

ARTIKEL

Jihadistische foreign fighters uit België: dreiging en beleid

Roel de Bont & Ian Daniels

Europese jongeren die zich in Syrië en Irak aansluiten bij jihadistische organisaties staan sinds 2013 hoog op de veiligheidsagenda.^[1] Diverse geheime diensten en veiligheidsdiensten waarschuwen voor de potentiële dreigingen voor de landen van herkomst. De mogelijkheid dat terugkerende foreign fighters aanslagen plegen, bleek in België niet alleen een potentiële dreiging. Met de aanslag op het joodse museum in Brussel, de dodelijke schietpartij in Verviers en de ruime vertegenwoordiging van Belgen onder jihadistische foreign fighters in Syrië en Irak staat deze problematiek niet alleen in België, maar ook internationaal, in de schijnwerpers. Hoe is België beleidsmatig met deze dreiging omgegaan?

Aanslag in Brussel

In mei 2014 werden België en de rest van Europa opgeschrikt toen de angst voor een aanslag werkelijkheid werd: een waarschijnlijk uit Syrië teruggekeerde Franse moslim opende het vuur bij het Joods Museum te Brussel en maakte vier dodelijke slachtoffers. Later, in januari 2015, werden twee teruggekeerde Syriëstrijders gedood in het Waalse Verviers toen zij na een politie-inval het vuur openden. De inval maakte onderdeel uit van een grote anti-terreuroperatie om een terroristische cel te ontmantelen die op het punt zou staan om aanslagen te plegen tegen de Belgische politie. Deze actie vond plaats nadat inmiddels enkele honderden Belgische moslimjongeren naar Syrië en Irak waren vertrokken.

De eerste Belgische Syriëstrijders vertrokken rond mei 2012. Tegen de tijd dat Syriëstrijders een 'hot item' werden en in maart 2013 op de politieke agenda kwamen, waren er al ongeveer 70 naar Syrië gegaan.^[2] Met gemiddeld iets meer dan tien vertrekkende jihadisten per maand is het officiële aantal inmiddels toegenomen tot 414 (waarvan er 56 zijn gedood en 122 teruggekeerd).^[3] Schattingen van het International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR) van het King's College in Londen en van de Belgische jihadisme-expert Pieter Van Ostaeyen zijn zelfs een stuk hoger, respectievelijk 440 en 482.^[4]



IS-trainingskamp in 2014. Foto: Flickr / Karl-Ludwig-Poggeman

Welke cijfers men ook aanhoudt, België kent per hoofd van de bevolking het hoogst aantal jihadstrijders in West-Europa. Een goede verklaring hiervoor ontbreekt. Vaak wordt aangenomen dat netwerken die vóór het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië actief waren, zoals de Groupe Islamique Combattant Marocain (GICM) en Sharia4Belgium, een belangrijke rol hebben gespeeld bij de snelle en sterke groei van het aantal jihadisten in België. Tot aan begin 2013 lijkt de relatie met het inmiddels opgedoekte Sharia4Belgium inderdaad sterk. Bij de daaropvolgende uittochten van jihadstrijders lijkt dit minder het geval.

De meeste Belgische Syriëstrijders komen uit de regio's Brussel, Antwerpen, Vilvoorde en Luik. Eenmaal aangekomen in Syrië hebben zij zich aangesloten bij verschillende extremistische groeperingen, waaronder Majlis Shūrā al-Mujāhidīn, Jabhat al-Nuṣrah en Suqūr as-Shām; slechts enkelen sloten zich bij niet-jihadistische betrokken partijen aan, zoals de Free Syrian Army (FSA).

Na het uitroepen medio 2014 van het kalifaat door de organisatie Islamitische Staat (IS), is deze organisatie de belangrijkste ontvanger van Belgische strijders geworden: ongeveer 70% van hen zou thans bij IS zijn aangesloten.^[5] Een deel daarvan is inmiddels omgekomen – sommigen bij zelfmoordaanslagen. Een aantal onder de Belgische strijders heeft opgeroepen tot het plegen van aanslagen in België.^[6] Tegen deze achtergrond zetten diverse Belgische organisaties zich in om een herhaling van de aanslag in Brussel te voorkomen.

