

Antiterrorismebeleid in de World Risk Society

**DE IDENTIFICATIEPLICHT
HELPT ONS OM
VERDACHTE PERSONEN
TE ACHTERHALEN**



Meer dan 200.000 professionals werken in Nederland samen om de kans op een aanslag zo klein mogelijk te maken. Ook u kunt iets doen. Kijk voor meer informatie op onze internetsite.

www.nederlandtegenterrorisme.nl



Antiterrorismebeleid in de World Risk Society

Een kritisch perspectief op de Nederlandse brede benadering

Studentnummer: 3208095
Begeleider: Prof. dr. B.G.J. de Graaff
Tweede lezer: dr. J. Pekelder
Datum: Augustus 2012
Plaats: Utrecht
Opleiding: Master Internationale Betrekkingen in historisch perspectief aan de
Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	4
Inleiding:	5
Probleemstelling.....	8
Tijdsafbakening	8
Methodiek.....	8
Het maatschappelijk belang en doel van het onderzoek.....	9
Opbouw van het onderzoek.....	11
Afbakening van terrorisme	12
Hoofdstuk 1: Terrorisme en de politiek van angst.....	14
Hoofdstuk 2: De World Risk Society	22
2.1 De mediatisering en politisering van veiligheidsvraagstukken	26
2.2 Een terugkeer naar controle en maakbaarheid	32
2.3 Verruiming van bevoegdheden.....	36
2.4 De militante democratie	39
Hoofdstuk 3: Het Nederlandse antiterrorismebeleid	44
3.1 De Brede Benadering.....	45
3.2 Kritiek op de Brede Benadering	48
3.3 Strafrecht als beheersingsinstrument	52
3.4 De rol van inlichtingendiensten in terrorismebestrijding	56
3.5 Risicojustitie en profiling.....	59
3.6 Neveneffecten van antiterrorismemaatregelen	65
Hoofdstuk 4: Heymann model.....	69
4.1 Efficiëntere informatie-uitwisseling	70
4.2 Lokale signalering van en interventie bij radicalisering.....	71
4.3 Verbetering mogelijkheden strafrecht	72
Conclusie:	75
Literatuurlijst:	77

Lijst met afkortingen

AIVD	(Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst)
ATB	(Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding)
BVD	(Binnenlandse Veiligheidsdienst)
CBRN	(Chemische, Biologische, Radiologische en Nucleaire wapens)
DTN	(Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland)
ETA	(Euskadi Ta Askatasuna)
KLPD	(Korps Landelijke Politiediensten)
NCTb	(Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid)
NTD	(notice-and-take-down gedragscode)
PP	(Partido Popular)
PSOE	(Partido Socialista Obrero Español)
ROB	(Raad voor Openbaar Bestuur)
RVS	(Raad van State)
SCP	(Sociaal en Cultureel Planbureau)
UA	(Universal Adversary)
VN	(Verenigde Naties)
WAG	(Wet op afgeschermd getuigen)
WMD	(Weapons of mass destruction)
WTM	(Wet op terroristische misdrijven)

Inleiding:

Luchtvaart, televisie, en meer recentelijk het internet hebben tijd en ruimte doen vervagen en daarmee staten, religies en culturen tot een kolkende interactie gedwongen. De wereld heeft enorm geprofiteerd van deze mondiale verbondenheid en het beslechten van barrières. Ideeën, informatie en producten zijn tot bijna alle uithoeken doorgedrongen. Toch lijkt het dat landen die actief streven naar mondiale verbondenheid zich daarmee ook blootstellen aan de krachten van vernietiging. De technologische vooruitgang kent steeds vaker een keerzijde die besloten ligt in het feit dat technologie de krachten van vernietiging exponentieel kan doen laten toenemen. De ontwikkeling en gebruik van de atoombom springen hierbij in het oog, maar ook technologieën die – in hun oorsprong – niet direct verbonden kunnen worden met vernietiging. De aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten zijn wat dat betreft een apotheose. Het gebruik van passagiersvliegtuigen door terroristen van Al Qaida voor het bewerkstelligen van vernietiging toonde op dramatische wijze de keerzijde van technologische vooruitgang.

De dreiging van terrorisme is een voorbeeld van vernietiging met grote impact op het leven van burgers. De aanslagen van 11 september 2001 zijn volgens een groot aantal experts slechts een voorbode geweest van de ophanden zijnde *age of terrorism*. Hoe moeten democratische samenlevingen dan reageren op dit op handen zijnde tijdperk? Eind jaren negentig beschouwde president Clinton terrorisme, nationalisme en fundamentalisme als onvermijdelijk verbonden met globalisering. Terroristische aanslagen waren volgens Clinton het pijnlijke voorbeeld van het feit dat de wereld nog steeds in een afhankelijkheidsrelatie tot zichzelf verkeert en nog niet is gekomen tot een geïntegreerde mondiale gemeenschap. Clinton zag de missie van de wereld dan ook in het versnellen van 'de vooruitgang' en het versterken van de mondiale verbondenheid.¹ Dat vooruitgangsgeloof lijkt vandaag de dag wel te zijn afgedaan.

De afwijzing en verafschuwing van het moderne leven – de wereldse, wetenschappelijke, rationele, materialistische en gecommmercialiseerde beschaving – is volgens de Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber kenmerkend voor fundamentalisten,

¹ S. Coll, *Ghost Wars: The secret history of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. (Washington 2004) 432.

die hij omschrijft als *Jihad*.² Radicale moslimjongeren die symbool staan voor het huidige fundamentalisme tonen een sterke drang naar het in ere herstellen van het verleden. Zij wensen een terugkeer naar de zuivere vorm van islam. Vanuit westerse samenlevingen en met behulp van moderne technologieën hebben zij contact met gelijkgestemden over de hele wereld en dromen zij van het herstellen van de glorie van de islamitische veroveringen. In de geschiedenis van de islam vinden zij rechtvaardiging voor herstellen van het verleden en de vernietiging van westerse deugden (vrijheid, tolerantie, democratie en diversiteit) en ondeugden (ongelijkheid, hegemonie, cultureel imperialisme en materialisme).³ In het boek *Onder Druk, Terrorismebestrijding in Nederland* van bureau Jansen & Janssen wordt gesteld dat de radicale moslimjongeren symbool staan voor een hernieuwde opleving van de romantiek en het nastreven van Jihad.⁴

Als we kijken naar de definitie van de romantiek volgens de Britse filosoof Isaiah Berlin is de vergelijking inderdaad treffend:

Romanticism embodied "a new and restless spirit, seeking violently to burst through old and cramping forms, a nervous preoccupation with perpetually changing inner states of consciousness, a longing for the unbounded and the indefinable, for perpetual movement and change, an effort to return to the forgotten sources of life, a passionate effort at self-assertion both individual and collective, a search after means of expressing an unappeasable yearning for unattainable goals."⁵

De volgers van Jihad komen in opstand tegen mondiale afhankelijkheid, samenwerking en gemeenschappelijkheid. Tegen de populaire cultuur, de geïntegreerde markten en de toekomst waarin dit alles zich zal ontwikkelen. Tegen de snelle muziek, de snelle hap en de wereld als een homogeen themapark, die Barber omschrijft als *McWorld*.⁶ De romantiek kenmerkte zich ook door het benadrukken van het eigene en onderscheidende van individuen en groepen, maar ook door de perceptie van autonomie en het belang van

² Barber stelt dat ieder geloof en iedere ideologie altijd een kleine groep fundamentalisten herbergt. In die zin is de opleving van terrorisme ook niet strikt voorbehouden aan de islam, maar kenschets het tevens andere geloofsstromingen.

³ B. Barber, *Jihad vs McWorld* (Piscataway Township 2001) 14.

⁴ R. van Amersfoort, J. van Buuren, K. Kalkman en W. van der Schans, *Onder druk; Terrorismebestrijding in Nederland* (Amsterdam 2006) 185.

⁵ I. Berlin, *The Roots of Romanticism* (Washington DC, 1999) 92.

⁶ Van Amersfoort e.a., *Onder druk*, 169.

karacteristieke cultuuruitingen die zijn gevormd door het verleden. De romantici verzetten zich tegen de overheersing van wetenschap, de technologie en de uniformiteit en benadrukken het gevoel, de fantasie, de verbeelding, het onverklaarbare en het onderbewuste.⁷ Het individualisme dat in de romantiek wordt uitgedragen sluit naadloos aan bij de ideologie van *Jihad*.

Het utopische denken van de islam spreekt daarom tot de verbeelding van de gemarginaliseerden. Het is een alternatief voor het gevoel van wanhoop dat op veel plaatsen in de wereld (waaronder wijken in sommige westerse steden) heerst. Die wanhoop verleent de *Jihad* legitimiteit.

Daar tegenover staat de westerse samenleving die zich steeds meer kenmerkt door een gebrek aan geloof in menselijke vooruitgang. Het is dan ook maar de vraag of het westerse narratief van mondiale verbondenheid nog als alternatief kan functioneren voor de aantrekkingskracht van *Jihad*. Barber beweert dat het Westen zich zou moeten richten op de rekruteringsbron van *Jihad*. De rekruteringsbron bestaat op voorhand namelijk niet uit terroristen, maar uit mensen die bang zijn voor de tol die de moderne samenleving (*McWorld*) van hen eist. Ze zoeken rechtvaardigheid en geen wraak.⁸ Vandaag de dag worden begrip en de nadruk op de ontwikkeling van een rechtvaardig systeem dat de voedingsbodem voor terrorisme wegneemt echter gezien als een risico dat vermeden en beperkt moet worden.⁹ Deze zienswijze past binnen wat de Duitse socioloog Ulrich Beck in zijn boek *World Risk Society* typeert als de risicomaatschappij. In de risicomaatschappij gaat het om het verdelen van risico's in plaats van het verdelen van welvaart. Risicomaatschappijen kenmerken zich door hoge welvaart en grote (zelfopgelegde) kwetsbaarheid.¹⁰ In dit onderzoek zal worden onderzocht of de manier waarop antiterrorismemaatregelen in westerse samenlevingen zijn opgezet een vorm van risicopolitiek zijn, die de vervreemding en marginalisering van *Jihad* alleen maar zullen doen toenemen en een kenmerk van de *world risk society* zijn.

⁷ Berlin, *The Roots*, 92.

⁸ Barber, *Jihad*, 15.

⁹ F. Furedi, *Politics of Fear; Beyond left and right* (Kent 2005) 64.

¹⁰ H. Boutellier, *De Veiligheidsutopie; Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (Den Haag 2006) 2-4.

Probleemstelling

In deze scriptie zullen het concept van de risicomaatschappij en de daarbij behorende noties van risicovermijding, beheersing, controleerbaarheid en preventie worden toegepast op de antiterrorismemaatregelen van de Nederlandse overheid in het decennium na 11 september 2001. Mijn probleemstelling luidt als volgt:

In hoeverre passen de antiterrorismemaatregelen die door de Nederlandse overheid na de aanslagen van 11 september 2001 zijn genomen binnen de theorie van de world risk society en wat is het effect van deze maatregelen op de democratische rechtsstaat?

Tijdsafbakening

Voor wat betreft de tijdsafbakening zal de periode 2001 – 2012 worden aangehouden. Het overgrote deel van de nieuwe antiterrorismewetgeving (hoewel de opkomst van de *world risk society* en ontwikkelingen in de richting van een veiligheidscultuur en de *culture of control*¹¹ deels al zijn ingezet voor 2001) is na de aanslagen van 11 september 2001 ingevoerd in Nederland. Daarnaast speelt het debat over deze kwestie vooral in het laatste decennium, omdat de politieke aandacht voor het onderwerp in deze periode sterk is toegenomen.

Methodiek

Deze scriptie is voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek. De vele wetenschappelijke publicaties over de *world risk society* en de impact van deze theorie in de wijze waarop terrorismebestrijding wordt vormgegeven zullen leidend zijn. Daarnaast zal een koppeling worden gemaakt met het model van de Amerikaanse rechtsgeleerde Philip Heymann om de risico's van overheidsmaatregelen voor de democratische rechtsstaat in kaart te brengen. Dit model wordt specifiek toegepast op het Nederlandse antiterrorismebeleid. Het model

¹¹ De Britse socioloog David Garland stelt dat een groot deel van de westerse samenlevingen zich het best laat typeren als een *culture of control*. Er is sprake van een veiligheidscultuur, waarin het strafrecht tot een publieke kwestie is verworden, waarin populistische emoties overheersen, waar experts worden gewantrouwd en waarin de media en de populistische politiek van grote invloed zijn. Het strafrecht heeft in de veiligheidscultuur een sterk beheersingskarakter en wordt gezien als een instrument om veiligheidsrisico's te beheersen. Het gaat niet om het zoeken naar de oorzaken van crimineel gedrag en het verbeteren van mensen met achtergestelde positie in de samenleving, maar om het uitbannen van riskante elementen uit de samenleving. (D. Garland, *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society* (Oxford, 2001).

van Heymann kan worden gebruikt om te analyseren in welke categorieën de antiterrorismemaatregelen van de Nederlandse overheid kunnen worden ondergebracht. De categorieën zijn: 1) maatregelen die effectief zijn in de bestrijding van terrorisme, 2) maatregelen die afbreuk doen aan de democratische rechtsstaat en 3) maatregelen die (on)succesvol zijn in het verminderen van publieke angst en onzekerheid bij de burgers.¹² Dit betekent dat naast wetenschappelijke publicaties ook beleidsnotities, kamerstukken, interviews en memories van toelichting zullen worden gebruikt voor het beantwoorden van de probleemstelling.

Het maatschappelijk belang en doel van het onderzoek

Met de motie van Kamerlid Pechtold op 15 november 2007 is een aanzet gegeven voor het ontwikkelen van een evaluatie, die is uitgebreid in onderzoek door de Commissie Suyver met betrekking tot de antiterrorismemaatregelen.¹³ Bij de begrotingsbehandeling van het toenmalige ministerie van Justitie is de motie van Tweede Kamerlid Pechtold aangenomen. De commissie Suyver – bestaande uit externe deskundigen – werd ingesteld om te bezien op welke wijze een onderzoek naar het Nederlandse antiterrorismebeleid het beste kon worden vormgegeven.¹⁴

In het rapport beveelt de commissie aan om het pakket aan terrorismemaatregelen integraal te evalueren – dus met oog voor de effecten van de ingestelde maatregelen – en deze evaluatie niet te beperken tot het juridische aspect van de antiterrorismemaatregelen. Binnen de evaluatie spelen aspecten zoals onderlinge samenhang van de maatregelen, de legitimiteit en effectiviteit van de maatregelen een grote rol.¹⁵ Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft deze aanbevelingen overgenomen en in het evaluatierapport dat in januari 2011 naar de Tweede Kamer is verzonden, concludeert het ministerie dan ook dat de opgestelde wetgeving ter bestrijding van terrorisme niet in strijd is met de mensenrechten en dat de betrokken partijen geen uitbreiding van wetgeving verzochten. De repressieve benadering van de eerste jaren na de aanslagen van 11 september 2001 heeft plaats gemaakt voor een preventieve benadering. Rechtelijke uitspraken evenals maatschappelijke

¹² P.B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security; Winning without War* (Cambridge, MA 2003) p. 88.

¹³ NCTb, 'Kabinetsreactie op rapport commissie Suyver', 10 juli 2009, http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht_090710.aspx (geraadpleegd op 24 maart 2012).

¹⁴ Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, 'Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen', mei 2009, www.nctb.nl/Images/Rapport_Suyver_tcm91-203904.pdf (geraadpleegd op 18 april 2012).

¹⁵ NCTb, 'Kabinetsreactie op rapport Commissie Suyver', 10 juli 2009, http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht_090710.aspx (geraadpleegd op 18 april 2012).

of wetenschappelijke kritiek hebben tot aanpassing van antiterrorismemaatregelen geleid. Volgens het evaluatierapport tonen de terrorismebestrijders hiermee lerend vermogen. Het huidige beleid kent samenhang, waarbij volgens het rapport de weerstand tussen de verschillende instanties die zich bezighouden met de bestrijding van terrorisme is verminderd. Op het gebied van beeldvorming, communicatie, transparantie en verwachtingenmanagement is volgens het rapport nog wel winst te behalen. Als laatste werd in het evaluatierapport geconcludeerd dat de aanpak van terrorismefinanciering nog geen onverdeeld succes is.¹⁶

Toch zijn de Kamer en de regering het eens over het feit dat de effectiviteit van het totaalpakket aan maatregelen nog niet is uitgewerkt.¹⁷ Want hoe meet je het succes en de effectiviteit van de genomen maatregelen? Veiligheid is onzichtbaar evenals het feit dat de neveneffecten van maatregelen niet voorafgaand kunnen worden vastgesteld.¹⁸ Met behulp van bestaande publicaties en het model van Heymann wil ik een aanzet geven voor het meten van de (in)effectiviteit van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen.

Deze scriptie vult in die zin een hiaat op in het onderzoek naar de effecten van beleid, door het model van Heymann te gebruiken in het toetsen van een aantal antiterrorismemaatregelen van de Nederlandse overheid na 11 september 2001. Daarmee heeft deze scriptie een maatschappelijk belang.

Dit houdt verband met de publicatie *Veiligheid of Vergelding? Een bezinning over aard en functie van strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij* van de strafrechtsdeskundigen Peter Bal, Ties Prakken en Greet Smaers, die concluderen dat de macroanalyse van Ulrich Beck met betrekking tot de *world risk society* dient te worden aangevuld met een actorgerichte analyse waaruit moet blijken of het veiligheidsthema – binnen dit onderzoek is dat de dreiging van terrorisme – wordt aangegrepen om bepaalde hervormingen te promoten vanuit de overheid. De auteurs geloven dat er behoefte is aan bezinning over de door mensen gedragen elementen in het veiligheidsdebat.¹⁹ Het is namelijk nog maar zeer de vraag of de principiële verplichting van staten om preventieve

¹⁶ B. G. J. de Graaff, 'Het Contraterrorismebeleid in Nederland', in F. Osinga, J. Soeters en W. van Rossum (reds.), *Nine Eleven: Tien jaar later* (Breda 2011) 161–162.

¹⁷ De Graaff, 'Het Contraterrorismebeleid', 162.

¹⁸ B.G.J. de Graaff, *De wetenschapper en de spin. Over de (on)mogelijkheid van toekomstverkenningen ten aanzien van radicalisering en terrorisme* (Leiden 2008) 8.

¹⁹ P.L. Bal, E. Prakken en G.E. Smaers (reds.), *Veiligheid of Vergelding? Een bezinning over aard en functie van strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij* (Maastricht 2003) 63.

maatregelen te nemen die voorkomen dat het leven van de burger gevaar loopt er niet toe leiden dat overheidsinstanties beleidsmatig gezien tot het uiterste gaan om risico's in te perken en daarmee meer schade berokkenen dan problemen oplossen.²⁰

Volgens Laura Donohue, hoogleraar aan de Universiteit van Georgetown hebben veiligheid en vrijheid een ingewikkelde wisselwerking, waar de werkelijke kosten van het verkrijgen van veiligheid vaak onberekend blijven. Dit kan uiteindelijk leiden tot schade aan de beginselen van de liberale democratische staat.²¹ De conclusie van Donohue sluit aan bij het doel van deze scriptie, namelijk het bieden van inzicht in de manier waarop Nederlandse antiterrorismebeleid is vormgegeven, welke effecten dit beleid heeft op de democratische rechtsstaat en vanuit welke gedachte dit beleid wordt gevoerd. In deze scriptie is de *world risk society* het uitgangspunt en vormen de Nederlandse antiterrorismemaatregelen de case study.

Opbouw van het onderzoek

In het eerste hoofdstuk zal worden ingegaan op de effecten van terrorisme in westerse samenlevingen. Dit hangt samen met het concept van de Britse socioloog Frank Furedi, die de theorie van de *politics of fear* heeft ontwikkeld. De westerse burger wordt volgens Furedi door de politiek als extreem kwetsbaar beschouwd en dat heeft verregaande consequenties voor de wijze waarop terrorisme bestreden wordt.

Het tweede hoofdstuk begint met een behandeling van de theorie van Ulrich Beck over de *world risk society*. Daarna wordt ingegaan op een aantal specifieke aandachtsvelden waarin de *world risk society* tot uiting komt. Ten eerste zijn dat de mediatisering en politisering van veiligheidsvraagstukken. Ten tweede kenmerken *world risk societies* zich door een drang naar controle en maakbaarheid. Dit staat in verband met het derde aandachtsveld, namelijk verruiming van overheidsbevoegdheden. Tot slot zal aandacht worden besteed aan de militante democratie, waarmee wordt bedoeld dat democratische samenlevingen het risico lopen te verworden in wat ze proberen te bestrijden.

In het derde hoofdstuk staat het specifieke Nederlandse antiterrorismebeleid centraal. Dit beleid staat ook wel bekend als de 'brede benadering'. De brede benadering kenmerkt zich door een sterke nadruk op preventie als aanvulling op de gebruikelijke

²⁰ Bal, e.a., *Veiligheid*, 67.

²¹ L.K. Donohue, *The Cost of Counterterrorism; Power, Politics and Liberty* (Stanford 2007) 2-3.

repressie. Hoewel de Nederlandse 'brede benadering' internationaal gezien veel lof krijgt, vallen er kanttekeningen bij te plaatsen. Op deze kritiek zal in het derde hoofdstuk worden ingegaan. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk specifieke aandacht besteed aan de inzet van strafrecht als beheersingsinstrument, de rol van inlichtingendiensten in terrorismebestrijding en de opmars van risicojustitie en *profiling*. Als laatste zullen de neveneffecten van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen worden behandeld.

In het vierde en laatste hoofdstuk wordt het model van Heymann verder uitgewerkt en wordt de specifieke Nederlandse casus behandeld. De maatregelen die zullen worden getoetst met behulp van het model zijn de efficiëntere informatie-uitwisseling, het gebruik van lokale signalering van en interventie bij radicalisering en de verbetering van de mogelijkheden van strafrecht in de bestrijding van terrorisme. In de conclusie wordt vervolgens een antwoord gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek.

Afbakening van terrorisme

Als laatste ga ik in op de onduidelijkheid die bestaat over het begrip terrorisme. Terrorisme wordt omschreven als een zeer gevarieerd fenomeen, waarvan de aard en oorzaken onduidelijk zijn. Er bestaat zowel in het politieke als in het wetenschappelijke spectrum geen overeenstemming over een geaccepteerde definitie.²² Zo zijn er meer dan honderd verschillende definities van terrorisme, waarin de enige overeenkomst tussen de definities het plegen of dreigen met geweld lijkt te zijn.²³ Vanuit dat perspectief concludeert Bob de Graaff, hoogleraar *Intelligence Studies* aan de universiteit van Utrecht, terecht, dat de bestrijders van terrorisme door hun bestempeling van het probleem, zelf bepalen wat wel of niet een succes is.²⁴ Om niet in de discussie over de definitiebepaling van terrorisme te verzanden hanteer ik in deze scriptie de definitie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTb).²⁵ Deze luidt als volgt:

Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van

²² De Graaff, *Wetenschapper*, 7.

²³ W. Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (New York, 1999) 6.

²⁴ H. Nelen, F. Leeuw en S. Bogaerts, *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; Framework, toepassingen en voorbeelden* (Den Haag 2010) 15.

²⁵ NCTb, 'Wat is terrorisme?', datum onbekend, http://www.nctb.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/wat_is_terrorism/index.aspx (geraadpleegd op 26 maart 2012).

maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Volgens de Graaff bestaat er geen algemeen verklarende theorie over terrorisme. Binnen onderzoek naar terrorisme wordt vaak gebruik gemaakt van de comparatieve methode, waarin verschillen en overeenkomsten tussen terroristische organisaties en de methode waarmee ze bestreden worden centraal staan.²⁶ Toch wil ik hier geen vergelijking maken tussen de wijze waarop terroristen in de tweede helft van de 20ste eeuw werden bestreden en hoe dat in het laatste decennia is vormgegeven, omdat dit in een aantal publicaties al uitvoerig is onderzocht.²⁷ Voor nu wil ik volstaan met de constatering van de Graaff, dat in vergelijking met de situatie van 35 jaar geleden, toen het Zuid-Molukse en links-ideologisch terrorisme zich manifesteerde, het verschil vooral ligt in het feit dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten vandaag de dag een centrale rol toebedeeld krijgen. Terwijl toentertijd de politie de leidende instantie was.²⁸

²⁶ De Graaff, *Wetenschapper*, 7.

²⁷ Voor een overzicht van terrorisme en de bestrijding daarvan in Nederland in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw verwijs ik naar de publicatie van B. de Graaf, *Theater van de angst* (Den Haag 2010), naar B. de Graaf en I. Duyvensteyn (red.), *Terroristen en hun Bestrijders, Vroeger en Nu* (Den Haag 2007) of naar M. van Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism; European Experiences, Threat Perceptions and Policies* (Den Haag 2002).

²⁸ B.G.J. de Graaff, 'Hoe Breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep', in J. van Donselaar en P. R. Rodrigues (reds.), *Monitor racisme & extremisme; achtste rapportage* (Amsterdam 2008) 127.

Hoofdstuk 1: Terrorisme en de politiek van angst.

