

Onderzoek naar terrorisme, extremisme en contraterrorisme

EEN EERSTE SCAN VAN HET ONDERZOEKSVELD

SAMENVATTING

Menno Ezinga
Mauro Boelens

Onderzoek naar terrorisme, extremisme en contraterrorisme

EEN EERSTE SCAN VAN HET ONDERZOEKSVELD

Menno Ezinga
Mauro Boelens

Met medewerking van
Suzan de Winter-Koçak
Diana Kalka

Utrecht, oktober 2019

Inhoud

	Samenvatting	3
	Summary	9
1	Inleiding	14
1.1	Scope en definities	15
1.2	Onderzoeksvragen	15
2	Opzet van het onderzoek	16
2.1	De literatuurscan	17
2.2	Survey en Expertmeeting	21
3	Onderwerpen op het gebied van (contra)terrorisme en extremisme	23
3.1	Literatuurscan terrorisme	23
3.2	Literatuurscan extremisme	25
3.3	Literatuurscan contraterrorisme	26
3.4	Tot slot	27
4	De bevindingen van experts	28
4.1	De belangrijke thema's	28
4.2	Het huidig onderzoeksveld	29
4.3	Thema's die meer aandacht verdienen	29
4.4	Tot slot	33
5	Antwoord op de onderzoeksvragen	34
5.1	Onderwerpen op het gebied van (contra)terrorisme en extremisme	34
5.2	Onderzoeksvragen voor fase 2	38
5.3	Methode van onderzoek voor fase 2	40
5.4	Het domein van de NCTV	41
6	Referenties	43

	Bijlagen	
1	Survey 1 (inclusief Informed consent)	44
2	Survey 2	49
3	Aanbevolen wetenschappelijke literatuur	52

Samenvatting

Inleiding

De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) wil in de komende jaren state-of-the-art-onderzoeken laten uitvoeren op het gebied van cybersecurity, (contra)terrorisme en extremisme, en crisisbeheersing. Deze state-of-the-art-onderzoeken zijn onderdeel van een programma dat zich richt op het realiseren van een NCTV-brede onderzoekagenda. Met dit programma wordt beoogd een basis te leggen voor een intensievere samenwerking tussen de NCTV en de wetenschap opdat:

1. Eventuele witte (dan wel blinde) vlekken in de kennis van de NCTV worden geïdentificeerd en weggewerkt.
2. Eventuele witte (dan wel blinde) vlekken in de wetenschappelijke kennis worden geïdentificeerd, zodat de NCTV op deze terreinen onderzoek kan programmeren om wetenschappelijke ontwikkeling te bevorderen.
3. Wetenschappelijke discussie (en specialisatie) op de voor de NCTV belangrijke terreinen wordt gestimuleerd en een focus wordt geboden. Het doel is een hogere mate van effectiviteit, efficiëntie en tijdigheid bij de beantwoording van toekomstige onderzoeksvragen van de NCTV.

Het onderhavig rapport heeft betrekking op (contra)terrorisme en extremisme. Voor het opstellen van de toekomstige onderzoekagenda van de NCTV is het voor de NCTV belangrijk om een goed overzicht te krijgen van de bestaande kennis op het gebied van (contra)terrorisme en extremisme. Het onderzoek wordt verricht in twee fasen. Het huidige rapport heeft alleen betrekking op fase 1. Het doel van deze fase is om een eerste scan te maken van het onderzoeksveld (contra)terrorisme en extremisme, de onderwerpen die daarbinnen aan de orde zijn, de onderbelichte onderwerpen die wellicht meer aandacht verdienen en de status van de literatuur.

In fase 2 zal de literatuur nader worden verkend aan de hand van één of meerdere literatuurstudies. Fase 1 zal daarom resulteren in concrete, afgebakende onderzoeksvragen

die in fase 2 door middel van literatuuronderzoek beantwoord kunnen worden. Het Verwey-Jonker Instituut voerde onderhavig onderzoek uit. Het Verwey-Jonker Instituut heeft daarbij in samenwerking met het International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) kennis en expertise gebundeld op het terrein van (contra)terrorisme en extremisme.

