepen van een geheel van omstandigheden dat het begrijpelijk maakt dat mensen hun toevlucht nemen tot terrorisme. Terrorisme is echter onder geen enkele omstandigheid gerechtvaardigd. Daarom kiest de regering ervoor de term in deze notitie niet te gebruiken, maar te spreken van factoren die kunnen bijdragen aan terrorisme. Aan het plegen van terroristische aanslagen of activiteiten gaat doorgaans een proces van radicalisering vooraf. Radicalisering hoeft niet automatisch te leiden tot terrorisme, maar kan, ook als het niet direct tot geweld leidt, een breder gevaar vormen voor de maatschappelijke binding en de democratische rechtsorde.¹

Voor beantwoording van de vraag welke factoren bijdragen aan terrorisme, kan aansluiting gezocht worden bij de EU-notities over radicalisering en rekrutering.

In de EU-Strategie Radicalisering en Rekrutering² wordt over factoren gesproken die zouden bijdragen aan radicalisering en over gronden waarop mensen kiezen voor terrorisme. De term wordt in de Strategie niet gedefinieerd. In andere beleidsstukken wordt wel nader onderscheid gemaakt. Zo kunnen de factoren worden onderverdeeld in drie subgroepen: structurele factoren, motiverende factoren en *trigger factors*.³ De structurele factoren worden daarin gedefinieerd als de overheersende omstandigheden, die als het ware in de loop der tijd bepalende elementen van de samenleving zijn geworden. Deze kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben. Motiverende factoren zijn factoren die bijdragen aan radicalisering. Dit is een subjectief element, het gaat namelijk om hoe individuen de structurele factoren beleven en interpreteren. *Triggers* zijn gebeurtenissen die een proces kunnen versnellen, zoals het niet doorgaan van een verkiezing of een gewelddadige reactie op een vreedzame demonstratie.

Zoals hiervoor is aangegeven, is terrorisme voor een voor een reeks doelen aangewend, religieus en niet-religieus. Hoewel de aandacht van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet alleen gericht is op jihadistisch terrorisme, zal in deze notitie toch vooral hierop worden ingegaan, gezien de wereldwijde nadruk hierop.

Jihadistisch terrorisme manifesteert zich anders, zowel in woord als in daad, dan het hiervoor bekende terrorisme. Het grootste verschil is de aantrekkingskracht van het gedachtegoed van jihadistisch terrorisme, dat in zowel islamitische als niet-islamitische landen wordt omarmd door mensen die zich verbonden voelen met geloofsgenoten wereldwijd, die in hun ogen onrecht wordt aangedaan. Zoals hierboven al aangegeven, richt bijvoorbeeld Kern Al Qa'ida zich in zijn ideologie niet op een land of een regio, maar voert het een wereldwijde agenda. Daarnaast bestaan allerlei netwerken die, geïnspireerd door het gedachtegoed van het jihadistisch terrorisme, hun doelen nationaal of regionaal kiezen.

Ook in de ingezette en gewenste middelen is het jihadistisch terrorisme anders: hoewel bij het overgrote deel van alle aanslagen van jihadistische terroristen conventionele middelen zijn gebruikt, hebben de aanslagen van 11 september 2001, waarbij vliegtuigen als massavernietigingswapens zijn ingezet, laten zien dat jihadistische organisaties, in dit geval Kern Al Qa'ida, bereid zijn middelen van een andere orde in te zetten om een maximaal effect te bereiken met aanslagen. In die doelstelling past het maken van zoveel mogelijk slachtoffers. Jihadistische ideologen hebben bovendien meermaals in het openbaar aangegeven dat zij er naar streven CBRN-wapens (chemisch, biologisch, radiologisch of nucleair) te verwerven en in te zetten bij aanslagen. Op deze wijze kan de grootste schade aan de westerse samenleving worden toegebracht, hetzij in

¹ NCTb nota «Terrorisbestrijding op lokaal niveau, Handreiking», p. 63 e.v.

² EU Strategie Radicalisering en Rekrutering (14 781/05), november 2005.

³ Dit onderscheid wordt gebruikt in een Deens Country Assessment Tool dat in conceptvorm werd gepresenteerd tijdens een bijeenkomst in Kopenhagen, 27 januari 2006.

aantallen slachtoffers, hetzij door het veroorzaken van zo groot mogelijke maatschappelijke ontreddeering. De dreiging van een dergelijke aanslag is op dit moment klein, omdat weliswaar de wil om dergelijke aanslagen te plegen is geuit, maar het vermogen om een dergelijke aanslag ook uit te voeren ontbreekt.¹

Het is belangrijk om het onderscheid te maken tussen de strijd tegen het gedachtegoed dat aan jihadistisch terrorisme ten grondslag ligt en de strijd tegen terroristische netwerken. Omdat het bij de netwerken gaat om lokale situaties, moet per conflict gekeken worden wat de structurele factoren zijn. De jihadistische ideologie is niet beperkt tot één land of regio maar spreekt wereldwijd moslims aan die zich onderdeel voelen van één moslimgemeenschap (met name wanneer die moslims soennieten zijn), waar ook ter wereld, hoewel er in werkelijkheid geen sprake is van één homogene moslimgemeenschap.

In gedachten moet worden gehouden dat de discussie over de factoren die bijdragen aan terrorisme door academici en beleidsmakers wereldwijd nog in volle hevigheid gevoerd wordt. In deze discussie worden veel verschillende zaken genoemd die een mogelijke rol kunnen spelen bij de keuze voor terrorisme. Dit brede scala aan oorzaken kan in vier bredere thema's worden gevat.

- politieke en maatschappelijke marginalisering en uitsluiting;
- het vijandbeeld ten aanzien van het Westen, de perceptie van dubbele standaarden en het misbruik van godsdienst voor terroristische doeleinden;
- lokale en regionale conflicten;
- armoede.

2.1. Politieke en maatschappelijke marginalisering en uitsluiting

In de meeste studies over de factoren die bijdragen aan het jihadistisch terrorisme wordt geconcludeerd dat de marginalisering en uitsluiting van bevolkingsgroepen in een snel evoluerende wereldorde in de afgelopen decennia een belangrijke, zo niet de belangrijkste factor vormt.