De actoren

Het Belgische contraterrorismebeleid is het product van diverse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, toezichtcommissies, agentschappen en ondersteunende diensten. Eén van de belangrijkste actoren is de Nationale Veiligheidsraad (opvolger van het Ministerieel Comité voor Inlichtingen en Veiligheid), dat het beleid sturing geeft en toezicht houdt op de twee inlichtingendiensten van België: de Veiligheid van de Staat (burgerlijke inlichtingendienst) en de Algemene Dienst Inlichtingen en Veiligheid (militaire inlichtingendienst).

Daarnaast is het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (CUTA) – in het Frans: *Organe de Coordination et d'Analyse de la Menace* (OCAD) – verantwoordelijk voor de specifieke evaluatie van de terreurdreiging en de daarbij horende strategische maatregelen. Dit orgaan wordt bijgestaan door zeven ondersteunende diensten, waaronder de inlichtingendiensten, de federale en lokale politie en verscheidene ministeriële departementen.

Verder heeft België twee permanente controleorganen, namelijk het Vast Comité I en het Vast Comité P, die de inlichtingendiensten respectievelijk de politie monitoren en waar nodig beoordelen.

Samenwerking tussen de diensten: Verviers (januari) en Oostende/Leuven (juni)

Een interessante maar wellicht gevoelige vraag hierbij is, hoe adequaat de samenwerking tussen deze diverse actoren in de praktijk verloopt. Hoewel veel verborgen blijft voor het publiek, laten enkele bekende acties zien dat die samenwerking in een aantal gevallen goed is. Het meest recente voorbeeld is de antiterreuractie in Oostende en Leuven op 8 juni 2015. Hierbij werden door een effectieve samenwerking van de diensten – onder meer met de Amerikaanse inlichtingendiensten – zestien verdachten opgepakt die tot twee verschillende terreurgroepen zouden behoren.^[7]

Een ander recent voorbeeld is de eerder genoemde antiterreuroperatie in Verviers op 15 januari 2015. De reacties op deze operatie wat betreft de samenwerking tussen de diensten waren opvallend positief.^[8] Dat de internationale samenwerking kennelijk nog te wensen over laat, bleek echter in het geval van de aanslag op het Joods museum in Brussel door iemand die vanuit Frankrijk ongehinderd de grens kon oversteken, zonder dat de autoriteiten op de hoogte schenen te zijn van deze persoon.

Het beleid

Hoewel België met een relatief groot radicaliseringsprobleem kampt, is er geen integrale nationale strategie of actieplan om dit probleem aan te pakken. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Frankrijk.

Wel heeft België, op federaal, regionaal en lokaal niveau, diverse maatregelen genomen om radicalisering tegen te gaan. Op federaal niveau is in 2013 door het kernkabinet, op initiatief van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Joëlle Milquet, ingestemd met het preventieprogramma van gewelddadige radicalisering.^[9] Dit programma bevat een zestal pijlers, veelal gericht op preventieve mogelijkheden ter oplossing van het fenomeen, maar is geen algemene strategie.

Bovendien richt Milquets programma, zoals de naam reeds verklapt, zich slechts op preventie van radicalisering en het uitreizen van moslimjongeren. Voorbeelden hiervan zijn groei van kennis en bewustwording inzake polarisatie en radicalisering, het wegnemen van frustraties die radicalisering in de hand spelen en het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare individuen, groepen en gemeenschappen.