In dit hoofdstuk staan de effecten van terrorisme op de westerse samenlevingen centraal. Daarbij ligt de nadruk op de wisselwerking tussen de burger en de terrorist, die, zoals we zullen zien, verregaande gevolgen heeft voor het functioneren van westerse samenlevingen.

De Israëlische onderzoekers Hasida Ben-Zur en Moshe Zeidner van de Universiteit van Haifa hebben onderzoek gedaan naar de omvang van het hedendaagse terrorisme. In de periode 1968 tot en met 2004 vonden er wereldwijd 19.828 terroristische aanslagen en daden van politiek geweld plaats. Bij deze incidenten vielen 25.408 doden en 61.160 gewonden. In de jaren negentig van de twintigste eeuw verminderde het aantal terroristische aanslagen, maar nam het aantal doden per aanslag toe. Volgens het *EU Terrorism Situation and Trend Report 2012* van Europol werden er in 2011, 174 terroristische aanslagen gepleegd in Europa waarbij het merendeel werd gepleegd door separatistische terroristische groeperingen.²⁹ Toch lijken westerse samenlevingen doordrongen van angst voor mogelijke aanslagen met honderden tot duizenden doden. Dat neemt niet weg dat het statistische risico om slachtoffer te worden van terrorisme in Nederland in het afgelopen decennium zeer klein is gebleken. Volgens de Graaff kwamen er in de jaren zeventig van de twintigste eeuw in Nederland een dozijn mensen om door terroristische aanslagen, terwijl dit er in het laatste decennium één of bij een wat ruimere definitie twee waren.³⁰

In dit kader is het interessant om te wijzen op het feit dat samenlevingen die veel ervaring hebben met terroristische aanslagen zich kenmerken zich door een vorm van "gewenning" die leidt tot minder angst onder de bevolking voor het fenomeen. Burgers in dergelijke samenlevingen passen hun levenswijze aan naar gelang de dreiging toe- of afneemt en dat wordt beschouwd als functioneel. Daar tegenover staan samenlevingen waarin terrorisme alleen incidenteel voorkomt. Extreme waakzaamheid en het vermijden van bepaalde plaatsen zouden in dergelijke samenlevingen als buitensporig worden gezien. Toch is deze reflex in westerse samenlevingen te bespeuren. Er heerst een nieuwe

²⁹ Europol, 'TE-SAT 2012 EU TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT', 25 april 2012, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europoltsat.pdf> (geraadpleegd op 19 juni 2012) 8.

³⁰ De Graaff, 'Hoe Breed?', 127.

normaliteit, waarbij permanente waakzaamheid is geboden en waar bijbehorende psychologische stressreacties vaker voorkomen.³¹

Dat roept de vraag op waarom samenlevingen die incidenteel worden blootgesteld aan terrorisme over zijn gegaan naar een nieuwe normaliteit van waakzaamheid. Hans Boutellier, bijzonder hoogleraar Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, wijst op het feit dat de ontzuiling en secularisering ertoe hebben geleid dat normen en waarden niet langer vanzelfsprekend zijn. De bijna ongelimiteerde individuele vrijheid is volgens Boutellier, niet langer ingebed in een ideologisch kader en roept gevoelens van angst en onzekerheid op.³² Deze verregaande individualisering heeft er dan ook toe geleid dat sommige auteurs de huidige maatschappij als narcistisch omschrijven, als een risicosamenleving, een preventiestaat of een slachtoffercultuur. Boutellier voegt de veiligheidsutopie aan dit rijtje toe. Volgens Boutellier kan de huidige samenleving worden omschreven in termen van een utopisch verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming.³³ Moreel onbehagen en gepercipieerde dreigingen creëren een gevoel van angst, een gemoedstoestand die volgens de Italiaanse politieke filosoof Niccolò Machiavelli voor de heerser (overheid) tot meer zekerheid zal leiden:

Machiavelli stated that it [ruler] would be best to be both loved and feared. But since the two rarely come together, anyone compelled to choose will find greater security in being feared than in being loved.³⁴

In de huidige westerse democratische samenlevingen is het niet langer de heerser die gevreesd dient te worden. De plaats van de heerser is overgenomen door het concept van mondiale risico's, die grensoverschrijdend werken. Deze risico's kenmerken zich door hun onbeheersbaarheid en onverzekerbaarheid.³⁵ De moderne samenleving heeft haar eigen catastrofes gecreëerd en wordt geregeerd door wat Furedi omschrijft als de *politics of fear*.³⁶ De overheid legt – bijvoorbeeld uit angst voor een mogelijke terroristische aanslag –

³¹ W. Koomen en J. van der Pligt, *Polarisatie, radicalisering en terrorisme* (Amsterdam 2010) 14-15.

³² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht* (Den Haag, 2006) 34.

³³ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 1.

³⁴ P. Adler and R. L. Pouwels, *World Civilizations*, (Boston 2008), 285.

³⁵ U. Beck, *World Risk Society* (Londen 1998) 36.

³⁶ Beck, *World*, 6. en Furedi, *Politics*, 1.

beperkingen op aan de burger. Deze zet de beperkingen om naar zelfdwang en wordt hier door de overheid in gestimuleerd, onder andere door campagnes waarin de overheid uitlegt wat de burgers zelf kunnen bijdragen in het voorkomen van terrorisme.³⁷ Furedi stelt dat alle traditionele politieke stromingen de *politics of fear* beoefenen. De politieke partijen leggen de nadruk op de risico's van criminaliteit, kernenergie, terrorisme of het milieu in de strijd om electoraal gewin. Politieke verdeeldheid is verworpen tot een verschil in zienswijze over welke risico's het meest urgent zijn.³⁸ De Graaff, meent dat dit risicodenken tot een grote drang naar interveniëren achter de voordeur leidt, zelfs bij politieke stromingen waarvan men die houding tot voor kort niet had verwacht.³⁹

De kwetsbaarheid van het individu lijkt de belangrijkste determinant te zijn in het vaststellen van beleid in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw.⁴⁰ Voor de alledaagse problemen van het leven is de burger tegenwoordig steeds meer aangewezen op professionele hulp en *counseling*.

Door het constant benadrukken van risico's die de mensheid bedreigen, wordt een staat van machteloosheid en kwetsbaarheid gecreëerd waarin het concept van risico is verschoven van het nemen van risico's – dat uitgaat van een actief subject wiens keuzes positieve gevolgen kunnen hebben – naar een concept van risico lopen - dat uitgaat van een passief subject wiens keuzes worden bepaald door afhankelijkheid en machteloosheid.

De terrorist is daarmee de ultieme antithese van een westerse burger. Een zelfbewuste risiconemer, gericht op het hiernamaals, een symptoom van de arrogante en destructieve mens, wiens keuzes zelfbepaald en onafhankelijk zijn.⁴¹ Dit sluit aan bij de visie van de Nederlandse criminoloog Frank Bovenkerk die terrorisme in zijn publicatie *Een Gevoel van Dreiging* definieerde als de romantisering van waaghalzerij.⁴² Een niet zo vreemde typering gezien de oververtegenwoordiging van jonge mannen – al is er de laatste tijd een toename in het aantal vrouwen waarneembaar – in de slagorde der terroristen.⁴³ Het opzoeken van romantiek en avontuur lijkt immers altijd een constante te zijn in het leven

³⁷ SCP, *Burgers*, 33.

³⁸ Furedi, *Politics*, 53-66.

³⁹ Graaff, 'Hoe Breed?', 128.

⁴⁰ Furedi, *Politics*, 75.

⁴¹ Ibidem, 76-80.

⁴² F. Bovenkerk, *Een Gevoel van Dreiging, Criminologische Opstellen over Terrorisme, Radicalisering en de Taak van de Overheid* (Amsterdam 2011) 142.

⁴³ NCTb, 'Hoe groot is de terroristische dreiging in Nederland?', datum onbekend, http://www.nederlandtegenterrorisme.nl/fileadmin/user_upload/Bedrijven/PDF_s/nctb_vragen_bedrijven_1_bijlage.pdf (geraadpleegd op 12 april 2012).

van jongeren en adolescenten. De populariteit van rolmodellen van bedenkelijke statuur zoals Che Guevara - die onder jongeren een bijna mythische status heeft - lijkt de zucht naar avonturisme verder te ondersteunen. Mannen en vrouwen samen vechtend voor rechtvaardigheid en eerlijkheid. Volgens Olivier Roy een Franse politicoloog is er dan ook sprake van een internationale idealistische beweging van voornamelijk islamitische jongeren in plaats van een islamitische politieke ontwikkeling.⁴⁴ Zo toonde een Zweeds onderzoek naar een website voor radicale islamitische jongeren aan dat de kennis van websitebezoekers over de islam zeer beperkt is. De fascinatie voor Jihad werd gedomineerd door een rebellerende natuur in plaats van een diepe religieuze overtuiging.⁴⁵

De Leidse onderzoeker Mark Dechesne onderschrijft het belang van romantisering door te stellen dat terrorisme wordt gekenmerkt door het menselijk streven naar heldendom. Om te kunnen loskomen uit een zelf gepercipieerde gemarginaliseerde positie moet een individu iets bijzonders zijn, doen of nalaten. Volgens Dechesne is het 'juist in het aangezicht van de dood, belangrijk onderdeel te zijn van iets betekenisvol, iets blijvends, iets dat voor altijd, en met nadruk op altijd, zal voortbestaan.'⁴⁶ De terrorist en zijn bestrijder willen volgens Dechesne 'laten zien dat zij de waarheid in pacht hebben. De ene partij door met de dood te spelen, de andere door zich als redder van het leven voor te stellen.'⁴⁷

Vanuit dat perspectief is het ook niet verwonderlijk dat Bovenkerk er voor pleit om radicalisering niet strafbaar te stellen, maar om het avontuur en de glamour van een terroristenbestaan te demystificeren en te ontmoedigen.⁴⁸ In die zin zouden een paar trainingsweken in een donkere grot in het berggebied tussen Afghanistan en Pakistan wel eens sterk ontvullend kunnen werken en daarmee meer effect sorteren dan de vliegende brigades van imams die met geradicaliseerde jongeren in discussie gaan over de kern van hun geloof.

De tegenstander wordt in steeds omslachtiger en abstracte termen benoemd. Waar vroeger de terrorist synoniem stond voor tegenstander, wordt door officiële instanties tegenwoordig gerefereerd aan de *UA (universal adversary)*. Iedereen kan de vijand zijn, van buitenlandse terroristen, tot binnenlandse radicalen, *lone wolves* en ontevreden

⁴⁴ Bovenkerk, *Een Gevoel*, 143.

⁴⁵ Furedi, *Politics*, 96-97.

⁴⁶ M. Dechesne, 'We wisten het eigenlijk allang: terrorismebestrijding vanuit psychologisch perspectief', in M. Meerder en M. Kowalski, *Contra-terrorisme en ethiek* (Den Haag 2011) 83-86.

⁴⁷ Dechesne, *We wisten het*, 83-86.

⁴⁸ Bovenkerk, *Een gevoel van*, 142.

werknemers. Volgens Furedi hebben de onzekerheid en onwetendheid over de identiteit van de tegenstander tot scenario's geleid waarin er maar weinig wordt overgelaten aan kans of toeval en waarin vrijwel iedereen kan worden gezien als een mogelijke vijand.⁴⁹

Daar kan aan toe worden gevoegd dat de fantasie van terrorisme-experts in het toebedelen van kwaliteiten aan terroristen op hol is geslagen. Volgens experts moeten westerse samenlevingen er vanuit gaan dat gezien de identiteitsontwikkeling van moslims in Europa er de komende jaren een onzichtbaar leger van islamitische krijgers klaarstaat om Europa in één groot strijdtoneel te veranderen.⁵⁰ Met die gedachte in het achterhoofd is de uitspraak van oud-president George W. Bush dat de oorlog tegen terreur is verschoven naar een *long war* ook niet zo verwonderlijk.⁵¹

De opkomst van *home-grown* terrorisme maakt de dreiging nog sterker. De *home-grown* terrorist kan overal vandaan komen. De terrorist zit op scholen, in gemeenschapscentra, universiteiten, moskeeën, gevangenissen of beraamd zijn plannen op internet. De vijand leeft onzichtbaar in de westerse samenlevingen en is bereid zichzelf op te offeren door gebruik te maken van 'wapens' die overal voor het oprapen liggen. Toch betekent dat niet dat de capaciteiten van de terrorist onbeperkt zijn.

De Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber omschreef het in zijn studie *Jihad vs McWorld* als de botsing tussen agressief cultureel fundamentalisme (*Jihad*) en stervende culturele uniformiteit (*McWorld*).⁵² Hij betoogt dat zowel *Jihad* als *McWorld* de soevereiniteit van nationale staten, maar ook democratische instituties ondermijnt. De aanhangers van *Jihad* vechten uit naam van het verleden voor een religieus wereldbeeld en tegen secularisatie en relativisme. Ze gebruiken de producten van technologische vooruitgang als wapens in een strijd die heilig is en niet kan worden verloren, hoewel hij nog niet gewonnen is. *McWorld* is het andere uiterste, gekenmerkt door economische en ecologische krachten die integratie en uniformiteit vereisen, die de wereld hypnotiseren met muziek, computers en fast food en die nationale staten in een homogeen commercieel mondiaal netwerk drukken.⁵³ Beide staan op basis van hun doelstellingen onverschillig

⁴⁹ F. Furedi, *Invitation to Terror; The Expanding Empire of the Unknown* (Kent 2007) XIV.

⁵⁰ Van Amersfoort e.a., *Onder druk*, 175.

⁵¹ Furedi, *Invitation*, XV.

⁵² Barber, *Jihad*, 12.

⁵³ Van Amersfoort e.a., *Onder druk*, 169.

tegenover het lot van de vrijheid en in de strijd tegen terrorisme zouden vrijheid en democratie wel eens het slachtoffer kunnen worden in plaats van het terrorisme.⁵⁴

Het onderscheid tussen *Jihad* en *McWorld* uit zich in culturele percepties ten opzichte van risico's en verlies. De voorstanders van Jihad omhelzen de dood op een achteloze en theatrale manier. Zelfmoordterrorisme is het tarten van de dood en daarmee ontstijgt terrorisme zijn fysieke impact. Dit is een groot contrast met westerse samenlevingen waarin een klein gezondheidsprobleem wordt gezien als een grote persoonlijke crisis. Voor de westerse risicomijdende, zelfbewuste, geïndividualiseerde en (zelf gepercipieerde) kwetsbare risicosamenleving personifieert de zelfmoordterrorist de onkwetsbaarheid.⁵⁵ Boutellier ziet een belangrijke rol voor het stereotype in het vormgeven van moreel onbehagen in een risicosamenleving. Het daderschap en slachtofferschap zijn uitwisselbaar en impliceren kwetsbaarheid. Deze kwetsbaarheid geeft macht, al dan niet in de vorm van emotionele omkoperij omdat de eigen verantwoordelijkheid wordt ontlopen. *McWorld* is een patiënt van de risicosamenleving en *Jihad* de rechterhand van een goddelijk plan. *McWorld* als het calculerende slachtoffer dat tentoonspreiding van zijn leed gebruikt in het bereiken van zijn doelen tegenover het wrekende slachtoffer van *Jihad* dat het recht in eigen hand neemt en daarin geen grenzen kent.⁵⁶

Volgens de Belgische politicologe Chantal Mouffe associeert *Jihad* de culturele uniformiteit van *McWorld* met onrecht en is terrorisme een legitieme tactiek als een uiting van protest in een situatie waarin er geen legitieme of effectieve politieke kanalen zijn voor het uiten van onvrede.⁵⁷

De nadruk op de kwetsbaarheid van de Westerse samenleving begiftigt het terrorisme met potentieel ongelimiteerde krachten. Terroristische aanslagen verschuiven van 'mogelijk', naar 'waarschijnlijk' en uiteindelijk naar 'onvermijdelijk'. De capaciteiten en ambities van terroristen worden vermengd met speculaties en angsten. Westerse samenlevingen zijn zoals Furedi meent, zichzelf aan het terroriseren.⁵⁸ Drie jaar voor de aanslagen op 11 september 2001 waarschuwde Ehud Sprinzak, een Israëliëse counterterrorisme expert voor de *great super-terrorism scare*. De angst van westerse

⁵⁴ Barber, *Jihad*, 12.

⁵⁵ Furedi, *Invitation*, 138-140.

⁵⁶ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 108-130.

⁵⁷ C. Mouffe, 'The Limits of Liberal Pluralism: Towards an Agonistic Multipolar World Order', in A. Sajo, *Militant Democracy* (Utrecht 2004) 77-79.

⁵⁸ Furedi, *Invitation*, 95-114.

regeringen voor het gebruik van massavernietigingswapens door terroristen kan volgens Sprinzak vergaande destabiliserende gevolgen hebben. De retoriek en de middelen die in de bestrijding van terrorisme worden gestoken helpen terroristen in het bereiken van hun bredere doelen, namelijk het aftappen van middelen van westerse regeringen en het creëren van een klimaat van angst en paniek dat de impact van – wat in westerse samenlevingen als onvermijdelijk wordt gezien – een terroristische aanslag vergroot.⁵⁹

Terrorisme is na de aanslagen van 11 september 2001 onderdeel geworden van het algemene bewustzijn. Getroffen worden door een terroristische aanslag is een loterij van ongeluk, iedereen kan getroffen worden.⁶⁰ Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de dreiging en wie of wat gevaar loopt. Voordat de dreiging zich manifesteert is deze onzichtbaar en dus onverzekerbaar. Zoals we straks zullen zien is juist deze onzekerheid de norm in de risicosamenleving.

In de studie *Het Terroristische Kwaad; Diagnose en bestrijding* van Uri Rosenthal, Erwin Muller en Arnold Ruitenberg wordt gesteld dat het nogal eens voorkomt dat alle aandacht na wat plichtmatige opmerkingen over het terroristische kwaad uitgaat naar de risico's en gevaren van terrorismebestrijding. Volgens de auteurs wordt niet het internationale terrorisme, maar worden de maatregelen om het te bestrijden als het echte kwaad opgevat. De auteurs stellen dat deze vicieuze cirkel moet worden doorbroken omdat de reële dreiging van het terrorisme in de 21^{ste} eeuw niet moet worden onderschat, maar is dat wel zo? Ze voegen daaraan toe dat er sprake is van een sociaal contract tussen de bevolking en de overheid, waarin de overheid de taak en plicht heeft de burgers zoveel mogelijk te beschermen tegen onheil dat een gevaar voor hun veiligheid oplevert.⁶¹

Die contractuele verplichting wordt door sommige onderzoekers omschreven als de 'therapeutische staat' en duidt op de huidige relatie tussen de burgers en de overheid in westerse samenlevingen. De interne en persoonlijke levens van iedere burger worden door de overheid gemanaged. De burger wordt door de overheid behandeld als een kwetsbaar kind. De mensen zijn niet geëngageerd, maar worden behandeld. Er is sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen de patiënt (de burger) en de therapeut (de overheid) in een mogelijk verontrustende institutionele vorm. Leed aan de patiënt moet op alle mogelijke

⁵⁹ Ibidem, 143.

⁶⁰ Beck, *World*, 78-87.

⁶¹ U. Rosenthal, E. Muller en A. Ruitenberg, *Het Terroristische Kwaad; Diagnose en Bestrijding* (Den Haag 2006) 114–115.

manieren worden voorkomen, en daarom zijn ingrepen in het privédoelgebied van burgers noodzakelijk.⁶² De bescherming van de kwetsbare burger is daarmee ook beleidsmatig ingebed.⁶³ De talloze onderzoeken over de risico's die burgers in hun dagelijks leven ondergaan bijvoorbeeld met betrekking tot woon-werkverkeer, luchtvervuiling of een mogelijke aanslag geven legitimiteit aan de toenemende invloed van de overheid in het privédoelgebied.⁶⁴

Zo wordt het effect van terrorisme op een samenleving door de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman wel getypeerd als vloeibare angst.⁶⁵ Het benadrukken van catastrofale risico's - zowel door de overheid als door experts of belangenorganisaties - leidt tot een mensheid die zichzelf disciplineert. Vanuit dat perspectief is het oude gezegde van Machiavelli vandaag de dag nog even relevant, 'anyone compelled to choose will find greater security in being feared than in being loved.'⁶⁶

Zoals we hebben gezien zijn de effecten van terrorisme op Westerse samenlevingen groot. De wisselwerking tussen de burger en de terrorist heeft verregaande gevolgen, waarbij de overheid zich gedwongen voelt de burger zoveel mogelijk te beschermen tegen onheil. In een risicosamenleving en specifiek met betrekking tot terrorisme betekent het niets anders dan dat wij (alle burgers) een veiligheidsrisico vormen en daarom in de gaten moeten worden gehouden. Op basis van gedragingen worden de burgers beoordeeld en geclassificeerd. Voldoe je als burger aan vooraf opgestelde risicoprofielen - die vaak op politiek niveau worden opgesteld en bepaald - of wijkt een bepaalde gedraging of uiting af van het 'normale' profiel, dan heb je de twijfelachtige eer om nog wat scherper in de gaten te worden gehouden.⁶⁷ De tendens van het beleidsmatig inkaderen van gedachten en gedragingen komt toch angstvallig dicht in de buurt van het scenario van George Orwell in zijn boek *1984*.⁶⁸ Volgens de Graaff krijg je zo langzamerhand het gevoel dat er een soort gedachtepolitie is.⁶⁹ Helaas lijkt de gedachtepolitie niet eenzijdig voorbestemd voor de communistische wereld.

⁶² Geciteerd in: Furedi, *Politics*, 152–155.

⁶³ Ibidem, 76–77.

⁶⁴ Ibidem, 148.

⁶⁵ Geciteerd in: De Graaff, *Wetenschapper*, 4.

⁶⁶ Adler, *World Civilizations*, 285.

⁶⁷ H. Porter, 'Suspect Nation', 20 november 2006 <http://www.youtube.com/watch?v=PYEJntbh9j0> (geraadpleegd op 25 januari 2012).

⁶⁸ Furedi, *Politics*, 156.

⁶⁹ Van Amersfoort e.a., *Onder druk*, 214.

Hoofdstuk 2: De World Risk Society

In dit hoofdstuk zal de theorie van de *world risk society* verder worden uitgewerkt. De relevantie van de *world risk society* wordt goed zichtbaar in een aantal specifieke aandachtsvelden die in dit hoofdstuk aan bod zullen komen. Het gaat hier om de mediatisering en politisering van veiligheidsvraagstukken, de drang naar controle en maakbaarheid en de verruiming van overheidsbevoegdheden. Als deze ontwikkelingen zich binnen de *world risk society* voltrekken levert dat gevaar op voor de waarborgen van de democratische rechtsstaat en kan het leiden tot het ontstaan van een militante democratie. Hier zal aan het eind van dit hoofdstuk verder op in worden gegaan en daarbij dient dus ook de vraag te worden beantwoord of westerse samenlevingen vanuit het perspectief van de *world risk society* het gevaar lopen te veranderen in militante democratieën.

Het belang van veiligheid en het inperken van veiligheidsrisico's zijn kenmerken van wat door verschillende wetenschappers wordt omschreven als de *world risk society*. Dit begrip is door de Duitse socioloog Ulrich Beck geïntroduceerd in 1986. De risicosamenleving is een nieuwe fase van de industriële of moderne samenleving en is veel dynamischer dan de voorgaande sociale orde.⁷⁰ De maatschappij is gericht op de toekomst in plaats van het verleden. Het optimaliseren van welvaart staat niet langer centraal, maar de verdeling van risico's. De nieuwe risico's zijn nauwelijks te beheersen en dragen daarmee bij aan het gepercipieerde gevoel van onveiligheid dat de samenleving in zijn greep lijkt te hebben.⁷¹

De wereld wordt blootgesteld aan risico's zoals vervuiling, ziektes en criminaliteit die het resultaat zijn van het moderniseringsproces en die de samenleving dus zelf heeft geproduceerd.⁷² De industriële samenleving karakteriseerde zich door een consensus in het geloof in vooruitgang en welvaart. De *world risk society* doorbreekt dit ordeningsprincipe omdat risico's een ander karakter hebben dan welvaart. Welvaart kan worden nagestreefd en worden gezien als een positief streven, terwijl risico's negatief opgevat kunnen worden, je wordt er door beïnvloed en moet het vooral ondergaan.⁷³ De toegenomen kennis en informatie over risico's leidt tot een maatschappelijk streven naar risicobeperking. Dit vindt plaats in een context waarin het onmogelijk is alle bekende risico's volledig af te dekken,

⁷⁰ Beck, *World*, 6-8.

⁷¹ Bal, e.a., *Veiligheid*, 34-38.

⁷² Beck, *World*, 5.