Met name in de Arabische landen hebben zich de afgelopen twintig jaar grote maatschappelijke veranderingen voorgedaan. De UNDP-rapporten over de Arabische wereld uit 2002, 2003 en 2004² gaan uitvoerig in op de situatie in de Arabische wereld. Vergroting van de olie-inkomsten leidde tot een verrijking van de machthebbers en modernisering en een toename van westerse invloeden in de samenleving. Er was sprake van een zeer ongelijke verdeling van de welvaart waardoor de leefomstandigheden van de meerderheid der bevolking niet verbeterden en de legitimiteit van het centrale gezag in die landen werd ondermijnd. Daarnaast werd geen toekomstperspectief of een oplossing voor bestaande problemen geboden. De combinatie van een gebrek aan democratie, goed bestuur en respect voor de mensenrechten (ook wel aangeduid als het «*freedom deficit*») en bescheiden economische groei die door de grote bevolkingsgroei tenietgedaan werd, leidde ertoe dat deze van oorsprong traditionele samenlevingen ontwricht raakten. Deze structurele factoren vertaalden zich in het gevoel bij delen van deze samenlevingen buitengesloten te worden, niet als gelijkwaardige partner mee te kunnen en/of mogen doen in de manier waarop de maatschappij is ingericht en wordt bestuurd en vormen een motiverende factor voor sommigen om te radicaliseren.

Ideologieën als het socialisme en het pan-Arabisme, die na het koloniale tijdperk de basis vormden waarop nieuwe Arabische staten hun bestuur inrichtten, bleken op den duur in deze landen geen aantrekkingskracht meer te hebben. De praktijk van de jaren vijftig en zestig had immers al

¹ AIVD-nota «De gewelddadige jihad in Nederland, actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging», p. 26.

² <http://www.rbas.undp.org/ahdr.cfm>

bewezen dat ook regimes die deze ideologieën aanhingen hun beloftes niet waarmaakten. Economische en sociale vooruitgang bleven uit. Men zocht naar een nieuwe ideologie die nog niet in diskrediet was gebracht, om het vacuüm op te vullen. De actieve verspreiding van het Salafisme en Wahabisme¹ speelt hierop in. De gepredikte invoering van de «zuivere» islam² belooft dezelfde resultaten als de andere ideologieën. De autoritaire wijze waarop deze stromingen van de islam de samenleving inrichten sluit aan bij de wijze waarop deze samenlevingen gewend zijn geregeerd te worden. Na overheersing door vreemde machten kenden de meeste landen niet-democratische varianten van staatsbestuur (vaak gebaseerd op het socialisme).

Elementen in de politiek in diverse landen, maar ook terroristische organisaties, grepen de toenemende ontvankelijkheid onder delen van de bevolking voor een politiek geënt op islam aan voor het ontwikkelen van een radicale islam.³ Iran en Saudi Arabië zijn voorbeelden van landen waar dit gebeurde. Ook andere staten (bijvoorbeeld Egypte) gebruiken islamitisch jargon en putten argumenten uit islamitische tradities om hun macht te legitimeren. Het zoeken naar oplossingen in de radicale islam voor problemen die structurele factoren in een samenleving zijn geworden, is een motiverende factor die onderdeel kan uitmaken van de voedingsbodem voor terrorisme.

Islamitische partijen en bewegingen hebben altijd de onvrede in de betrokken samenlevingen verwoord en soms ook gekaapt. Machthebbers schroomden niet om hen van politieke en maatschappelijke processen uit te sluiten, uit vrees voor verlies van de macht. Aanhangers van islamitische partijen en bewegingen liepen bij voortzetting van de politieke activiteiten het gevaar het slachtoffer te worden van mensenrechtenschendingen. Deze *triggers* leidden tot gevoelens van frustratie en van machteloosheid, waardoor sommigen zich aangetrokken voelden tot deelname aan of steun voor gewelddadig-fundamentalistische stromingen.

2.2 Het vijandbeeld ten aanzien van het Westen, de perceptie van dubbele standaarden en het misbruik van godsdienst voor terroristische doeleinden;

In aanzienlijke delen van de islamitische wereld, waaronder de Arabische, is sprake van een diepgeworteld vijandbeeld ten aanzien van het Westen en de opvatting dat het het Westen in het buitenlands beleid met twee maten meet. Tevens moet worden vastgesteld dat de angst in het Westen voor bepaalde uitwassen van de islam zijn spiegelbeeld vindt in de Arabische en moslimwereld. Veel moslims hebben het idee dat met de strijd tegen het terrorisme vooral ook een strijd tegen de islam als zodanig wordt gevoerd. Deze percepties zijn een motiverende factor en een realiteit waarmee rekening gehouden dient te worden bij de vormgeving en het uitdragen van het buitenlands beleid. Het verwijt van dubbele standaarden kent daarnaast volgens de regering ook andere oorzaken. Hiervan zijn de belangrijkste:

- diverse regeringsleiders en religieuze leiders in de islamitische en Arabische wereld hebben het verwijt van dubbele standaarden, soms tientallen jaren lang, tot één van de hoofdboodschappen van hun beleid gemaakt. Saddam Hussein, het Iraanse (geestelijke) leiderschap en de leiders van de Jemaah Islamiyah beweging in Indonesië zijn slechts enkele voorbeelden hiervan. Dit van bovenaf uitgedragen vijandbeeld over het Westen heeft bijgedragen aan een diepgeworteld wantrouwen en in sommige gevallen zelfs uitgesproken haatgevoelens. Met de kennis van nu kan worden gesteld dat in het verleden het Westen niet altijd even consequent en vasthoudend is geweest bij

¹ Salafisme: stroming binnen de islam waarin gestreefd wordt naar een terugkeer naar de islam van de salaf (de eerste volgelingen van Mohammed). Het Wahabisme is de Saudische variant hiervan.