Onderzoeksvragen

In deze fase 1 zijn voor deze state-of-the-art op het gebied van (contra) terrorisme en extremisme de volgende vier onderzoeksvragen met bijbehorende deelvragen beantwoord:

1. Welke onderwerpen op het gebied van (contra)terrorisme en extremisme spelen binnen het wetenschappelijk onderzoeksveld (zowel nationaal als internationaal)?
2. Welke onderzoeksvragen komen op basis van de beantwoording van vraag 1 voor het literatuuronderzoek in fase 2 naar voren?
3. Hoe kunnen deze onderzoeksvragen in fase 2 worden onderzocht?
4. Vallen de onderzoeksvragen binnen het door de NCTV beschreven domein?

Onderzoeksopzet en uitvoering

Het onderzoek kent veel verschillende activiteiten die voor een groot deel sequentieel zijn uitgevoerd. Er is gestart met een literatuurscan waarin gekeken is naar internationale en nationale wetenschappelijke literatuur. De zoekopdracht is teruggebracht naar literatuur die tussen het jaar 2000 en 2018 is gepubliceerd. In de literatuurscan is gezocht naar *terrorisme*, *extremisme* en *contraterrorisme*. In totaal zijn 1.443 publicaties gevonden, die als eerste scan voor dit onderzoek dienen. Van de 1.443 gevonden publicaties hebben 486 studies betrekking op de zoektermen van terrorisme, 552 op de

zoektermen van extremisme en zijn 423 studies gevonden met de zoektermen gerelateerd aan contraterrorisme.

Aan de experts is vervolgens gevraagd anoniem een eerste survey in te vullen om te reflecteren op de eerste bevindingen uit de literatuurscan. Ook hebben we gevraagd naar hun eigen inzichten met betrekking tot het onderzoeksveld van terrorisme, extremisme en contraterrorisme (n=6). De antwoorden die voortkomen uit de survey zijn verwerkt en teruggekoppeld aan dezelfde groep deskundigen in de tweede survey (n=2). Vervolgens zijn de bevindingen uit de survey en de literatuurscan voorgelegd aan experts aan de hand van een expertmeeting (n=2). Onze primaire doelstelling was het behalen van een consensus aan de hand van een expertmeeting, maar vanwege de lage respons is dit niet mogelijk gebleken. Als alternatief zijn aanvullend twee experts individueel benaderd om een telefonische reflectie te geven.

De onderwerpen die spelen binnen het onderzoeksveld van terrorisme, contraterrorisme en extremisme

Aan de hand van een synthese tussen onze onderzoeksresultaten uit de literatuurscan en de bevindingen van de experts zijn we gekomen tot een selectie van onderwerpen die spelen binnen het onderzoeksveld van terrorisme, extremisme en contraterrorisme. Thema's die – met name na de aanslagen van 2001 - uitgebreid bestudeerd zijn, hebben vooral betrekking op religie en ideologie. De studie van de literatuur en de bespreking ervan met experts laten zien dat veel literatuur beschikbaar (en noodzakelijk) is over oorzaken en indicatoren om terrorisme en extremisme te verklaren.

In de onderzoeksvelden van terrorisme en extremisme gaat het voornamelijk om de kenmerken van zowel slachtoffers als daders. Het gaat bijvoorbeeld om de effecten van terrorisme op de samenleving en de impact die terrorisme heeft op individueel niveau, zoals trauma's en stress. Onderzoek gericht op verdachten, veroordeelden en daders

betreft sociologische en persoonlijke kenmerken, motieven waarom personen zich aangetrokken voelen tot of zich juist distantiëren van radicale groeperingen of ideeën en contextuele factoren waarin terrorisme en extremisme gezien moeten worden.

Bovendien laten de resultaten van de literatuurscan en bespreking ervan met experts zien dat de invloed van religie op terrorisme en extremisme een belangrijk thema is binnen het onderzoeksveld. De literatuur schenkt veel aandacht aan de religieuze invloeden op terroristische motieven van personen of terroristische activiteiten van organisaties.