⁷³ *Ibidem*, 92.

maar waar de opeenstapeling van risico's, veiligheidsvraagstukken van een belangrijke maatschappelijke en politieke betekenis worden voorzien. Het vermogen van nationale overheden om terrorisme uit te sluiten is beperkt omdat terrorisme een zeer diffuus fenomeen is, waarvoor nog geen algemeen geldende succesformule bestaat.⁷⁴

In maatregelen die worden genomen ter bestrijding van terrorisme schuilt gevaar, want met nieuwe maatregelen kan eenzelfde aanslag misschien worden voorkomen, maar blijft een veelheid aan aanslagen waarbij andere tactieken of andere doelwitten worden geselecteerd mogelijk.⁷⁵ Volledige uitsluiting van de kans op een terroristische aanslag is onhaalbaar, maar hier streven overheden wel naar en daar vraagt de samenleving ook om. De risicomaatschappij is in die zin een samenleving die is geobsedeerd door het maken en ontwikkelen van plannen die de burger een gevoel van veiligheid en zekerheid moeten geven.

Oplossingen van experts bestaan niet binnen dit risicodiscours. De reden hiervoor is dat experts alleen feitelijke informatie kunnen leveren en niet in staat zijn om in te schatten welke oplossingen cultureel acceptabel zijn. In die zin winnen politiek en moraliteit aan terrein ten opzichte van de visie van experts.⁷⁶ Daarnaast kenmerkt de wetenschapper en in enge zin het veiligheidsdebat zich door tegenstrijdige visies. Voor elke expert die een bepaald standpunt vertegenwoordigt is er wel een andere expert te vinden die het tegenovergestelde beweert. Als gevolg hiervan zijn de achterliggende redenen voor beleid weerlegbaar en neemt de geloofwaardigheid van overheidsinstellingen af.⁷⁷

Overheidsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor het beheersen van risico's en het garanderen van veiligheid moeten als het ware de strijd aangaan met veiligheidsstatements die ze zelf afgeven. Instellingen staan onder druk om het meest veilige nog veiliger te maken, terwijl dit tegelijkertijd de verwachtingen vergroot en een eventueel falen des te meer in het oog doet springen. Uiteindelijk zijn simpele verdachtmakingen met betrekking tot slechte veiligheidsmaatregelen genoeg om de façade te doorbreken en afbreuk te doen aan de legitimiteit van de instellingen.⁷⁸

⁷⁴ M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur; Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (Den Haag 2010) 55.

⁷⁵ Raad voor Openbaar Bestuur., *Veiligheid op niveau; Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's* (Den Haag 2003) 48.

⁷⁶ Beck, *World*, 42.

⁷⁷ *Ibidem*, 107.

⁷⁸ *Ibidem*, 57.

De samenleving concentreert zich in toenemende mate op het bestuderen en controleerbaar maken van deze risico's. Maar de preoccupatie met risico's kan volgens Furedi tot een fatalistisch mensbeeld leiden waarin overheid en burgers risico's mijden.⁷⁹

Individueel maar ook collectief veronderstellen mensen niet langer de kracht te hebben om invloed of controle uit te oefenen over maatschappelijke ontwikkelingen. De risicomaatschappij is een wereld die wordt bedreigd door een semibewuste mensheid, die wanhopig probeert de vernietigende krachten die het zelf gecreëerd heeft te controleren.⁸⁰ In die zin is de dreiging van terrorisme misschien wel een *fact of life* en moeten we ons daar maar bij neerleggen.⁸¹

Het besef dat de *world risk society* ons voor een pandemonium aan gevaren plaatst, lijkt de bereidheid van mensen om risico's te lopen niet doen toenemen. Volgens de Graaff 'weerspiegelt de samenleving zich in een tegenstelling tussen een door angst gedreven volkswil en het onvermogen van nationale overheden om anders dan op basis van *trial* en vooral veel *error* te regeren en te reageren.'⁸² Daarmee wordt de mogelijkheid van de rechtstaat om richting te geven aan de toekomst steeds meer in twijfel getrokken.⁸³

Het (nieuwe) internationale terrorisme dat door de aanslagen van 11 september 2001 op de voorgrond is getreden staat synoniem voor wat Beck beschrijft als een nieuw oncontroleerbaar risico. In de *war on terror* is de VS zowel Afghanistan als Irak binnengevallen om het internationale terrorisme een halt toe te roepen. De legitimering voor het binnenvallen van Irak kwam voor een deel uit angst voort dat het regime van Saddam Hoessein massavernietigingswapens zou leveren aan terroristische groeperingen. De Amerikaanse overheid hanteerde hierbij de doctrine dat als er een kans van 1% was dat terroristische groeperingen de beschikking zouden krijgen over massavernietigingswapens de dreiging moest worden gezien als een 100% waarschijnlijkheid, de zogenaamde Cheney doctrine.⁸⁴ Dit toont de veronderstelde kwetsbaarheid van technologische vooruitgang, namelijk dat terroristen zich technologische verworvenheden eigen kunnen maken en tegen hun bedenkers kunnen gebruiken. Het zogenaamde *dual-use* scenario. Dit is wat Beck bedoelt met negatieve gevolgen van vooruitgang die oncontroleerbaar zijn. De angst voor

⁷⁹ SCP, *Burgers?* 34.

⁸⁰ Furedi, *Politics*, 80.

⁸¹ De Graaff, *Wetenschapper*, 5.

⁸² *Ibidem*, 5.

⁸³ Furedi, *Politics*, 74.

⁸⁴ Furedi, *Invitation*, 135.

terrorisme wordt versterkt door het bestaan van massavernietigingswapens op basis van westerse technologie.⁸⁵

De samenleving is volgens Bovenkerk zo kwetsbaar geworden dat het niet erg moeilijk is een rampscenario te verzinnen dat mogelijk in de toekomst zou kunnen plaatsvinden.⁸⁶ De officiële fantasie is op hol geslagen, zo kan de terrorist op elk moment, met elk wapen en op elke plaats toeslaan. De Amerikaanse schrijfster Susan Sontag omschrijft het op pakkende wijze:

That even an apocalypse can be made to seem part of the ordinary horizon of expectation constitutes an unparalleled violence that is being done to our sense of reality, to our humanity.⁸⁷

In een risicomaatschappij is herbezinning nodig, misschien zelfs wel zingeving. We moeten onszelf volgens Beck de vraag stellen; 'hoe willen we leven?'⁸⁸ De individualisering en secularisatie hebben geleid tot een situatie waarin gedragsnormen en waarden niet langer institutioneel zijn ingebed. De risicomaatschappij kenmerkt zich als een voortvloeisel van subjectieve overtuigingen, gevoelens en preferenties, die contextafhankelijk zijn, maar waarin een toetsingskader ontbreekt omdat er niet langer sprake is van een 'constante', een morele fundering.⁸⁹ Dit lijkt misschien een te sterke gevolgtrekking, maar het typeert wel het nieuwe belang van religie in de zin dat de huidige samenleving wordt uitgedaagd door nieuwe en verschillende fundamentele overtuigingen. Te denken valt aan het ecologisme, het feminisme, maar ook fundamentalistische stromingen binnen religies zoals het salafisme, waarin westerse technologie wordt omarmd, maar de westerse cultuur wordt gezien als decadent en materialistisch en zonder zingeving.⁹⁰

Het westerse individualistische bestel biedt meer vrijheid, maar impliceert daarmee ook onzekerheid.⁹¹ Als individu sta je immers machteloos in het beïnvloeden van mondiale politieke getijdenstromen. Het vertrouwen in politieke participatie als manier om de

⁸⁵ Beck, *World*, 35-43.

⁸⁶ Bovenkerk, *Een gevoel van*, 15.

⁸⁷ Geciteerd in: Furedi, *Politics*, 16.

⁸⁸ Beck, *World*, 138.

⁸⁹ Bal, e.a., *Veiligheid of Vergelding?* 6.

⁹⁰ Beck, *World*, 92.

⁹¹ SCP, *Burgers*, 34.

toekomst vorm te geven is sterk afgenomen. Individuen zijn verworpen tot objecten van beleidsmakers.⁹² Volgens Boutellier is veiligheid een utopisch verlangen dat is ontstaan uit onbehagen over de ondoorgrondelijkheid van de postmoderne samenleving. Het streven is uiteindelijk illusoir en niet zonder gevaar. Een utopie is immers ook een machtsdroom waarin controle en straf een grote rol kunnen spelen.⁹³

Het denken over veiligheid zou zich juist moeten kenmerken door nuchterheid en pragmatisme. Verregaande veiligheidsmaatregelen zijn namelijk een gevaar voor exact datgene dat we met de maatregelen proberen te beschermen. De open en dynamische samenlevingen die kenmerkend zijn voor Westerse welvaart en vooruitgang moeten niet teniet worden gedaan vanuit een overreactie op een toch zeer beperkt risico zoals terrorisme.⁹⁴ Toch lijkt deze waarschuwing aan dovemansoren gericht. Overheden blijven voorzorgsmaatregelen nemen omdat het risico op electoraal verlies bij succesvolle aanslagen groter wordt geacht dan de politieke kosten van overdreven preventie. Dit terwijl preventie in veel gevallen onbeholpen is en contraproductief werkt.⁹⁵

2.1 De mediatisering en politisering van veiligheidsvraagstukken

De media verbinden wetenschap, politiek en publiek op een ongekennde wijze. De aandacht voor veiligheidsvraagstukken zorgt voor grote maatschappelijke druk op overheden om aan de veiligheidswensen van haar burgers te voldoen. Het veiligheidsthema is een integraal onderdeel geworden van verkiezingsprogramma's waarbij electoraal gewin op het spel staat. Zorgvuldige afwegingen en haalbaarheid van nieuwe maatregelen lijken niet langer centraal te staan in politiek handelen dat wordt gekenmerkt door scoringsdrang en dadendrang.⁹⁶

Een voorbeeld van electoraal gewin wordt misschien het beste vertolkt door de impact van terreurwaarschuwingen in de VS. In de periode 2001 - 2004 tijdens de regering Bush bleek het uitgeven van terreurwaarschuwingen een positief effect op de populariteit van president Bush te hebben. Het geeft te denken of het mechanisme niet misbruikt wordt, het kwam Bush in ieder geval goed uit.⁹⁷ Voorafgaand aan de verkiezingen van het Britse Lagerhuis op 5 mei 2005 was de Engelse *Labour Party* in de stellige overtuiging dat zij nieuwe

⁹² Furedi, *Politics*, 71–72.

⁹³ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 10.

⁹⁴ Ibidem, 2-10.

⁹⁵ De Graaff, *Wetenschapper*, 5-6.

⁹⁶ Van der Woude, *Wetgeving*, 112–113.

⁹⁷ Koomen, *Polarisatie*, 73.

antiterrorismemaatregelen moest doorvoeren, omdat ze anders in de verkiezingen van 5 mei 2005 hierop door de kiezer zou worden afgerekend.⁹⁸

Niet alleen de politiek lijkt de terrorismekaart te spelen, ook tal van maatschappelijke organisaties proberen de angst voor terrorisme te koppelen aan hun doelstellingen. Zo waarschuwen milieuactivisten voor het gevaar dat nucleaire technologie in de handen van terroristen valt. Wijst de auto-industrie op de ontwikkeling van elektrische auto's zodat het Westen minder afhankelijk wordt van olie uit het Midden-Oosten en daarmee het risico op terrorisme wordt verkleind. Er bestaat vandaag de dag zoiets als de terreur in het alledaagse leven in de vorm van werkloosheid, het ontbreken van gezondheidszorg of de waarde van een pensioen in rook zien opgaan.⁹⁹

Als gevolg van de gevoeligheid van de overheid voor sensatiebeluste media zullen beleidsmakers maar al te snel eerst handelen in plaats van een weloverwogen afweging te maken. Binnen de verhitte discussies die op veiligheids calamiteiten volgen is elk gevoel voor balans en proportionaliteit al snel zoek.¹⁰⁰ Dit vindt plaats in een context waarin de publieke bezorgdheid betreffende het veiligheidsrisico geen daadwerkelijke afspiegeling is van het eigenlijke risico. De wenselijkheid van bepaalde maatregelen wordt veelal oppervlakkig beantwoord.¹⁰¹ Het draait niet langer om ideeën, maar om *best-practises* en klantgerichtheid, waarbij politiekwenselijk rapporteren van bijvoorbeeld inlichtingendiensten een aanzienlijk gevaar vormt.¹⁰²

Een mogelijke calamiteit zal waarschijnlijk worden gevolgd door een onvermijdelijke heksenjacht in het zoeken naar zondebokken en angst voor de "ander". In de ervaring van angst worden te vrezende stereotypen gemakkelijk gecreëerd. De meest recente belichaming van het gevreesde subject is die van de terrorist. De hedendaagse communicatiemiddelen brengen dit verschijnsel nog sterker op de voorgrond en daarmee wordt het belang van verantwoordelijke journalistieke berichtgeving onderstreept.¹⁰³ Helaas worden calamiteiten vaak gevolgd door een reflexmatige reactie met weinig ogeneschouw voor de lange-termijn

⁹⁸ Furedi, *Politics*, 125–126.

⁹⁹ Ibidem, 127-129.

¹⁰⁰ T. Gill, *No Fear; Growing up in a risk averse society* (Londen 2007) 6.

¹⁰¹ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 53.

¹⁰² M. van Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism; European Experiences, Threat Perceptions and Policies* (Den Haag 2002) 7.

¹⁰³ A.J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie: een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* (Den Haag 2001) 20.

gevolgen van het handelen. Dit kan leiden tot het instellen van maatregelen die uiteindelijk contraproductief blijken te zijn.¹⁰⁴

Realiteit en *science fiction* zijn niet langer van elkaar te onderscheiden. Regeringsambtenaren nemen de meest uiteenlopende rampenscenario's serieus en worden daarin bevestigd door experts. Furedi merkt op dat er veel overeenkomsten zijn tussen de schrijvers van romans waarin er een dreiging uitgaat van CRBN wapens en beleidsstukken die beleidsmedewerkers opstellen. Sommige schrijvers van romans worden zelfs als experts op het gebied gezien. De erosie tussen feiten en fictie kwam sterk naar voren in het voorbeeld van de roman *The Cobra Event*. Nadat de Amerikaanse president Clinton de roman had gelezen richtte hij een werkgroep op om de gevaren van bio-terrorisme te onderzoeken waar de schrijver van het boek als expert bij aanwezig was. Deze trend valt ook te bespeuren in het opzetten van een antiterrorismecampagne van de regering Bush. Verschillende scenaristen uit Hollywood van films als *Die Hard* en *Delta Force One* werd gevraagd bijeenkomsten voor deze campagne bij te wonen. Op deze manier maakt populaire cultuur zijn opwachting in het publiek debat en het beleidsdomein en beïnvloedt het daarmee de perceptie over toekomstige dreigingen. Culturele creatievelingen zijn welkom omdat van hun verwacht wordt dat ze *outside the box* denken.¹⁰⁵ Dit omhelst het risico dat populaire cultuur invloed krijgt in overheidsbeleid.¹⁰⁶ Zorgvuldige en terughoudende beleidsscenario's kunnen daarmee plaats maken voor spektakelstukken die het liefst via korte statements en soundbytes via *Twitter* en *Facebook* het publieke domein worden ingestuurd.¹⁰⁷

Door de toegenomen media-aandacht voor veiligheidsrisico's lijkt de overheid zich meer bezig te houden met verdediging tegen beschuldigingen van nalatigheid dan het op effectieve wijze controleren van deze risico's. Ook kan worden geconcludeerd dat het principe van *beter to be safe than sorry* ertoe leidt dat de meest risicobeperkende maatregelen worden aangenomen. Vooral bij de bestrijding van terrorisme waarvoor (nog) geen algemeen geldende succesformule bestaat en die er waarschijnlijk ook niet zal komen,

¹⁰⁴ Gill, *No Fear*, 6.

¹⁰⁵ Furedi, *Invitation*, 37-39.

¹⁰⁶ Ibidem, 130.

¹⁰⁷ Een recent voorbeeld van het gebruik van Twitter door de Nederlandse overheid vond plaats op 26 juni 2012. De AIVD twitterde: 'Hulpmiddel ontwikkeld om angstgevoelens rond terroristische dreiging te verminderen.' AIVD, 'Hulpmiddel', 26 juni 2012, <https://twitter.com/AIVD/status/217671292277633025> (geraadpleegd op 16 juli 2012).

staan beleidsmakers onder druk om de publieke opinie te weerstaan.¹⁰⁸ Na crisissituaties kenmerkt de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving zich door snelheid en het gebrek aan publieke tegenspraak. Critici worden weggezet als onpatriottisch en onrealistisch. Democratieën hebben de neiging zich te verbinden in een *coalition of the willing* waarvan andersdenkenden zijn uitgesloten.¹⁰⁹

Met de politisering van veiligheid vindt ook de institutionalisering van veiligheid plaats. De overheid moet de burger beschermen tegen allerlei verschillende veiligheidsrisico's, maar het streven naar 100% veiligheid is een utopie, een illusie. Deze realistische zienswijze lijkt niet te zijn doorgedrongen bij beleidsmakers en hun politieke opdrachtgevers. Vanwege het gepercipieerde risico van verlies aan steun en legitimiteit schiet de overheid door in overschatting van veiligheidsrisico's met overreactie en overregulering tot gevolg. Het gehele domein van sociale activiteit wordt in die zin blootgesteld aan een preventief beleid van risicovermijding en daarmee kenmerkt overheidsbeleid zich als pioniersbeleid waar specifieke kennis ontbreekt of wordt tegengesproken.¹¹⁰

De Britse socioloog Tim Gill geeft in zijn studie *No Fear* een goed voorbeeld van institutionele overregulering en risicovermijding. Om de controle op mogelijk kindermisbruik te verbeteren is in Groot-Brittannië de *Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006* in het leven geroepen. Hierdoor staan ongeveer 9 miljoen Britse volwassenen die met kinderen werken onder technische verdachtmaking. Met behulp van een database wordt elk individu die met kinderen werkt geprofileerd en beoordeeld. Afgezien van de enorme kosten die worden gemaakt om het systeem draaiende te houden leidt het ook tot een sterke afname in het gebruik van vrijwilligers op voetbalclubs, scholen en andere instellingen.¹¹¹

De institutionele overregulering en risicovermijding zijn ook terug te zien in overheidscommunicatie. Hier valt te denken aan de ongespecificeerde dreigingswaarschuwingen die worden verankerd in een vorm die publieke steun oproept en officieel beleid legitimeert. Toch is het probleem van terrorisme geen uitkomst van overheidspropaganda en de *politics of fear*. De overheid is niet noodzakelijkerwijs het dreigingsniveau aan het overschatten, uitvinden of exploiteren. Het duidt juist op de

¹⁰⁸ Gill, *No Fear*, 63 – 65.

¹⁰⁹ H. van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig; Terreurbestrijding in de Democratie* (Amsterdam 2004) 71.

¹¹⁰ Beck, *World*, 122–123.

¹¹¹ Gill, *No Fear*, 46.

normale routine van overheidscommunicatie in het creëren van bewustwording onder het publiek. Ook op andere beleidsterreinen zoals drugsbestrijding, klimaatveranderingen of de veiligheid van kinderen is dit terug te zien. Het draait vooral om het verkrijgen van legitimiteit voor uitvoerend beleid. Het probleem met het creëren van bewustwording van risico's onder het publiek ligt in het feit dat dit ertoe leidt dat risico's moeilijker of niet geaccepteerd kunnen worden. Deze houding hangt volgens de Nederlandse criminologe Maartje van der Woude samen met de toegenomen individualisering, emancipatie en mondigheid van de burger. De burger vraagt om harder optreden en strakke handhaving voor onvoorziene en opgedrongen risico's, vooral als deze doelbewust worden veroorzaakt.¹¹² Dat sluit aan bij de conclusie van Furedi die stelt dat de belangrijkste oorzaak van overheidsbeleid niet in een geheime Machivelliaanse agenda ligt besloten, maar in het imperatief van de westerse risicosamenleving.¹¹³

Juist de vraag voor harder optreden en strakke handhaving van onvoorziene en opgedrongen risico's brengt een probleem met zich mee. Met betrekking tot terrorisme is al eerder gerefereerd aan het definitieprobleem en het feit dat er geen succesformule bestaat. Op overheidsniveau – maar ook breder in de Westerse samenleving – wordt de dreiging van terrorisme niet begrepen. Speculatie, giswerk, mening en fantasie lopen als een rode draad door de beleidsvoering waarbij fundamentele misvattingen voor wat betreft kennis, inzicht, begrip en inlichtingen worden verdoezeld.¹¹⁴

Het ontbreken van kennis over de dreiging van terrorisme is onderdeel van het professionele discours van beleidsmakers en experts. Dreigingsanalyses zijn defensief en twijfelachtig geïnspireerd door hun zelferkende onwetendheid. Beleidsacties zijn derhalve alles behalve op kennis en bewijs gebaseerd.¹¹⁵ Het narratief van angst voor het onbekende stimuleert speculatie en fantasie als vormen van risico-inschatting. Het erkennen van onwetendheid bij beleidsmakers en experts lijkt de ernst van de dreiging te onderstrepen terwijl het ze in diskrediet zou moeten brengen.¹¹⁶ Traditionele dreigingsanalyses richten zich op de vijandelijke intenties en mogelijkheden, in plaats van de zwaktes van de westerse samenleving en een hypothetische terrorist die er gebruik van maakt. De steeds verder

¹¹² Van der Woude, *Wetgeving*, 39.

¹¹³ Furedi, *Invitation*, 153–156.

¹¹⁴ *Ibidem*, XXII–XXV.

¹¹⁵ *Ibidem*, 11.

¹¹⁶ *Ibidem*, 61.

uitbreidende lijst van potentiële terroristische doelen suggereert dat het overheersende kader van dreigingsanalyses in het rijk van de fantasie ronddwaalt. Tevens ondersteunt het terroristen in het uitzoeken van *high profile* doelen die met een kleine investering kunnen worden getroffen.¹¹⁷

De beleidsfocus op risicovermijding en risicobeperking moedigt een vorm van fatalisme aan en geeft de terrorist het morele voordeel. De risicobeperkende houding ten opzichte van risico's zoals terrorisme beperkt beleidsmakers in de opties die ze kunnen nastreven en dus ook in effectiviteit. Terroristen zijn vernieuwers en ontwikkelaars die zoeken naar originele manieren om hun doelen te bereiken. De impact van terrorisme wordt bepaald door de maatschappelijke en politieke reactie erop. Terrorisme kan alleen winnen als de samenleving erop reageert op de manier waarop terroristen dat verwachten. Is dit niet het geval, dan falen ze in het bereiken van hun doelstellingen. De aanslagen in Madrid in maart 2004 onderstrepen deze visie. Na de aanslagen gingen acht miljoen Spanjaarden de straat op om te protesteren tegen de regering die de aanslag volgens de bevolking over hen had afgeroepen vanwege Spaanse deelname in het leveren van troepen in Irak. De conservatieve PP verloor de verkiezingen van de socialistische PSOE, deels omdat de socialisten de Spaanse troepen uit Irak zouden terugtrekken. De verkiezingen lieten zien dat terroristische aanslagen werken in het beïnvloeden van regeringsbeleid.¹¹⁸

De Amerikaanse politicoloog John Mueller betoogt in zijn publicatie *Overblown*, dat de Amerikaanse overheidsreactie na de aanslagen van 11 september 2001 buitenproportioneel is. Het internationale terrorisme doodt jaarlijks een paar honderd mensen wereldwijd, maar dat is volgens Mueller nog altijd minder dan het aantal mensen dat jaarlijks verdrinkt in hun eigen zwembad of overlijdt aan bijensteken. Daarnaast toont Mueller aan dat er sprake is van risicovermijding, wat juist meer slachtoffers tot gevolg heeft. De angst om gebruik te maken van het vliegverkeer onder de Amerikaanse bevolking na de aanslagen leidde ertoe dat meer mensen de auto namen om op bestemmingen te komen, terwijl autorijden statistisch gezien vaker tot ongevallen leidt.

De maatschappelijke en politieke reactie op de dreiging van terrorisme is volgens Mueller gevaarlijker dan het terrorisme zelf. De dreiging wordt door Mueller in een breder

¹¹⁷ Ibidem, 114–118.

¹¹⁸ Ibidem, 143–147.

historisch perspectief geplaatst en gedemystificeerd.¹¹⁹ Het destructieve potentieel van terrorisme is beperkt in tegenstelling tot wat officiële rapporten doen geloven. Daartegenover staan de hoge financiële kosten van de *war on terror*, de moeilijk te bepalen prijs van het verlies van civiele vrijheden en het reorganiseren van de samenleving in afwachting van een terroristische aanval.