² «Zuivere» Islam: een zo dicht mogelijke afspiegeling van hetgeen dat men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de Islam.

³ Radicale islam: het politiek-religieus streven om, desnoods met uiterste middelen, een samenleving tot stand te brengen die een zo zuiver mogelijke afspiegeling is van hetgeen men meent dat gesteld wordt in de oorspronkelijke bronnen van de islam.

kwesties aangaande mensenrechten en democratisering, met name indien andere overwegingen in het spel waren. Dat rechtvaardigt echter niet de vaak zeer ongenueanceerde kritiek op het Westen, dat door sommigen wordt gezien als de veroorzaker van alles wat in de eigen wereld niet deugt. De zorgvuldig gecultiveerde vijandbeelden hebben dikwijls vooral te maken met binnenlandse overwegingen (afleiden van interne problemen, binnenlandspolitieke machtsvraagstukken).

- Een andere factor is het misbruik van religie door gewelddadige extremisten om terrorisme te propageren of te vergoelijken. Alle wereldreligies kennen minderheden die fundamentalistisch zijn. Deze fundamentalisten zijn veelal niet gewelddadig of terroristisch en vormen dan ook meestal geen specifiek veiligheidsrisico voor samenlevingen. Slechts een klein deel van hen bedient zich (soms) van geweld. Op dit moment doet dit probleem zich vooral voor in de moslimwereld (en dan met name geïnspireerd door het Wahabisme en het Salafisme).¹ Er zijn in de geschiedenis en de actualiteit echter in alle wereldreligies voorbeelden te vinden van (openlijke) steun voor of vergoelijking van terrorisme. De radicale islamitische stromingen zetten zich niet alleen af tegen het Westen (de «verre vijand»), maar vaak ook juist tegen de zittende regeringen in de islamitische wereld, die zij ervan beschuldigen autoritair of corrupt te zijn (de «nabije vijand»). Zij streven naar een totaal nieuwe ordening van de staat, gebaseerd op ultraorthodoxe interpretaties van de islam. In de retoriek wordt westerse landen verweten deze regeringen in het zadel te houden. Het idee is dat als de macht achter de regering (het Westen) wordt aangevallen, de kwetsbaarheid van die macht blijkt, waardoor de regering in het eigen land zwakker komt te staan.

Voor sommige aanhangers van dit gedachtegoed zijn ook terroristische aanslagen gerechtvaardigd. Een deel van deze groep acht het gerechtvaardigd om ook moslims die een andere interpretatie van islam hebben aan te vallen, omdat zij afvalligen zouden zijn.² Er is binnen de islam geen centrale autoriteit die voor alle moslims een gezaghebbende interpretatie vaststelt. Daarom kunnen jihadistische terroristische netwerken hun eigen interpretatie uitdragen als de juiste interpretatie. De politieke marginalisering en het falen van eerder geprobeerde systemen hebben de «zuivere» islam voor sommigen als optie voor verbetering aantrekkelijk gemaakt. Ook jihadistische netwerken als Kern Al Qa'ida claimen de «zuivere» islam te vertegenwoordigen. De organisatie maakt misbruik van religie om de strijd te verantwoorden en om zichzelf de rol van strijders voor de islam toe te kennen.

- Binnen de islamitische wereld bestaat bij sommigen het beeld dat er na een periode van grote politieke, culturele en wetenschappelijke bloei een verval is opgetreden. Met name de koloniale overheersing van islamitische landen speelt hierin een grote rol. Een aantal religieuze of politieke leiders en delen van de bevolking beschouwen hun religie en cultuur als superieur en hebben moeite met een in hun ogen zeer dominante rol van het Westen, zowel politiek als economisch. Het vermeende slachtofferschap, gecombineerd met populaire complottheorieën en de beschuldigingen aan het adres van het Westen op tal van terreinen die vanuit het geestelijke en/of politieke leiderschap uitgaan, vindt in deze omgeving een vruchtbare bodem en draagt daarmee bij aan een sfeer waarin (steun voor) terrorisme tegen het Westen gedijt. Hierbij moet ook gewezen worden op de groeiende rol van moderne communicatiemiddelen en de toegenomen mobiliteit van personen. Via satelliettelevisie en internet, maar ook dankzij het intensieve personenverkeer tussen landen kunnen boodschappen (ook radicale) gemakkelijk worden verspreid in zowel de islamitische wereld als onder de moslimgemeenschappen daarbuiten.

¹ Zie ook AIVD studie, *Van dawa tot Jihad. De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*, Den Haag, december 2004.

² Deze radicale groeperingen baseren zich op het gedachtegoed dat eenieder die een andere opvatting heeft over de islam dan zichzelf, een «ongelovige» (kaafir) is. Het anderen tot ongelovigen verklaren heet «takfir». Personen die dergelijk gedachtegoed aanhangen worden ook wel «takfieri's» genoemd.

2.3 Lokale en regionale conflicten

De vraag is in hoeverre lokale en regionale conflicten, zoals in Kasjmir, Tsjetsjenië, het Israëliisch-Palestijns conflict, Irak en het Koerdisch gebiedsdeel, ook factoren zijn die bijdragen aan terrorisme. Dergelijke conflicten hebben vaak een lange eigen geschiedenis, waarbij sprake is van een situatie waarin een bevolkingsgroep zich niet beschouwt als een onderdeel van de bevolking als geheel, maar een eigen kenmerkende identiteit beleeft, die buiten de eigen kring niet (voldoende) wordt erkend. Deze als achtergesteld ervaren positie en gebrek aan politieke middelen om hierin verandering te brengen kunnen ertoe leiden dat sommigen grijpen naar terroristische middelen. Een groot aantal terroristische activiteiten is door de jaren heen gepleegd in verband met dit soort conflicten. De meeste van deze terroristische activiteiten vonden en vinden in de regio zelf plaats. Een opvallende uitzondering waren de aanslagen die door Palestijnse terroristen in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in verschillende landen buiten de regio werden gepleegd. Aan binnenlandse conflicten liggen eigen structurele factoren ten grondslag. In de ideologie van het jihadistisch terrorisme zijn deze conflicten echter voorbeelden geworden van de achtergestelde positie van moslims in de wereld en pogingen hen te onderwerpen. Daarmee zijn de conflicten motiverende factoren geworden voor terroristen in verschillende landen.