Community Policing and Prevention of Radicalisation

Naast het preventieprogramma van gewelddadige radicalisering is België op federaal niveau actief met het zogenoemde CoPPRa-project (*Community Policing and Prevention of Radicalisation*). Dit project maakt deel uit van de contraterrorismestrategie van de EU; het is tijdens het Belgische EU-voorzitterschap in 2010 van start gegaan. Het doel is wijkagenten vroege signalen van radicalisering te leren herkennen, om zo het radicaliseringproces van een

individu vroegtijdig te doorbreken.^[10] De CoPPRa-training wordt in België gegeven door 58 Belgische trainers die zijn opgeleid volgens het *train-the-trainer*-concept. Zij hebben vervolgens meer dan 500 wijkagenten, alsmede staf van gespecialiseerde federale en lokale politie-eenheden getraind in het herkennen van signalen passend bij het radicaliseringstraject en bijkomende problematiek.

Beheersing moslimradicalisme in Vlaanderen

Op gewestelijk (regionaal) niveau is het opvallend dat alleen Vlaanderen een plan heeft ontwikkeld om radicalisering tegen te gaan. Dit ondanks het feit dat Milquets preventieprogramma de gewesten en gemeenten nadrukkelijk aanspoort om een vertaalslag te maken naar de specifieke regionale en lokale omstandigheden.

Het radicaliseringsproces kent geen chronologische volgorde, maar bestaat uit een samenloop van factoren, op zowel macro-als microniveau

Ten behoeve van deze Vlaamse handreiking voor het beheersen van moslimradicalisering is een uitgebreide brochure opgesteld door de burgemeesters van Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen en Maaseik; deze brochure richt zich op een aantal concrete programmapunten dat een handreiking moet zijn voor praktijk en beleid.^[11] Op zichzelf is de handreiking – evenals Milquets preventieprogramma – geen strategie, maar een *tool* voor lokale overheden om tot een gefaseerde, lokale beleidsstrategie te komen.

Op gemeentelijk niveau zou het dus allemaal handen en voeten moeten krijgen. Op zowel federaal als op gewestelijk niveau worden immers slechts richtlijnen en handreikingen gegeven, met de achterliggende gedachte dat het radicaliseringsprobleem in elke stad of gemeente net iets anders benaderd dient te worden, omdat geen enkel radicaliseringsproces (en omgeving) hetzelfde is. Dit wordt ook onderstreept door het *Root Cause model* van Veldhuis e.a., dat stelt dat het proces van radicalisering geen chronologische volgorde kent, maar bestaat uit een samenloop van factoren, op zowel macro-als microniveau.^[12]

Of op gemeentelijk niveau de richtlijnen daadwerkelijk in beleid omgezet worden, is moeilijk te bepalen door het veelal ontbreken van officiële gemeentelijke beleidsdocumenten inzake contra-radicalisering. Wel is het evident dat de problematiek rondom moslimradicalisering binnen stadsbesturen op de agenda staat en dat een aantal gemeenten concrete maatregelen heeft genomen.



Foto: Flickr / Thierry Ehrmann

Antwerpen, Vilvoorde en Mechelen voortrekkers

Zeer actieve gemeenten zijn die van Antwerpen, Vilvoorde en Mechelen. Het initiatief voor bovengenoemde handreiking voor het beheersen van moslimradicalisering is dan ook vanuit hen ontstaan en ontwikkeld. Daarnaast spreken deze gemeenten de sterke ambitie uit om de sociaal-economische voedingsbodem voor extremistische ideologieën weg te nemen en om sterk in te zetten op de-radicalisering waar preventie niet meer helpt. Deze ambities zijn vervolgens vertaald naar op maat gemaakte lokale maatregelen.^[13] Ook heeft Brussel onlangs, naar aanleiding van de gebeurtenissen in Verviers, een eigen preventieplan tegen radicalisering ontwikkeld.^[14]

Alles bij elkaar genomen kan gesteld worden dat er in België qua beleid rondom moslimradicalisering veel gebeurt, maar dat een generale structuur op federaal en/of gewestelijk niveau ontbreekt. Hierdoor mist het beleid tevens een zekere mate van regie en transparantie. Daarnaast blijkt bij een internationale vergelijking dat het beleid nog een aantal andere verbeterpunten kent.

In de studie van Daniels, Halbgewachs, Hendriks, De Jong, Keijzer en Talebi Pour naar de contra-radicaliseringsstrategieën van zes westerse landen – waaronder België – worden uit de literatuur over radicalisering elf *good practices* gedestilleerd die idealiter in een radicaliseringsstrategie meegenomen zouden moeten worden. Volgens het onderzoek incorporeert België vijf van de elf *good practices* niet of onvoldoende in zijn strategie.^[15]

Door het hoge aantal Belgische jihadstrijders (zowel absoluut als relatief) en de recente confrontaties met jihadisten zijn internationaal de ogen op België gericht

Naast de hierboven genoemde transparantie, is het missen van een adequate *multi-component approach*, zoals aanbevolen door de Britse expert Bartlett,^[16] misschien wel het meest opvallend. Te concluderen valt dat de Belgische strategie wel uit meerdere componenten bestaat: het heeft lering getrokken uit voorgaande ervaringen, preventieve maatregelen genomen, alsook (ten dele) repressieve en nazorgsmaatregelen. Met uitzondering van het preventieve accent, is het beleid op de andere genoemde elementen echter nog te summier.

Verwachtingen

Door het, in absoluut en relatief opzicht, hoge aantal Belgische jihadstrijders en de recente confrontaties met jihadisten zijn ook internationaal de ogen op België gericht. Weten de Belgen aanslagen zoals die in Brussel te voorkomen, op tijd in te grijpen zoals in Verviers en de stroom van jihadisten naar Syrië en Irak in te dammen? Deze vragen zijn overigens niet alleen voor België relevant.

De Belgische casus onderstreept ook het belang van internationale samenwerking tegen jihadisme. Sharia4Belgium onderhoudt betrekkingen met gelijkgestemde netwerken in onder andere Nederland, Groot-Brittannië en Frankrijk; de verdachte van de aanslag in Brussel is een Fransman; en er zou mogelijk een relatie zijn tussen de ontmantelde cel in Verviers en een Nederlander uit Utrecht. Het grensoverschrijdend karakter van het fenomeen jihadistische Syriëstrijders maakt het noodzakelijk dat buurlanden goed met elkaar samenwerken om deze dreiging het hoofd te kunnen bieden.

En die dreiging lijkt alleen maar groter te worden. Zolang de strijd in Syrië en Irak voortduurt, zal de regio jihadistische strijders blijven aantrekken en zal de groep sympathisanten en terugkerende strijders in België en elders in Europa waarschijnlijk blijven groeien.^[17] Een oplossing voor dit conflict lijkt echter niet nabij en het is te verwachten dat IS zich voorlopig staande zal weten te houden: redenen tot zorg die de noodzaak van verdere ontwikkeling van het beleid onderstrepen.

Roel de Bont onderzocht in het kader van zijn studie Crisis & Security Management aan de Universiteit Leiden de kenmerken van Belgische en Nederlandse jihadisten en de omstandigheden waaronder zij naar Syrië of Irak vertrokken, en maakte een vergelijking met jihadisten uit het verleden.

Ian Daniels onderzocht in het kader van zijn studie Crisis & Security Management aan de Universiteit Leiden de contra-radicalisering strategie van België en vergeleek deze met de good practices en theoretische modellen uit de literatuur over radicalisering.

Noten

[1] Voor een overzicht van mogelijke beweegredenen, zie: Rik Coolsaet, *What Drives Europeans to Syria, and to IS? Insights from the Belgian Case*, Brussel: Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen Egmont, *Egmont Paper 75*, 2015.

[2] Rik Coolsaet, *What Drives Europeans to Syria, and to IS? Insights from the Belgian Case*, Brussel: Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen Egmont, *Egmont Paper 75*, 2015.

[3] Jaak Raes, hoofd Veiligheid van de Staat (VSSE). Zie: BfV, *Islamitischer Terrorismus in Europa* (<http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/symposium/symposium-2015>) [Audio-opname: Lessons learned from Verviers and European co-operation in the field of Counter-Terrorism], 2015.

[4] Peter Neumann, *Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000* (<http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s>); *surpasses Afghanistan conflict in the 1980s*, 26 januari 2015; Pieter van Ostaeyen, *Belgian Fighters in Syria and Iraq ~ April 2015* (<https://pietervanostaeyen.wordpress.com/2015/04/05/belgian-fighters-in-syria-and-iraq-april-2015/>), 5 april 2015.

[5] BfV, *Islamitischer Terrorismus in Europa* (<http://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/symposium/symposium-2015>) [Audio-opname: Lessons learned from Verviers and European co-operation in the field of Counter-Terrorism], 2015.

[6] Peter Grol, Daan Weggemans & Edwin Bakker, 'De leefwereld en denkbeelden van Nederlandse & Belgische Syriëgangers: een analyse van elf Facebook accounts', *Internationale Spectator*, jrg. 68 (2014), nr. 12, pp. 14-19.

[7] Hln.be, *Politie pakt 16 verdachten op tijdens grootschalige antiterreuractie* (<http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2351721/2015/06/08/Politie-pakt-16-verdachten-op-tijdens-grootschalige-antiterreuractie.dhtml>), 8 juni 2015.

[8] Nieuwsblad.be, *Onze diensten leveren topwerk af*, (http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20150115_01476668) 15 januari 2015.

[9] Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Preventieprogramma van gewelddadige radicalisering*, 2013.

[10] CoPPRa, *CoPPRa fact sheet*, ([http://www.coppra.eu/dl/factsheet CoPPRa 2012.pdf](http://www.coppra.eu/dl/factsheet%20CoPPRa%202012.pdf)) n.d..

[11] Hans Bonte, Jan Cremers, Bart Somers & Bart de Wever, *Beheersen van Moslimradicalisering– Handreiking voor beleid en praktijk*, 2013.

[12] Tinka Veldhuis & Edwin Bakker, 'Causale factoren van radicalisering en hun onderlinge samenhang', *Vrede en Veiligheid*, jrg. 36 (2007), nr. 4, pp. 447-470; Tinka Veldhuis & Jørgen Staun, *Islamist Radicalisation: A Root Cause Model*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

[13] Zie de persmededeling van de gemeente Vilvoorde, *Drie burgemeesters ondernemen actie tegen radicalisering* (<http://www.vilvoorde.be/nieuwsdetail.aspx?id=4431>), n.d..

[14] Knack.be, *Brussel lanceert eigen preventieplan tegen radicalisering* (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/brussel-lanceert-eigen-preventieplan-tegen-radicalisering/article-normal-527715.html>), 23 januari 2015.

[15] Ian Daniels, Jason Halbgewachts, Katie Hendriks, Eline de Jong, Laura Keijzer & Milad Talebi Pour, *Dealing with Muslim Radicalisation: An analysis of the strategies of Belgium, Canada, Germany, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*, 2015.

[16] Jamie Bartlett, Jonathan Birdwell & Michael King, *The edge of violence: A radical approach to extremism*, Londen: Demos, 2010, pp. 41-43.

[17] Edwin Bakker, 'Jihadistisch terrorisme in 2015 – Geen reden voor optimisme', *Internationale Spectator*, jrg. 69, editie 1 / 2015.

Auteur



Roel de Bont

Studeerde Crisis & Security Management aan de Universiteit Leiden ▶
(<https://nl.linkedin.com/pub/roel-de-bont/100/117/63a/en>)



Ian Daniels

Studeerde Crisis & Security Management aan de Universiteit Leiden ▶
(<https://nl.linkedin.com/pub/ian-daniels/15/b2a/150>)