De Amerikaanse politicoloog Ian Lustick schetst in zijn studie *Trapped in the War on Terror* een verontrustend beeld. De gigantische uitbreiding in surveillance, nieuwe veiligheidsmaatregelen en onderzoeken naar terrorisme hebben nauwelijks geleid tot de ontdekking van nieuwe terroristische complotten. Ondanks de gigantische inzet van middelen ten behoeve van veiligheid is er bijna niemand veroordeeld voor het voorbereiden of plegen van een terroristische aanval. Dat terwijl de *war on terror* een direct tastbare en kostbare impact heeft gehad op de westerse samenleving, denk bijvoorbeeld aan het Amerikaanse begrotingstekort of de schending van mensenrechten. Daarnaast heeft de *war on terror* de mondiale onveiligheid doen toenemen en militaire conflicten veroorzaakt. De tot voor kort gouden regel dat overheden op dreigingen reageren door het gevaar te bagatelliseren en hun eigen capaciteiten te overschatten lijkt in de *war on terror* te zijn verdwenen.¹²⁰ De institutionalisering en politisering van de risicoaversie leidt tot overreactie en disproportioneel antiterrorismebeleid. Westerse samenlevingen spenderen biljoenen dollars in de veiligheidsindustrie met als gevolg dat de burger zich nog onveiliger voelt.¹²¹

2.2 Een terugkeer naar controle en maakbaarheid

De *world risk society* kan worden getypeerd als de verzorgingsstaat in optima forma. De overheid dient haar burgers te beschermen tegen alle mogelijke gevaren. De overheid voorziet als het ware in een garantieformule, de samenleving dient alle burgers van een redelijk bestaan te voorzien. De samenleving – onder auspiciën van de overheid – hanteert een uitgebreid stelsel van voorzieningen die tot een alomvattende verzorging van haar burgers moet leiden.¹²²

De Franse filosoof Alain-Gérard Slama stelt dat de politiek bevangen is geraakt door de preventie-ideologie. Een conglomeraat van experts, adviesorganen en

¹¹⁹ J. Muller, *Overblown: How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them* (Columbus 2006).

¹²⁰ I. Lustick, *Trapped in the War on Terror* (Philadelphia 2006).

¹²¹ Furedi, *Invitation*, 157–162.

¹²² Van der Woude, *Wetgeving*, 61.

evaluatiecommissies produceert een eindeloze reeks gedragsregels en voorschriften. Hiermee dringt de staat steeds verder door in het leven van het individu. Dit overheidsstreven is a priori niet kwaadwillend en overheidspreventie wordt deels ook door de burger geëist. Experts stellen voorschriften op voor vrijwel alle menselijke gedragingen.¹²³ Elke menselijke gedraging gaat gepaard met een gezondheidswaarschuwing, denk aan de campagnes met betrekking tot gezond eten, voldoende sporten, veilig autorijden en het ondersteunen van de overheid in de bestrijding van terrorisme.¹²⁴

Boutellier stelt dat hoge veiligheidsmaatstaven het uitgangspunt van beleid zijn geworden. Regels en voorschriften grijpen in het leven van de burger in voordat zij ook maar een overtreding hebben begaan. Hierdoor wordt de normatieve positie van de burger veranderd. De bevolking wordt als onverantwoordelijk gezien, een potentiële overtreder die zich bij voorbaat dient te verontschuldigen. Het door Slama omschreven politieke klimaat van *l'état préventif* heeft veiligheid, hygiëne, gezondheid maar ook duurzaamheid tot ultieme principes verheven en creëert daarmee een goedaardig totalitarisme, een bekommerende Big Brother.¹²⁵ Een afwijkende visie op de algemene wil dwingt de overheid tot het vinden van "noodzakelijke" oplossingen voor de bijzondere wil van deviante personen.¹²⁶ Overheidsinterventie in de privélevens van burgers is normaal en noodzakelijk, van het opvoeden van kinderen tot het reguleren van sociaal contact.¹²⁷

Daarmee treedt de dichotomie tussen vrijheid en veiligheid op de voorgrond. Vrijheid en veiligheid zijn twee belangrijke en begeerde waarden die vrijwel nooit met elkaar kunnen worden verzoend zonder dat er frictie ontstaat. Dit komt tot uiting in wat de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman omschrijft als de *community*, een *paradise-lost*, een wereld die we graag omhelzen, maar die helaas niet toegankelijk is voor ons.¹²⁸ De gemeenschap waarin we ons utopisch verlangen naar veiligheid proberen te bewerkstelligen eist onvoorwaardelijke loyaliteit en behandelt een ieder die hier niet aan voldoet als een buitenstaander. De gemeenschap eist strenge gehoorzaamheid voor de diensten die zij levert. Wil je veiligheid? Geef dan je vrijheid op, of een deel daarvan. Wil je zekerheid?

¹²³ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 63.

¹²⁴ Furedi, *Invitation*, 135.

¹²⁵ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 64. en Furedi, *Politics*, 142.

¹²⁶ Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 62.

¹²⁷ Furedi, *Politics*, 142.

¹²⁸ Z. Bauman, *Community; Seeking Safety in an Insecure World* (Cambridge 2001) 5.

Vertrouw niemand buiten je eigen gemeenschap. Wil je wederzijds begrip? Praat dan niet met buitenstaanders en gebruik geen andere talen. Wil je een huiselijk gevoel? Installeer alarmsystemen in je huis en camera's op de oprit. Blijf uit de buurt van vreemden en laat ze niet binnen.¹²⁹

Het is in die zin ook niet verwonderlijk dat de huidige maatschappij zich vooral kenmerkt door angst. Angst voor de veiligheid van onze kinderen, voor pedofielen, terrorisme, HIV/AIDS, asielzoekers, werkloosheid, het broeikas-effect, vogelgriep of criminaliteit. De Australische criminoloog Murray Lee wijst vanuit dit perspectief op een stijging in omheinde gemeenschappen, op een groeiend aantal privébeveiligingsbedrijven, op steeds meer verfijnde veiligheidssoftware en de toename in veroordeelden.¹³⁰

Het denken in termen van risico's en bedreigingen leidt tot preventieve regulering en wenselijke sociale beheersbaarheid. Vanuit dit perspectief is het interessant te bezien dat de veiligheidssector in veel westerse landen het laatste decennium sterk gegroeid is. Zo is 0,6% van de totale beroepsbevolking in de VS werkzaam voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten, met een totale begroting van ruim 80 miljard dollar. De Graaf stelt terecht de retorische vraag wanneer we in een politie- of inlichtingenstaat belanden.¹³¹ Ten tweede verschuift de focus van repressie naar het systematisch voorspellen van menselijk gedrag waarbij het draait om de inschatting van het risico dat mensen representeren.¹³² Het is niet moeilijk voor te stellen dat de roep om het voorspellen van menselijk gedrag naarmate een dreiging zich actualiseert luider wordt. Daarmee neemt de legitimiteit van overheidsinterventie toe en zo heeft de risicomaatschappij de inherente eigenschap zondebokken aan te wijzen waarbij zij niet reageert op de dreiging zelf, maar op degenen die de dreiging kunnen vertolken.¹³³

Volgens de Nederlandse politicoloog Herman Van Gunsteren behelst het Nederlandse antiterrorismebeleid in het laatste decennium een terugkeer naar controle en maakbaarheid. Daarbij wordt hard gewerkt aan het versterken van staatsgezag, de disciplinerende van burgers en wordt om de haverklap gewezen op burgerplichten.¹³⁴ Omdat de burger door beleidsmakers a priori als onverantwoordelijk wordt gezien, moeten

¹²⁹ Bauman, *Community*, 4.

¹³⁰ M. Lee, *Inventing Fear of Crime; Criminology and the Politics of Anxiety* (Sydney 2007) 4.

¹³¹ B.G.J. de Graaff, 'Waterboarding, rendition, secret flights and secret prisons: verwording of verwezenlijking van inlichtingenvergaring als method van terrorismebestrijding aan het begin van de 21e eeuw?', in M. Meerder en M. Kowalski, *Contra terrorisme en ethiek* (Den Haag 2011) 21.

¹³² Boutellier, *Veiligheidsutopie*, 65.

¹³³ Ibidem, 50–51.

¹³⁴ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 28.

individuen worden geïnstrueerd en gecultiveerd door middel van advies en instructies om het risico op slachtofferschap zo klein mogelijk te houden. Het oproepen van angstgevoelens onder burgers zijn daarbij een sterke stimulans en zo kan gedwongen regeringsinterventie worden beperkt omdat de burger zichzelf allerlei beperkingen oplegt. De burger intervenueert in zijn eigen leven en disciplineert zichzelf bijvoorbeeld in de vorm van een 'avondklok', door zich niet in onveilige wijken te begeven of door het openbaar vervoer in de avonden te vermijden.¹³⁵ Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op maatschappelijke organisaties, ondernemingen en de wetenschap, die de burger waarschuwen voor veiligheidsrisico's. Vanwege de onzichtbaarheid van terreurdreigingen dient de burger waakzaam te zijn, zich overal te laten registeren en te gedragen in overeenstemming met de verwachtingspatronen van de terrorismebestrijders.¹³⁶

De Duitse filosofe Hannah Arendt stelt dat het indringen van de staat in het persoonlijk leven van de burger traditioneel gezien voorbehouden was aan totalitaire regimes.¹³⁷ Daarnaast speelt de vraag of toenemende overheidsbemoeienis in het leven van burgers wel effectief is als het draait om het voorkomen van terroristische aanslagen. De kans dat burgers zelfcensuur toepassen is immers groot en daarmee wordt de opdracht van terrorismebestrijders in ieder geval niet vergemakkelijkt.¹³⁸

De overheid dient de burgers te beschermen tegen de actualisering van risico's. De risico's die kenmerkend zijn voor de moderniteit laten zich echter nauwelijks beheersen door nationale politiek. Gevestigde maatschappelijke en politieke instituties verliezen legitimiteit door het niet kunnen bieden van oplossingen. Dit vertaalt zich naar een harder pleidooi voor veiligheid waarbij de overheid steeds verder gaat in het op voorhand indammen van mogelijke gevaren. De overheid denkt hier alleen aan te kunnen voldoen door het instellen van een *culture of control*, om zo elke individuele gedraging die een risico kan opleveren uit te sluiten.¹³⁹ Dit is wat de Britse socioloog David Garland bedoelt wanneer hij spreekt van de *culture of control*. Het draait om de onschadelijkmaking van risicovolle personen waarbij het

¹³⁵ Lee, *Inventing*, 144.

¹³⁶ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 68–69.

¹³⁷ Geciteerd in: P. van Sasse van Ysselt, 'Antiterrorismewetgeving als constitutioneel dilemma; over grondrechtencompatibiliteit, evaluatie, horizonbepaling en aparte rechtsruimte', in M. Meerder en M. Kowalski, *Contra terrorisme en Ethiek* (Den Haag 2011) 58.

¹³⁸ Geciteerd in: Ysselt, 'Antiterrorismewetgeving', 61.

¹³⁹ Geciteerd in: Van der Woude, *Wetgeving*, 42.

principe van bescherming tegen de staat wordt omgedraaid naar bescherming door de staat.¹⁴⁰

2.3 Verruiming van bevoegdheden

In de nasleep van een terroristische aanslag domineert meestal de aanname dat de aanslag heeft kunnen plaatsvinden omdat de overheid over te weinig informatie en bevoegdheden beschikte om de dreiging te kunnen afwenden. De uitvoerende macht moet dus van bredere bevoegdheden worden voorzien om toekomstige aanslagen te voorkomen.¹⁴¹ Toch vallen er wel wat kritische kanttekeningen bij deze stelling te plaatsen. Als we de aanslagen op 11 september 2001 als voorbeeld nemen was er volgens de *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States* sprake van vier verschillende tekortkomingen. Ten eerste was het voorstellingsvermogen van beleidsmakers te beperkt. Een verrassingsaanval waarbij vliegtuigen als wapens worden ingezet werd niet als mogelijk scenario beschouwd. Ten tweede werd de dreiging van Al Qaida beleidsmatig onderschat. Een derde tekortkoming lag volgens de commissie in het feit dat de mogelijkheden om Al Qaida aan te pakken als beperkt werden geacht. De opties die werden overwogen betroffen vooral aanvallen met kruisraketten, waarvan de effectiviteit werd betwist. De vierde en laatste tekortkoming betrof het management, zowel institutioneel als operationeel. Hier moeten worden gedacht aan het niet delen van informatie tussen inlichtingendiensten en het niet bijeenbrengen van verschillende analyses.¹⁴²

De vraag of deze tekortkomingen kunnen worden verbeterd door middel van verruiming van bevoegdheden is twijfelachtig. Dit wordt nog eens onderstreept met betrekking tot de terroristische aanslagen in Madrid op 11 maart 2004. Een groot deel van de verantwoordelijken voor de aanslag waren al bekend bij de inlichtingendiensten, politie en justitie. De Marokkaanse inlichtingendienst had zelfs al informatie aan de Spaanse autoriteiten geleverd over een aantal verdachten voorafgaand aan de aanslagen. De autoriteiten waren te gefixeerd op een mogelijke aanslag door de ETA zodat ze niet genoeg

¹⁴⁰ Geciteerd in: Van der Woude, *Wetgeving*, 43–50.

¹⁴¹ Donohue, *The Cost*, 2.

¹⁴² National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 'Foresight- and Hindsight', 21 augustus 2004, http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Ch11.htm (geraadpleegd op 4 mei 2012).

aandacht aan de dreiging van een terroristische aanslag vanuit radicaal-islamitische hoek besteedden.¹⁴³

Een ander voorbeeld van het gebrek aan kennis bij beleidsmakers is de hernieuwde aandacht voor het eerder genoemde *Rasterfahndung* waarvan bleek dat het in de jaren zeventig ook al niet werkte. Van Gunsteren haalt in zijn publicatie, *Gevaarlijk Veilig: Terreurbestrijding in de democratie* een interview met Wilfried Albishausen van de *Bund Deutscher Kriminalbeambter* aan. Albishausen gaf aan dat de hernieuwde aandacht voor *Rasterfahndung* na de aanslagen van 11 september 2001 in Duitsland geen enkel resultaat heeft opgeleverd. De neveneffecten van de capaciteitsinzet waren echter wel voelbaar in Duitsland. Zo werden in de deelstaat Nordrhein-Westfalen 600 agenten ingezet om mee te werken aan *Rasterfahndung* met als resultaat een sterke stijging in roofovervallen, woninginbraken en autodiefstal. Landelijk werden er door de Duitse opsporingsdiensten acht miljoen gegevens verzameld, wat leidde tot 11.000 verdachte personen, die allemaal werden onderzocht. Geen enkel onderzoek leidde tot een strafvervolging.¹⁴⁴

In de nasleep van calamiteiten wordt door onderzoekscommissies vaak gewezen op het ontbreken of niet goed werken van veiligheidsmaatregelen. Waar veiligheid heeft gefaald moet nieuwe regelgeving worden opgesteld. Hierbij kan worden gewezen op de herziening van vuurwapenbezit na het drama in Alpen aan de Rijn, of het herzien van het stelsel *bewaken en beveiligen* na de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh. De vraag of deze gebeurtenissen hadden kunnen worden voorkomen lijkt niet ondubbelzinnig te kunnen beantwoord. Het aantal factoren dat tot deze gebeurtenissen leidden is zeer divers en ook aanwezig bij duizenden andere personen die in tegenstelling tot Volkert van der Graaf en Mohammed Bouyeri niet tot moord zijn overgegaan.¹⁴⁵

De angst en verwarring die na een terroristische aanslag de samenleving in hun greep houden worden verankerd in bureaucratische hervormingen en in nieuwe bevoegdheden en vanzelfsprekendheden.¹⁴⁶ De vraag naar de wenselijkheid van de verruiming van bevoegdheden wordt te weinig gesteld. Het is immers aannemelijk dat het vergroten van informatie die beschikbaar is voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het openstellen van

¹⁴³ Van Amersfoort, e.a. *Onder druk*, 80.

¹⁴⁴ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 114–115.

¹⁴⁵ Bovenkerk, *Een gevoel*, 11.

¹⁴⁶ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 7.

databases van private partijen en het koppelen van overheidssystemen in figuurlijke zin alleen maar tot meer hooibergen leiden en niet tot het vinden van spelden.

De legitimiteit voor de verruiming van bevoegdheden wordt gevonden in wat de Amerikaanse historicus Walter Laqueur omschrijft als de postmoderne terrorist, wiens vernietigende karakter wordt vergroot door de ontwikkeling van nieuwe technologieën. De kenmerken van de *world risk society* komen sterk overeen met de huidige conceptualisatie van de terrorist. De nieuwe mondiale risico's die kenmerkend zijn voor de *world risk society* dienen als een culturele grondslag voor de thesis van het nieuwe terrorisme.¹⁴⁷ Daar kan tegen in worden gebracht dat het nieuwe terrorisme - met de nadruk op het gebruik van westerse technologie - zich al eerder heeft gemanifesteerd. Als voorbeeld draagt Furedi de zenuwgasaanslag van Aum Shinrikyo in maart 1995 in Tokio aan en de aanslag van Order of the Rising Sun op de watervoorziening van een aantal Amerikaanse steden in 1972.¹⁴⁸ De constante speculatie over nieuwe manieren waarop terroristen aanslagen kunnen plaatsvinden, lijkt haast een smeekbede te zijn. Het enige dat nog mist is een terrorist die de uitdaging aanneemt. Het denken in worst-case scenario's is een gevaarlijke bezigheid, want daarmee betreedt sciencefiction het domein van beleid en wordt de eis voor onmiddellijke actie geschapen. Vanuit dit perspectief is er geen tijd om te wachten op bewijs, geconfronteerd met een existentiële dreiging hebben beleidsmakers geen tijd om beleid op te stellen op basis van afgewogen bewijs. De ongelimiteerde capaciteiten van het nieuwe terrorisme en de relatie tot worst-case scenario's lijken een belangrijke drijfveer te zijn voor de huidige antiterrorismewetgeving.¹⁴⁹

Binnen de antiterrorismemaatregelen is de focus verschoven van repressie naar preventie en daarmee is het belang van uitgebreidere bevoegdheden toegenomen. Inlichtingen uit binnen- en buitenland dienen te worden gekoppeld aan informatiesystemen van publieke en private partijen. De vangnetten worden zeer breed uitgeworpen, want inlichtingendiensten die belast zijn met de bestrijding van terrorisme hanteren eigen definities in het onderzoeken van dreigingen en zijn daarin niet beperkt door delictsomschrijvingen in het strafrecht. Daarbij is de informatie die inlichtingendiensten verzamelen vaak suggestief, maar dragen ze geen last in het vaststellen van de

¹⁴⁷ Furedi, *Invitation*, 66.

¹⁴⁸ Ibidem, 40.

¹⁴⁹ Ibidem, 67-72. en de Graaff, *Wetenschapper*, 12.

betrouwbaarheid. Het stempel geheim bevestigt in de ogen van beleidsmakers juist deze betrouwbaarheid.¹⁵⁰ Inlichtingendiensten kunnen illegale activiteiten heimelijk ontplooiën en functioneren zonder veel politieke verantwoordelijkheid te hoeven afleggen. De beschermingsclausules die zijn opgenomen om inlichtingenexcessen te voorkomen lijken welhaast te zijn vergeten.¹⁵¹

Het overheidsstandpunt dat er een verschuiving plaatsvindt van internationaal terrorisme dat na de aanslagen van 11 september 2001 op de voorgrond trad, naar de toenemende dreiging van *home-grown* terrorisme is een zorgwekkende ontwikkeling omdat het legitimiteit verleent aan de ontwikkeling van de eerder genoemde risicoprofielen, ruimere strafbaarstellingen en opsporingsbevoegdheden om potentiële risicoburgers onder de eigen bevolking eerder te kunnen signaleren. Na de aanslagen op 11 september 2001 concludeerde de toenmalige BVD dat *home-grown* terrorisme geen grote rol speelde in Nederland; dat dit snel kan veranderen is met de Hofstadgroep wel gebleken.¹⁵²

De opkomst van *home-grown* terrorisme brengt tevens een ander aspect aan de orde. Het terrorisme wordt nu ook begiftigd met morele en ideologische macht over significante delen van de binnenlandse populatie. Het is een alternatieve ideologie, waarbij het idealisme is gemonopoliseerd door de terroristen. Weerstand bieden aan deze bedreiging vereist geloof van de bevolking dat de samenleving waarin ze leven het waard is om voor te vechten. Strijd gaat in die zin niet zozeer om het mobiliseren van middelen, maar vooral om ideeën. Maar om te weten wat die ideeën zijn zullen overheden zich meer bezig moeten houden met het in de gaten houden van de gedachten van de burgers.¹⁵³

2.4 De militante democratie

De hernieuwde aandacht voor controle en maakbaarheid van de samenleving leidt tot een verruiming van bevoegdheden. Het wetenschappelijk debat betreft vooral de vraag of de samenleving gediend is met specifieke antiterrorismemaatregelen. In de publicatie *Het Terroristische Kwaad* pleiten de auteurs voor dit standpunt. Zij stellen dat de democratische rechtsstaat verplicht is de burger te bewaren voor terroristisch onheil. Het uitbreiden van de bevoegdheden van politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten doet volgens de auteurs geen

¹⁵⁰ Ibidem, XXII.

¹⁵¹ Heymann, *Terrorism*, 135–139.

¹⁵² Van Leeuwen, *Confronting*, 161.

¹⁵³ Furedi, *Invitation*, 90–92.

afbreuk aan het vertrouwen in de rechtsstaat, mits de volksvertegenwoordigers daarop de gebruikelijke controle kunnen uitoefenen. Tevens stellen zij dat er uiteindelijk altijd rechterlijke toetsing plaatsvindt om de bewijsvoering af te wegen. De auteurs beargumenteren dat er genoeg *checks and balances* zijn om misstanden te corrigeren, maar waar zij aan voorbij gaan is het feit dat het kwaad dan al is geschied. In een strijd om ideeën en het winnen van de *moral highground* hebben misstanden zoals de martelingen in Abu Ghraib en Guantanamo Bay, het overbrengen van verdachten naar landen waar gemarteld wordt of het verbranden van korans in Afghanistan een enorm rekruteringspotentieel.¹⁵⁴

De nieuwe antiterrorismewetgeving is gedreven door het imperatief van preventie. In veel westerse landen wordt een vorm van preventieve detentie gehanteerd en kan de uitvoerende macht terroristische groeperingen verbannen. Daarnaast wordt lidmaatschap of associatie met terroristische groeperingen - die door de uitvoerende macht zijn opgesteld - strafbaar. Ook zien we inperking van de vrijheid van meningsuiting omdat wetgeving tegen *hate speech* wordt ingevoerd onder de rechtvaardiging dat het de mensenrechten beschermt. De hardere straffen en bredere delictsomschrijvingen moeten toekomstige aanslagen voorkomen en de democratie beschermen. Inmiddels kennen we de beruchte voorbeelden waar het internationaal recht aan de kant is gezet ten behoeve van de democratie. Ook nu klinkt de roep om het legaliseren van marteling in een *ticking-bomb* scenario nog door.¹⁵⁵ De balans tussen de staat en het individu is na 11 september 2001 verschoven. Het Westen lijkt bereid om draconische maatregelen te nemen om zijn democratie te beschermen.¹⁵⁶

Veel antiterrorismemaatregelen kunnen worden omschreven als symptoombestrijding. Zo gaat het verbannen van organisaties die de democratie omver willen werpen en een theocratie willen instellen niet in op de achterliggende oorzaken van deze wens. Het vervolgen van individuen voor het verspreiden van ongewenst gedachtegoed zorgt voor publiciteit en neigt naar hypocrisie gezien het "belang" van vrijheid van meningsuiting waar in het Westen vaak een beroep op wordt gedaan. Maatregelen die worden genomen in de nasleep van een terroristische aanslag zijn vaak gebaseerd op de

¹⁵⁴ Rosenthal, e.a., *Het Terroristische*, 149–162.

¹⁵⁵ Het 'ticking bomb scenario' is een denkeperiment dat wordt gebruikt in etische discussies over de vraag of marteling onder bepaalde omstandigheden – wanneer een verdachte over kennis beschikt dat ergens een aanslag zal plaatsvinden – is toegestaan.

¹⁵⁶ K. Roach, 'Anti-Terrorism and Militant Democracy: Some Western and Eastern Responses', in A. Sajo, *Militant Democracy* (Utrecht 2004) 171-207.

impliciete aanname dat de aanslag had kunnen worden voorkomen door de nieuwe maatregelen. Dat terwijl reactieve maatregelen zich juist kenmerken door toepassing binnen een specifieke context, ze op basis van emotionele argumentatie tot stand komen en vaak disproportioneel zijn.¹⁵⁷

Dit is de kern van het morele dilemma van de militante democratie, die namelijk ligt in het feit dat de democratie moet worden verdedigd tegen een existentiële bedreiging, maar dat democratieën in dit proces verworden tot hetgeen ze proberen te bestrijden. De militante democratie is een institutionele vorm van risicovermijding waarbij de nadruk wordt gelegd op preventieve detentie op basis van vermoedens en aanwijzingen van individuen die een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratie. Voor individuen zonder staatsburgerschap geldt in het specifieke geval van terrorismebestrijding dat ze bij verdenking voor onbepaalde tijd kunnen worden vastgezet. In de VS vindt dit plaats via immigratiewetgeving, terwijl in Europa landen dit voornamelijk via het strafrecht reguleren.¹⁵⁸ Hiermee wordt de collectieve veiligheid boven persoonlijke vrijheid geplaatst en lijkt de *world risk society* relevanter dan ooit. De vraag hoe ver een democratie kan gaan zonder haar democratische natuur te compromitteren lijkt niet van belang te zijn in het debat over de bestrijding van terrorisme.

Volgens de Duitse socioloog Jürgen Habermas ligt de paradox van de militante democratie besloten in het gegeven dat de westerse samenleving die vrijheid voorstaat, geen vrijheid verleent aan de vijanden van de vrijheid. De westerse regeringen lopen volgens Habermas het risico op verlies van politieke legitimiteit doordat ze zichzelf blootstellen aan *overreacting* tegen een onbekende vijand.¹⁵⁹ Habermas ziet de militarisering van de Amerikaanse maatschappij na de aanslagen van 11 september 2001 als een voorbeeld hiervan. Deze militarisering ondermijnt volgens Habermas de werking van de constitutionele staat en beperkt de mogelijkheden tot democratische participatie.¹⁶⁰

De Amerikaanse filosofe Judith Butler onderschrijft de theorie van Habermas en stelt dat de *Patriot Act*, die in 2003 door het Amerikaanse Congres werd aangenomen een sterke inperking van civiele vrijheden heeft betekend. De publieke intellectuele cultuur werd

¹⁵⁷ Roach, 'Anti-Terrorism', 184–185.

¹⁵⁸ Ibidem, 173–175.

¹⁵⁹ G. Borradori, (ed.), *Philosophy in a time of terror; Dialogues with Jurgen Habermas and Jacques Derrida* (Chicago 2003) XIII.

¹⁶⁰ Borradori, *Philosophy*, XIV.

gecontroleerd en gereguleerd, waarmee lange tradities van intellectuele vrijheid en associatie opzij werden gezet. De publieke sfeer kenmerkte zich door een vorm van censuur waarbij criticasters van regeringsbeleid als vijfde colonne van het islamitisch barbarisme werden gezien.¹⁶¹ De radicale hysterie werd vergroot door het aantal terreurwaarschuwingen dat de Amerikaanse overheid gaf. Aan de Amerikaanse burgers werd gevraagd waakzaam te zijn, maar waarover of waarvoor ze dienden te waken werd niet vermeld. Het resultaat van deze waarschuwingen was dat enkele Amerikaanse burgers op basis van hun eigen vermoedens op zoek gingen naar de bron van terrorisme. Dit heeft in een aantal gevallen tot aanvallen op minderheden zoals Sikhs en Hindoes geleid.¹⁶²

Daarnaast constateerde Butler dat vermoedens en verdachtmakingen in de Amerikaanse maatschappij na 11 september 2001 vaak al genoeg waren om een individu voor onbepaalde tijd vast te houden. De overheid paste raciale profilering toe met de detentie van duizenden Arabische uitziende Amerikanen als gevolg.¹⁶³ De overgang van de *war on terror* naar de *long war*, die door Bush in 2006 in zijn *State of the Union* toespraak werd geïstitutionaliseerd, legitimeert de overheid om haar onbepaalde bevoegdheden voor onbepaalde tijd uit te oefenen en duidt in die zin op een verwezenlijking van de militante democratie.

Van Gunsteren heeft een aantal terreinen onderscheiden waar de vrijheden van burgers na 11 september 2001 werden ingeperkt. Zo is er volgens van Gunsteren sprake van gevangenisneming – met marteling en intimidatie – maar zonder aanklacht of proces en werden de processuele rechten van de verdachte niet nageleefd. Daarnaast concludeert Van Gunsteren dat er vaker levenslang en doodstraf wordt opgelegd in een context waarin strafbaarstellingen verruimd worden, bijvoorbeeld met betrekking tot het maken van plannen of het deelnemen aan een terroristische organisatie zelfs als de rol van de verdachte zeer marginaal is geweest. Ook worden af luisterbevoegdheden uitgebreid en werd discriminatoire wetgeving ingevoerd, bijvoorbeeld in het observeren van vreemdelingen en uitzetting zonder proces. Tevens wordt gewezen op het feit dat de definitie van terrorisme wel heel ver wordt opgerekt om bepaalde handelingen onder de noemer van terrorisme te kunnen scharen en dat er migratie tussen wetgeving –

¹⁶¹ J. Butler, *Precarious life; The powers of mourning and violence* (Berkeley 2004) XVI-2.

¹⁶² Butler, *Precarious*, 39.

¹⁶³ *Ibidem*, 76.

bijvoorbeeld van bijzondere wetgeving naar het strafrecht – plaatsvindt. Als laatste wordt informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegestaan als bewijs in strafzaken.¹⁶⁴

De bovengenoemde voorbeelden tonen het gevaar van uitbreiding van overheidsbevoegdheden aan. Het streven is niet kwaadwillend, maar komt voort uit het dilemma waar westerse overheden mee worstelen. Namelijk dat internationaal en nationaal opererende terroristen in hun handelingen gebruik maken van fundamentele individuele vrijheidsrechten om de westerse rechtsstaat in haar kern te treffen. De grondrechten die de burger beschermen tegen overheidsexcessen maken de rechtsstaat onmachtig om in het geval van terrorisme de veilige uitoefening van die grondrechten door burgers te kunnen waarborgen. Vanuit dit perspectief kan het overheidsstreven naar de uitbreiding van bevoegdheden worden verklaard. Toch wordt de vraag in hoeverre de uitbreiding van bevoegdheden bijdraagt aan de bestrijding van terrorisme nauwelijks gesteld en daarin ligt de relatie met de *world risk society*.¹⁶⁵

Zoals we in dit hoofdstuk hebben gezien verschuiven westerse open en dynamische samenlevingen naar het concept van de *world risk society*. Eén van de risico's die deze verschuiving stimuleert is de dreiging van terrorisme. De overreactie van westerse overheden op deze dreiging leidt tot het nemen van verregaande voorzorgsmaatregelen. De institutionalisering en politisering van risicoaversie is goed zichtbaar in de reactie op terrorisme. Westerse samenlevingen spenderen biljoenen in het onschadelijk maken van risicovolle personen waarbij het principe van bescherming tegen de staat wordt omgedraaid naar bescherming door de staat. Het gevolg van deze overbescherming en het benadrukken van de dreiging van terrorisme is dat de burger in grote onzekerheid verkeert met betrekking tot de toekomst en zich steeds onveiliger voelt. Daarmee wordt het gevaar van de militante democratie acuut. In het volgende hoofdstuk wordt het Nederlandse antiterrorismebeleid in de context van de *world risk society* geplaatst.

¹⁶⁴ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 46.

¹⁶⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur: *Tussen Oorlog en Vrede; Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid* (Den Haag 2005) 22–28.

Hoofdstuk 3: Het Nederlandse antiterrorismebeleid

In dit hoofdstuk zal het Nederlandse antiterrorismebeleid worden gekoppeld aan de theorie van de *world risk society*. Daarbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de brede benadering, de rol van strafrecht als beheersingsinstrument, de rol van inlichtingendiensten in de bestrijding van terrorisme, de nadruk op risicojustitie en profiling om uiteindelijk de neveneffecten van het Nederlandse antiterrorismebeleid te verduidelijken. Volgens de verantwoordelijke politici en beleidsmakers is het beleid deugdelijk, in balans en toereikend.¹⁶⁶ In dit hoofdstuk zal die stelling tegen het licht worden gehouden.

Het Nederlandse antiterrorismebeleid staat ook wel bekend als de brede benadering. De kern van deze benadering is dat er aandacht moet zijn voor preventie met betrekking tot radicaliseringprocessen omdat het bestrijden van terrorisme anders gedoemd is tot het dweilen met de kraan open.¹⁶⁷ Dit betekent dat niet alleen terreurdaden worden aangepakt, maar ook het traject dat tot deze daden leidt. Er is dus met andere woorden een zeer belangrijke rol weggelegd voor preventie waar met behulp van interventiestrategieën verdere radicalisering en het radicale gedachtegoed van individuen of groepen moeten worden tegengegaan. Als aanvulling op deze preventieve aanpak wordt gebruik gemaakt van repressie voor diegenen die zich schuldig maken, of op het punt staan zich schuldig te maken aan geweld.¹⁶⁸

Volgens Tinka Veldhuis van de Rijksuniversiteit Groningen was de totstandkoming van het Nederlandse antiterrorismebeleid een 'typisch Haagse ambtelijke en politieke reactie op een calamiteit'.¹⁶⁹ Na de aanslagen op 11 september 2001, maar vooral na de moord op Theo van Gogh is er stevig door de overheid ingegrepen. De ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het opzetten van het Nederlandse antiterrorismebeleid hadden geen ervaring met de bestrijding van het 'nieuwe' terrorisme. Volgens Bovenkerk is het duidelijk dat het Nederlandse antiterrorismebeleid onder tijdsdruk en in een sfeer van paniek is ontwikkeld. Bovenkerk ziet dit als een reflexmatige reactie die kenmerkend is voor overheidshandelen in de *world risk society*. Onbekende calamiteiten dienen met regelgeving

¹⁶⁶ Bovenkerk, *Een gevoel*, 16-17.

¹⁶⁷ E. Akerboom, 'Terrorismebestrijding en ethiek? Een ongemakkelijke relatie?' in M. Kowalski en M. Meeder, *Contra terrorisme en Ethiek* (Den Haag 2011) 7.

¹⁶⁸ De Graaff, 'Hoe breed?', 125.

¹⁶⁹ Geciteerd in: Bovenkerk, *Een gevoel*, 160.

te worden beheerst en daarbij is risicovermijding het leidende principe. De beheersing moet worden afgedwongen door preventieve maatregelen zodat elk mogelijk scenario met betrekking tot terroristische aanslagen kan worden uitgesloten.¹⁷⁰ Zo werden tijdens het kabinet-Balkenende II tussen 27 mei 2003 en 29 juni 2006 106 maatregelen en 15 wetsontwerpen met betrekking tot veiligheidsbeleid doorgevoerd, wat 'stevig' ingrijpen misschien nog wel te zacht uitgedrukt maakt.¹⁷¹

De politisering van risico's is zoals we in hoofdstuk twee hebben gezien een kenmerk van de *world risk society* en is tevens zichtbaar in de vormgeving van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen. Mogelijke scenario's dwingen de wetgever tot het opnemen van nieuwe verbodsbepalingen in het strafrecht en tot uitbreiding van particuliere- en overheidsbevoegdheden. Dit vindt plaats in een context waarin de genomen maatregelen zich niet verhouden tot het risico dat terrorisme voor de Nederlandse samenleving behelst.¹⁷²

In dit onderzoek staat het Nederlandse antiterrorismebeleid dat is ontwikkeld na de aanslagen op 11 september 2001 centraal. In de inleiding werd al gerefereerd aan het feit dat de Nederlandse overheid daarvoor al enige ervaring heeft opgedaan in de bestrijding van terrorisme bijvoorbeeld tijdens de acties van radicale Molukkers in de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Echter in het laatste decennium zijn antiterrorismemaatregelen omgezet in specifiek beleid. In de volgende alinea's zal dieper worden ingegaan op het Nederlandse antiterrorismebeleid. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven berust het beleid op preventie en repressie.

3.1 De Brede Benadering

De brede benadering kent verschillende pijlers, deze zullen hier worden uitgewerkt. Ten eerste legt de brede benadering de nadruk op preventieve maatregelen ten behoeve van radicalisering en rekrutering. Daarbij dienen radicale krachten en activiteiten vroegtijdig te worden onderkend, belemmerd, verstoord en geïsoleerd. In aanvulling hierop moet de weerbaarheid van groepen en individuen met betrekking tot radicalisme worden vergroot. Ook dient de binding van de burger met de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsstaat worden versterkt. Concreet valt te denken aan het voorkomen van toespraken

¹⁷⁰ Ibidem, 160.

¹⁷¹ Bal, e.a., *Veiligheid*, 86.

¹⁷² Bovenkerk, *Een gevoel*, 12-16.

van ongewenste gastsprekers of het project 'Hoezo extreem? Kennis nuanceert!', waarin docenten werden ondersteund in het behandelen van gevoelige thema's als terrorisme en radicalisering, met als doel het stimuleren van dialoog en respect.¹⁷³ Lokaal dient signalering van en interventie bij radicalisering en rekrutering en een gerichte aanpak van de voedingsbodem voor gewelddadig extremisme en terrorisme plaats te vinden.

Ten tweede speelt voorlichting over de dreiging van terrorisme een belangrijke rol. Dit vindt plaats via DTN rapportages of via de voorlichtingscampagne 'Nederland tegen Terrorisme' waarbij het Nederlandse publiek werd geïnformeerd over de bijdrage die burgers kunnen leveren in het bestrijden en voorkomen van terrorisme.¹⁷⁴ Een ander voorbeeld is het programma ter bevordering van 'security awareness & performance', waardoor het veiligheidsbewustzijn van medewerkers moet worden vergroot.¹⁷⁵ In het vroegtijdig signaleren van radicalisering is de notice-and-take-down (NTD) gedragscode voor internet uitgewerkt in samenwerking met private partijen.

Ten derde kan worden gewezen op het doorvoeren van institutionele veranderingen waar het aanstellen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTb) één van de belangrijkste is. Een andere maatregel van belang is het opzetten van de CT-infobox om de informatie-uitwisseling tussen instanties die zich bezighouden met de bestrijding van terrorisme te verbeteren. Dit sluit aan bij wijzigingen in de crisisbesluitvormingsstructuur van veiligheidsregio's zodat in het geval van een terroristische aanslag de betrokken partijen beter samenwerken. De nadruk ligt op een gecoördineerde aanpak ter voorkoming van terrorisme met gebruik van chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN) en/of zelfgemaakte explosieven.

Ten vierde is het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATB) opgezet. Door het invoeren van deze maatregel moet de bescherming van vitale infrastructuur zijn verbeterd. Via het ATB worden veertien bedrijfssectoren gewaarschuwd in het geval van een verhoogde

¹⁷³ NCTb, 'Hoezo extreem?', 14 november 2007, <http://www.nuansa.nl/documentatie/uitvoering/hoezo-extreem> (geraadpleegd op 19 juni 2012).

¹⁷⁴ DTN rapportages worden samengesteld uit informatie van verschillende overheidsinstanties. Het doel is om een beeld te verschaffen van de terroristische dreiging voor Nederland en Nederlandse belangen overzees en dient als informatiebron voor de Tweede kamer en het algemene publiek. De overheidsinstanties die hier een bijdrage aan leveren zijn: AIVD, NCTb, MIVD, KLPD, BuZa, IND, FIOD/ECD en het OM. De rapportage verschijnt vier keer per jaar en is in te zien via verschillende overheidswebsites.

¹⁷⁵ NCTb, 'Security Awareness & Performance (SA&P)', datum onbekend, www.nctb.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/Security_Awareness_Performance (geraadpleegd op 20 juni 2012).

dreiging. Met behulp van het ATB kunnen sneller maatregelen worden genomen om het risico op een aanslag te beperken.

Ten vijfde is wet- en regelgeving ontwikkeld om het antiterrorismebeleid strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk te kunnen vormgeven. Hier valt te denken aan de Wet op terroristische misdrijven (WTM), de Wet afgeschermdde getuigen (WAG) en de Wet ter verruiming van de mogelijkheid tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven. Ook ligt er een wetsvoorstel voor bestuurlijke maatregelen ten behoeve van de nationale veiligheid.

Ten zesde is de rol van *intelligence* in de bestrijding van terrorisme toegenomen. De CT-infobox is hier net zoals de Wet afgeschermdde getuigen een goed voorbeeld van.¹⁷⁶ Een ander voorbeeld van het toegenomen belang van *intelligence* ligt in internationale samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor de bestrijding van terrorisme.¹⁷⁷

Als laatste kan worden gewezen op het belang van implementatie en evaluatie van de genomen maatregelen. De evaluatie van het Nederlandse antiterrorismebeleid heeft vorm gekregen door het instellen van de commissie Suyver in antwoord op de motie Pechtold van 15 november 2007. Daarbij dienen vragen met betrekking tot legitimiteit en effectiviteit van het Nederlandse antiterrorismebeleid niet over het hoofd te worden gezien.¹⁷⁸

Voor wat betreft repressie is een aantal relevante trends te onderscheiden. Hier valt te denken aan verhoging van de prestatiedruk bij politiekorpsen, preventieve fouillering, het gebruik van technologie in de vorm van camera's, maar ook de inzet van vergaande opsporingsmethoden bij kleine maar veelvoorkomende criminaliteit. Voor een aantal delicten zijn de strafmaxima verhoogd en worden recidivisten langer vastgehouden.¹⁷⁹

¹⁷⁶ De CT-infobox is een samenwerkingsverband tussen de AIVD, de NCTb, de regionale inlichtingendienst van de politie, de MIVD, het KLPD, de IND, de FIOD, de economische controledienst, de douane, de KMAR en het OM.

¹⁷⁷ NCTb, 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw', januari 2011, www.nctb.nl/Images/Evaluatie%20CT%202011_tcm91-335548.pdf (geraadpleegd op 21 mei 2012) 45.

¹⁷⁸ H. Nelen, F. Leeuw en S. Bogaerts, Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; Framework, toepassingen en voorbeelden (Den Haag 2010) 21-23.

¹⁷⁹ Bal, e.a., *Veiligheid*, 72-74.

3.2 Kritiek op de Brede Benadering

In deze paragraaf staat kritiek op de Nederlandse brede benadering centraal, maar eerst zal nog kort worden ingegaan op de bijbehorende wet- en regelgeving. Het Nederlandse antiterrorismebeleid past in een breder perspectief van de ontwikkeling van de veiligheidsstaat. De positieve inzet van de verzorgingsstaat (het ontwikkelen van welvaart) is zoals we in hoofdstuk twee hebben gezien vervangen door de beheersing van risico's, onzekerheden en bedreigingen zoals migratie, milieuvervuiling en terrorisme. Daarmee hebben angst en onzekerheid de plaats van vooruitgang en ontwikkeling ingenomen. Angst en onzekerheid worden uitgangspunt van overheidsbeleid en overheidsgaranties met betrekking tot veiligheid leiden tot het oprekken van overheidsbevoegdheden met betrekking tot preventief optreden.¹⁸⁰

Vanuit de wetenschappelijke wereld, maar ook vanuit adviesorganen zoals de Raad van State en het College bescherming persoonsgegevens is veel kritiek geleverd op de brede benadering en de bijbehorende wet- en regelgeving. Met het invoeren van de Wet op terroristische misdrijven is antiterrorismewetgeving voor het eerst opgenomen in het Nederlandse strafrecht. Delicten zoals moord, ontvoering en brandstichting kunnen wettelijk worden gekoppeld aan een terroristisch oogmerk. Daarnaast is het leidinggeven en deelnemen in een terroristische groepering, net als andere deelnemingsvormen zoals uitlokking en medeplichtigheid en werving voor de gewapende strijd evenals samenspanning tot een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld. Voor terroristische misdrijven wordt een relatief hogere strafmaat gehanteerd.¹⁸¹

Met betrekking tot de Wet afgeschermde getuigen is het mogelijk om informatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten te gebruiken in het strafproces. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de belangen van staatsveiligheid beter te kunnen behartigen. Het doel is om te voorkomen dat de veiligheid van bronnen in het geding komt bij het gebruik van informatie in het strafproces. Daarmee prevaleert het belang van staatsveiligheid boven dat van strafvordering. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten bepalen of het geheimhoudingsbelang kan worden geschonden met het oog op het verstrekken en openbaar maken van gegevens.¹⁸² Dit is bezwaarlijk in de zin dat geheime informatie over

¹⁸⁰ Ibidem, 85–86.

¹⁸¹ Van der Woude, *Wetgeving*, 206.

¹⁸² Ibidem, 231-235.

het algemeen als betrouwbaar wordt aangenomen, terwijl inlichtingenrapportages voor een groot deel op openbare bronnen zijn gebaseerd en vaak speculatief zijn.

Met de Wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven worden de mogelijkheden van politie en justitie om in een zeer vroeg stadium op te treden mogelijk gemaakt. Ten eerste staat een verruiming van de mogelijkheden tot verkennend onderzoek, gericht op het vergaren van informatie over mogelijke terroristische misdrijven centraal. Ten tweede kan worden gewezen op een verruiming van de mogelijkheid om personen te fouilleren zonder dat hiervoor verdenking van een strafbaar feit noodzakelijk is. Ten derde is er sprake van verruiming in de toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden omdat verdenking niet langer het aanknooppunt is maar 'aanwijzing'. Ten vierde kan voorlopige hechtenis worden opgelegd bij 'gewone' verdenking in plaats van ernstige bezwaren met betrekking tot een terroristisch misdrijf. Als laatste kan de voorlopige hechtenis voortduren voor een periode van 27 maanden waarbij inzage in de processtukken door de verdachte kan worden uitgesteld en de verlenging van het voorarrest elke negentig dagen wordt beoordeeld.¹⁸³

Volgens Van der Woude legt het verlagen van de opsporingsdrempel van 'verdenking' naar het 'bestaan van aanwijzingen' een zware tol op de privacy en de fundamentele rechten van burgers. Daarbij kan volgens Van der Woude worden opgemerkt dat de Raad van State 'niet overtuigd is van de effectiviteit en noodzaak van strafrecht op het gebied van de bestrijding van terrorisme vanwege de beperkte afschrikwekkende werking die hiervan uit zal gaan op terroristen die handelen vanuit ideologische en religieuze doelstellingen.'¹⁸⁴

Voor wat betreft repressie doet het langer vasthouden van recidivisten afbreuk aan de beginselen van gelijke berechting en het principe van wilsautonomie. Het sluit echter wel aan bij de theorie van de *world risk society*, namelijk dat bepaalde groepen op basis van statistische gegevens buiten de samenleving worden geplaatst waardoor risicoberekening onderdeel van het strafrecht is geworden.¹⁸⁵

Naast kritiek op de strafrechtelijke aspecten van de brede benadering is er door verschillende wetenschappers kritiek geleverd op de algemene bestandsdelen van de brede benadering. De Graaff wijst op de tendens naar preventie in de samenleving. Tevens

¹⁸³ Ibidem, 251.

¹⁸⁴ Ibidem, 210.

¹⁸⁵ Bal, e.a., *Veiligheid*, 72–74.

signaleert De Graaff het gegeven dat radicaliseringsmodellen de vangnetten wel heel breed over de samenleving uitwerpen, terwijl de indicatoren voor radicalisering allerminst helder zijn. De integratieparadox – dat goed geïntegreerden het meest kans maken te radicaliseren omdat ze tegen het zogenaamde glazen plafond oplopen – is een goed voorbeeld van de ineffectiviteit van radicaliseringsmodellen. De criteria die gebruikt worden in radicaliseringsmodellen richten zich voornamelijk op de *usual suspects*, namelijk degenen met traditionele kledij en een lange baard die weigeren de handen van vrouwen te schudden. Daarnaast leidt het veiligheidsdiscours tot een toename van angst die niet verminderd wordt door maatregelen. Een voorbeeld hiervan is het feit dat meer ‘blauw’ op straat de veiligheidsgevoelens onder de bevolking doet afnemen. Een ander voorbeeld betreft het verschil in zienswijze over de oorsprong van de dreiging tussen rijksoverheid en gemeenten. Binnen de rijksoverheid ligt de nadruk op islamitische groeperingen terwijl veel burgemeesters aangeven last te hebben van rechts-extremistische groeperingen. Ook valt volgens de Graaff op te merken dat het onderscheid tussen radicaal gedachtegoed en *lifestyle* – waarbij de vergelijking met de romantiek, de zucht naar heldendom en ‘erbij’ willen horen treffend is – door officiële instanties nauwelijks wordt gemaakt. De Graaff stelt dat het maar de vraag is of de brede benadering terecht als ‘zachte’ benadering wordt voorgesteld: de reikwijdte van de overheid strekt zich immers wel heel ver in het leven van de burger uit. Als laatste lijkt de effectiviteit van de genomen maatregelen onduidelijk en levert het binnenhalen van grote hoeveelheden informatie het risico van *information overload* op, zoals zichtbaar werd in het proces tegen de AIVD tolk A. ben Outman. In het proces kwam naar voren dat er grote achterstanden bij de AIVD waren in het verwerken van audiogesprekken.¹⁸⁶

Vanuit het perspectief van de *world risk society* tonen de Nederlandse antiterrorismemaatregelen een wijziging aan in de verhouding tussen burgerlijke vrijheden en de bevoegdheid van autoriteiten. Te denken valt aan overheidstoezicht op de opvoeding van kinderen die vatbaar zijn voor radicalisering of het instellen van gebiedsverboden voor personen die als terreurgevaarlijk worden gekwalificeerd. Het laatste kan bijvoorbeeld worden aangevuld met een meldplichtregeling waarbij de persoon zich tijdens bepaalde evenementen op het politiebureau moet melden. Een ander voorbeeld is de verruiming van delictsomschrijvingen waarmee wordt beoogd voorbereidingshandelingen voor een

¹⁸⁶ De Graaff, ‘Hoe Breed?’, 125–136.

eventuele aanslag in een eerder stadium te kunnen aanpakken. Het e-mailen en praten over een aanslag of het kopen van producten waarmee een aanslag kan worden voorbereid wordt daarmee strafbaar.

De *world risk society* creëert haar risicoburgers, namelijk degenen die op enige wijze in verband zijn te brengen met terroristische netwerken. De burgerrechten van deze risicoburgers kunnen worden ingeperkt zolang zij zelf niet hebben aangetoond dat ze volledig onschuldig zijn, daarmee wordt de bewijslast omgekeerd. Een tweede wijziging ligt in het feit dat de burger gedisciplineerd dient te worden zodat zijn loyaliteit naar de staat en het burgerschap buiten twijfel staat. Met betrekking tot antiterrorismemaatregelen moet de burger zich op zodanige manier gedragen dat de overheid haar beveiligstaak kan uitvoeren. Daarnaast kan de burger de overheid ondersteunen in de bestrijding van terrorisme. De *Nederland tegen Terrorisme* campagne springt wat dat betreft het meest in het oog. Toch onderschrijft het wel de kennelijke bereidheid van de burger om te rapporteren over afwijkend gedrag van zijn medeburgers, daarmee het belang van normaliteit bevestigend. Afwijkend gedrag is verdacht, maar een eventuele dreiging kan zich wel achter de normaliteit schuilhouden. Daarom is eigenlijk iedereen verdacht en moet iedereen ook gecontroleerd kunnen worden. Volgens Van Gunsteren zijn de personen die zich op een kruising van categorieën bevinden in de zin van jong, Marokkaan en gelovig daarmee vaker onderhevig aan controle.¹⁸⁷

Het opsporen en profileren van risicoburgers is een moeilijke taak en vereist een koppeling van verschillende informatiesystemen over personen, organisaties en goederen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat risicoburgers met de intentie om schade te berokkenen aan de maatschappij hun voorbereidingen geheim proberen te houden. Personen die in deze categorie worden geplaatst mogen nog verder in hun privacy worden aangetast. Van Gunsteren vat de beleidsaanpak van risicoburgers in een aantal punten samen. Ten eerste is de ontwikkeling van repressie naar preventief risicomanagement zichtbaar. Ten tweede vindt er classificatie plaats door experts en worden (ten derde) risicoburgers geïdentificeerd en geregistreerd. Ten vierde wordt "normaliteit" de toetsingsnorm en vindt er omkering van de bewijslast plaats, want wie van de normaliteit afwijkt, moet zijn onschuld aantonen.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Van Gunsteren, *Gevaarlijk veilig*, 21–24.

¹⁸⁸ Ibidem, 81-85.

Deze beleidsaanpak is niet alleen van toepassing met betrekking tot de bestrijding van terrorisme, maar valt - soms in aangepaste vorm - ook te bespeuren in de aanpak van draaideurcriminelen (top 600 Amsterdam), georganiseerde misdaad (witwascontroles) of het terugsturen van criminele Antilliaanse jongeren. Preventieve disciplinerende wordt gezien als de oplossing voor het dilemma van de *world risk society*, maar zo stelt Van Gunsteren is gevaarlijk omdat het iedereen kan treffen: want wie is normaal?

3.3 Strafrecht als beheersingsinstrument

De strafrechtelijke maatregelen die een centrale rol innemen in de Nederlandse antiterrorismemaatregelen vinden hun oorsprong deels al voor de aanslagen in New York en Washington. Strafrecht wordt al langere tijd niet alleen ingezet als een repressief instrument, maar ook als preventieve detectiefunctie.¹⁸⁹

De aanslagen op 11 september 2001 hebben ertoe bijgedragen dat er een specifiek Nederlands antiterrorismebeleid is opgezet. Daarbij heeft het strafrecht een prominente rol gekregen. Volgens van der Woude is er sprake van een 'indrukwekkend, maar tevens extreem voorbeeld van een op preventieve leest geschoeid instrumentarium aan straf(proces)rechtelijke maatregelen.'¹⁹⁰ Daarmee ontwikkelt strafrecht zich naar een instrument van binnenlandse politiek voor het beheersen van veiligheidsproblematiek. Zo zijn de functie en het karakter van strafrecht aan het verschuiven van reactieve repressie naar proactieve interventie.

Het gevolg is dat actuele inbreuken op individuele rechtsgoederen niet langer centraal staan, maar de potentiële schending van collectieve rechtsgoederen. Het strafrecht wordt zo ingezet als instrument om risicovol gedrag te beheersen en kan daarom worden gekenschetst als risicostrafrecht. Deze verschuiving kan worden gerelateerd aan het concept van de *world risk society*, omdat het strafrecht instrumentalistisch wordt ingezet voor het spreiden van risico's. Met betrekking tot terrorisme kan worden gesteld dat de huidige aanpak zich niet langer richt op een individuele dader, maar op risicogroepen van potentiële daders die via een preventieve aanpak worden bestreden.

Volgens Geert Corstens, raadsheer bij de Hoge Raad, draagt het pakket aan maatregelen slechts marginaal bij aan het bestrijden van terrorisme, maar wordt de vrijheid

¹⁸⁹ Van der Woude, *Wetgeving*, 7.

¹⁹⁰ Van der Woude, *Wetgeving*, 3.

van het individu wel sterk ingeperkt. De voorgestelde maatregelen zijn gevaarlijk omdat de structuur van het strafproces wordt veranderd, waardoor het hele systeem gaat wankelen.¹⁹¹ Het mensbeeld achter deze inzet van strafrecht is negatief, de burger is niet verantwoordelijk, maar onverantwoordelijk en kan vanuit die optiek legitiem worden blootgesteld aan controle en risicotaxatie door de overheid. De bescherming van collectieve rechtsgoederen (milieu, veiligheid of volksgezondheid) wordt een positief criterium voor strafbaarstelling. Dit leidt bijvoorbeeld tot de versoepeling van bewijs voor medeplegen. Gezamenlijke uitvoering kan worden bewezen door passieve aanwezigheid van de verdachte of het zich niet distantiëren van het strafbare feit.

Een andere strafrechtelijke ontwikkeling komt voort uit de maatschappelijke druk voor zwaardere straffen en hardere aanpak van recidivisten. De basis hiervan ligt in de maatschappelijke teleurstelling met betrekking tot de werking van straffen en onbegrip voor de strafmatigende functie. In navolging hierop is roekeloosheid als strafverzwarende omstandigheid ingevoerd bij culpoze delicten.¹⁹²

De Leidse hoogleraar strafprocesrecht Tineke Cleiren concludeert dat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de antiterrorismewetgeving verregaande consequenties heeft. Er is volgens Cleiren sprake van een cumulatief effect van maatregelen, die mogelijkheden creëren om het moment van ingrijpen in een zeer vroeg stadium te laten plaatsvinden ten aanzien van een steeds groter deel van de bevolking.¹⁹³

Hoogleraar strafrecht Theo de Roos van de Universiteit van Tilburg stelt dat de strafrechtelijke regelgeving in het laatste decennia sterk is uitgebreid, omdat zo tegemoet wordt gekomen aan de afnemende maatschappelijke tolerantie ten opzichte van gevaarlijk en schadelijk gedrag. Deze regelgeving is gericht op het beheersen van risico's die zich niet zo gemakkelijk laten beheersen.¹⁹⁴ Dit vergroot de druk op de politiek, maar ook op inlichtingendiensten die als eerste moeten waarschuwen voor risico's met betrekking tot terrorisme. Inlichtingendiensten kunnen *intelligence to please* aanleveren waardoor het verschil tussen besluitvorming en *intelligence* wegvalt.¹⁹⁵ De toegenomen druk op de politiek vertaalt zich naar het aanscherpen van regelgeving en het instellen van verboden waar deze

¹⁹¹ Van Amersfoort, e.a., *Onder druk*, 7.

¹⁹² Bal, e.a., *Veiligheid*, 3-49.

¹⁹³ Van der Woude, *Wetgeving*, 348.

¹⁹⁴ Geciteerd in: Van der Woude, *Wetgeving*, 11.

¹⁹⁵ De Graaff, 'Waterboarding', 15-21.

nog niet aanwezig waren, maar wel noodzakelijk worden geacht. Hierin is volgens De Roos de politieke rationaliteit bepalend. ‘Vragen met betrekking tot noodzaak, legitimiteit en consistentie worden in de strijd om beleid en electoraat gemakkelijk terzijde geschoven.’¹⁹⁶

Tevens wordt wetgeving ter bestrijding en voorkoming van terrorisme gekenmerkt door een specifiek probleem waar in de inleiding al aan is gerefereerd. Er ontbreekt een waardevrije, universele en juridisch effectieve definitie van het concept terrorisme. De definities die door verschillende nationale en supranationale instanties worden gehanteerd verschillen, zijn breed en voor meerdere interpretaties vatbaar. Het risico bestaat dat geaccepteerde vormen van politieke expressie zoals demonstraties onder de definitie van terrorisme vallen, met grote consequenties voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.

De migratie van wetgeving op het gebied van terrorisme naar het gewone strafrecht, behelst het risico dat verdachten zich niet langer adequaat kunnen verdedigen. Uitbreiding van bevoegdheden van politie en justitie zou moeten samenhangen met een verscherping van democratische controle. Een voorbeeld van een antiterrorismemaatregel die niet transparant is en de fundamentele rechten van individuen schaadt is de implementatie van de VN-sanctielijst. Van de personen die op deze lijst worden geplaatst moeten de tegoeden en andere financiële middelen worden bevroren. De consequenties van dit overheidshandelen zijn groot, maar het bewijs dat aan de bevroering ten grondslag ligt is in veel gevallen zeer summier te noemen. Daarnaast worden sommige landen ervan verdacht politieke dissidenten op de lijst te plaatsen om hun werkzaamheden te belemmeren. De procedures omtrent het zogenaamde *listing* zijn ondoorzichtig en niet transparant. Individuen worden het slachtoffer van een vorm van internationaal politieke koehandel waarbij dossiers worden geruild tegen toezeggingen op andere terreinen. Daarnaast bestaan er nauwelijks mogelijkheden om als individu in beroep te gaan tegen plaatsing op de lijst.¹⁹⁷

Een ander voorbeeld is het gegeven dat activiteiten van dierenrechtenactivisten steeds vaker onder de noemer van terrorisme worden geplaatst, omdat het in enkele gevallen gaat om bedreiging, brandstichting of andere gewelddadige acties. Dit is illustratief

¹⁹⁶ Geciteerd in: Van der Woude, *Wetgeving*, 13.

¹⁹⁷ Van Leeuwen, *Confronting*, 230–232.

voor de tendens bepaalde activiteiten onder de definitie van terrorisme te plaatsen om het probleem zo bovenmatig hard te kunnen aanpakken en daadkrachtig over te komen.¹⁹⁸

Met betrekking tot de bovenmatig harde aanpak valt ook te wijzen op de strafrechtelijke ontwikkelingen met betrekking tot de rol van het slachtoffer, bijvoorbeeld via de Wet versterking positie slachtoffers in het strafprocesrecht.¹⁹⁹ De rechtsbescherming van de burger wordt hiermee aan de veiligheid van het 'potentiële' slachtoffer opgeofferd.²⁰⁰

Volgens Paul van Sasse van Ysselt, onderzoeker aan de Vrije Universiteit van Amsterdam is de relatie tussen antiterrorismemaatregelen en de naleving van vrijheidsrechten delicaat en behoeft het voortdurende aandacht in het beleid- en wetgevingsproces. Daarbij stelt van Sasse van Ysselt dat het 'adagium, voorkomen is beter dan genezen in het geval van antiterrorismemaatregelen tot de criminalisering van gedragingen leidt die steeds verder verwijderd liggen van de gedraging van het voormalige gronddelict.' Het concept van de *world risk society* speelt hierbij volgens van Sasse van Ysselt een belangrijke rol in het kunnen duiden van deze ontwikkelingen.²⁰¹

Met het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid dat op 20 mei 2007 door de Tweede Kamer werd aangenomen was beoogd de bestuurlijke autoriteit van meer bevoegdheden te voorzien in de aanpak van terrorisme in situaties waar het strafrecht nog niet kon worden ingezet. Hier valt te denken van het toekennen van gebiedsverboden aan mensen met radicaal gedachtegoed, of het doorbreken van de zogenaamde huiskamerbijeenkomsten. Dit wetsvoorstel is ter behandeling bij de Eerste Kamer ingediend, maar is na het evaluatierapport van de commissie Suyver – waarin werd geconcludeerd dat de aanvullende bestuurlijke maatregelen niet langer noodzakelijk waren – ingetrokken.²⁰² Hieruit valt af te leiden dat de noodzaak voor het uitbreiden van bestuurlijke bevoegdheden op dit moment niet bestaat, maar dat hier in geval een verhoogd dreigingsniveau of een

¹⁹⁸ Bal, e.a., *Veiligheid of vergelding?* 73.

¹⁹⁹ Rijksoverheid, 'Slachtoffer krijgt zelfstandige positie in strafproces', 21 september 2010, <http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/justitie-bulletin/justitie-bulletin-begrotingsspecial/slachtoffer-krijgt-zelfstandige-positie-in-strafproces/283/1649> (geraadpleegd op 10 april 2012).

²⁰⁰ Bal, e.a., *Veiligheid of Vergelding?* 1.

²⁰¹ Geciteerd in: Van Sasse van Ysselt, 'Antiterrorismewetgeving', 44.

²⁰² Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (Wetbestuurlijke maatregelen nationale veiligheid)', 10 juni 2011, http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110610/brief_van_de_minister_van/document3/f=/viqfb91uucxl.pdf (geraadpleegd op 14 mei 2012).

terroristische aanslag waarschijnlijk wel op wordt teruggevallen. Daarmee wordt de logica van de *world risk society* nogmaals aangetoond.

3.4 De rol van inlichtingendiensten in terrorismebestrijding

De bestrijders van terrorisme zoeken naar een speld in een hooiberg en daarom verzamelen zij hooibergen, gaf het voormalig hoofd van de toenmalige BVD (nu AIVD) Arthur Docters van Leeuwen ooit aan.²⁰³

Volgens De Graaff, is het gebruikelijk dat na een terroristische aanslag mensen bereid zijn veel van hun burgerlijke vrijheden in te leveren.²⁰⁴ Na de moord op Theo van Gogh in november 2004 werd de roep om het uitbreiden van de bevoegdheden van de geheime dienst dan ook sterker. De Graaff omschrijft dit als een historische ommezwaai omdat nog niet zo lang geleden in de gedachte van het publiek de geheime dienst juist zo min mogelijk moest weten.²⁰⁵ De tweede gevolgtrekking ligt in het feit dat de uitvoerende diensten zich in het voorkomen van terrorisme richten op bepaalde maatschappelijke risicogroepen waartegen een sterke verdenking bestaat. Deze risicogroepen vertonen namelijk overeenkomsten met de vermeende verdachten van terroristische aanslagen. Dit kan zijn omdat de verdachten dezelfde religie delen, van eenzelfde afkomst zijn of overeenkomstige overtuigingen delen.²⁰⁶

Het AIVD-rapport, *Radicale dawa in verandering, de opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland*, laat zien op basis van welke kenmerken salafisten (die worden gezien als risicogroep met betrekking tot jihadistisch terrorisme) worden geïdentificeerd. In het rapport wordt gesteld dat salafisten via kleding hun moslimidentiteit bevestigen, terwijl ze hiermee tegelijkertijd hun afkeer van de westerse maatschappij doen blijken.

²⁰³ NRC, 'De onzichtbare vijand' 1 januari 2005, <http://vorige.nrc.nl/krant/article1630346.ece> (geraadpleegd op 2 mei 2012).

²⁰⁴ De Graaff, 'Hoe breed?', 136.

²⁰⁵ De Graaff, 'Hoe Breed?', 128.

²⁰⁶ Heymann, *Terrorism*, 88.

Jonge mannen moeten hun baard laten staan en islamitische kleding dragen zoals de kenmerkende broek 'op hoog water' en het gebedsmutsje, terwijl vrouwen volledig gesluierd dienen te zijn.²⁰⁷

Toch is het niet waarschijnlijk dat het nastreven van jihad het doel is van alle salafisten. De uiting van vroomheid kan bijvoorbeeld door sommige mannen worden ingezet om indruk te maken op een vrouw. Of dit zal werken in een ander verhaal, een interessante ontwikkeling daarin is bijvoorbeeld het feit dat het maatschappelijke succes van jonge Marokkaanse vrouwen ertoe leidt dat zij zich niet langer willen laten beperken door een traditionele Marokkaanse man.²⁰⁸ In die zin is er misschien wel een belangrijke rol weggelegd voor de vrouw in het tegengaan van salafistische invloeden.

Nuances als hetgeen hiervoor beschreven zijn geen onderdeel van overheidsbeleid dat zich kenmerkt door rationaliteit. Het aantal factoren dat met terrorisme in verband kan worden gebracht is zeer divers en daarmee is het opstellen van profielen en het leggen van verbanden een bijna onmogelijke taak.²⁰⁹ Dat leidt onvermijdelijk tot problemen, omdat de cultuur en werkwijze van inlichtingendiensten evenals hun producten beginnen door te werken naar het strafprocesrecht. Zo wordt een ambtsbericht van de AIVD als een bijna volwaardig bewijsmiddel beschouwd en kan een verklaring van een afgeschermd getuige (bijvoorbeeld een AIVD-medewerker) onder voorwaarden als bewijs worden gebruikt.²¹⁰ Dit is gevaarlijk omdat een groot deel van de werkzaamheden van geheime diensten zich kenmerkt door speculatie. Zo werden op 25 december 2010, twaalf Somalische mannen met connecties in Rotterdamse belwinkels in Rotterdam en Gilze-Rijen opgepakt omdat ze werden verdacht van betrokkenheid bij terrorisme.²¹¹ Amper een week later werden ze alweer vrijgelaten omdat hun betrokkenheid nergens uit bleek en ze waarschijnlijk het

²⁰⁷ Rijksoverheid, 'Radical dawa in verandering, de opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland', 9 oktober 2007, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/09/aivd-rapport-radical-dawa-in-verandering-de-opkomst-van-islamitisch-neoradicalisme-in-nederland/radicaldawa-in-verandering.pdf> (geraadpleegd op 19 mei 2012) 42.

²⁰⁸ Volkskrant, 'Marokkaanse vrouw zoekt blonde prins', 1 december 2011, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3058181/2011/12/01/Marokkaanse-vrouw-zoekt-blonde-prins.dhtml> (geraadpleegd op 19 mei 2012).

²⁰⁹ De Graaff, *Wetenschapper*, 10.

²¹⁰ S. Franken, 'Balanceren tussen afscherming en openbaarheid: informatie uit contraterrorisme in strafzaken', in M. Meerder en M. Kowalski, *Contraterrorisme en Ethiek* (Den Haag 2011) 35–36.

²¹¹ NRC, 'AIVD: opgepakte terreurverdachten wilden aanslag in Nederland plegen', 25 december 2010, <http://www.nrc.nl/nieuws/2010/12/25/twaalf-somalische-terreurverdachten-opgepakt-in-rotterdam/> (geraadpleegd op 26 mei 2012).

slachtoffer zijn geworden van afpersing door leden van hun eigen gemeenschap die een andere belwinkel hadden.²¹²

De rechter-commissaris die moet oordelen over de betrouwbaarheid van het door de AIVD aangedragen bewijs kan dat onmogelijk controleren. Ten eerste kan hij niet inzien of het bewijs rechtmatig is verkregen, omdat de bronnen van de AIVD worden afgeschermd. Daarnaast kan de rechter-commissaris niet controleren of de staatsveiligheid in geding is omdat hij afhankelijk is van de informatie die hem door de AIVD wordt meegedeeld.²¹³ De verdediging van een verdachte wordt voor hetzelfde probleem gesteld waarmee het principe van *fair play* op de tocht komt te staan. Overigens kan worden geconcludeerd dat dit gegeven niet nieuw is, maar dat lessen uit het verleden snel vergeten worden.

Zo wees de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (ook wel Commissie-Van Traa of IRT affaire genoemd) in het onderzoek naar opsporingsmethoden van de Nederlandse overheid dat op 1 februari 1996 werd gepresenteerd al op het risico van vertrouwen in de ethiek en integriteit van overheidsambtenaren. Tevens wees de commissie op het gevaar dat te sterk werd geleund op het idee dat het doel de middelen heiligt. Ook werd geconstateerd dat de strafrechter te passief is opgetreden en zijn toetsende en controlerende taak heeft verzaakt. Als laatste wees de commissie op het feit dat er teveel nadruk lag op het afschermen van bronnen en bewijs.²¹⁴

Het huidige Nederlandse antiterrorismebeleid lijkt dezelfde weg in te slaan. Delictsomschrijvingen worden ruim geformuleerd met als doel strafrechtelijke opsporing in te kunnen zetten voordat een terroristische aanslag plaatsvindt, maar het aandragen van wettig en overtuigend bewijs voor een veroordeling is lastig.²¹⁵

De dreiging van terrorisme stimuleert het controlepotentieel door de overheid. Daarbij worden gigantische hoeveelheden informatie verzameld, maar welke informatie is relevant en hebben inlichtingendiensten de capaciteit om alle informatie te analyseren? Volgens Ybo Buruma en Erwin Muller zijn inlichtingen het 'beleidsrelevante product van verzameling, evaluatie, analyse, selectie, interpretatie en communicatie van gegevens' waarbij het risico op het niet of verkeerd op waarde schatten van gegevens altijd bestaat.

²¹² Volkskrant, 'Somaliërs willen eerherstel', 29 december 2010, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1371043/2010/12/29/Somaliërs-willen-eerherstel.dhtml> (geraadpleegd op 26 mei 2012).

²¹³ Van Amersfoort, e.a., *Onder druk*, 33.

²¹⁴ Ibidem, 41.

²¹⁵ Ibidem, 8–9.

Daarnaast hebben inlichtingendiensten een andere rol, namelijk die van het geven van *early warnings* in plaats van het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Toch valt er in toenemende mate een wisselwerking tussen opsporing en vervolging en inlichtingenverzameling te bespeuren. Zo worden georganiseerde misdaad en terrorisme steeds vaker met elkaar verbonden, onder andere door te wijzen op het gegeven dat terroristische organisaties hun activiteiten steeds vaker financieren vanuit de georganiseerde misdaad bijvoorbeeld in de vorm van drugshandel.²¹⁶ Daarmee worden antiterrorismemaatregelen algemeen toepasbaar en wordt de neiging om speciale wetgeving te generaliseren bevestigd.

We kunnen concluderen dat de samenleving wordt gevormd naar het veiligheidsconcept van de overheid. Om de dreiging van terrorisme het hoofd te kunnen bieden worden maatregelen ingevoerd die ertoe leiden dat de gehele bevolking onder technische verdachtmaking staat. Er moet zoveel mogelijk informatie over burgers worden verzameld en deze informatie moet voor inzage aan inlichtingendiensten worden versterkt. Privacy is verworden tot een obstakel voor de veiligheid.²¹⁷ Het idee dat de burger is overgeleverd aan politieke belangen, de machtsstrijd tussen inlichtingendiensten, slecht functionerende instanties, gebrek aan capaciteit, de nadruk op het behalen van resultaten onder politieke en maatschappelijke druk en inlichtingenoperaties die niet worden gecontroleerd stemt niet erg hoopvol.²¹⁸

3.5 Risicojustitie en profiling

Zoals we in de vorige paragrafen hebben gezien is de preventieve inzet van het strafrecht in de bestrijding van terrorisme typerend voor de *world risk society*. In dit hoofdstuk worden de concepten van risicojustitie en *profiling* uitgewerkt omdat hier in de bestrijding van terrorisme steeds vaker de nadruk op wordt gelegd. Justitie wordt door verschillende strafrechtwetenschappers omschreven als een productiebedrijf dat gestuurd wordt 'door de wetten van doelmatigheid en rendement'.²¹⁹ Het preventieve aspect uit zich in het opzetten van risicoprofielen voor bepaalde groepen die vervolgens onschadelijk dienen te worden

²¹⁶ Volkskrant, 'De geldstromen achter het islamitisch terrorisme', 11 september 2007, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/843694/2007/09/11/De-geldstromen-achter-het-islamitisch-terrorisme.dhtml> (geraadpleegd op 19 juni 2012).

²¹⁷ Ibidem, 30–42.

²¹⁸ Ibidem, 86.

²¹⁹ Bal, e.a., *Veiligheid*, 84-85.

gemaakt. Dat levert een risico op dat bekend staat als de negatieve logica. Angsten en gevoelens van onveiligheid worden verbonden aan bepaalde stereotypingen zoals de junk, de werkloze of de moslim. Voor de dreiging van terrorisme speelt het schrikbeeld van de radicale moslim een belangrijke rol in de publieke opinie, terwijl – zoals eerder aangegeven in de paragraaf over kritiek op de brede benadering – de meerderheid van burgemeesters van een aantal onderzochte gemeentes aangeeft bang te zijn voor radicalisering uit extreemrechtse hoek.²²⁰ De mogelijke impact van een aanslag zal vanuit deze aanname des te sterker zijn, waardoor de overheid extra inspanningen zal moeten leveren om dit risico zo klein mogelijk te houden. Daarmee dwingt de overheid zich in een rol waarbij het burgerrechten zal moeten beperken of gegevens uit verschillende databanken zal moeten koppelen. Het lijkt slechts een kwestie van tijd voordat een volgend incident een aanpassing van grondrechten of de privacywetgeving rechtvaardigt.²²¹

Toch lijkt de toenemende registratiewens van de overheid vandaag de dag niet op veel weerstand te stuiten, de maatregelen verhogen immers de veiligheid van de goedwillende burger wiens angst voor *Jihad* hem volgens Bauman maakt tot een standvastige steunpilaar van overheidsbeleid gericht op sociale controle.²²² Het contrast met de maatschappelijke reactie op de volkstelling van de Nederlandse overheid in 1971 is in deze optiek treffend.

De preventieve maatregelen richten zich op de gehele categorie van radicalen of mensen met extreme politieke ideeën. Van links tot rechts, op individuen, maar ook op de overkoepelende bevolkingsgroepen. Bovenkerk stelt dat de gedachten van burgers nog vrij zijn, maar zijn visie valt met betrekking tot het criterium van strafbaarstelling – die is verschoven naar ‘aanwijzingen’ – nog wel wat verder te nuanceren. Tevens kan worden opgemerkt dat speculatieve bewijsvoering in de vorm van ambtsberichten van inlichtingendiensten inmiddels als bewijs in rechtszaken kan worden aangedragen, waarbij het risico op het ‘verkeerd’ interpreteren van informatie voor de hand ligt.²²³

Volgens de Graaff streeft de overheid een goddelijke onfeilbaarheid na, waarbij *datamining* en *profiling* de leidende instrumenten worden. Met behulp van camera’s voor gezichts- of kentekenregistratie, telefoontaps, het registreren van zoekmachineopdrachten

²²⁰ De Graaff, ‘Hoe Breed?’, 125–126.

²²¹ Bal, e.a., *Veiligheid*, 84–85.

²²² Z. Bauman, *Postmodernity and its Discontents* (Cambridge 1997).

²²³ Bovenkerk, *Een gevoel*, 15–16.

of reisbewegingen moet de almachtige terrorist een halt worden toegeroepen. Dat en passant een groot aantal burgers binnen de systemen wordt geregistreerd, wordt gezien als noodzakelijk voor het leveren van veiligheid. De Graaff stelt in overeenstemming met andere onderzoekers zoals Van Gunsteren en Boutellier terecht dat mensen moeten oppassen voor het tonen van afwijkend gedrag. De Graaff wijst in deze op de trend om onbemande vliegtuigen te gebruiken om beelden te verzamelen over activiteiten die op de grond plaatsvinden.²²⁴ Dit vindt al enkele jaren plaats in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en lijkt zoals de Graaff al voorspelde ook naar Nederland te zijn overgewaaid.²²⁵

Datamining heeft een aantal inherente beperkingen. Donohue wijst op het feit dat één registratie in een database weinig reden tot verdenking geeft, maar dat de koppeling van databanken een groot aantal individuen onder verdenking kan plaatsen zonder dat ze enige betrokkenheid bij terroristische activiteiten hebben. Donohue noemt als voorbeeld een Amerikaanse student Arabisch die naar Egypte gaat en daar toevallig in een café aan de praat raakt met een persoon die ervan verdacht wordt banden te hebben met een terroristische organisatie. Donohue noemt het de schaduwzijde van informatie, waarbij het verzamelen van meer ‘hooi’ tot onterechte verdachtmakingen en het verspillen van capaciteit kan leiden zodat de spreekwoordelijke ‘spelden’ over het hoofd worden gezien. Ook stelt Donohue dat databases kunnen worden gefalsificeerd met foutieve informatie zoals verkeerd gespelde namen of door het invoeren van informatie verkregen onder marteling. Daarbij wordt het gebruik van verzamelde informatie meestal niet beperkt door de wet en kan het voor andere doeleinden worden gebruikt, evenals de bevoegdheden die in het leven worden geroepen om specifieke problematiek te bestrijden. De bestrijders van terrorisme zijn op zoek naar afwijkingen in het normale patroon, maar afwijkend gedrag is een brede categorie.²²⁶

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is door de Duitse overheid al ervaring opgedaan met grootschalige *datamining*. Het zogenaamde *Rasterfahndung* werd ingezet tegen de Rote Armee Fraktion, maar leverde weinig succes op.

²²⁴ De Graaff, ‘Hoe Breed?’, 131–132.

²²⁵ Binnenland Nieuws, ‘Leger springt steeds vaker bij in Nederland’, 30 april 2012, http://binnenland.nieuws.nl/694652/leger_springt_steeds_vaker_bij_in_nederland# (geraadpleegd op 22 mei 2012).

²²⁶ Donohue, *The Cost*, 267–269.

Recentelijk constateerde de Britse veiligheidsdienst MI5 dat *profiling* niet werkt.²²⁷ Dit is een niet zo verrassende conclusie gezien het feit dat de Franse antropoloog Scott Atran al eerder aantoonde dat de terrorist niet te *profilen* is.²²⁸ Met *profiling* wordt bedoeld dat politie- of opsporingsinstanties de bevolking opdelen in categorieën waarbij de statistische kans dat personen uit deze categorieën zich relatief vaak schuldig maken aan een bepaald type delict wordt gezien als kenmerk of indicator.²²⁹

Als we kijken naar de samenstelling van de jihadistische terroristische groepen in Nederland concluderen verschillende onderzoekers dat de groep zeer divers is. De groep bestaat uit gelovige moslims, criminelen, bekeerlingen, maar ook sympathisanten.²³⁰ Religie lijkt de homogene factor te zijn, maar analyseer je terroristisch geweld in een breder perspectief, bijvoorbeeld met inbegrip van *lone wolves* zoals Karst Tate, Tristan van der Vlis of de Noorse Anders Breivik, dan lijkt religie niet langer een homogene factor te zijn.²³¹ Het oprekken van categorieën om mogelijke terroristen te kunnen identificeren is volgens Bovenkerk een schoolvoorbeeld van een fenomeen dat criminologen omschrijven als *net widening*, met als resultaat een de uitbreiding van interventiemogelijkheden die zich moeilijk voor democratische controle laten lenen. Het voorspellen van catastrofes en het preventief verstoren van mogelijke aanslagplegers lijkt door de veelvoud aan variabelen een welhaast onmogelijke taak.²³²

Tevens kan worden geconcludeerd dat de indicatoren voor radicalisering en terrorisme vaak onbruikbaar zijn. Zo is het boerkaverbod doorgevoerd vanuit het idee van een veiligheidsrisico, maar gezien de aandacht die het op de dragers vestigt kan het nauwelijks een indicator voor dreiging zijn. Een ander voorbeeld is de integratieparadox, waarbij relatief succesvolle immigranten meer geneigd zijn te radicaliseren in tegenstelling tot hun orthodoxe geloofsgenoten die vanwege baard of djellaba meer binnen het stereotype van terrorist passen.²³³

Na de aanslagen van 11 september 2001 werd *Rastherfahndung* wederom door de Duitse overheid gebruikt. Op basis van het profiel van Mohammed Atta (één van de daders

²²⁷ De Graaff, 'Hoe Breed?', 132.

²²⁸ Furedi, *Invitation*, XXI.

²²⁹ Bovenkerk, *Een gevoel*, 104.

²³⁰ Koomen, *Polarisatie*, 163.

²³¹ Lone wolves: personen die alleen en uit eigen beweging geweldsdaden plegen ten behoeve van een groep, een beweging of ideologie, zonder onderdeel uit te maken van een overlappende structuur.

²³² Bovenkerk, *Een gevoel*, 12–17.

²³³ Ibidem, 19–31.

van de aanslagen op 11 september) heeft de Duitse overheid een profiel opgesteld. Het ging om personen afkomstig uit het Midden-Oosten, islamitisch, legaal in Duitsland, die hoger onderwijs hebben gevolgd en legaal in Duitsland verbleven, meertalig waren, financieel onafhankelijk, kinderloos, veel visa aanvragen deden en veel reisden. Het leverde geen enkele potentiële dader op. De zoekcriteria waren te precies. Na het verruimen van de zoekcriteria naar jonge moslims uit het Midden-Oosten, maar zonder verdere specificaties op het gebied van reisbewegingen en opleiding kwamen er in de regio Berlijn 109 personen uitrollen. Na verder onderzoek bleek geen van de personen in verband te kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten.²³⁴

De indicatoren die door terrorismebestrijders worden gebruikt voor profiling worden bekend en daarmee verdwijnt hun effectiviteit. Dit wordt het waterbedeffect of substitutie effect genoemd. Potentiële terroristen zullen andere reisbewegingen maken en proberen de vooropgezette kenmerken te ontlopen.

Ook kan worden gewezen op het fenomeen dat indicatoren maar voor zeer korte tijd relevant zijn. Hier valt te denken aan het gebruik van zakmessen door de kapers van 11 september. Na de aanslagen werden vrijwel alle scherpe voorwerpen geweerd, maar hiermee werd geen enkele terrorist ontdekt of tegengehouden. Het incident met de *Shoe Bomber* op 22 december 2001 is een ander voorbeeld. Na de mislukte aanslag werden vliegtuigpassagiers verplicht hun schoenen uit te trekken bij de douanecontrole, maar eenzelfde poging om een bom in een schoen te verstopten is daarna eigenlijk niet meer voorgekomen, vanaf dat moment hadden onderbroeken de voorkeur.

De systematiek van *datamining* en *profiling* kan ook irritatie oproepen en daarmee juist radicalisering in de hand wekken. Hierbij valt te denken aan het feit dat bepaalde categorieën mensen disproportioneel vaak worden gecontroleerd.²³⁵ Tevens leidt de systematiek tot blikvernaauwing omdat de mensen die buiten het profiel vallen niet onderzocht worden en dat terwijl de terrorist nu juist zoveel op de gewone burger lijkt.²³⁶ Volgens Paul van Sasse van Ysselst zijn datamining en profiling geen bruikbare technieken in de bestrijding van terrorisme. De terrorist maakt deel uit van een grote populatie en wil niet gevonden worden tot het moment dat de terrorist het zelf verkiest.²³⁷

²³⁴ Ibidem, 124.

²³⁵ Ibidem, 123–127.

²³⁶ Van Amersfoort, e.a., *Onder druk*, 97.

²³⁷ Van Sasse van Ysselst, 'Antiterrorismewetgeving', 66.

Naast het feit dat terroristen niet te *profilen* zijn, verschillen de beweegredenen van terroristen ook sterk. Het martelaarschap is een persoonlijke beslissing en daarmee verschuiven de dreiging en de bedreiger voortdurend. Volgens Rosenthal maakt het dus niet uit hoe geavanceerd opsporingsinstanties werken, de garantie van het voorkomen van aanslagen is niet te geven.²³⁸ Naast geloofsmotieven spelen status, glamour, macht, prestige, vriendschap en geld een even zo belangrijke rol.²³⁹ Bovenkerk wijst op het motief van wraak bij Tsjetsjeense zwarte weduwen, de loyaliteit aan een charismatische leider, de opwinding en romantiek van een terroristenbestaan en de droombaan van terroristische 'superster'. Andere motieven zoals hebzucht kunnen ook een rol spelen; dit komt naar voren in het voorbeeld van een Afghaan die honderd dollar per aanslag kreeg om met het geld vervolgens naar de Verenigde Staten te willen emigreren.²⁴⁰

Datamining en *profiling* zijn maatregelen die diep ingrijpen in het privéleven van burgers. De gegevens uit sterk uiteenlopende registratiesystemen en controlebevoegdheden zoals camerabeelden, telefoongegevens, preventieve fouillering of het boodschappenlijstje voor de supermarkt worden lange tijd bewaard en gekoppeld aan andere databanken. De risicoaversie die zo kenmerkend is voor de *world risk society* stimuleert de burger in het opgeven van privacy en vrijheid in ruil voor een veiligheidsutopie. De nonchalante houding met betrekking tot privacy is kenmerkend voor de goedwillende burger. 'Ik doe niets fout, dus ik hoef ook niets te verbergen'.²⁴¹ Dat lijkt toch wel een naïeve gedachte te zijn als het betekent dat je voor het steunen van een islamitische liefdadigheidsorganisatie die op de terreurlijst staat kan worden veroordeeld voor deelname aan een terroristische organisatie.²⁴²

De Nederlandse brede benadering kenmerkt zich door vroege detectie en preventie. De lokale autoriteiten spelen hierin een belangrijke rol. Iedereen is een terrorismebestrijder. De gemeenteambtenaar en de jongerenwerker, de medewerker van een reisbureau en zelfs de handelaar in kunstmest. De meesten zijn niet geschoold in het herkennen van terroristen, maar spelen een steeds belangrijkere rol in de bestrijding ervan. Daarmee is volgens Bovenkerk 'de teloorgang van onderling vertrouwen tussen mensen in de maatschappij

²³⁸ Rosenthal, e.a., *Het Terroristische*, 3.

²³⁹ Ibidem, 108–111.

²⁴⁰ Bovenkerk, *Een gevoel*, 119.

²⁴¹ Bovenkerk, *Een gevoel*, 110–111.

²⁴² Van Amersfoort, e.a., *Onder Druk*, 16.

bewerkstelligd en loert het gevaar van totalitarisme.²⁴³ Eén op de veertien mensen in Nederland is volgens Bovenkerk werkzaam in de sfeer van toezicht en controle. De uitkomst leidt volgens De Graaff tot een situatie waarin de aandacht voor mogelijke risico's uiteindelijk leidt tot afname in de subjectieve veiligheidsgevoelens van de Nederlandse bevolking.²⁴⁴ We hebben immers meer dan 200.000 professionals nodig om de kans op een terroristische aanslag in Nederland zo klein mogelijk te houden.²⁴⁵

3.6 Neveneffecten van antiterrorismemaatregelen

De neveneffecten van antiterrorismemaatregelen dienen beter te worden meegenomen als het gaat om het meten van de effectiviteit van het Nederlandse antiterrorismebeleid. Dit staat in verband met het feit dat politici en beleidsmakers over weinig kennis beschikken met betrekking tot het fenomeen terrorisme.

Zo kunnen antiterrorismemaatregelen de latente spanningen tussen bevolking en staat versterken, door bijvoorbeeld het onevenredig benadelen van bepaalde bevolkingscategorieën die op basis van *profiling* vaker voor controle in aanmerking komen. Antiterrorismemaatregelen kunnen dus een sterk rekruteringspotentieel hebben.²⁴⁶ Onduidelijk is of het feit dat er geen aanslagen plaatsvinden te danken is aan de antiterrorismemaatregelen. Informatie hierover wordt door de overheid niet verstrekt. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal aanslagen dat bijvoorbeeld is voorkomen door telefoontaps of succesvolle ondervragingen.

Antiterrorismemaatregelen hebben als kenmerk dat ze de bevoegdheden van de uitvoerende macht uitbreiden. Dat heeft implicaties, omdat de uitvoerende macht de informatie die zij vergaart op basis van bevoegdheden voor contraterrorisme ook kan gebruiken in andere situaties. Bijvoorbeeld in het kader van het voorkomen van onrust, het manipuleren van andere regeringsinstanties, het versterken van de sociale controle of de aanpak van criminelen die niet gepakt kunnen worden op basis van het normale strafrecht. De migratie van wetgeving naar het 'normale' domein is daarmee een belangrijk neveneffect. Daarnaast kan worden gewezen op het feit dat het nemen van harde

²⁴³ Bovenkerk, *Een gevoel*, 122-132.

²⁴⁴ De Graaff, 'Hoe Breed?', 131.

²⁴⁵ Nederland tegen Terrorisme, 'Wat wordt er gedaan tegen terrorisme en wat kunt u doen?', datum onbekend, http://www.nederlandtegenterrorisme.nl/fileadmin/user_upload/Meer_informatie/PDF_s/H-a-h_folder_slechtzienden_2006.pdf (geraadpleegd op 28 mei 2012).

²⁴⁶ Donohue, *The Cost*, 25.

maatregelen een populaire methode is voor het verkrijgen van electoraal gewin. Geen enkele politicus wil verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een eventuele aanslag, maar daarmee verdwijnt de nuance uit het debat en lijken maatregelen vooral voor de bühne bedoeld in plaats van bijdragend aan effectieve bestrijding. Een ander probleem is het geheime karakter van terrorisme, zowel de bestrijders als de terroristen opereren in het geheim. Op basis van incomplete informatie dienen opsporingsdiensten terrorisme te bestrijden, maar daarom moeten ze wel rekening houden met worst-case scenario's.²⁴⁷

Verkregen macht wordt niet snel opgegeven. Instanties belast met de bestrijding van terrorisme kunnen veiligheidsagenda's nastreven die ver boven de onmiddellijke dreiging van terrorisme uitstijgen. Vooral wanneer maatregelen succesvol kunnen worden ingezet in andere gebieden zoals criminaliteitsbestrijding of het controleren van politieke oppositie. Volgens Donohue gaan wetten die worden verondersteld de veiligheid van een samenleving te versterken vaak ten koste van vijf rechten die centraal staan binnen de democratische rechtsstaat namelijk, leven, vrijheid, bezit, privacy en vrijheid van meningsuiting.²⁴⁸ De waarschijnlijkheid dat onschuldige burgers mee worden genomen in de sleepnetten van antiterrorismemaatregelen vergroot de noodzaak tot het afdoende beschermen van verdachten van terroristische activiteiten.

De relatie tussen antiterrorismemaatregelen en technologische ontwikkelingen heeft geleid tot een punt waarop niet alleen voortdurende fysieke surveillance mogelijk is, maar ook psychologische surveillance. Het achterhalen van voornemens van individuen voordat deze tot uitvoering worden gebracht is het punt waarop de oude wereld wordt achtergelaten. Elke aparte registratie in een databank is geen reden tot zorg, maar tezamen vormen ze een zeer gedetailleerd beeld van iemands privéleven. Met het oprekken van overheidsbevoegdheden en ruim geformuleerde delictsomschrijvingen is de kans dat opsporingsinstanties iets belastbaars vinden een stuk groter. Maar mag volledige surveillance wel worden toevertrouwd aan de overheid?²⁴⁹ De vraag wat we hebben gewonnen in termen van het versterken van de veiligheid door de antiterrorismemaatregelen laat zich niet gemakkelijk beantwoorden.

²⁴⁷ Ibidem, 3–12.

²⁴⁸ Ibidem, 15–31.

²⁴⁹ Ibidem, 186.

Voor wat betreft het uitbreiden van opsporingsbevoegdheden concluderen de onderzoekers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum dat er beperkt ervaring is opgedaan met het inzetten van de nieuwe wettelijke opsporingsbevoegdheden en dat oude opsporingsbevoegdheden nog steeds toereikend waren. Er wordt volgens De Graaff maar al te gemakkelijk voorbij gegaan aan het feit dat met wetgeving beoogde en daadwerkelijk bewerkstelligde effecten vaak nog ver uit elkaar liggen.²⁵⁰

De gevaren van antiterrorismemaatregelen liggen volgens Van Gunsteren in het gegeven dat democratisch gelegitimeerde overheidsinstanties voor onbepaalde tijd verregaande bevoegdheden kunnen uitoefenen. Ook wijst hij op de toename van corruptie en incompetentie van snel groeiende veiligheidsinstanties evenals het feit dat het dagelijks leven van burgers beheerst wordt door voorzichtigheid en risicoaversie waarbij vriend-vijand denken op de voorgrond treedt. Want wie buiten het 'normale' kader valt is een vijand die preventief moet worden uitgeschakeld.²⁵¹ Nu zullen de voorstanders van de harde lijn stellen dat het zo'n vaart nog niet zal lopen. Maar recente ervaringen laten zien dat westerse samenlevingen met de bescherming van mensenrechten inmiddels niet meer voorop lopen. De ervaringen van *Guantanamo Bay*, *Abu Ghraib* en de geheime CIA vluchten hebben internationaal gezien tot ernstig gezichtsverlies geleid, maar weinig bijgedragen aan het beperken van het terroristisch rekruteringspotentieel.²⁵²

Volgens Erik Akerboom, één van de belangrijkste beleidsbepalers van het Nederlandse antiterrorismebeleid moeten 'grondrechten en andere basale uitgangspunten van de democratische rechtsstaat juist tegenover terroristen worden gehandhaafd.'²⁵³ Dit standpunt wordt ook vanuit de Nederlandse regering gehanteerd, maar met het uitgangspunt dat de verworven vrijheden incidenteel mogen worden ingeperkt ter bescherming van de veiligheid van de burger. Maar juist in deze incidentele beperking lijken we met de brede benadering te zijn doorgeschooten, want in hoeverre is algemene preventie nog incidenteel?

²⁵⁰ Geciteerd in: Nelen, e.a., *Antiterrorismebeleid*, 68–70.

²⁵¹ Van Gunsteren, *Gevaarlijk Veilig*, 121–126.

²⁵² De Graaff, 'Waterboarding', 22.

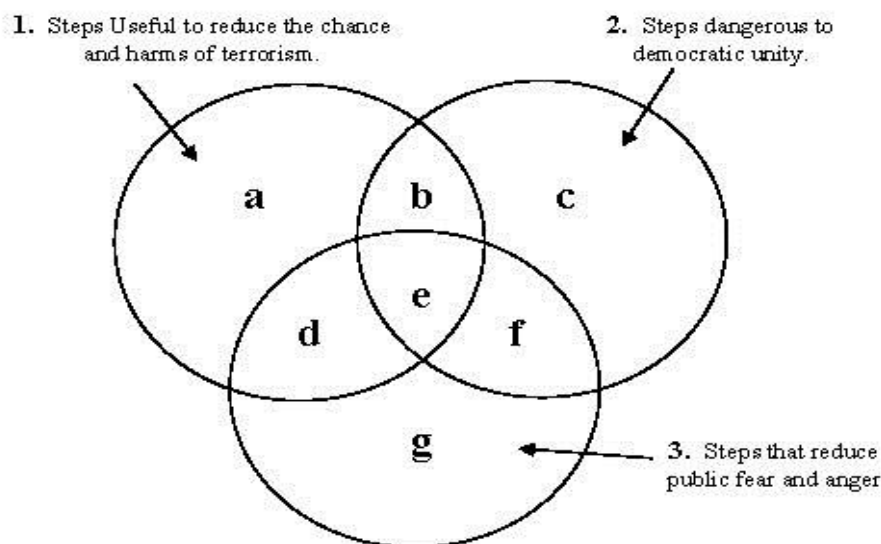
²⁵³ E. Akerboom, 'Terrorismebestrijding en ethiek: een ongemakkelijke relatie?' in M. Kowalski en M. Meerder, *Contraterrorisme en Ethiek* (Den Haag 2011) 8-12.

We kunnen concluderen dat het Nederlandse antiterrorismebeleid in tegenstelling tot wat de verantwoordelijke politici en beleidsmakers beweren niet deugdelijk, in balans en toereikend is. Preventieve disciplinerende maatregelen is gevaarlijk, want wie is normaal? Het principe van voorkomen is beter dan genezen leidt tot de criminalisering van gedragingen die steeds minder van doen hebben met het gronddelict. De burger is overgeleverd aan politieke belangen en slecht functionerende instanties die blootstaan aan politieke en maatschappelijke druk. In de teloorgang van het vertrouwen in de samenleving loert het gevaar van totalitarisme. In hoofdstuk vier zal het model van Heymann worden toegepast op het Nederlandse terrorismebeleid om te bezien wat de risico's van het antiterrorismebeleid op de Nederlandse democratische rechtsstaat zijn.

Hoofdstuk 4: Heymann model

In dit hoofdstuk zal het model van de Amerikaanse politicoloog Heymann worden gebruikt om maatregelen van de Nederlandse overheid ten behoeve van terrorismebestrijding te toetsen op hun effect op democratische vrijheden, hun relatie tot het verminderen van maatschappelijke angst en woede en de effectiviteit van de beoogde maatregelen.²⁵⁴

Het model van Heymann zou kunnen worden gebruikt door beleidsmakers om op voorhand een inschatting te maken van de mogelijke neveneffecten van antiterrorismemaatregelen. Temeer omdat evaluatie achteraf met betrekking tot de effectiviteit van antiterrorismemaatregelen een ingewikkelde zaak is. In dit hoofdstuk zal daarom kort een analyse worden gegeven van drie antiterrorismemaatregelen in relatie tot het model van Heymann, allereerst de efficiëntere informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen in de vorm van de CT infobox, de (lokale) signalering van en interventie bij radicalisering en rekrutering en een gerichte aanpak van de voedingsbodem voor gewelddadig extremisme en terrorisme en tot slot de verbetering van de mogelijkheden om met behulp van strafrecht vroegtijdig op te kunnen treden tegen terrorisme. Het model van Heymann ziet er als volgt uit:



De eerste cirkel betreft maatregelen die effectief zijn in het verminderen van kans op terroristische aanslagen, maar ook beperkend zijn ten aanzien van de schadelijke gevolgen

²⁵⁴ Heymann, *Terrorism*, 88.

van terrorisme. In de tweede cirkel kunnen maatregelen worden geplaatst die schade berokkenen aan democratische vrijheden of ondermijnend kunnen zijn wat betreft de nationale eenheid. De derde cirkel betreft de maatregelen die effectief zijn in het verminderen van publieke angst, woede en onzekerheid. De schadelijke effecten uit de tweede cirkel zijn onder te verdelen in twee gevolgtrekkingen. De eerste gevolgtrekking betreft het opheffen van de beperkingen op executieve bevoegdheden die centraal staan in het publieke besef dat de burger tegen haar eigen overheid moet worden beschermd. De tweede gevolgtrekking ligt in het feit dat bepaalde bevolkingscategorieën meer dan andere worden blootgesteld aan bepaalde vormen van overheidscontrole omdat de burgers in deze categorie bepaalde overeenkomsten delen met terroristen bijvoorbeeld op het gebied van religie, etniciteit of raciale achtergrond. De letters in het model van Heymann geven de combinatie van harde en zachte keuzes aan die per maatregel moeten worden gemaakt. De letters **a** en **d** zijn stappen die zonder twijfel moeten worden genomen tenzij ze te kostbaar zijn in termen van beschikbare middelen. De letter **c** duidt op maatregelen die in ieder geval niet moeten worden genomen omdat ze totaal geen effectiviteit hebben in de bestrijding van terrorisme. Bij de overige letters speelt het maken van een weloverwogen afweging een belangrijke rol. Zo zijn maatregelen die binnen de **f**, **d** of **g** gebieden vallen populair onder de bevolking, maar doen ze afbreuk aan de waarden van de democratische rechtsstaat of zijn de maatregelen niet erg effectief in de bestrijding van terrorisme, deze keuzes vereisen dus wijsheid en kennis van de bestrijding van terrorisme onder politieke leiders die de keuzes moeten nemen. De moeilijkste beslissingen zijn maatregelen die in de gebieden **b** of **e** vallen, omdat ze effectief zijn, maar ook afbreuk doen aan de waarden van de democratische rechtsstaat.²⁵⁵

4.1 Efficiëntere informatie-uitwisseling

Voor wat betreft de verbetering van de efficiëntie van informatie-uitwisseling met betrekking tot personen die verdacht worden van terroristische activiteiten is de CT-infobox in het leven geroepen. Dit is een samenwerkingsverband onder coördinatie van de NCTb. De betrokken instanties zijn de AIVD, de NCTb, de MIVD, het KLPD, de IND, de FIOD, de economische controledienst, de douane, de KMAR en het OM.²⁵⁶ De oprichting en werkwijze

²⁵⁵ Ibidem, 88–98.

²⁵⁶ Bovenkerk, *Een gevoel*, 16.

van de CT-infobox passen het bij fluïde karakter van radicaal-islamitische netwerken en de brede benadering van terrorismebestrijding. Toch geeft een aantal Nederlandse gemeentes aan dat wat betreft extremisme en radicalisering meer last hebben van extreemrechtse jongeren. Toenmalig minister Donner gaf aan dat de infobox zich niet richtte op personen van wie een acuut gevaar uitging of waar sprake was van concrete vermoedens. Het ging vooral om het koppelen van informatie waar het vinden van patronen of onregelmatigheden centraal stond. Hier blijkt dus veel ruimte te zijn voor speculatie. Het feit dat het OM deel uitmaakt van het samenwerkingsverband brengt in die zin ook risico's met zich mee, bijvoorbeeld door het gebruik van speculatief bewijs van inlichtingendiensten in rechtszaken. In dit perspectief kan ook worden gedacht aan de implicatie dat het stempel 'geheim' rapporten boven twijfel verheven betrouwbaarheid verleent. Het blijft uiteindelijk wel aan de rechter om hierover te oordelen.

Toenmalig minister van justitie Piet Hein Donner gaf aan dat het mogelijk moet worden om personen tegen wie argwaan is gerezen te kunnen observeren om te kijken of de verdenking terecht was. Leidt dit niet automatisch tot capaciteitsproblemen wanneer de te volgen personen het aantal van enkele tientallen overschrijden²⁵⁷ Het voorbeeld van Donohue over de student Arabisch die op bezoek in Egypte toevallig met iemand in gesprek raakt die vermeende banden heeft met een terroristische organisatie doemt op. Het vraagstuk splitst zich in het model van Heymann uit in een afweging tussen effectiviteit en het afbreuk doen aan de beginselen van de democratische rechtsstaat en kan in het model van Heymann het best bij de letter **b** worden geplaatst. Het delen van informatie over personen tegen wie argwaan is gerezen kan effectief zijn omdat in combinatie met informatie van andere instanties een beter beeld kan geven van het risico dat de persoon vormt. Toch moet het risico dat onschuldige burgers in het vangnet terechtkomen niet worden onderschat, want hoe weet een individu dat er een dossier is aangemaakt en hoe vindt toetsing plaats?

4.2 Lokale signalering van en interventie bij radicalisering

De brede benadering in de bestrijding van terrorisme komt neer op een zo vroeg mogelijke detectie en preventie van terroristische voorbereidingshandelingen en radicalisering. Daarbij is in Nederland een belangrijke rol weggelegd voor lokale autoriteiten. Iedereen kan

²⁵⁷ Van Amersfoort, e.a., *Onder druk*, 19.

namelijk een geradicaliseerd persoon tegenkomen, of het nou een gemeenteambtenaar, een werkgever, een woningbouwcontroleur of werknemer van een reisbureau is.²⁵⁸ Toch lijken we daarmee volgens De Graaff wel heel veel aandacht te besteden aan het grondvlak van geradicaliseerden van wie nog lang niet duidelijk is dat ze in een fase terechtkomen waarin ze werkelijk bereid zijn geweld te gebruiken. De Graaff werpt de vraag op hoe gerechtvaardigd het is om aandacht te besteden aan deze groep waarin alleen nog maar sprake is van een bepaalde geloofsbeleving of gevoel van uitsluiting.²⁵⁹ Het sluit in ieder geval wel aan bij de theorie van de *world risk society* waarin risicovolle personen preventief moeten worden opgespoord en ‘behandeld’. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de inzet van professionals als leraren of jongerenwerkers in het signaleren van radicalisering. Doet het fungeren als klikspaan voor de overheid geen afbreuk aan hun professie en ethische verantwoordelijkheid?²⁶⁰ Zijn de meeste radicaliseringsprocessen niet gewoon een kortstondige opleving van romantiek onder jongeren op zoek naar zingeving? Dan lijkt de Rotterdamse aanpak voor de problematiek van Antilliaanse jongeren met behulp van de drie w’s (wijf, werk en woning) misschien wat zinvoller.

Het belang van lokale signalering en interventie bij radicalisering kan het best bij de letter e in het model van Heymann worden geplaatst. De vroegtijdige interventie is mogelijk effectief bij de bestrijding van terrorisme, maar dit is moeilijk aan te tonen. Daarnaast valt er wel wat te zeggen voor het doen van afbreuk aan de beginselen van de democratische rechtsstaat, namelijk een overheid die haar medeburgers inschakelt om over andere burgers te rapporteren of een overheid die zich in de bestrijding van radicalisering wel heel sterk op bepaalde bevolkingsgroepen richt. Wellicht is de betrokkenheid van de burger in het signaleren van radicalisering wel een goede manier om het kennisniveau over radicalisering onder de bevolking te stimuleren, maar of het daadwerkelijk tot een afname in publieke angst voor het fenomeen leidt is maar zeer de vraag gezien de logica van de *world risk society*.

4.3 Verbetering mogelijkheden strafrecht

In hoofdstuk 3.1 is al gerefereerd aan het gebruik van strafrecht als beheersingsinstrument, in deze paragraaf zal de koppeling met het model van Heymann worden gemaakt. Het

²⁵⁸ Bovenkerk, *Een gevoel*, 132.

²⁵⁹ De Graaff, ‘Hoe Breed?’, 129–130.

²⁶⁰ *Ibidem*, 134–135.

gevaar van de inzet van strafrecht in de bestrijding van terrorisme ligt in het feit dat strafrecht een repressief middel is. Door middel van wetwijzigingen waarin ruimere delictomschrijvingen zijn opgenomen en door verschuiving van de strafbaarstelling krijgt het strafrecht echter een meer en meer preventief karakter. Met betrekking tot de effectiviteit en noodzaak van strafrecht in de bestrijding van terrorisme is de Raad van State niet overtuigd. Strafrecht heeft een zeer beperkte werking in het afschrikken van ideologisch en religieus gemotiveerde terroristen.²⁶¹ Ook kan worden geconstateerd dat het strafrecht terroristen er niet van zal weerhouden voorbereidingen te treffen voor het plegen van aanslagen. Rosenthal, Muller en Ruitenberg stellen dat het gebruik van maatregelen zoals identificatieplicht of fouilleringsbevoegdheden het terroristen moeilijk maakt in het uitvoeren van hun acties, omdat het extra risico's werk en kosten met zich meebrengt. Maar brengt het juist niet extra werk, risico's en kosten mee voor de Nederlandse overheid, omdat de overheid op deze wijze niet bezig is met doelgerichte opsporing?²⁶² Een ander bezwaar ligt in het feit dat terroristische organisaties lerende organisaties zijn, dit maakt de houdbaarheid en effectiviteit van antiterrorismemaatregelen beperkt.²⁶³ Constante veranderingen in radicaliseringspatronen en vormen van terrorisme bevestigen dit argument. Hier valt te denken aan de verschuiving van internationaal terrorisme naar *home-grown* terrorisme. Zo concludeerde de BVD na de aanslagen op 11 september 2001 dat *home-grown* terrorisme geen rol van betekenis speelde in Nederland, maar die inschatting is binnen één decennia sterk veranderd.²⁶⁴

Daarnaast kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de effecten van nieuwe antiterrorismewetgeving. Het is vrijwel onmogelijk de causaliteitsvraag te bepalen want hoe kan worden vastgesteld dat de nieuwe wetgeving ervoor heeft gezorgd dat er geen terroristische aanslag heeft plaatsgevonden? Beleidsbepalers moet zich bewust zijn van het feit er veel factoren meespelen in het succesvol kunnen plegen van een aanslag door terroristen. Te denken valt aan rivaliteit tussen verschillende overheidsinstanties waardoor informatie niet wordt gedeeld of het gebrek aan capaciteit om alle aanknopingspunten binnen een onderzoek na te gaan. Deze mogelijke succesfactoren worden door de

²⁶¹ Van der Woude, *Wetgeving*, 210.

²⁶² Rosenthal, e.a., *Het Terroristische*, 130.

²⁶³ *Ibidem*, 185.

²⁶⁴ Van Leeuwen, *Confronting*, 161.

verruiming van het strafrecht niet weggenomen.²⁶⁵ Volgens de *Raad voor het Openbaar Bestuur* bestaat er een risico in het aanpassen van de balans tussen effectief overheidsoptreden en de vrijheidsrechten van burgers. De *Raad* concludeert dat er te veel wordt vertrouwd op de vermeende effectiviteit van de maatregelen terwijl de consequenties van de maatregelen met betrekking tot de democratische rechtsstaat nauwelijks worden meegewogen.²⁶⁶

Daarmee past de maatregel van verruiming van het strafrecht in het model van Heymann bij de letter e. De verruiming van strafrecht ten behoeve van de bestrijding van terrorisme heeft consequenties voor de vrijheidsrechten van burgers, maar door het bestaan van specifieke antiterrorismewetgeving wordt wel een signaal afgegeven naar de bevolking dat de overheid geen middel onbenut laat om mogelijke aanslagen te voorkomen.

Zoals de analyse in dit hoofdstuk aantoont zijn de beslissingen die politici en beleidsmakers moeten nemen met betrekking tot het invoeren van antiterrorismemaatregelen niet eenvoudig. De maatregelen kenmerken zich door onbedoelde neveneffecten, die bijvoorbeeld het rekruteringspotentieel van terroristische groeperingen kunnen vergroten. Daarmee wordt de logica van de world risk society wederom zichtbaar. In navolging van de commissie-Suyver zouden beleidsmakers en politici er goed aan doen om in de afweging meer oog te hebben voor de onderlinge samenhang, effectiviteit en legitimiteit van de antiterrorismemaatregelen om zo tot een deugdelijk, toereikend en gebalanceerd beleid te komen.

²⁶⁵ Donohue, *The cost*, 14.

²⁶⁶ ROB, *Tussen Oorlog*, 29.

Conclusie:

De dreiging van terrorisme is na de aanslagen op 11 september 2001 opgeblazen tot kosmische proporties. Het specifieke Nederlandse antiterrorismebeleid dat na 11 september 2001 tot volle wasdom is gekomen is een duidelijke afspiegeling van het risico vermijdende beleid van de overheid. De overheid heeft hard ingegrepen in de rechtsstaat en de persoonlijke levenssfeer van de burger teneinde de veiligheid beter te kunnen waarborgen. Worst-case scenario denken geeft onmiddellijke legitimering voor verregaande voorzorgsmaatregelen. Daarbij worden de meest risico vermijdende voorzorgsmaatregelen als leidraad genomen. De intentie achter dit beleid is niet zozeer kwaadwillend, maar kan beter worden verklaard vanuit het perspectief dat de politiek, maar ook beleidsmakers niet verantwoordelijk willen worden gehouden voor een mogelijke aanslag. Helaas lijken fouten uit het verleden niet op waarde te worden geschat en dat brengt risico's met zich mee voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Felix Frankfurter, lid van het Amerikaanse hooggerechtshof verwoordde het gevaar van de uitbreiding van overheidsbevoegdheden als volgt:

The accretion of dangerous power does not come in a day. It does come, however slowly, from the generative force of unchecked disregard of the restrictions that fence in even the most disinterested assertion of authority.²⁶⁷

Wat nodig is, is een gebalanceerde inschatting van de dreiging van terrorisme, waarin stelselmatige overschatting van de dreiging wordt voorkomen en waar erkenning is voor de *checks and balances* die de westerse democratische samenlevingen kenmerken. Want is internationaal terrorisme of *home-grown* terrorisme werkelijk het ultieme kwaad, of niet meer dan een reflexmatige tegenreactie van gemarginaliseerde romantici die in verzet komen tegen de 'populaire cultuur, de geïntegreerde markten en de toekomst van globalisering?'²⁶⁸ De Nederlandse regering lijkt deze visie niet te delen. Wetgeving ter bestrijding van terrorisme wordt met algemeen geldende wetgeving vermengd, bijvoorbeeld in het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen, het uitbreiden van preventief fouilleren, het verlagen van de opsporingsdrempel naar 'aanwijzingen' of het strafbaar

²⁶⁷ Donohue, *The Cost*, 32.

²⁶⁸ Van Amersfoort, e.a., *Onder druk*, 169.

stellen van het verbergen van iemand tegen wie een opsporingsonderzoek loopt. Omdat antiterrorismewetgeving vermengd wordt met algemeen geldende wetgeving – het commune strafrecht – worden speciale antiterrorismemaatregelen op de gehele bevolking toegepast. Voor het invoeren van wetgeving ter bestrijding van terrorisme wordt enkel verwezen naar de noodzakelijkheid om aanslagen te voorkomen en de maatschappelijke roep om veiligheid. Over effectiviteit en de gevolgen voor de democratische rechtsstaat worden nauwelijks vragen gesteld.

Juist daarin vindt het Nederlandse antiterrorismebeleid haar verbinding met de *world risk society* en de gevolgen die de maatregelen hebben op de democratische rechtsstaat. Deze vorm van institutionele risicovermijding is bezwaarlijk in democratische rechtsstaten die staan voor vrijheid, want permanente angst voor terrorisme is voeding voor repressie en haat. Omdat overheden geen garantie kunnen geven dat terroristische aanslagen te allen tijde kunnen worden voorkomen moeten toekomstvisies met betrekking tot de ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid stil staan bij het feit of de maatschappelijke aanvaardbaarheid van risico's als terrorisme niet zou moeten worden versterkt. Op die manier creëert de overheid weerstand onder de bevolking en verliest terrorisme zijn vernietigende impact.

Dit streven lijkt een Chimaera, want om in de woorden van Boutellier te spreken: 'in een risicosamenleving genereert moreel onbehagen een behoefte aan veiligheid. De utopie wordt gevoed door onbehagen en verlangen, maar behelst als machtsdroom illusies en totalitair gevaar.'²⁶⁹ Juist daarin treedt de collectieve drang van de *world risk society* op de voorgrond. Door te observeren, te surveilleren, te monitoren, te controleren, te superviseren en te corrigeren lokt volgens De Graaff de verleiding van de nationale veiligheidsstaat.²⁷⁰

²⁶⁹ SCP, *Gevoelens*, 34.

²⁷⁰ De Graaff, *Wetenschapper*, 10.

Literatuurlijst:

Boeken:

Adler, P. and R. L. Pouwels, *World Civilizations* (Boston 2008).

Amersfoort, R. van, J. van Buuren, K. Kalkman en W. van der Schans, *Onder druk; Terrorismebestrijding in Nederland* (Amsterdam 2006).

Bal, P.L., E. Prakken en G.E. Smaers (reds.), *Veiligheid of Vergelding? Een bezinning over aard en functie van strafrecht in de postmoderne risicomaatschappij* (Maastricht 2003).

Barber, B., *Jihad vs McWorld* (Piscataway Township 2001).

Bauman, Z., *Community; Seeking Safety in an Insecure World* (Cambridge 2001).

Bauman, Z., *Postmodernity and its Discontents* (Cambridge 1997).

Beck, u., *World Risk Society* (Londen 1998).

Berlin, I., *The Roots of Romanticism* (Washington DC, 1999).

Borradori, G., (ed.), *Philosophy in a time of terror; Dialogues with Jurgen Habermas and Jacques Derrida* (Chicago 2003).

Boutellier, Hans., *De Veiligheidsutopie; Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* (Den Haag 2006).

Bovenkerk, F., *Een Gevoel van Dreiging, Criminologische Opstellen over Terrorisme, Radicalisering en de Taak van de Overheid* (Amsterdam 2011).

Butler, J., *Precarious life; The powers of mourning and violence* (Berkeley 2004).

Coll, S., *Ghost Wars; The secret history of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. (Washington 2004).

Dijk, A.J. van, *Veiligheidsconstructie: een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* (Den Haag 2001).

Donahue, L.K., *The Cost of Counterterrorism; Power, Politics and Liberty* (Stanford 2007).

Furedi, F., *Invitation to Terror; The Expanding Empire of the Unknown* (Kent 2007).

Furedi, F., *Politics of Fear; Beyond left and right* (Kent 2005).

Garland, D., *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society* (Oxford, 2001).

Gill, T., *No Fear; Growing up in a risk averse society* (Londen 2007).

Graaf, B. de, *Theater van de Angst, De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika* (Den Haag 2009).

Graaff, B. G. J. de, *De wetenschapper en de spin. Over de (on)mogelijkheid van toekomstverkenningen ten aanzien van radicalisering en terrorisme* (Leiden 2008).

Gunsteren, H. van, *Gevaarlijk Veilig; Terreurbestrijding in de Democratie* (Amsterdam 2004).

Heymann, P.B., *Terrorism, Freedom and Security; Winning without War* (Cambridge, MA 2003).

Koomen, W. en J. van der Pligt, *Polarisatie, radicalisering en terrorisme* (Amsterdam 2010).

Kowalski, M. en M. Meeder (reds.), *Contraterrorisme en Ethiek* (Den Haag 2011).

Laqueur, W., *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (New York, 1999).

Lee, M., *Inventing Fear of Crime; Criminology and the Politics of Anxiety* (Sydney 2007).

Leeuwen, M. van, (ed.), *Confronting Terrorism; European Experiences, Threat Perceptions and Policies* (Den Haag 2002).

Lustick, S.I., *Trapped in the War on Terror* (Philadelphia 2006).

Muller, J., *Overblown: How Politicians and the Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them* (Columbus 2006).

Nelen, H., F. Leeuw en S. Bogaerts, *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; Framework, toepassingen en voorbeelden* (Den Haag 2010).

Raad voor Openbaar Bestuur., *Tussen Oorlog en Vrede; Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid* (Den Haag 2005).

Raad voor Openbaar Bestuur., *Veiligheid op niveau; Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's* (Den Haag 2003).

Rasmussen, M.V., *The Risk Society at War; Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century* (Cambridge 2007).

Rosenthal, U., E. Muller en A. Ruitenberg, *Het Terroristische Kwaad; Diagnose en Bestrijding* (Den Haag 2006).

Osinga, F., J. Soeters en W. van Rossum (reds.), *Nine Eleven: Tien jaar later* (Breda 2011).

Sajo, A., (ed.), *Militant Democracy* (Utrecht 2004).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht* (Den Haag, 2006).

Simpson, D., *9/11: The Culture of Commemoration* (Chicago 2006).

Woude, M.A.H. van der, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur; Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (Den Haag 2010).

Artikelen:

Aradau, C. and R. van Munster, 'Governing Terrorism Through Risk; Taking Precaution, (un)Knowing the Future', in *European Journal of International Relations* (Maart 2007, vol. 13 no. 1 89-115).

Ericson, R.V. and K. D. Haggerty, *Policing the Risk Society* (Toronto 1997).

Europol, 'TE-SAT 2012 EU TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT', 25 april 2012, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europoltsat.pdf> (geraadpleegd op 19 juni 2012).

Giddens, A., 'Risk and Responsibility', in *Modern Law Review* (1999).

Graaff, B.G.J. de, 'Hoe Breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep', in J. van Donselaar en P. R. Rodrigues (red.), *Monitor racisme & extremisme; achtste rapportage* (Amsterdam 2008).

Spence, K., 'World Risk Society and War Against Terror, in *Political Studies*' (Vol 53, 284-302 2005).

Documentaires:

Porter, H., *Suspect Nation*, 20 november 2006

<http://www.youtube.com/watch?v=PYEJntbh9j0> (geraadpleegd op 25 januari 2012).

Internetsites:

Binnenland Nieuws, 'Leger springt steeds vaker bij in Nederland', 30 april 2012, http://binnenland.nieuws.nl/694652/leger_springt_steeds_vaker_bij_in_nederland# (geraadpleegd op 22 mei 2012).

Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, 'Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen', mei 2009, www.nctb.nl/Images/Rapport_Suyver_tcm91-203904.pdf (geraadpleegd op 18 april 2012).

Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (Wetbestuurlijke maatregelen nationale veiligheid)', 10 juni 2011, http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110610/brief_van_de_minister_van/document3/f=/viqfb91uucxl.pdf (geraadpleegd op 14 mei 2012).

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 'Foresight- and Hindsight', 21 augustus 2004, http://www.9-11commission.gov/report/911Report_Ch11.htm (geraadpleegd op 4 mei 2012).

NCTb, 'Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw', januari 2011, www.nctb.nl/Images/Evaluatie%20CT%202011_tcm91-335548.pdf (geraadpleegd op 21 mei 2012).

NCTb, 'Hoe groot is de terroristische dreiging in Nederland?', datum onbekend, http://www.nederlandtegenterrorisme.nl/fileadmin/user_upload/Bedrijven/PDF_s/nctb_vragen_bedrijven_1_bijlage.pdf (geraadpleegd op 12 april 2012).

NCTb, 'Kabinetsreactie op rapport commissie Suyver', 10 juli 2009 http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2009/persbericht_090710.aspx (geraadpleegd op 24 maart 2012).

NCTb, 'Wat is terrorisme?', datum onbekend,
http://www.nctb.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/wat_is_terrorisme/index.aspx
(geraadpleegd op 26 maart 2012).

Nederland tegen Terrorismen, 'Wat wordt er gedaan tegen terrorisme en wat kunt u doen?',
datum onbekend,
http://www.nederlandtegenterrorisme.nl/fileadmin/user_upload/Meer_informatie/PDF_s/H-a-h_folder_slechtzienden_2006.pdf (geraadpleegd op 28 mei 2012).

NRC, 'AIVD: opgepakte terreurverdachten wilden aanslag in Nederland plegen', 25 december
2010, <http://www.nrc.nl/nieuws/2010/12/25/twaalf-somalische-terreurverdachten-opgepakt-in-rotterdam/> (geraadpleegd op 26 mei 2012).

NRC, 'De onzichtbare vijand' 1 januari 2005, <http://vorige.nrc.nl/krant/article1630346.ece>
(geraadpleegd op 2 mei 2012).

Rijksoverheid, 'Radicale dawa in verandering, de opkomst van islamitisch neoradicalisme in
Nederland', 9 oktober 2007, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/09/aivd-rapport-radicale-dawa-in-verandering-de-opkomst-van-islamitisch-neoradicalisme-in-nederland/radicaledawainverandering.pdf> (geraadpleegd op 19 mei 2012).

Rijksoverheid, 'Slachtoffer krijgt zelfstandige positie in strafproces', 21 september 2010,
<http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/justitie-bulletin/justitie-bulletin-begrotingspecial/slachtoffer-krijgt-zelfstandige-positie-in-strafproces/283/1649>
(geraadpleegd op 10 april 2012).

Volkskrant, 'De geldstromen achter het islamitisch terrorisme', 11 september 2007,
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/843694/2007/09/11/De-geldstromen-achter-het-islamitisch-terrorisme.dhtml> (geraadpleegd op 19 juni 2012).

Volkskrant, 'Marokkaanse vrouw zoekt blonde prins', 1 december 2011,
[http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3058181/2011/12/01/Marokkaa
nse-vrouw-zoekt-blonde-prins.dhtml](http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3058181/2011/12/01/Marokkaa
nse-vrouw-zoekt-blonde-prins.dhtml) (geraadpleegd op 19 mei 2012).

Volkskrant, 'Somaliers willen eerherstel', 29 december 2010,
[http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1371043/2010/12/29/S
omaliers-willen-eerherstel.dhtml](http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1371043/2010/12/29/S
omaliers-willen-eerherstel.dhtml) (geraadpleegd op 26 mei 2012).