Het Israëliisch-Palestijns conflict speelt tegenwoordig een bijzondere rol in de retoriek van jihadistische terroristische groeperingen, terwijl dit in het verleden niet het geval was. Dit conflict komt vaak terug als motiverende factor voor internationaal terrorisme. Hoewel de grote symbolische lading van dit conflict in de islamitische wereld moeilijk kan worden onderschat, is in de praktijk de steun voor de Palestijnse zaak tot op heden vooral bij lippendienst gebleven. Er zijn nauwelijks gevallen bekend van buitenlanders die deelnemen aan dit conflict. Kort voor zijn dood toonde Al Zarqawi belangstelling om de strijd meer richting Israël en de bezette gebieden te verleggen. De Palestijnse partijen, of het nu PLO of Hamas betreft, spreken zich hard uit tegen deze belangstelling en een mogelijke inmening van aan Al Qa'ida gelieerde organisaties in het conflict.¹ Dit ondanks het feit dat een deel van het Palestijns verzet in de loop der tijd een steeds religieuzer karakter heeft gekregen.

Van conflicten als Kasjmir en Tsjetsjenië kan worden gesteld dat deze een lange geschiedenis en eigen, specifieke omstandigheden kennen, die vooral tot terroristische aanslagen in de regio zelf hebben geleid. In de retoriek van het jihadistisch terrorisme worden deze conflicten gebruikt om de scheve machtsverhoudingen in de wereld waarbij moslims onderdrukt en aangevallen worden, aan de kaak te stellen.

Historisch gezien heeft Afghanistan een bepalende invloed gehad op de ontwikkeling van het internationale jihadisme. De overwinning van het Afgaanse (religieuze) verzet op de Russische bezetting wordt door jihadistische ideologen vaak aangehaald als de overwinning van de islam op het goddeloze communisme. Al Qa'ida heeft met deze overwinning als inspiratie zich als doel gesteld deze strijd voort te zetten tegen het goddeloze westerse kapitalisme.

Irak is, zowel in de ogen van de VS als van verschillende jihadistische terroristische organisaties, verworpen tot een van de belangrijkste strijdtoneelen. Het conflict heeft mede daardoor een wervende werking. In de islamitische wereld wordt door velen met sympathie gesproken over het verzet tegen de «buitenlandse bezetting» van Irak. Jihadi's die afreizen naar Irak om deel te nemen aan het verzet kunnen in verschillende landen op sympathie van delen van de bevolking rekenen.

¹ Bijvoorbeeld ook na de het geluidsfragment van Osama bin Laden dat op 23 april jl. werd uitgezonden op Al Jazeera.

Uit het feit dat «Al Qa'ida in tweestromenland» niet alleen de strijd heeft aangeboden met de internationale coalitie maar ook met het sji'itische bevolkingsdeel blijkt dat de invloed van Kern Al Qa'ida op daaraan gelieerde organisaties niet sterk is. Kern Al Qa'ida heeft verklaard dat eerst de strijd tegen de «nabije vijand» en de «verre vijand» gevoerd moet worden en heeft tot op heden geen acties ondernomen tegen elementen van de Umma die niet de soennitische leer aanhangen. «Al Qa'ida in tweestromenland» daarentegen heeft het sji'itische deel van de moslimbevolking van Irak als legitiem doelwit bestempeld.

Het conflict is vooral om ideologische redenen een motiverende factor voor terroristen. In tegenstelling tot Afghanistan in de jaren tachtig worden er weinig nieuwe buitenlandse terroristen opgeleid die later weer zouden kunnen uitwaaiëren over de wereld en netwerken zouden kunnen vormen. Buitenlanders die naar Irak gaan, worden na een summiere training voornamelijk ingezet voor zelfmoordaanslagen.

Opvallend is dat andere conflicten, en de rol van het Westen daarin, buiten beschouwing gelaten worden. Het duidelijkste voorbeeld wordt gevormd door de NAVO-acties in Kosovo, waarbij westerse landen de moslimbevolking te hulp schoten en beschermden. Dit onderstreept dat het gaat om een perceptie van de werkelijkheid, om een bevestiging van een gewenst beeld dat niet hoeft te stroken met de werkelijkheid.

2.4 Armoede

Een vaak verkondigde stelling is dat armoede één van de belangrijke factoren is die bijdraagt aan terrorisme. Armoede wordt dan eng gedefinieerd als sociaal-economische deprivatie.¹ De regering is overtuigd van de onjuistheid van deze stelling. Een aanzienlijk deel van de wereldbevolking leeft onder armoedige omstandigheden, zonder nochtans in het terrorisme een uitingvorm te vinden om aan deze situatie een einde te maken. Uit analyses van het daderprofiel van terroristische aanslagen bleek bovendien dat de daders vaak afkomstig waren uit de relatief welvarende middenklasse.

Dat gezegd hebbende, is de regering van mening dat de sociaal-economische situatie in een aantal specifieke gevallen kansen biedt aan radicale organisaties, met name daar waar sprake is van een zwakke overheid (bijvoorbeeld de Palestijnse gebieden), falende staten (zoals Somalië) of regio's (Pakistaans-Afghaans grensgebied, het noordelijk deel van Nigeria), waar de staat niet voldoende in staat is elementaire diensten aan te bieden. Radicale en soms ook terroristische organisaties kunnen in die omstandigheden met charitatieve werkzaamheden de rol van de staat als aanbieder van primaire diensten als onderwijs en gezondheidszorg overnemen. Dit kan worden samengevat onder de noemer «het aanbieden van een sociaal vangnet». Ook in rampgebieden zijn radicale organisaties actief bij het bieden van noodhulp, met als mogelijke bijbedoeling het verwerven van steun onder de bevolking.