In het onderzoeksveld van extremisme zien we bovendien veel aandacht voor de verhouding tussen radicalisering als *proces* en extremisme als *fenomeen*. Verschillende studies wijzen op het feit dat extremisme tot terrorisme kan leiden, waarbij maatschappij-ontwrichtende schade wordt aangericht en grote groepen mensen angst wordt aangejaagd. De experts benadrukken echter dat we deze verschijnselen juist meer los van elkaar moeten zien. Ze merken op dat het vooral belangrijk is voor het onderzoeksveld om langer doorlopende onderzoeken naar de betekenis van religie voor terrorisme en extremisme uit te voeren. Niet alleen als een functie voor identiteit, mobilisatie en rechtvaardiging van bepaalde beslissingen of acties, maar ook als meer inhoudelijke grondslag voor het gebruiken van geweld of andere extreme activiteiten.

In de literatuurscan zien we dat de onderwerpen die binnen het onderzoeksveld van contraterrorisme spelen, betrekking hebben op een kritisch perspectief op voorafgaand, huidige of toekomstig contraterrorismebeleid. De experts zien in dit verband de rol en de manier waarop een overheid reageert als een mogelijke katalysator voor (de ontwikkeling van) terrorisme en extremisme. Terroristische activiteiten zouden veroorzaakt kunnen worden door een overdreven of juist bagatelliserende reactie van de overheid. Onderzoek naar de reactie van overheden vereist mogelijk toegang tot geheime overheidsbronnen én ingangen bij moeilijk te bereiken doelgroepen (zoals gevangen terro-

risten en/of terugkerende buitenlandse strijders), om zo de effecten en invloeden van contraterrorisme op (potentiële) daders te onderzoeken.

In zowel de literatuurscan als de bevindingen van de experts worden relatief nieuwe ontwikkelingen, zoals de invloed van massamedia en migratiestromen op terrorisme en extremisme, zeer belangrijk geacht voor toekomstig onderzoek. Ook zouden onderzoekers zich volgens de experts – naast rechtsextremisme of religieus extremisme – meer moeten richten op linksextremisme. Extra aandacht zou kunnen worden gegeven aan speciale doelgroepen, waaronder de positie van vrouwen in radicale kringen.

De onderbelichte thema's

Verschillende onderwerpen die in de literatuurscan terugkomen worden door onze experts aangemerkt als onderwerpen die onderbelicht zijn en meer aandacht verdienen. Onze experts willen meer en beter onderzoek naar de volgende thematieken:

1. Religie als drijvende kracht achter terrorisme en extremisme.
2. Kwaliteit en methoden van onderzoek, alsmede het gebrek aan onderzoek bij moeilijk bereikbare doelgroepen en het eenzijdig gebruik van bronnen van data.
3. Radicalisering als eigen entiteit en los zien van terrorisme.
4. Verklaringen, motieven en triggerfactoren van terrorisme en extremisme.
5. Effect van de reactie van een overheid op terrorisme en extremisme.
6. De invloed van nieuwe ontwikkelingen zoals social media op terrorisme en extremisme.
7. De relatie tussen migratie en (contra)terrorisme en extremisme.

Onderzoeksvragen voor fase 2

We formuleren de onderzoeksvragen breed en niet sturend om de scope van fase 2 zo min mogelijk te beïnvloeden. Ze dienen als handvatten. Tegelijkertijd moeten onderzoekers in fase 2 zich bewust zijn van de noodzaak van een adequate afbakening en concretisering, alvorens aan de literatuurreview kan worden begonnen. De volgende zaken spelen een rol bij het interpreteren van de vragen:

Ten eerste hanteren we in dit onderzoek de NCTV-definities van (contra)terrorismen en extremisme. Dit geeft een brede scope op de verschillende onderzoeken die wij hebben geïnventariseerd op deze thema's. Dit "fase 1"-onderzoek biedt dan ook nadrukkelijk een eerste indruk, een scan op de bestaande kennis.

Ten tweede gaat het om een discrepantie tussen onderzoeksresultaten uit de wetenschap en ideeën van beleidsmakers. Het gebrek aan multidisciplinariteit in het wetenschappelijk onderzoek maakt, dat het moeilijk is in te passen in beleidsontwikkeling. Het gaat dan niet zozeer om de verschillende wetenschappelijke invalshoeken, maar om hoe de wetenschap en beleidsontwikkeling zich tot elkaar verhouden. De verschillende invalshoeken worden door de wetenschap niet of nauwelijks samengebracht, terwijl beleidsmakers die samenhang juist wel nodig hebben. Het is verstandig om hiermee rekening te houden, maar we zien ook het belang om vanuit wetenschappelijk perspectief andere (theoretische) invalshoeken ruimte te geven.

Een derde punt is dat in onderstaande vragen gesproken wordt over actoren en de rollen die zij spelen. Actoren kunnen individuele daders zijn of groeperingen, maar ook de overheid of een overheidsinstantie kan als actor optreden in een onderzoek. De context/triggers waardoor het gedrag plaatsvindt kan betekenen dat psychologische of sociologische aspecten een rol spelen, voorafgaand aan terroristische activiteiten of extremistisch gedrag. Er kan hierbij worden gedacht aan psychopathologie, ideologie of

de determinanten van de reactie op cultuurverschillen (zoals intolerantie van de islam jegens andere culturen). Onderstaande vragen moeten voor fase 2 dan nog toegespitst worden op specifieke actoren/context, triggers of motieven.

Bovendien wordt in de vragen gesproken over een *dader* van terreur. Onderzoek zou zich echter ook kunnen richten op een *verdachte*. Een dergelijke verbreding biedt andere perspectieven op de vraag welke literatuurvragen van belang zouden kunnen zijn.

Het laatste punt is dat onderstaande vragen zich onderscheiden in thema's waarover onvoldoende kennis bestaat en thema's die al veelvuldig zijn onderzocht maar overzicht en structurering behoeven. Zo kunnen onderzoekers in fase 2 kijken naar de aanwezigheid van overzichtsartikelen waarin de onderstaande vragen behandeld zijn. Dan is hierover geen literatuuronderzoek meer nodig.

De resultaten bieden uiteindelijk een breed palet aan onderwerpen waarop systematisch literatuuronderzoek kan plaatsvinden. Een rangorde hierin is niet te geven door de grote variëteit van de thema's en onderwerpen. Onderstaande onderzoeksvragen zijn richtinggevend voor fase 2. We categoriseren vier verschillende overkoepelende thema-tieken met concrete onderzoeksvragen.

Micro-, meso- en macroverklaringen voor terrorisme & extremisme

Uit de literatuurscan kwam naar voren dat het zoeken naar *verklaringen* van terrorisme en extremisme het meeste voorkomt. De experts bevestigen dit, maar ook blijkt dat het uitgevoerde onderzoek dikwijls onvoldoende bevredigende antwoorden oplevert. Daarnaast lijkt overzicht te ontbreken. Ten slotte is gebleken dat er weinig bekend is over de andere kant van de medaille, het stoppen met, of afzien van terroristische activiteit en extremistisch gedrag.

1. Wat is bekend over de motieven die daders van terrorisme en extremisme hebben om hun daden te plegen en wat weerhoudt hen van het (verder) plegen van daden?
2. Wat is bekend over de persoonlijke achtergrondkenmerken (bijv. persoonlijkheid, geslacht, cultuur, religie, gezinsfactoren) van daders van terrorisme en extremisme?
3. Wat is bekend over de omstandigheden waarin terroristische en extremistische activiteiten plaatsvinden (bijv. contextueel, triggerfactoren)?
4. Wat is bekend over de overeenkomsten tussen religieus extremisme en andere vormen van extremisme? Waarin zijn ze vergelijkbaar of verschillen ze van elkaar?

Relatie terrorisme, extremisme en (contra)terrorismen

Uit de literatuurscan en uit de expertmeeting werden diverse thema's gedestilleerd die specifiek aandacht krijgen, omdat ze een rol zouden kunnen spelen in de prevalentie van terrorisme en extremisme. In de contacten met de experts kwam daarnaast ook naar voren dat de kennis over de relatie tussen extremisme en terrorisme onvoldoende inzichtelijk is en dat dit van belang kan zijn voor toekomstig onderzoek.

5. Wat is bekend over de relatie tussen extremisme en terrorisme en contraterrorisme?
6. Wat is bekend over de relatie tussen migratie en (contra)terrorismen/extremisme?
7. Wat is bekend over de rol en invloeden van social media en internet op (contra) terrorisme en extremisme?

Contraterrorisme

Contraterrorisme wordt in de literatuurscan vooral gekenschetst als de reactie die overheden of samenlevingen hebben op terroristische activiteiten. Weinig lijkt bekend over de effecten van contra-terrorisme en over de vraag of bepaald beleid werkzaam is. Experts geven aan dat de effecten van de wijze waarop wordt gereageerd onvoldoende inzichtelijk zijn om een uitspraak te kunnen doen over effectieve contra-terroristische strategieën.

8. Wat is bekend over de effecten die contraterrorisme heeft op de samenleving, individuen of (potentiele) daders van terroristische of extremistische activiteiten?
9. Wat is bekend over de perceptie van (potentiële) daders op hoe de samenleving en de overheid anticiperen en reageren op extremisme en terrorisme?
10. Wat is bekend over het effect van resocialiseren en integreren van terroristische of extremistische daders?

Uitdagingen onderzoek naar terrorisme en extremisme

Bij het uitvoeren van de literatuurscan en het gesprek met de experts bleek dat er niet alleen sprake is van onvoldoende belichting van, of te weinig aandacht voor, sommige thema's. Er zijn ook thema's die wel worden belicht maar vanuit het onderzoeksperspectief op een andere manier aandacht behoeven. Zo wijzen experts op het gebruik van met name niet-primaire bronnen. Tevens is het niet inzichtelijk wat de rol is van het gebruik van grijze literatuur. In dat kader zijn verschillende onderzoeksvragen rondom de onderzoeksmethodologie opgesteld.

11. Wat is bekend over de mogelijkheden om taboes, dogma's en politieke gevoeligheden binnen het onderzoeksveld van (contra)terrorisme en extremisme tegen te gaan?
12. Wat is bekend over het gebruik en de kwaliteit van verschillende bronnen van data in onderzoek naar terroristische en extremistische daders?

13. Wat is bekend over het al dan niet toepassen van beleidsaanbevelingen voortkomend uit eerder onderzoek rondom (contra)terrorisme en extremisme?
14. Wat is bekend over het al dan niet toepassen van aanbevelingen ten behoeve van toekomstig onderzoek voortkomend uit eerder onderzoek rondom contraterrorisme en extremisme?

Bovenstaande vragen zijn voor een gedeelte geschikt voor literatuuronderzoek, maar bieden tegelijkertijd ook flink wat uitdagingen als het gaat om methodologisch solide uitspraken. De literatuurscan en de input van experts gaven aan dat veel publicaties en studies 1) geen primaire data tot hun beschikking hebben, 2) soms van een twijfelachtige methodologische kwaliteit zijn en 3) niet altijd beschikken over voldoende replicatiestudies om gedegen uitspraken te kunnen doen (bijvoorbeeld als gevolg van politieke gevoeligheid, taboes of de complexiteit).

Het domein van de NCTV

De drie hoofdvragen van de NCTV waar we op reflecteren ten opzichte van de gevonden resultaten uit de eerdere onderzoeksvragen 1 en 2, zijn (beknopt):

1. Wat zijn (de trends in) de aard, ernst en omvang van de (huidige en potentiële) dreigingen van extremisme en terrorisme?
2. Wat zijn de kosten en baten van methoden, technieken en technologieën om effectief en efficiënt om te gaan met dreigingen van terrorisme en extremisme?
3. Wat zijn in dit verband zowel de vereiste als de beschikbare capaciteiten bij de overheid en de samenleving?

De door ons geformuleerde onderzoeksvragen gaan grotendeels over de eerste twee onderzoeksvragen van de NCTV. Onze onderzoeksvragen hebben het meest betrekking op de trends in de aard, ernst en omgeving van de huidige en potentiële dreigingen van extremisme en terrorisme. Hierin zit een overlap met onderzoeksvragen die betrekking hebben op verklarende factoren voor terrorisme en extremisme. Veruit de meeste onderzoeksvragen vallen binnen het NCTV-domein als we spreken van het cognitief en moreel raamwerk van de betrokken actoren (zoals ideologie, doelen en motivatie).

Ook gaan verschillende door ons opgestelde onderzoeksvragen over de kosten en baten van methoden, technieken en technologieën om effectief en efficiënt om te gaan met dreigingen van terrorisme en extremisme (vraag 2). Het is vooral de invalshoek van de effecten en gevolgen van contraterrorisme op potentiële daders, alsmede hoe een overheid reageert op terroristische of extremistische activiteiten en de effecten die deze reactie heeft op terrorisme, extremisme én terrorismebeleid. Het gaat hier met name om het averechtse effect dat het optreden van de overheid kan hebben op beoogde en potentiële actoren. Uit ons onderzoek komen vraagstukken zoals vereiste of beschikbare intenties, capaciteiten of gelegenheid niet expliciet naar voren. De vraag op welke manier we mensen met een terroristische, extremistische achtergrond opnieuw kunnen laten integreren en resocialiseren in de samenleving kan hierbij aansluiten.

Ons onderzoek laat tot slot zien dat er expliciet aandacht is voor de methodologie en kwaliteit van onderzoek, de bereikbaarheid van (vertrouwelijke) informatie, de taboes, dogma's, politieke gevoelheden die in het onderzoekveld bestaan – iets wat buiten het domein van de NCTV valt. De vraag resteert of ook deze onderzoeksvragen voor fase 2 interessant zijn om mee te nemen. We achten het verstandig om dit te doen omdat de onderzoeksvragen (11 t/m 14) die hierover gaan, in onze ogen van meerwaarde kunnen zijn voor het bepalen van de onderzoeksagenda van de NCTV. Voor fase 2 adviseren we om de onderzoeksvragen aan de hand van de ingeleide disclaimer te beoordelen voor systematisch literatuuronderzoek in fase 2.

Colofon

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) Ministerie van Justitie en Veiligheid
Auteurs	Dr. M. Ezinga M. Boelens, MSc
Met medewerking van	S. de Winter-Koçak, MSc D. Kalka, BSc
Begeleidingscommissie	Voorzitter: Prof. dr. J. van Stekelenburg (VU) Dr. M. Assink (UVA) Dr. E. Rodermond (NSCR) Dr. M.T. Croes (NCTV) Dr. J. Diehle (WODC)
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-970-9

© WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van het WODC de eerste fase van het onderzoek uitgevoerd naar de actuele stand van zaken van de kennis op het gebied van terrorisme, extremisme en contraterroreisme. De bevindingen uit dit rapport dienen als bouwstenen voor de volgende, tweede fase van het onderzoek. Aanleiding van het onderzoek was de wens van de NCTV om op een drietal terreinen, crisisbeheersing, cybersecurity en terrorisme, extremisme en contraterroreisme, in twee verschillende fasen onderzoek te laten uitvoeren. De NCTV wil een omvattend overzicht krijgen over de laatste stand van zaken op deze terreinen. Met deze onderzoeken wordt beoogd een basis te leggen voor een intensievere samenwerking tussen de NCTV en de wetenschap.

Dit onderzoek heeft aan de hand van een literatuurscan, twee surveys, een expertmeeting en twee individuele gesprekken met experts gekeken naar welke onderwerpen op het gebied van terrorisme, extremisme en contraterroreisme spelen binnen het wetenschappelijk onderzoeksveld, de onderbelichte onderwerpen die wellicht meer aandacht verdienen, alsmede welke onderzoeksvragen naar voren komen die in fase twee door middel van literatuuronderzoek beantwoord kunnen worden.