Het is gebleken dat sommige radicale organisaties en structuren niet alleen charitatief werk verrichten, maar dat hun activiteiten vaak een legitimerende werking hebben voor het radicaal gedachtegoed. Dergelijke organisaties kunnen met charitatieve werkzaamheden aannemelijk maken dat zij het beste voor hebben met de bevolking, waardoor de radicale boodschap eerder ingang vindt. Bovendien draagt het bij aan het onderstrepen van het falen van de reguliere overheid, waardoor die verder in diskrediet wordt gebracht. Een relatief klein – maar niet onschuldig – deel van hun activiteiten bestaat soms ook uit het aanzetten van de lokale bevolking tot steun voor terrorisme, inclusief in sommige gevallen actieve rekrutering voor deelname aan terroristische activiteiten. Hierbij wordt door radicale religieuze organisaties vaak misbruik gemaakt van religieuze

¹ Dat is een van de vijf dimensies van het brede begrip armoede, zoals door de OESO-DAC gehanteerd wordt (DAC guidelines – Poverty Reduction, 2001).

factoren als de verheerlijking van martelaarschap. De opkomst van Hamas kan deels verklaard worden door de charitatieve werken die de organisatie verrichtte in de Palestijnse Gebieden. In Pakistan hebben radicale organisaties, bijvoorbeeld de Al Rashid Trust, in de directe nasleep van de aardbeving hulp geboden, maar waren sommige daarvan tegelijkertijd ook actief aan het rekruteren.

Concluderend is de regering van mening dat niet gesproken kan worden van één vast complex van factoren die bijdragen aan het ontstaan van terrorisme, maar dat in ieder conflict waarin terrorisme een rol speelt een combinatie van verschillende structurele en motiverende factoren aanwezig is, die in de visie van de regering onder vier noemers kunnen worden samengevat:

- politieke en maatschappelijke marginalisering en uitsluiting;
- het vijandbeeld ten aanzien van het Westen, de perceptie van dubbele standaarden en het misbruik van godsdienst voor terroristische doeleinden;
- lokale en regionale conflicten;
- de sociaal-economische situatie in gebieden met een zwakke of falende overheid.

3. Beleid

De regering is gevraagd een visie te ontvouwen hoe Nederland kan bijdragen aan de beperking van de «voedingsbodem» voor terrorisme. De motie lijkt te veronderstellen dat terrorisme bestreden kan worden door de voedingsbodem weg te nemen. Duidelijk zal zijn dat niet alle factoren grijpbaar zijn voor Nederlands beleid. Zoals gezegd is er sprake van steeds een verschillend palet van factoren dat bijdraagt aan terrorisme in een bepaalde situatie. Omdat de discussie over deze factoren niet op enig moment afgerond zal zijn, kunnen de buitenlandspolitieke aspecten van het antiterrorismebeleid ook niet als een onveranderend beleid worden ingericht. De regering zal permanent alert blijven op nieuwe ontwikkelingen en – rekening houdend met Nederlandse middelen en mogelijkheden – het beleid dus blijven afstemmen op specifieke behoeften per conflict en relevante nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Overigens dient te worden bedacht dat volledige beleidscoherentie bij de aanpak van het terrorisme een lastig te realiseren doelstelling is, omdat van (internationale) beleidsinitiatieven verschillende, op korte en middellange termijn soms tegengestelde effecten kunnen uitgaan. Democratisering en sociaal-economische hervormingen zijn volgens de regering op de lange termijn de beste garantie voor stabiliteit en duurzame welvaart. Op korte termijn kunnen dit soort processen echter in bepaalde omstandigheden bijdragen aan een situatie van instabiliteit en daarmee indirect bijdragen aan de onderliggende factoren voor het ontstaan van radicalisering en terrorisme.

3.1 Uitgangspunten voor het beleid

Teneinde internationaal te komen tot effectief beleid, dienen naar de mening van de regering de volgende uitgangspunten te gelden:

- a. Evenwichtige benadering: het antiterrorismebeleid dient zowel repressieve (samenwerking politie, justitie en inlichtingendiensten, effectieve nationale en internationale juridische stelsels) als preventieve elementen (gericht op het wegnemen van de factoren die bijdragen aan het ontstaan van terrorisme) te bevatten.
- b. Integrale benadering en prioriteitstelling: alle factoren dienen zo mogelijk te worden aangepakt. Het is hierbij echter noodzakelijk om prioriteiten te stellen, zonder nochtans bepaalde factoren te veronachtzamen.

- c. Onderscheid lokale factoren en jihadistisch gedachtegoed: bij het formuleren van beleid moet een onderscheid worden gemaakt tussen de factoren die bijdragen aan het ontstaan van terrorisme bij lokale conflicten en de factoren die aan de ideologie van Al Qa'ida en de diverse jihadistische organisaties te grondslag ligt. Hierin past een harde aanpak van de terroristen en een preventieve aanpak om de wervende kracht van hun ideologie weg te nemen.
- d. Respect voor de mensenrechten: de strijd tegen het internationaal terrorisme kan slechts effectief zijn indien de mensenrechten volledig worden gerespecteerd. De strijd tegen het terrorisme is ook de bescherming van de democratische rechtsstaat die Nederland is. Respect voor mensenrechten maakt daar een onlosmakelijk deel van uit. Mensenrechten zijn een integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid. Dit is niet alleen omdat respect voor mensenrechten een fundamenteel onderdeel is van de waarden waarvoor Nederland staat en waar Nederland internationaal aan gebonden is, maar ook omdat er voor Nederland een duidelijk eigen belang ligt: respect voor mensenrechten draagt bij aan de politieke en economische stabiliteit en vermindert daardoor uitzichtloosheid en frustratie die leidt tot radicalisering. Bovendien zijn mensenrechtenschendingen door westerse landen, zoals het Abu Graib-schandaal en berichten over hardhandig optreden van Britse troepen¹ koren op de molen van terroristen die beweren dat het Westen dubbele standaarden hanteert en een oorlog tegen de islam voert. Om dit beeld tegen te gaan is het van belang dat alle landen openheid van zaken betrachten in de strijd tegen het terrorisme. Zolang de gevangenis in Guantanamo Bay bestaat, kan dat mensen aanzetten tot haat tegen de VS in het bijzonder en het Westen in het algemeen en daarmee mogelijk tot terrorisme. Daarom betreurt de regering het dat de VS en de VN nog geen overeenstemming hebben bereikt over een bezoek van de VN-mensenrechtenrapporteurs² en dringt de EU aan op sluiting van de gevangenis in Guantanamo Bay.
- e. Inzet van multilaterale en bilaterale kaders:
- Europese Unie: het Nederlandse beleid en de strategie zullen aansluiten bij de in december 2005 door de Raad aangenomen EU-Strategie inzake Terrorismebestrijding³ en bij het daarbij horende Actieplan en de EU-Strategie Radicalisering en Rekrutering. Het Actieplan is een document dat kan worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Het Nederlandse beleid sluit aan bij deze lijn waartoe EU breed besloten is.
 - Verenigde Naties: in de Nederlandse visie is een actieve rol van de VN onontbeerlijk. Terrorismen is een dreiging voor alle landen wereldwijd en vraagt om een gezamenlijke aanpak. Nederland ondersteunt de aanpak van de SGVN Annan, die in zijn toespraak bij de Internationale Conferentie ter bestrijding van terrorisme in Madrid in maart 2005 nadrukkelijk pleitte voor eensgezindheid van de internationale gemeenschap en opriep tot effectieve internationale samenwerking om het terrorisme een halt toe te roepen. SG Annan formuleerde in zijn toespraak de volgende kernelementen: duidelijk maken aan ontevreden mensen dat terrorisme geen middel kan zijn om het gestelde doel te bereiken, ontnemen van middelen aan potentiële daders om terroristische activiteiten te ontplooiën, het afschrikken van staten om terroristen steun te verlenen, versterking van de capaciteit van staten voor de bestrijding van terrorisme en het waarborgen van de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme. De secretaris-generaal heeft in zijn rapport «*Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy*» aanbevelingen gedaan aan de Algemene Vergadering voor een wereldwijde contraterrorisme-strategie. De eerste consultaties over de strategie vinden nu plaats.

¹ Naar buiten gebracht op 12 februari door de Britse krant News of the World.

² Zie ook antwoord op kamervraag Van der Laan d.d. 28 december 2005, met nummer 2050605560.

³ DE EU Strategie Radicalisering en Rekrutering en het daarbij behorende Actie Plan maken hiervan deel uit.

De strategie van de secretaris-generaal vormt een goede aanzet voor een formulering door de Algemene Vergadering van een «eigen» strategie. Hoewel de strategie op sommige punten minder operationeel is dan Nederland had gehoopt, bevat de strategie wel alle elementen die Nederland op voorhand van belang achtte. Er ligt nu ook een taak voor de Algemene Vergadering om voortvarend met de strategie aan de slag te gaan. De VN en diens verschillende gespecialiseerde organisaties hebben in het verleden een aantal activiteiten ontplooid om de dialoog tussen samenlevingen te bevorderen. Hiermee is een basis gelegd voor verdere initiatieven op dit gebied;

- OVSE: de OVSE speelt een voorname rol in de discussie over het respect voor mensenrechten in de strijd tegen terrorisme en bij conflictpreventie en post-conflict rehabilitatie in gebieden die falende staten dreigen te worden;
- Raad van Europa: ook de Raad van Europa die als belangrijkste taak heeft het bevorderen van de gemeenschappelijke fundamentele waarden met betrekking tot de rechten van de mens, de rechtsstaat en democratie levert een bijdrage aan het versterken van de veiligheid van Europese burgers, met name door de bestrijding van terrorisme, georganiseerde misdaad en mensenhandel.
- NAVO: in de Nederlandse inzet om de nationale veiligheid te waarborgen, evenals de internationale vrede en veiligheid te bevorderen, speelt de NAVO een grote rol. Bij de strijd tegen het terrorisme is de NAVO van groot belang, onder meer voor de bescherming van vitale infrastructuur binnen het NAVO grondgebied, maar ook bij missies in landen als Afghanistan.
- waar mogelijk zal Nederland op bilateraal niveau staten ondersteunen die onvoldoende in staat zijn aan hun internationale verplichtingen inzake terrorisme bestrijding te voldoen. Tevens zal Nederland ook bilaterale kaders kunnen gebruiken om *best practices* uit te wisselen met landen die specifieke ervaring en expertise hebben opgebouwd bij de bestrijding van het terrorisme. In EU-kader is hiervoor reeds een eerste aanzet gegeven in de vorm van de lijst van zeven prioritaire landen waarmee zal worden samengewerkt (Marokko, Indonesië, Pakistan, Algerije, Tunesië, Saoedi-Arabië en Kenia).

3.2 Inzet van het beleid bij de bestrijding van de factoren die bijdragen aan het ontstaan van terrorisme

3.2.1 Politieke en maatschappelijke marginalisering en uitsluiting

De uitvoering van de motie-Koenders-Ormel (30 300 V, nr. 42) laat zien welke instrumenten de regering inzet om democratisering in de Mediterraane regio en de Golf regio te ondersteunen (30 300 V, nr. 120).

De Nederlandse bijdrage kan geleverd worden via bestaande fora waarin de EU met diverse Arabische landen samenwerkt. Daarbij valt met name te denken aan het Euromed-proces en de partnerschappen die de EU heeft afgesloten met Noord-Afrikaanse landen en diverse landen in het Midden Oosten. Ook zal Nederland deelnemen aan de door de G8 opgerichte «*Foundation for the Future*», om zo een bijdrage te leveren aan de vorming van een maatschappelijk middenveld. Daarnaast worden de mogelijkheden voor contacten op *grassroots level* onderzocht. Zo wordt in het kader van het kennisforum Religie en Ontwikkelingsbeleid aandacht besteed aan dit onderwerp, waarbij samen met de deelnemende particuliere organisaties gezocht kan worden naar mogelijkheden om contacten te leggen met personen en organisaties, ook in Arabische landen, die een rol spelen in het publieke debat aldaar. Door middel van een open dialoog

zou Nederland (niet alleen de overheid maar ook het Nederlandse maatschappelijk middenveld) een bijdrage kunnen leveren aan wederzijds begrip en een ondersteuning aan hervormingen kunnen bieden.

3.2.2 Het vijandbeeld ten aanzien van het Westen, de perceptie van dubbele standaarden en het misbruik van godsdienst voor terroristische doeleinden

De gesignaleerde perceptie onder grote delen van de bevolking van moslimlanden ten aanzien van het Westen is vaak niet gebaseerd op de feiten. Desondanks is het een realiteit dat veel mensen (zowel in het islamitische werelddeel als ook onder de moslimbevolking erbuiten) wel geloven in beschuldigingen en complottheorieën die door sommige radicale leiders aan het adres van het Westen worden uitgesproken. Het is illusoir om te veronderstellen dat een dergelijk vijandbeeld op korte termijn kan worden weggenomen, maar desalniettemin is het noodzakelijk dat aanzienlijke inspanningen worden gepleegd om verdergaande polarisatie als gevolg van het «wij-en-zij»-denken tegen te gaan. De strijd tegen het jihadistisch terrorisme is geen strijd tegen de islam, maar tegen hen die het geloof misbruiken om langs geweldadige weg hun eigen doelstellingen te realiseren. Meer dan voorheen zullen in islamitische landen op een actieve manier invloedrijke personen in religieuze, maatschappelijke en politieke kringen en andere opinieleiders opgezocht moeten worden met de juiste feiten en de context van dit thema en thema's als integratie, immigratie en de positie van de islam in Nederland.

Om succesvol te zijn is het van elementair belang dat activiteiten op het terrein van de bestrijding van terrorisme brede internationale steun krijgen, van regeringen en van de mensen. Legitimatie van acties kan uiteindelijk alleen worden gevonden indien breed draagvlak wordt gevonden in internationaal overleg, opdat voorkomen wordt dat de indruk wordt gewekt dat het Westen de eigen agenda zou uitvoeren en de islam als zodanig ter discussie zou staan. Het vinden van een VN-mandaat voor de strijd tegen het terrorisme, waarbij ad hoc-coalities zoveel mogelijk worden vermeden, speelt daarin een essentiële rol.

Van groot belang is tevens dat de mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme volledig worden gerespecteerd. Nederland zal dit internationaal blijven benadrukken en krachtig uitdragen. De internationale geloofwaardigheid van een land dat anderen op waarden en normen aanspreekt, wordt sterker naarmate zij ook zelf die waarden en normen in acht neemt. Terrorismen bedreigt de rechtsstaat, dus moet ervoor gewaakt worden dat deze wordt uitgehold bij de verdediging. Hierover zijn internationaal al veel afspraken gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de OVSE en de Raad van Europa, maar ook in VN kader. Daarbij valt te denken aan de resoluties van de Mensenrechtencommissie en de resoluties van de AVVN.

In dit kader kan de regering kort zijn voor wat betreft het standpunt ten aanzien van marteling. Het Nederlandse standpunt houdt in dat zowel foltering als wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing onder geen enkele omstandigheid is toegestaan, ongeacht de nationaliteit van betrokkenen of de plaats waar zulks zou plaatsvinden. Het interim-advies van de AIV over het folterverbod, zoals dat op 2 december 2005 is gepresenteerd, wordt door de regering dan ook geheel onderschreven (30 300 V nr. 107).

Veranderingen kunnen uiteindelijk slechts worden bewerkstelligd door samenwerking met gematigde krachten. Internationaal zijn verschillende activiteiten ontplooid om de dialoog tussen verschillende landen op gang te brengen. Op VN-niveau zijn de dialoog tussen beschavingen en de

Alliance of Civilisations zeer in het oog springende voorbeelden van hoe ernaar gestreefd wordt te voorkomen dat de strijd tegen het terrorisme landen uit elkaar drijft. Nederland heeft in 2005 zowel in het kader van de Commissie voor de Rechten van de Mens als bij de AVVN voor de EU de trekkersrol vervuld ten aanzien van de resolutie over godsdienstige onverdraagzaamheid. De structuur van deze resolutie werd door Nederland, met steun van de internationale gemeenschap, zodanig herzien dat aanbevelingen in het kader van de bevordering van een dialoog tussen samenlevingen een aparte en meer centrale positie kregen, waarbij wordt aangedrongen op revitalisatie van deze dialoog. Deze resoluties vormen dan ook een uitstekende basis voor vervolgactiviteiten van de VN op dit gebied. Ook een forum als Euromed ziet de regering als een goed platform om de dialoog vorm te geven.

In NAVO-verband vindt een dialoog plaats met de landen rond de Middellandse Zee (Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Israël, Jordanië en Mauritanie). Alhoewel deze dialoog met name is gericht op militaire samenwerking, wordt door de NAVO ook publieke diplomatie bedreven richting de bevolking van de betrokken landen. Het doel daarvan is de bevolking te informeren over de veranderende rol van de NAVO en meer begrip en belangstelling te kweken voor de missies en taken die NAVO wereldwijd uitvoert.

3.2.3 Lokale en regionale conflicten

Wat betreft de rol van lokale en regionale conflicten is de Nederlandse inzet gericht op het oplossen van conflicten langs geweldloze weg, door middel van onderhandelingen. Het moge duidelijk zijn dat de rol en de invloed van ons land als zodanig beperkt is, maar met name in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU kan invloed worden uitgeoefend om oplossing van deze conflicten te bewerkstelligen. Daarnaast is conflictpreventie een belangrijk middel om te voorkomen dat er nieuwe conflicten ontstaan die zouden kunnen dienen als inspiratie voor terroristische organisaties. De OVSE speelt een duidelijke rol in de Euraziatische regio, zowel met betrekking tot conflictpreventie als voor wat betreft post-conflict wederopbouw. Hierbij kan ook gedacht worden aan de opbouw van democratische instellingen en bevordering van de *rule of law*, zowel op de Balkan als met betrekking tot de zuidelijke Kaukasus en in Centraal-Azië.

Uiteindelijk zal het succes staan of vallen bij de wil van partijen om een vreedzame oplossing te vinden, maar voor de internationale gemeenschap in het algemeen en voor Nederland als onderdeel daarvan kan een taak weggelegd zijn bij het herstel van de stabiliteit en orde in landen of regio's waar zich conflicten hebben afgespeeld. In de Nederlandse visie is herstel van alleen de stabiliteit niet voldoende. Duurzame oplossing van conflicten vereist een inzet met lange adem op het continuüm van vrede – veiligheid – ontwikkeling. Stabilisering biedt het uitgangspunt om te werken aan wederopbouw, *Security Sector Reform*, sociale en economische ontwikkeling, hervorming van de publieke sector en ontwikkeling van maatschappelijk middenveld. Zo kunnen oorzaken voor conflict worden weggenomen en kan de basis worden gelegd voor duurzame verzoening van strijdende partijen. Niet alleen militaire inzet, maar ook diplomatieke inzet en ontwikkelingshulp maken deel uit van een dergelijke integrale benadering. De Nederlandse inzet in Irak en die in Afghanistan kan hierbij als voorbeeld dienen. De regering is van mening dat het leveren van troepen, zowel in VN- als NAVO-verband, in dit bredere kader van vrede, veiligheid en ontwikkeling voorwaardenscheppend en ondersteunend kan zijn bij vredesopbouw in dergelijke gebieden. Maar ook de gezamenlijke inspanningen van de internationale gemeenschap om het Israëlisch-Palestijns conflict op te lossen zijn voorbeelden.

3.2.4 De sociaal-economische situatie in gebieden met een zwakke of falende overheid

Hoewel armoede op zichzelf geen factor is die bijdraagt aan het ontstaan van terrorisme, kunnen slechte sociaal-economische omstandigheden zoals gezegd wel kansen bieden voor extremistische organisaties om via charitatieve werkzaamheden krediet op te bouwen bij de bevolking. Nederland en andere westerse landen en de VN, de EU, de NAVO en andere internationale organisaties zijn zeer actief geweest bij het verlenen van noodhulp na de aardbeving in Pakistan. Dat gebeurt zonder politieke bijbedoelingen. Het is van belang te voorkomen dat nadat de eerste behoeftes geledigd zijn een gat valt met de wederopbouw activiteiten, waar mogelijk de charitatieve organisaties van radicale bewegingen, zoals de Jamaat ud Dawa in kunnen springen. Het is van belang dat organisaties als UNDP en UNHCR, maar niet alleen zij, ook andere internationale en regionale organisaties, overheden en de non-profit sector beter hun werkzaamheden op elkaar laten aansluiten om een gat te voorkomen.

In het huidige OS-beleid zijn er mogelijkheden om middelen voor goed bestuur in te zetten in niet-partnerlanden in de islamitische wereld. Via de Faciliteit Strategische Activiteiten kunnen posten op kleine schaal activiteiten financieren ter bevordering van goed bestuur en naleving van de mensenrechten. Ondersteuning van het onderwijs, zoals recentelijk is aangeboden in Pakistan kan ook een zeer positieve werking hebben. Bovendien blijkt een goede samenwerkingsrelatie bij te dragen aan een positief imago. Radicalisering kan een belemmering vormen voor de ontwikkeling van een land, omdat het de sociale structuur van landen ontrafelt en kan leiden tot gewelddadige conflicten. Landen als Japan, Denemarken en Australië hebben de aanpak van radicalisering en terrorisme daarom een integraal onderdeel gemaakt van hun OS-beleid. Nederland ziet dat OS-inspanningen indirect positieve effecten kunnen hebben die de factoren die bijdragen aan terrorisme verkleinen en is van mening dat het in het eigen belang is om te investeren in de ontwikkeling van landen waar radicalisering en terrorisme kunnen voorkomen¹, maar de regering is niet van mening dat het noodzakelijk is radicalisering en terrorisme als apart thema op te nemen in het OS-beleid om die effecten te kunnen bewerkstelligen. De betrokkenheid van Nederland door middel van een goede ontwikkelingsamenwerkingsrelatie biedt ook nu kansen zwakke staten weerbaarder te maken, zodat die minder makkelijk als wijkplaats of vrijhaven voor terroristen kunnen dienen.

3.3 Inzet van middelen

Het moge duidelijk zijn dat de structurele en motiverende factoren die ten grondslag kunnen liggen aan terrorisme in het bestaande beleid ruim aandacht krijgen, onder meer via de investeringen die Nederland pleegt in zaken als conflictpreventie en voorlichting. Tegen deze achtergrond heb ik in 2005 besloten naast deze uitgaven die impliciet helpen factoren die bijdragen aan het ontstaan van terrorisme te bestrijden, ook nog structureel 2 miljoen euro te reserveren in het programma ondersteuning buitenslands beleid voor specifieke activiteiten op het terrein van de strijd tegen het internationaal terrorisme. De motie-Koenders-Ormel (30 300 V, nr. 42), inzake ondersteuning van het democratiseringsproces in het Midden-Oosten, wordt dan ook beschouwd als een ondersteuning van het huidige beleid. Deze middelen kunnen in principe zeer breed worden ingezet. Gedacht kan worden aan:

- activiteiten gericht op het bevorderen van een effectief internationaal rechtssysteem op antiterrorisme gebied en onderzoeken naar de effectiviteit en handhaving van internationale regelgeving;
- steun aan politie en justitiële sectoren in derde landen;

¹ Zie ook het artikel van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, «Niet om zieltjes te winnen, maar om levens te redden», NRC Handelsblad, d.d. 10 september 2005, over de positieve effecten van ontwikkelingsamenwerking bij het voorkomen van terrorisme.

- activiteiten (seminars, studies, bijeenkomsten etc.) die een bijdrage leveren aan een beter inzicht in of het wegnemen van de factoren die bijdragen aan het internationaal terrorisme.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot