

**Een cultureel-historische duiding van het hedendaagse
contra-terrorismebeleid in Nederland**

Don Hameeteman

Studentnummer: 3452557

Begeleider: Prof. Dr. B.G.J. de Graaff

Master 'Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief'

Universiteit Utrecht, Faculteit Geesteswetenschappen

Juni 2011

Inhoudsopgave

	Inleiding	01
1	Zuid-Moluks activisme en het ontstaan van de Dutch Approach	06
	Nederland en de Molukse Kwestie	07
	De ontwikkeling van het CT-beleid	08
	De Molukse terroristische aanslagen	12
	De cultureel-historische achtergrond van de Dutch Approach	17
2	De ontwikkeling van het Nederlandse contra-terrorismebeleid na 2001	22
	Maatregelen na 9/11	23
	De Brede Benadering	27
	Aanslagen in Europa: Madrid en Londen	28
	De tekortkomingen van het Nederlands wetboek	30
	Het Nederlandse CT-beleid binnen Europese context	34
3	Een hedendaagse Dutch Approach?	38
	Privacy in Nederland onder druk	38
	Veiligheid of privacy? Een gebrekkig debat	41
	Michael Ignatieff en het Minste Kwaad	43
	Het CT-beleid aan de toets van Ignatieff onderworpen	46
	Terrorismebestrijding in Nederland: een breuk met het verleden	54
4	De culturele achtergrond van het nieuwe denken over veiligheid	57
	De Risicomaatschappij	59
	Een gebrek aan politiek leiderschap	62
	De opkomst van de veiligheidsideologie	64
	De securitisering van de samenleving	67
	Nederland als preventiestaat	70
	Conclusie	73
	Literatuurlijst	76

Inleiding

Na de aanslagen van '9/11' heeft iedereen te maken gekregen met terrorisme en terrorismebestrijding. De media berichten dagelijks over de wereldwijde gevolgen van de aanslagen die tien jaar geleden plaatsvonden. De internationale bestrijding van het moslimextremisme zoals in Afghanistan oogst beperkte successen. Het nieuws van de arrestatie van een groep Somaliërs in Rotterdam in december 2010 toont aan dat ook in Nederland nog steeds alles in het werk wordt gesteld om een aanslag te voorkomen.

De opkomst van de terroristische dreiging heeft de Nederlandse samenleving ingrijpend veranderd. Na 2001 is een ongekeerde stroom aan maatregelen en wetgeving ontstaan die de Nederlandse samenleving moest behoeden voor het terroristisch gevaar. Anno 2011 is de bevolking gewend geraakt aan de algemene identificatieplicht, meer camera's op straat en andere maatregelen waarmee tot uiting komt dat de overheid de Nederlandse veiligheid tot prioriteit nummer één heeft gemaakt. De angst voor het terrorisme is de afgelopen jaren weliswaar afgenomen; in 2010 maakt nog slechts negen procent van de mensen zich druk over een mogelijke terroristische aanslag,¹ maar het jihadistisch terrorisme betekent nog steeds een serieuze bedreiging voor Nederland. Een aanslag zou de samenleving kunnen ontwrichten. De autoriteiten zijn daardoor genoodzaakt geweest het gevaar te minimaliseren met buitengewone middelen. De laatste tien jaar is het Nederlandse veiligheidsbestel dan ook ingericht alsof er sprake was van een permanente noodsituatie.

Binnen deze scriptie wordt onderzocht hoe het hedendaagse contra-terrismebeleid (CT-beleid) zich verhoudt tot de traditionele bestrijding van terrorisme in Nederland. Nederland heeft immers een reputatie hoog te houden. De Dutch Approach, zoals de terrorismebestrijding in Nederland in de jaren zeventig van de vorige eeuw bekend kwam te staan kon immers rekenen op internationale waardering. Zij onderscheidde zich met een beheerste en proportionele benadering van terrorisme, terwijl elders in Europa het politieke verzet gewelddadig werd bestreden.

Zo had terrorismebestrijding in Duitsland een zeer repressief karakter. De terroristische groepering Rote Armee Fraktion had zich ten doel gesteld het onderdrukkende, fascistoïde karakter van de overheid bloot te leggen. Door aanslagen te plegen hoopte zij een repressief beleid te ontlokken dat de Duitse bevolking van de ware aard van haar overheid zou

¹ Terrorismemonitor 2010. Kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van terrorisme onder burgers. Infomart GfK

overtuigen. Hoewel de Duitse overheid er enkele jaren in slaagde om op beheerste wijze te reageren op de terroristische provocaties werd uiteindelijk gekozen voor een hard, repressief optreden. De leden van de RAF hadden hiermee hun doel bereikt. Het repressieve Duitse beleid was dan ook niet vanuit pragmatische overwegingen ingegeven maar was het gevolg van een historisch besef onder de Duitse autoriteiten en de Duitse bevolking. De aanslagen van de RAF riepen angstige herinneringen op aan de binnenlandse chaos die had geleid tot de machtsgreep van de nazi's in de jaren dertig. Enkele decennia later voelde de Duitse overheid zich daarom genoodzaakt de stelling te weerleggen dat de autoriteiten de samenleving niet meer wisten te beheersen. De gewapende strijd die zij vervolgens aanbod met de terroristen speelde de RAF echter wel in de kaart.²

Deze Duitse geschiedenis roept de vraag op in welke mate de veelgeprezen Dutch Approach een uitvloeisel is geweest van de Nederlandse geschiedenis en de wijze waarop in Nederland tegen politiek verzet werd aangekeken. Molukse activisten in Nederland waren de eersten die sinds eind jaren veertig van de twintigste eeuw de Nederlandse samenleving met gewelddadige acties onder druk zetten. Een reeks van kapingen en gijzelingen kreeg nationale aandacht en hield de bevolking in grote spanning. Het waren bepalende gebeurtenissen voor de ontwikkeling van het eerste Nederlandse CT-beleid. Het eerste hoofdstuk van deze scriptie neemt daarom de problematiek van de Molukse gemeenschap in Nederland als een casestudie om de ontstaansgeschiedenis van de Dutch Approach te beschrijven en te duiden. Hiermee wordt verduidelijkt of het beheerste en proportionele CT-beleid voortkwam uit een pragmatische aanpak van het Molukse activisme, of dat deze benadering van het gewelddadige activisme was ingebed in de Nederlandse cultuur en beïnvloed werd door de historische relatie met de Molukse gemeenschap. Het proportionele CT-beleid kan immers ook worden verklaard als een vorm van terughoudendheid die is ontstaan vanuit een schuldgevoel door het koloniale verleden van Nederland.³ Bovendien wordt de Nederlandse politieke cultuur door de eeuwen heen gekenmerkt door de ambitie om te zoeken naar consensus binnen een zeer verdeeld politiek spectrum.⁴ De beheersing die

² De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom p.72

³ De Graaff, B.G.J. (2008) 'The Risks of the (overly?) Broad-based Approach in Dutch Counter-terrorism Policy', *Merkourios*, vol. 25 no. 69

⁴ Kennedy, J. (2010) 'Europees populisme is bedreigender dan de Amerikaanse Tea Party; Nederlands populisme focust op cultuur.' *NRC Handelsblad* 2 oktober 2010

terrorismebestrijders in de jaren zeventig aan de dag legden kan in die zin worden verklaard door een affiniteit met de nationale cultuur.

Na het eerste hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar het hedendaagse CT-beleid. Basis voor het onderzoek in deze scriptie vormt namelijk de hypothese dat het CT-beleid dat is ontwikkeld vanaf 2001 niet slechts een pragmatische reactie vormt op de opkomst van het jihadistisch terrorisme maar is ingegeven door een nieuwe manier van omgaan met bedreigingen voor de samenleving.

De hedendaagse terrorismebestrijders verklaren de stroom aan nieuwe maatregelen en wetgeving namelijk door te stellen dat de bestrijding van het 'nieuwe terrorisme' dit vereist. Het jihadistische zelfmoordterrorisme van de 21^e eeuw zou zich niet laten vergelijken met het terrorisme uit de twintigste eeuw. De ervaringen met oudere vormen van terrorisme in Europa, zoals het linkse terrorisme (de Rote Armee Fraktion) of het nationalistisch terrorisme (denk aan de Irish Republican Army, of de Baskische afscheidingsbeweging ETA) zouden daarom niet worden gebruikt als basis voor het huidige CT-beleid.

Academici zijn het echter niet eens over de stelling dat het huidige terrorisme als 'nieuw' kan worden bestempeld.⁵ Zo bestaan er veel gelijkenissen tussen het hedendaagse terrorisme en de Russische anarchistische terroristen aan het einde van de 19e eeuw. Ook de laatstgenoemde groepering kende politiek-religieuze drijfveren, acteerde op transnationaal niveau en kwam voort uit een gemeenschap die op politiek-economisch gebied gedomineerd werd.⁶ De bereidheid om op grote schaal dood en verderf te zaaien was bovendien al zichtbaar gedurende de jaren tachtig en is een logische uitkomst van de terroristische ambitie om een groot publiek te trekken. Het publiek raakt na verloop van tijd niet meer geschokt door enkele doden. Om de aandacht van de wereldbevolking te verkrijgen moet steeds meer geweld worden toegepast. Spencer stelt daarom dat overheden historische vergelijkingen ten onrechte uit de weg gaan door het hedendaags terrorisme als een nieuw fenomeen te beschouwen.

The acceptance of the term 'new terrorism' will have great influence on the direction and funding of counter-terrorism measures. However, the distinction between old and new terrorism is artificial and to some extent dangerous, as it can be used to justify a

⁵ Spencer, A. (2006) 'Questioning the concept of 'New Terrorism''. *Peace Conflict & Development*, Issue 8

⁶ Niall Ferguson, 'Clashing Civilizations or Mad Mullahs: The United States between Formal and Informal Empire', in: Talbott, S. & Chanda, N. (2001) *The Age of Terror: America and the World after September 11*. New York: Basic Books p.115-141

*whole new set of rushed restrictive governmental counter-measures without these being democratically debated, publicly discussed, independently monitored or even necessary.*⁷

Binnen deze scriptie wordt niet ingegaan op de vraag of het hedendaagse terrorisme zich laat vergelijken met het oude terrorisme, maar er worden wel vraagtekens geplaatst bij het feit dat in Nederland de traditionele wijze van terrorismebestrijding niet meer als relevant wordt beschouwd. Het is logisch dat het oude CT-beleid *inhoudelijk* in onbruik is geraakt. De hedendaagse terrorist verschilt immers in belangrijke opzichten van de terrorist van enkele decennia terug. Toen gebruikten terroristen geweld om sterker te staan wanneer de onderhandelingen met de overheid werden geopend. Tegenwoordig willen terroristen geen plaats meer aan de onderhandelingstafel, zij willen deze tafel opblazen met iedereen die er aan zit.⁸

De *uitgangswaarden* van het traditionele beleid behoren echter te worden opgenomen binnen het huidige CT-beleid. Het streven naar beheersing en proportionaliteit bij de bestrijding van terrorisme mag ook van tegenwoordige politici worden verwacht. Dit streven is niet afhankelijk van de verschijningsvorm van terrorisme. Alle terroristen hebben namelijk een ding gemeen: de hoop dat het effect van hun aanslagen de materiële schade overstijgt. Zoals de Duitse aanpak van het terrorisme in de jaren zeventig heeft geïllustreerd kan een overheid een grote invloed uitoefenen op de impact van een terroristische aanslag door de manier waarop zij op de gewelddadigheden reageert.

In het tweede en derde hoofdstuk wordt onderzocht hoe de Nederlandse overheid tegenwoordig reageert op de dreiging die uitgaat van het jihadistisch terrorisme. Er wordt getoetst of binnen het CT-beleid de Nederlandse traditie van beheersing en proportionaliteit wordt voortzet. De stelling dat de terroristische dreiging om de Nederlandse samenleving te ontwrichten de Nederlandse autoriteiten noopt om enkele burgerrechten te beperken ten behoeve van de nationale veiligheid wordt niet betwist. Een democratische samenleving is immers gefundeerd op vrijheden waarvan een terrorist misbruik kan maken. Dit gegeven vergroot echter het belang van uitgangswaarden als beheersing en proportionaliteit binnen het CT-beleid. Het streven naar veiligheid mag niet ten koste gaan van de vrije en democratische identiteit van de Nederlandse burger.

⁷ Spencer, A. (2006) 'Questioning the concept of 'New Terrorism'. p.5

⁸ Morgan, M.J. (2004) 'The Origin of the New Terrorism'. *Parameters*, Vol. XXXIV, No. 1, p. 30-31

De eerste drie hoofdstukken bieden dus antwoord op de vraag hoe het huidige CT-beleid zich verhoudt tot de traditie van terrorismebestrijding in Nederland. Door te bezien in welke mate waarden als beheersing en proportionaliteit nog steeds in acht worden genomen vindt bovendien een normatieve beoordeling plaats van het beleid. In hoofdstuk 4 komt de tweede onderzoeksvraag aan bod, namelijk of ook het hedendaagse beleid terug valt te leiden op een politieke cultuur. De wijze waarop in de jaren zeventig het terrorisme in Nederland werd bestreden kwam overeen met de manier waarop werd aangekeken tegen het gewelddadige verzet. Het is de vraag of er bijna veertig jaar later geen andere ideeën zijn ontstaan over de omgang met bedreigingen voor de samenleving.

1. Zuid-Moluks activisme en het ontstaan van de Dutch Approach

Op het gebied van contraterroreisme heeft het Nederlandse beleid internationale bekendheid verkregen onder de naam de Dutch Approach. Hoewel er nooit een sluitende definitie van wordt gegeven zijn verschillende auteurs⁹ het eens over de aard van deze bestrijdingswijze van terrorisme. Dit CT-beleid wordt gekenmerkt door het streven de terroristische gewelddadigheden te laten de-escaleren. Doordat de autoriteiten niet een gewelddadige strijd aanbinden met terroristen maar slechts de maatschappelijke orde bewaken wordt de bestrijding van terrorisme niet gepolitiseerd. Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat de terroristen de publieke aandacht kunnen genereren waar ze naar op zoek zijn. Anderzijds biedt het de gewelddadige activisten de kans terug te keren binnen het democratische systeem. Doordat het politieke verzet niet vroegtijdig van het label ‘terrorisme’ wordt voorzien bestaat de mogelijkheid dat van verdere gewelddadigheden wordt afgezien en dat het politieke activisme op democratische wijze wordt voortgezet. Deze Dutch Approach is ontstaan toen Nederland in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd geconfronteerd met diverse terroristische acties. Het gewelddadig activisme dat werd gepleegd door leden van de Molukse gemeenschap in Nederland was bepalend voor de vormgeving van het eerste CT-beleid. In dit hoofdstuk wordt dan ook aan de hand van het Molukse terrorisme uiteengezet hoe het CT-beleid in Nederland zich heeft ontwikkeld.

Terugblikkend wordt wel eens gesteld dat het beleid niet slechts uit pragmatische overwegingen tot stand is gekomen, maar dat een schuldgevoel over het Nederlandse koloniale verleden heeft bijgedragen aan de beheerste benadering van het Molukse terrorisme.¹⁰ Het is echter de vraag in hoeverre de historische relatie van Nederland met het Molukse volk inderdaad zijn weerslag heeft gehad op de bestrijding van het Molukse terrorisme. In dit hoofdstuk zal dit worden onderzocht. Hiervoor wordt eerst een korte geschiedenis geboden van de relatie tussen Nederland en de Molukkers. Daarna zal de

⁹ de Hoog, D. ‘Politiële terrorismebestrijding in Nederland: inrichting en uitdagingen van een bijzondere politietak.’ In: Muller, E. et al. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer. p. 579-612. de Graaf, B. (2007) *Theater van de Angst: de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom. Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*. Amsterdam.

¹⁰ “Dutch counterterrorism policy appeared to be a form of repressive tolerance, underlined by a colonial sense of guilt in respect of the Moluccans”. De Graaff, B.G.J. (2008) ‘The Risks of the (overly?) Broad-based Approach in Dutch Counter-terrorism Policy’, *Merkourios*, vol. 25 no. 69

ontwikkeling van de terreurbestrijding in de jaren zeventig worden beschreven aan de hand van drie terroristische acties door Molukkers. Ten slotte wordt bezien hoezeer de Dutch Approach uitkomst was van een pragmatische bestrijding van het terrorisme of dat de invulling van het beleid werd beïnvloed door de historische band met de Molukkers en door Nederlandse tradities binnen de omgang met politiek activisme.

Nederland en de Molukse kwestie

Van oudsher bezaten de Molukkers een bevoorrechte positie in het door Nederland gekolonialiseerde Indonesië. De eilandengroep Moluku was sinds de zeventiende eeuw een belangrijke handelspost van de Verenigde Oost-Indische Compagnie. Door de aanwezigheid van kruidnagel- en nootmuskaatbomen werd het eiland Ambon het centrum van het Nederlandse specerijenimperium. In 1817 kwamen de Zuid-Molukkers in opstand tegen de kolonisator en werd de Nederlandse regent tijdelijk uit Ambon verdreven. Met hulp van Noord-Molukkers wisten de Nederlanders de macht op Ambon te herstellen, maar de opstand vestigde de status van de Zuid-Molukkers als gedegen strijdkrachten. Deze reputatie zorgde ervoor dat zij in de gelegenheid werden gesteld dienst te nemen in het in 1820 opgerichte Koninklijk Nederlandsch-Indische Leger. Het KNIL werd dan ook na verloop van tijd een van de belangrijkste werkgevers voor Zuid-Molukkers, zeker na het instorten van de specerijenhandel.

Met de opbloei van het Indonesisch nationalisme in 1910 ontstond onder Molukkers de angst dat zij hun privileges zouden verliezen wanneer Indonesië onafhankelijk van Nederland zou worden. Vanuit deze gedachte ontstond de Zuidmolukse nationalistische beweging in 1935. Toen Indonesië zich na de Tweede Wereldoorlog onafhankelijk verklaarde namen Ambonezen in KNIL-verband deel aan de politionele acties waarmee Nederland zijn greep op de jonge republiek probeerde te herstellen. De deelname aan het neerslaan van het Indonesisch nationalisme bezorgde de Zuid-Molukkers echter geen eigen deelstaat. Onder druk van de Verenigde Staten werd Nederland in 1949 gedwongen plaats te nemen aan de onderhandelingstafel waaraan soevereiniteit van Indonesië werd bedongen. De Nederlandse delegatie wist tijdens deze Ronde Tafel Conferentie geen autonomie voor de Zuid-Molukkers uit het vuur te slepen.

Vooraf voor Zuid-Molukkers die in het KNIL hadden gediend was zelfbeschikking binnen Indonesië van groot belang. De politionele acties hadden geleid tot de wrede dood van zo'n 150.000 Indonesiërs en het vooruitzicht om geregeerd te worden door de nabestaanden

van hun slachtoffers was ondenkbaar. In 1950 werd dan ook op Ambon de onafhankelijke Republiek der Zuid-Molukken (RMS) uitgeroepen, maar deze werd zelfs door Nederland niet erkend. Aan de RMS kwam dan ook al snel een einde toen op 3 november 1950 Ambon werd binnengevallen door Indonesische troepen. Ongeveer vierduizend van de achtduizend Zuid-Molukse KNIL-militairen trokken vervolgens naar Nederland. Ze weigerden zich te vestigen op Ambon, dat onder nu onder Indonesisch bewind viel, dus kwamen ze met hun gezinnen in 1951 aan in Nederland, samen zo'n 12.500 mensen. Ze kregen een slechte ontvangst. Voor velen waren voormalige concentratiekampen hun opvangplaats. Ze werden niet gesteund op de arbeidsmarkt en jarenlang ontvingen ze geen militair pensioen. Het gebrek aan perspectief, maatschappelijke status en hun geïsoleerde leefomgeving in een voor hen onbekend land zorgden ervoor dat het ideaal van de RMS weer aan populariteit won. Nederland bleek een teleurstelling, maar een terugkeer naar Indonesië was ook niet mogelijk, dus vluchtte de Zuid-Molukse gemeenschap in het ideaal van de RMS.

De onafhankelijkheidsstrijd in Indonesië door de overgebleven Zuid-Molukkers bleef zonder succes en werd opgegeven toen verzetsleider Soumokil gevangen werd genomen en op 12 april 1966 ter dood werd gebracht. Voor Zuid-Molukkers in Nederland was dit het teken dat de onafhankelijkheidsstrijd in Nederland moest worden voortgezet. In de nacht van 26 op 27 juli 1966 werd de Indonesische ambassade in Den Haag bestookt met molotovcocktails. De daders waren jonge Zuid-Molukkers. De tweede generatie was bereid de strijd gewapend voort te zetten.

De ontwikkeling van het CT-beleid 1970-1975

Op 26 september 1972 kwamen premier Biesheuvel, de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, het hoofd van de Binnenlandse Veiligheids Dienst en enkele hoge ambtenaren van Justitie en Defensie bijeen om voor het eerst over de bestrijding van terrorisme te spreken. Aanleiding voor dit topperleg waren de bezetting van de Indonesische ambassade door Molukkers in 1970, de meer recente bomaanslagen van de Rode Jeugd, en de twijfels over de Nederlandse capaciteiten een terroristische aanslag het hoofd te kunnen bieden zoals dat jaar tijdens de Olympische Spelen in München had plaatsgevonden.¹¹ De maatregelen die werden getroffen door de hoge ambtenaren van Justitie en Binnenlandse zaken waren vooral reactief van aard. Terrorismisme werd beschouwd als een criminele daad

¹¹ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom p.30

waarmee de behandeling van terroristische acties een taak van de politie werd. De belangrijkste vernieuwingen waren de oprichting van enkele gevechtseenheden ter ondersteuning van het politieel apparaat. De BVD zou worden ingezet voor de vergaring van strategische informatie. In februari 1973 presenteerde Biesheuvel de nieuwe nationale strategie aan de Tweede Kamer. Hier bleek verder dat de coördinatie van terrorismebestrijding in zekere mate werd gecentraliseerd. Een belangrijke conclusie die echter kon worden getrokken na bestudering van Biesheuvels ‘Terreurbrief’ is dat er geen nieuwe wetgeving mee gemoeid was.¹² Bestrijding van een terroristische daad kon worden ingepast binnen de bestaande wetgeving.

De kleine groep functionarissen die zich bezighield met de bestrijding van terrorisme in Nederland bewoog zich voornamelijk achter gesloten deuren. Er werd geconcludeerd dat de reactie van het Nederlandse publiek op het CT-beleid volledig afhing van de uiteindelijke afloop van een terroristische aanslag.¹³ Het publiek hoefde daarom niet op de hoogte te worden gehouden van de besluitvorming in Den Haag. Geheimhouding van antiterreurmaatregelen werd de standaardprocedure bij alle betrokken partijen. Zo hield premier Biesheuvel nieuw CT-beleid zo lang mogelijk geheim door zich te beroepen op artikel 104 van de grondwet dat stelt dat geheimhouding geoorloofd is wanneer openbaarheid strijdig is met de belangen van de staat. De ‘terreurbrief’ had wel algemeen beleid geschetst, door bijvoorbeeld te stellen dat de regering terrorisme niet zou bestrijden op een wijze die ‘het open karakter van onze samenleving zou aantasten’, maar slechts op aandringen van andere ministers had Biesheuvel ook de oprichting van speciale gevechtseenheden vermeld.¹⁴

De Tweede Kamer accepteerde de achterkamertjespolitiek die de formulering van het CT-beleid kenmerkte. Er werd al snel genoeg genomen met terughoudende antwoorden op Kamervragen. Minister van Justitie Van Agt ging in 1973 zelfs pas na meerdere verzoeken van verschillende Kamerleden in op de details van de nieuwe ‘antiterreureenheden’. Toen PVDA-er Ed van Thijn het hoofd van de BVD Kuipers vroeg waarom de Zuid-Molukkers telkens weer wisten te verrassen met hun acties werd hem verteld dat de BVD geen KGB of Stasi was.¹⁵ Kuipers kon zich niet voorstellen dat er iemand was die Nederland graag zag veranderen in een politiestaat. Dit soort ontwijkende antwoorden bleek telkens voldoende om

¹² De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.30

¹³ Idem. p.34

¹⁴ Ibid.

¹⁵ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.35

steun te krijgen voor het CT-beleid.

Deze terughoudendheid kon alleen bestaan bij een afwezigheid van publieke verontwaardiging. De media speelden hier een belangrijke rol. Beatrice de Graaf, onderzoeker aan het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme, concludeert dat er in tegenstelling tot de situatie in Duitsland geen maatschappelijke herinnering bestond aan een ondermijning van de democratische rechtsstaat. De politieke situatie bleef stabiel, ondanks de Molukse gewelddadigheden. Dit gebrek aan vrees voor het gewelddadig activisme zorgde ervoor dat het tot 1975 nauwelijks een kwestie was die de samenleving in zijn greep hield. Terroristische aanslagen werden gezien als losse incidenten en werden in de media nauwelijks met elkaar in verband gebracht. Enige tijd na bomaanslagen door de Rode Jeugd in 1972 kwam het woord ‘terrorist’ niet voor in berichtgeving¹⁶ over de aanhouding van een man die met bommen op een NS-station werd gesignaleerd. Bovendien wist de overheid nog enige invloed uit te oefenen op de media. Zo zorgde minister Van Agt in samenwerking met het Openbaar Ministerie ervoor dat omroepen als de VPRO, de KRO en de AVRO minder aandacht gingen besteden aan terroristische organisaties als de Rode Jeugd.¹⁷ Net als de leden van de Tweede Kamer schikten dus ook de media zich naar de regenteske wijze waarop het terrorisme in de jaren zeventig werd bestreden.

Aan de achtergronden van het politieke geweld, de motieven of ideologische motivering werd door de beleidsmakers geen aandacht besteed.¹⁸ Vooral de praktische dilemma’s waar de terroristische acties de overheid voor stelden werden besproken: hoe moesten gijzelingen worden beëindigd? Hoe moest worden gereageerd op eisen tot losgeld en een vrije aftocht? De BVD maakte wel studie van de politieke en ideologische achtergronden van het geweld, maar rapporteerde zijn bevindingen slechts aan de verantwoordelijke ministers.¹⁹ Hierover kwam verder niets naar buiten. Terrorismebestrijding werd gezien als een zaak van wets- en ordehandhaving. Het probleem werd niet gepolitiseerd.

Een oorzaak van deze proportionele benadering van het gewelddadig activisme is ook gelegen in de kritische houding in Nederland ten opzichte van de bestrijding van de Rote Armee Fraktion in Duitsland. Mede ingegeven door gevoelens van antipathie tegenover de voormalige bezetter in Nederland ontstond vooral in linkse kringen een gevoel van solidariteit

¹⁶ ‘Man met bommen op NS-station gepakt.’ *De Telegraaf* 22 juni 1973

¹⁷ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.36

¹⁸ Idem. p.40

¹⁹ Idem. p.42

met de RAF. De vermeende tendensen van een politiestaat in Duitsland vormden een schrikbeeld voor de Nederlandse bevolking. Binnen de BVD werden ook conclusies getrokken naar aanleiding van de gewelddadige Duitse strijd tegen de RAF. Binnen de dienst werd daarom voorkomen dat politiek gewelddadig verzet in Nederland vroegtijdig van het stempel ‘terrorisme’ werd voorzien. In Duitsland had de overreactie onder de terrorismebestrijders de problemen immers alleen maar vergroot. De BVD en de andere Nederlandse autoriteiten hielden de optie van terugkeer binnen de normale maatschappij voor radicale personen zo lang mogelijk open. Hiermee werd geprobeerd te voorkomen dat de activisten de laatste morele barrière in een radicaliseringsproces zouden overschrijden en keuze zouden maken voor fataal geweld.²⁰

De keuze om het probleem met de Molukse gewelddadigheden niet te politiseren was ook mogelijk door de geringe publieke aandacht, zeker in de periode 1970-1975 toen de in de media breed uitgemeten gijzelingen nog plaats moesten vinden. In die periode bestond er zowel links als rechts in het politieke spectrum sympathie voor de Molukse zaak.²¹ Waar terugblikkend wel eens wordt gesteld dat de beginjaren van het Nederlands terrorismebeleid werden bepaald door gevoelens van schuld en empathie met de Molukse gemeenschap ging dit alleen op voor het publiek. “Voor het conservatieve deel van de bevolking waren het ‘onze’ trouwe, koningsgezinde en veelal protestantse bondgenoten, voor het progressieve deel symboliseerden de Zuid-Molukkers het Nederlandse koloniale verleden en stonden ‘we’ bij ‘hen’ in het krijt”.²² De Nederlandse terrorismebestrijders besteedden geen aandacht aan de politieke achtergrond van het verzet en probeerden de gewelddadigheden slechts op pragmatische wijze af te handelen. Na 1975 veranderde deze situatie enigszins. Formeel werd er binnen het CT-beleid weliswaar geen aandacht besteed aan de politieke achtergrond van het geweld door Molukse activisten, maar de nationale aandacht voor de gewelddadigheden in 1975 en 1977 zorgde ervoor dat de autoriteiten rekening begonnen te houden met de gevoelens die leefden onder het Nederlandse publiek. De beschrijving van de drie belangrijkste terroristische acties door Molukkers in de jaren zeventig zal verduidelijken hoe het CT-beleid zich in deze periode in de praktijk ontwikkelde.

²⁰ Abels, P. ‘Je wilt niet geloven dat zo iets in Nederland kan! Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973.’ p.125. In: Duyvensteyn, I. & De Graaf, B. (2007) *Terroristen en hun bestrijders. Vroeger en nu*. Amsterdam: Boom.

²¹ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.37

²² Ibid.

De Molukse terroristische aanslagen: 1970-1977

31 augustus 1970: De bezetting van de Indonesische residentie in Wassenaar.

Het aangekondigde bezoek van president Soeharto in september 1970 zette kwaad bloed bij de Zuid-Molukse gemeenschap in Nederland. Soeharto werd immers verantwoordelijk gehouden voor de dood van Soumokil, de voormalige leider van het Zuid-Molukse verzet. Hoewel de Nederlandse overheid volop veiligheidsmaatregelen had getroffen verraste de bezetting van de Indonesische ambassade volledig. 33 Zuid-Molukse jongeren kwamen 's ochtends vroeg bij de ambassade aan en schoten de agent die het pand bewaakte neer. De Indonesische ambassadeur en het hoofd van de Indonesische geheime dienst wisten te ontkomen maar er werden wel circa dertig personen gegijzeld. De zelfbenoemde Vrije Zuid-Molukse jongeren eisten dat generaal Soeharto binnen 48 uur een gesprek zou aangaan met RMS-president Manusama. Toen de bezetting van de ambassade Soeharto echter ter ore kwam besloot hij niet af te reizen naar Nederland. Deze onvoorziene situatie was kenmerkend voor de manier waarop de bezetting was gepland, zo was de dodelijke aanval op agent Hans Molenaar ook onvoorzien.²³ Het optreden van Manusama als bemiddelaar tijdens de bezetting werd dankbaar aanvaard door de Molukkers, die zich geen raad wisten met de afwezigheid van Soeharto. Het voorstel van de Nederlandse regering om in gesprek te gaan met de RMS-president en dat de inhoud van dit overleg zou worden doorgeseind aan de Indonesische regering werd geaccepteerd door de bezetters. Met dit resultaat werd door de Molukkers gezichtsverlies voorkomen.²⁴

De ontwikkeling van het daadwerkelijke CT-beleid in Nederland vond zijn oorsprong bij deze bezetting van de Indonesische ambassade. Deze gijzelingsactie, en de bomaanslagen door de Rode Jeugd en de terroristische aanslag tijdens de Olympische Spelen in München twee jaar later overtuigden de Nederlandse autoriteiten van de noodzaak van een georganiseerd beleid. Op 31 augustus 1970 was er zoals gezegd geen sprake van een doordachte aanpak. In een woning in de omgeving werd een geïmproviseerd crisiscentrum ingericht van waaruit de burgemeester, de politieleiding en premier De Jong de onderhandelingen voerden. De naïviteit van de autoriteiten werd geïllustreerd door het moment waarop premier De Jong besloot polshoogte te nemen bij de ambassade waarbij hij binnen schootsveld kwam van de Molukkers. De enige doelstelling was de gegijzelden te

²³ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. Amsterdam: Uitgeverij Intermediair p. 38

²⁴ Ibid.

bevrijden, maar de manier waarop dit moest gebeuren was voor niemand duidelijk. De onervarenheid van de bezetters, het improvisatievermogen van de politie evenals de afwezigheid van generaal Soeharto leidden uiteindelijk tot een geweldloze beëindiging.²⁵

2 december 1975: Treinkaping Wijster en de bezetting van het Indonesisch Consulaat-generaal te Amsterdam

Het sociale beleid ten aanzien van de Molukse gemeenschap was veranderd sinds 1970. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk droeg sindsdien zorg over de Ambonezen in Nederland. De Molukkers zagen dit echter als een ontkenning van hun politieke strijd.²⁶ Zij wachtten nog steeds op het moment dat de Nederlandse regering de kwestie van het RMS zou voorleggen aan de Verenigde Naties, of ten minste de dialoog met Indonesië zou aangaan. De gesprekken met Indonesië die waren gehouden naar aanleiding van de bezetting van de ambassade in 1970 hadden nergens toe geleid. Het ideaal van de RMS werd door de Nederlandse regering niet meer als een realistisch streven beschouwd en dit zorgde voor grote onvrede onder de Molukkers. Het tekort aan aandacht voor de politieke aspiraties van de Molukkers werd aanleiding voor twee gewelddadige acties in 1975. Er waren meerdere gebeurtenissen die onvrede onder de Molukkers hadden vergroot zoals de soevereiniteitsoverdracht van Nederland aan Suriname, maar het toenemende gevoel van onmacht en onbegrip bracht zeven jonge Molukkers tot de treinkaping op 2 december 1975.

Bij de kaping van de trein werd de machinist gedood, en later werden ook twee passagiers om het leven gebracht om direct druk uit te oefenen op de Nederlandse regering die in de ogen van de kapers niet genoeg haast maakte de onderhandelingen te openen. De eisen aan de overheid waren dezelfde als de eisen die vijf jaar eerder werden gesteld: de dialoog met Indonesië en de Verenigde Naties moest worden geopend om te spreken over de mogelijkheid van het RMS. Ook moest de Nederlandse regering zich publiekelijk verontschuldigen voor het onrecht dat ze het Molukse Volk had aangedaan tijdens de Ronde Tafel Conferentie in 1949.²⁷ Tevens werd geëist dat de kapers een vrije aftocht zouden krijgen via Schiphol.

Na drie dagen onderhandelen hadden de verdragingsacties van de terrorismebestrijders effect gesorteerd. Mede door de barre omstandigheden in de trein was de

²⁵ Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*. Amsterdam: Ravijn p.30

²⁶ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*.

²⁷ Idem. p.42

moraal onder de Molukse kapers tot een nulpunt gedaald. De gijzelnemers maakten zelfs plannen zichzelf op te hangen maar de gijzelaars wisten hen hiervan te weerhouden.²⁸ De moraal herstelde zich enigszins toen de kapers kregen te horen dat er een tweede terroristische actie had plaatsgevonden in Amsterdam, waar het Indonesisch consulaat-generaal door eveneens zeven Molukkers was ingenomen.

Verschillende malen werd een ultimatum gesteld door de treinkapers, die dreigden een gegijzelde te doden wanneer er geen bus en vliegtuig voor hen klaarstond. Toen de overheid niet inging op hun eisen werd een gijzelaar vermoord. In Amsterdam werd druk uitgeoefend op de autoriteiten door enkele gegijzelden naakt en geblinddoekt op het balkon van het consulaat te dirigeren. Foto's van deze actie gingen de hele wereld over.²⁹ Door het gewelddadige karakter van de twee acties besloot de overheid de radicalen geen aftocht via Schiphol te bieden.³⁰ Ook werd al vanaf de tweede dag gedacht aan een gewelddadige interventie, maar door verschillende inschattingen over de gevaren voor de gegijzelden en de onmogelijkheid van een verrassingsaanval (de trein stond middenin een weiland stil) werd gekozen hiermee te wachten. De Indonesische regering liet ondertussen ook van zich horen en dreigde met gewelddadige tegenacties tegen Molukse familieleden in Indonesië.³¹ Op de negende dag besloten de Nederlandse autoriteiten tot een bevrijdingsactie van de gegijzelden. Ontwikkelingen binnen het onderhandelingsproces leidden echter tot een annulering van deze beslissing.³² Het bleek immers dat de actie die inmiddels al twaalf dagen duurde door de slechte omstandigheden in de treincoupés een fysieke tol had geëist van de kapers. Na de toezegging van de Nederlandse autoriteiten het gesprek over de RMS opnieuw aan te willen gaan gaven de treinkapers zich over.³³ Vijf dagen later gaven ook de bezetters in Amsterdam zich over.

²⁸ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. p.42

²⁹ Muller, E.R. et al. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer p. 223

³⁰ Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*. p.35

³¹ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. p.45

³² Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*. p.36

³³ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. p.45

23 mei 1977: weer een dubbele aanval door Molukse activisten

Na 1975 werd de Commissie van Overleg Zuidmolukkers-Nederlanders opgericht. Deze stelde zich ten doel oplossingen te vinden voor het feit dat de Nederlandse regering weet had van de politieke aspiraties van de Zuid-Molukkers in Nederland, maar dat zij deze aspiraties niet deelde. Molukse jongeren zouden later echter verklaren dat ze niet begrepen waar de commissie mee bezig was geweest.³⁴ De commissie wist in elk geval niet aan de verwachtingen te voldoen. Bovendien hadden de jongere Molukkers het gevoel dat zij vervreemd raakten van de RMS-leiding in Nederland.³⁵

Dit leidde op 23 mei 1977 tot de bezetting van een lagere school in Bovensmilde, en de kaping van een intercity naar Groningen. Kennelijk hadden de terroristische acties van 1975 duidelijk gemaakt dat gijzelnemers een bijzondere onderhandelingspositie bezaten wanneer er kinderen gegijzeld werden. De autoriteiten hadden zich tijdens de bezetting van het consulaat-generaal in Amsterdam bijzonder verontrust over het lot van de gegijzelde kinderen. Dit verklaarde de keuze voor de bezetting van de lagere school. Degenen die er weinig voor voelden kinderen in gijzeling te nemen zouden deelnemen aan de treinkaping.³⁶ Deze twee acties waren dus beter doordacht dan twee jaar eerder.

Toen de bezetting van de school en de kaping van de trein plaatsvonden waren de Molukkers weliswaar gewapend, maar deze wapens werden niet gebruikt. In 1975 had de overheid geweigerd te onderhandelen over een vrije aftocht omdat er doden waren gevallen, en een vrije aftocht was een van de doelstellingen van de activisten. Het voorstel werd gedaan om enkele kinderen vrij te laten als de Molukkers die na de eerdere terroristische acties gevangen waren genomen zouden worden vrijgelaten. De Nederlandse autoriteiten probeerden eerst tijd te rekken door de bezetters wijs te maken dat er geen chauffeur kon worden gevonden die bereid was hen naar Schiphol te vervoeren. Later werd verteld dat de bof die heerste onder de kinderen een hersenvliesinfectie was die drie tot vier dagen quarantaine vereiste. Ten slotte werd de Molukse bezetters verteld dat hun eisen werden overwogen, maar de toezeggingen werden ingetrokken toen de kinderen waren vrijgelaten. De media zaten in 1977 bovenop de gebeurtenissen, waardoor de verontwaardiging onder de Nederlandse bevolking over de terroristische acties was groter dan ooit. Toen de bezetters van

³⁴ *Nieuwsblad van het Zuiden*, 16 december 1975 uit: Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. p.48

³⁵ Ibid.

³⁶ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.49

de school uiteindelijk niets meer te bieden hadden en de onderhandelingen met de treinkapers in een impasse verkeerden werd besloten tot militair ingrijpen. Nadat pantserwagens de pui van de school hebben ingeramd geven de gijzelnemers zich zonder verzet over. De aanval op de trein gaat gepaard met meer geweld. Hierbij laten acht mensen het leven; zes kapers en twee gegijzelden.

Aan de hand van deze geschiedenis van de Nederlandse bestrijding van het Molukse terrorisme is het ontstaan van de Dutch Approach beschreven. Dit veelgeprezen beleid blijkt zich in de praktijk te hebben ontwikkeld. Tijdens de bezetting van de Indonesische ambassade in 1970 spreidden de Nederlandse autoriteiten nog grote onervarenheid en naïviteit ten toon. Een geweldloze beëindiging kwam tot stand door het improvisatievermogen van de politie. De befaamde tactieken van langdurige onderhandelingen en het rekken van tijd ontstonden later en boekten succes tijdens de treinkaping in 1975. De onderhandelingen stonden echter niet slechts in het teken van het uitputten van de terroristen. Er werd voldaan aan de eisen van de Molukkers om het diplomatieke gesprek met de Indonesische overheid weer op te pakken. Hiermee konden de terroristen tevreden worden gesteld, waarna ze zich zouden laten oppakken en de terroristische acties geweldloos werden beëindigd. Dit streven naar een geweldloze afhandeling van de terroristische acties sloot de inzet van gevechtseenheden echter nooit uit. Het was vooral door een verfijning van Molukse tactieken (vooral zichtbaar bij de organisatie van de acties in 1977) waardoor het voor de Nederlandse regering steeds moeilijker werd om via onderhandelingen tot een geweldloze oplossing van het conflict te komen.³⁷ In 1975 wisten de terrorismebestrijders door het rekken van tijd nog te voorkomen dat onschuldige burgers werden gedood. De gijzelnemers raakten vermoeid, en de band die was ontstaan tussen hen en de gegijzelden maakte het moeilijker om meer gegijzelden te doden. Doordat de onderhandelingen in 1977 geen effect meer sorteerden, door de aandacht in de media voor de acties waarbij de ontvoerde kinderen vanuit de school riepen te willen blijven leven en de grote publieke verontwaardiging die dit veroorzaakte werd gekozen voor een militaire beëindiging van de terroristische acties.

De 'Rustlandthese'³⁸, die Nederland in het verleden voorstelde als een vrijhaven voor terroristen blijkt dus onwaar. Er is geen sprake geweest van een regering die liberaal of tolerant de terroristen tegemoet kwam. Hoewel slechts de acties van 1977 met militair ingrijpen werden beëindigd, werd de optie van gewelddadige beëindiging ook al in 1975

³⁷ Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. p.67

³⁸ Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederlan. 1970-1988*. p.23

serieus overwogen. De terreurbestrijders zochten vooral naar een effectieve en pragmatische wijze om de orde te handhaven. Er bestond onder de autoriteiten echter altijd een streven tot een geweldloze afhandeling van de situatie waarbij maatschappelijke onrust werd beperkt. De Dutch Approach was dus een beleid dat een zachte aanpak nastreefde, maar een harde aanpak van terroristen niet schuwde. Doordat de Nederlandse autoriteiten het gewelddadige activisme niet politiseerden heeft er echter nooit een klimaat kunnen ontstaan waarbij onrust onder de bevolking de overheid tot een repressief beleid dwong. Zodra de publieke onrust opliep door een vergrote aandacht van de media zoals tijdens de terroristische acties van '75 en '77 werd de inzet van gevechtseenheden overwogen. Schmid concludeert dan ook dat de Dutch Approach bekendheid heeft kunnen verkrijgen als een 'soft' beleid doordat de Nederlandse samenleving nooit een lange periode in de ban is geweest van de terroristische dreiging. Er kan geconcludeerd worden dat de Dutch Approach dus een beheerste en proportionele benadering van terrorisme inhield, maar dat dit beleid heeft kunnen ontstaan door het ontbreken van een structurele dreiging van terrorisme die de bevolking in zijn greep hield.

De cultureel-historische achtergrond van de Dutch Approach

De beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de Dutch Approach had een tweeledig doel. Ten eerste om te zien wat het CT-beleid in Nederland kenmerkte, ten tweede om te zien of dit beleid beïnvloed werd door de gecompliceerde historische relatie die de Molukse gemeenschap had met Nederland. Deze relatie met de Molukse gemeenschap blijkt de bestrijdingswijze van het terrorisme slechts in beperkte mate te hebben beïnvloed. Politici toonden zich niet geïnteresseerd in de achtergronden van het politieke geweld en trachtten slechts de maatschappelijke orde te bewaken. De terrorismebestrijders waren zich wel bewust van de positie van de Molukse gemeenschap in Nederland en de sympathieën die onder de Nederlandse bevolking leefden voor de Molukse problematiek. Door de besluitvorming op het gebied van terrorismebestrijding in de Haagse achterkamertjes te laten plaatsvinden werd er echter voor gezorgd dat de publieke opinie geen invloed uitoefende op het besluitvormingsproces. Toen in de Molukse gewelddadigheden in 1975 en 1977 nationale belangstelling opwekten bleek de publieke opinie wel van invloed op de wijze waarop de terrorismebestrijders de acties trachtten te beëindigen. Zo voorkwam premier Den Uyl in december 1975 de inzet van gevechtseenheden om de treinkaping te beëindigen. Ondanks het feit dat er al twee passagiers waren gedood stuurde hij aan op verdere onderhandelingen tussen de treinkapers en Zuid-Molukse leiders. Den Uyl zocht hiermee naar publiek draagvlak

voor zijn beleid.³⁹ Toen de Nederlandse bevolking twee jaar later echter geschokt reageerde op de gegijzelde schoolkinderen in Bovensmilde werd gekozen voor militair ingrijpen. Er kan daarom geconcludeerd worden dat de historische relatie met de Molukse gemeenschap door politici buiten beschouwing werd gelaten toen het CT-beleid in Den Haag op poten werd gezet. In de praktijk konden de terrorismebestrijders echter niet altijd om de sentimenten heen die leefden onder de Nederlandse bevolking.

Buiten het CT-beleid ontstonden er wel initiatieven waarmee een oplossing werd gezocht voor het Molukse probleem. In 1978 werd door het Ministerie van Cultuur, Sociale zaken en Recreatie een groep jonge Nederlandse Molukkers in staat gesteld af te reizen naar de Molukse gemeenschap in Indonesië. Meer dan honderd jongeren accepteerden het aanbod, en reisden gekleed in de kleuren van het RMS af naar de Zuid-Molukken. Gedesillusioneerd zagen zij dat het RMS ideaal in Indonesië niet zo leefde als in Nederland. Bovendien kwamen zij er achter dat het beloofde land hen misschien minder aantrok dan het Nederland waar hun families al meer dan 25 jaar leefden.⁴⁰ Na deze reis raakte naast de Nederlandse overheid ook de Molukse gemeenschap in Nederland langzaam overtuigd dat een onafhankelijke Molukse republiek zich nooit zou realiseren.

Het repressieve CT-beleid in Duitsland heeft ook bijgedragen aan de terughoudendheid die de autoriteiten aan de dag legden bij de bestrijding van terrorisme. De kritische berichten in de media over de gewelddadigheden die de Duitse politie pleegden dienden als een voorbeeld voor hoe terrorismebestrijding niet moest plaatsvinden. Ook hebben de Nederlandse terrorismebestrijders meerdere keren in het openbaar hun verontwaardiging geuit over de excessen van het Duitse CT-beleid. Zo zette Den Uyl in 1975 het Nederlandse beleid af tegen de hardhandige 'Duitse' manier.⁴¹ Ook weerhielden angstbeelden van een politiestaat de BVD ervan om te vragen om een uitbreiding van opsporingsbevoegdheden.

Er kan dan ook wel gesproken worden over een zekere zelfgenoegzaamheid onder de autoriteiten over het beheerste Nederlandse CT-beleid. Dit komt naar voren in een anekdote over het moment dat de terroristische groepering de Rode Jeugd een molotovcocktail bij een

³⁹ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.46

⁴⁰ Schmid, A. P.(1992) 'Countering terrorism in the Netherlands'. p.105

⁴¹ De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst*. p.46

politiebureau in Eindhoven naar binnen gooide.⁴² Een politieagent ontkende het voorval in de media door te zeggen dat er slechts een houtkacheltje was omgevallen. Leden van de Rode Jeugd voelden zich vervolgens genoodzaakt om op de radio te benadrukken dat er toch wel degelijk sprake was van een gewelddadige aanval op het politiebureau en dat de mensen moesten oppassen voor toekomstige gewelddadigheden. Vervolgens werd het incident voor de tweede keer ontkracht door het politiebureau in Eindhoven. Dit voorbeeld illustreert de bewuste strategie van de Nederlandse autoriteiten om het gevaar dat uitging van gewelddadige groeperingen te bagatelliseren waardoor zij zich niet konden manifesteren als een gevaar voor de samenleving. Hiermee onderscheidde het Nederlandse beleid zich van het repressieve Duitse beleid.

De bestrijding van politiek activisme in Nederland: De Provo's

Ten slotte rest de vraag of de wijze waarop het Molukse terrorisme in Nederland werd bestreden geen uitvloeisel is van de historische omgang met politiek activisme in Nederland. De zoektocht naar consensus binnen een sterk verdeeld politiek spectrum kenmerkt de Nederlandse politieke cultuur immers al eeuwenlang. De Republiek van Zeven Verenigde Nederlanden in de zestiende eeuw kende al een centraal bestuur dat zich ondanks grote regionale politieke tegenstellingen wist te handhaven. Deze politieke verdeeldheid kenmerkte Nederland nog toen het in de jaren vijftig een verzuilde structuur kende. Deze ervaringen met politieke verdeeldheid hebben geleid tot een cultuur waarin omgangsvormen zijn ontwikkeld met betrekking tot politiek protest en activisme. De beheersing die de terrorismebestrijders in de jaren zeventig etaleerden maakt volgens terrorismedeskundige Alexander Schmid dan ook deel uit van de Nederlandse politieke cultuur. In 'Countering Terrorism in the Netherlands' stelt hij dat de Dutch Approach kan worden herleid tot eerdere ervaringen met gewelddadige opstand. Zo was de terrorismebestrijding in de jaren zeventig een afgeleide van de ervaringen die werden opgedaan met de bestrijding van de Amsterdamse Provo's in de periode 1965-67. Een korte geschiedenis van deze Amsterdamse beweging kan de overeenkomsten

⁴² Deze anekdote, die slechts ter aanvulling dient op andere voorbeelden waaruit de keuze blijkt van de Nederlandse autoriteiten om het gewelddadig activisme te depolitiseren en slechts probeerden de maatschappelijke orde te bewaken, werd door Beatrice de Graaf (onderzoeker aan het Centrum voor Terrorismen en Contraterrorisme) verteld in een televisie-interview met Wim Brands. Het interview kan worden bekeken op de website: <http://boeken.vpro.nl/programmas/24214180/afleveringen/42943800/>

verduidelijken tussen de bestrijdingswijze door de autoriteiten van dit verzet en de bestrijding van het Molukse terrorisme enkele jaren later.

Op het Spui, rond het door een sigarettenfabriek geschonken standbeeld Lieverdje, werd onder leiding van Robert-Jasper Grootveld door een groep jongeren een wekelijks ritueel opgevoerd dat met grote symboliek de tabaksindustrie, en daarmee de materialistische consumptiemaatschappij ridiculiseerde. Deze zogenoemde happenings voltrokken zich zonder dat de politie het nodig vond in te grijpen. Dit veranderde echter toen de anarchistische beweging Provo verscheen. Op 25 mei 1965 deelden Roel van Duijn en Rob Stolk tijdens een happening een pamflet uit waarin werd opgeroepen tot verzet. De jongeren op het Spui werd gevraagd de staat, de 'big bizzenis', het militarisme en andere vormen van autoriteit te provoceren met speels maar radicaal verzet. Het pamflet viel in goede aarde tijdens de happening, en de Provobeweging ontstond uit de versmelting van de happeners en de provocerende anarchisten.

In de eerste uitgave van het blad *Provo* zette Roel van Duijn zijn beweegredenen uiteen. Volgens hem was de revolutionaire rol van het proletariaat uitgespeeld. De heersende elite was erin geslaagd het revolutionaire vuur te doven met genotsmiddelen en amusement. "Het proletariaat heeft zich onderworpen aan zijn politieke leiders en zijn tv. Het is samengesmolten met de oude bourgeoisie tot een groot grijs klootjesvolk van verslaafde consumenten."⁴³ Provo's zouden zich verzetten tegen elke vorm van gezag die niet op vertrouwen berustte, maar van bovenaf was opgelegd. Het huwelijk van prinses Beatrix en Claus von Amsberg was de ideale gelegenheid voor de Provo's om van zich te doen spreken. Er werden verschillende geruchten verspreid om het huwelijk te saboteren. Het leidingwater zou bevuild worden met LSD, politiepaarden zouden drugs worden toegediend en ook een plan om de stoet met verf te bombarderen lekte uit. Op de dag van het huwelijk bleek hoe hoog de spanning was gestegen onder de politie. Provo's en andere demonstranten werden slachtoffer van onbeheerst politiegeweld. De geweldloze provocaties die het 'fascistoïde regentendom' moesten ontmaskeren slaagden in hun opzet. De buitenproportionele acties van de politie deden de sympathie voor de Provo's dramatisch stijgen.⁴⁴ Het aantal provocaties rond het Lieverdje op het Spui steeg, net als het aantal mensen dat deze happenings steunde. Na verloop van tijd beschikte de politie niet langer over de mankracht deze demonstraties te

⁴³ van Duijn, R. geciteerd in: Mamadouh, V.D. (1992) *De stad in eigen hand. Provo's kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging*. Uitgeverij Sua.

⁴⁴ Schmid, A. P.(1992) 'Countering terrorism in the Netherlands'. p.82

beteugelen, hetgeen resulteerde in een laissez-faire beleid.

Hoewel de beschrijving van de wijze waarop de autoriteiten in Amsterdam omgingen met de Provo's geen oorzakelijk verband aantoont met de ontwikkeling van de Dutch Approach in de jaren zeventig bestaat er een belangrijke overeenkomst tussen de twee benaderingen van politiek activisme. Politieke dissidentie werd in Amsterdam na verloop van tijd gedoogd waardoor het de mogelijkheid kreeg zich een weg te banen binnen het politieke systeem. De Provo's wisten uiteindelijk met 13.000 stemmen een zetel te veroveren binnen het Amsterdamse bestuur. De happenings en de aanwezigheid van de Provobeweging in Amsterdam werden zo opgenomen in het democratische systeem. In 1967 stelden enkele Provo's zich zelfs beschikbaar om tegen betaling te discussiëren met toeristen. Deze geschiedenis van politieke opstand in Amsterdam heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het besef dat een integratie van activisme binnen het democratisch systeem dit verzet ontdoet van het gewelddadige karakter. Zoals beschreven maakte dit streven ook onderdeel uit van het terrorismebeleid in de jaren zeventig.

Concluderend kan worden vastgesteld dat de Dutch Approach voornamelijk een pragmatisch beleid inhield dat op beheerste wijze de maatschappelijke orde probeerde te bewaken. Toch kan de ontstaansgeschiedenis van dit beleid niet los worden gezien van een cultureel historische context. De invloed van de historische relatie met de Molukse gemeenschap op de invulling van het CT-beleid was beperkt, maar aanwezig. Ook diende het repressieve CT-beleid in Duitsland, het land van de voormalige bezetter, als voorbeeld van hoe de Nederlandse burger niet zou moeten willen dat het terrorisme in Nederland werd bestreden. Daarnaast lag de invulling van de Dutch Approach in een lijn met de historische aanpak van politiek verzet in Nederland. De ervaringen met de Amsterdamse Provo's hadden enkele jaren voordat de Molukse activisten zich zouden roeren nog de waarde van een beheerste bestrijding van activisme verduidelijkt.

Door het traditionele terrorismebeleid in Nederland van duiding te hebben voorzien kan ook het tegenwoordige CT-beleid in breder perspectief worden geplaatst. Dit nieuwe CT-beleid dat na de aanslagen op 11 september 2001 is ontwikkeld wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

2. De ontwikkeling van het Nederlandse contra-terrorismebeleid na 2001

Gedurende een tijd dat in verschillende Europese landen het terrorisme op een gewelddadige manier werd bestreden ontstond in Nederland een beleid dat zich hiervan onderscheidde. Met het uitgangspunt escalatie van geweld te voorkomen om zo levens te sparen ontwikkelde zich een beleid dat internationaal waardering oogstte. Nederlandse autoriteiten schuwden de inzet van geweld niet, maar trachtten het gewelddadig politiek activisme in te dammen door middel van langdurige onderhandelingen. ‘Beheersing’ en ‘proportionaliteit’ zijn termen die de Nederlandse bestrijding van terrorisme in de jaren zeventig kenmerkten, en volgens verschillende auteurs zijn dit nog steeds belangrijke uitgangspunten van het CT-beleid.⁴⁵ Deze benadering van terrorisme kan ook tegenwoordig nog rekenen op interesse uit het buitenland. Niet alleen omdat de overheid dit beeld actief uitdraagt, maar ook omdat er een behoefte is aan een gewogen aanpak van terrorisme die het onderwerp op een meer consensusgerichte en constructieve wijze benadert.⁴⁶

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het traditionele Nederlandse CT-beleid tegenwoordig wordt voortgezet. De ontwikkelingen die zich na de aanslagen van 11 september 2001 binnen de Nederlandse terrorismewetgeving en het Nederlands CT-beleid hebben voltrokken zullen worden weergegeven en verklaard. Hierdoor wordt verduidelijkt in welke mate de opkomst van religieus geïnspireerd zelfmoordterrorisme een breuk heeft veroorzaakt binnen het denken over terrorismebestrijding. Daarnaast heeft ook de internationalisering van terrorismebestrijding na 2001 een grote vlucht genomen. Zo hebben besluiten op Europees niveau geleid tot een stroomlijning van CT-beleid binnen de lidstaten. Een tweede doel van dit hoofdstuk is te onderzoeken of er nog wel ruimte bestaat voor een eigenzinnig beleid waarmee Nederland zich in de jaren zeventig onderscheidde. In het vorige hoofdstuk werd het ontstaan van de Dutch Approach uiteengezet aan de hand van verschillende aanslagen die in de jaren zeventig in Nederland plaatsvonden. Doordat het hedendaags CT-beleid zich in een meer internationale context heeft ontwikkeld zal dit

⁴⁵ Willemse, R. ‘Terrorism and radicalisation, a study in the Dutch context’ In NCTb (2007) *Radicalisation in broader perspective*. National Coordinator for Counterterrorism p. 33. Zie ook Abels, P. ‘Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan!’ p. 127

⁴⁶ de Hoog, D. ‘Politiële terrorismebestrijding in Nederland: inrichting en uitdagingen van een bijzondere politietaak.’ In: Muller, E.R. et al. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer p.607

hoofdstuk een andere structuur kennen dan het vorige. De ontwikkeling van het hedendaagse CT-beleid zal niet worden verklaard aan de hand van de manier waarop verschillende terroristische acties de afgelopen jaren zijn bestreden. Immers, met de dood van Theo van Gogh in 2004 heeft het jihadistisch terrorisme zich na 2001 slechts een enkele keer in Nederland gemanifesteerd. Het beleid heeft zich ontwikkeld aan de hand van de internationalisering van terrorismebestrijding en de aanwezigheid van een structurele terroristische dreiging.

Binnen dit hoofdstuk wordt niet gestreefd naar een volledige weergave van alle nieuwe maatregelen die zijn genomen om de Nederlandse samenleving te behoeden voor het jihadistisch terrorisme. Veel beleid en wetgeving is van invloed op de strijd tegen terrorisme zonder dat deze maatregelen expliciet zijn opgesteld om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van terrorisme. Zo is bijvoorbeeld ook het immigratiebeleid van invloed op radicaliseringsprocessen in Nederland zonder dat dit beleid wordt geformuleerd in samenwerking met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. In dit hoofdstuk is slechts geprobeerd de veranderende aard van het Nederlandse CT-beleid te schetsen en de belangrijkste factoren weer te geven die op deze ontwikkeling van invloed zijn geweest.

De opkomst van nieuw CT-beleid na 2001

In de jaren voorafgaand aan 11 september 2001 is het onderwerp terrorisme weinig ter sprake gekomen binnen het Nederlands of Europees parlement.⁴⁷ Toch bestond ook al in deze periode een reële terroristische dreiging. Zo beschrijft hoogleraar Internationale Betrekkingen Rob de Wijk in zijn boek *Supermacht Europa* hoe Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten na 1994 enkele grote aanslagen hebben weten te voorkomen.⁴⁸ Ook werd door de BVD in het jaarverslag in 2000 het opkomende gevaar van terroristische netwerken beschreven.⁴⁹ Hoewel het parlement dus wel werd geïnformeerd over de vergrote dreiging die deze netwerken gedurende de jaren negentig vormden voor de Nederlandse maatschappij zijn

⁴⁷ “(...)terrorism was demoted to a position amidst other internal security concerns, among which illegal immigration and organised crime” den Boer, M. (2003) *9/11 and the Europeanization of anti-terrorism policy: a critical assessment*. Policy Papers No. 6 p.1. Zie ook Abels, P. ‘Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan!’ p.125

⁴⁸ de Wijk, R. (2005) *Supermacht Europa*. Amsterdam: Mets & Schilt

⁴⁹ BVD (2000) *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst*. p. 15

de door de BVD aangeleverde rapporten schouderophalend terzijde gelegd.⁵⁰

In reactie op de aanslagen van 11 september ontstond plotseling wereldwijd breed draagvlak om de strijd tegen het terrorisme te intensiveren. Zo werd op 28 september tijdens de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties unaniem ingestemd met resolutie 1373, ingediend door de Verenigde Staten. De resolutie maakte de bestrijding van het internationale terrorisme tot een verplichting van elk land en verplichtte tot samenwerking om deze dreiging het hoofd te bieden. Afsproken werd dat het financieel verkeer van terroristen zou worden platgelegd, dat terroristen geen onderdak meer zou worden geboden en er zou meer internationale uitwisseling van informatie over terroristen plaatsvinden.

Op Europees niveau kwamen de ministers van Justitie en Binnenlandse zaken bijeen om afspraken te maken over een gezamenlijke aanpak van de terroristische dreiging. Het belangrijkste resultaat van deze bijeenkomst was dat definitie van terrorisme overeen werd gekomen. Voortaan zouden strafbare feiten als 'terrorisme' kunnen worden bestempeld wanneer deze feiten waren gepleegd met het oogmerk om:

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

Kaderbesluit van de Raad, 13 juni 2002

Het feit dat de Europese lidstaten zo snel tot een definitie van terrorisme hebben weten te komen illustreert de schok die de aanslagen op 11 september teweeg hebben gebracht. De definitie beschrijft namelijk welk politiek verzet binnen Europa nog zal worden toegestaan, en welk verzet niet meer geoorloofd is. Tot 2001 is de bestrijding van terrorisme in Europa voornamelijk een binnenlandse aangelegenheid geweest en was het van groot belang voor de Europese lidstaten dat zij zelf formuleerden wie een bedreiging voor de staat vormt, en wie niet. In Nederland hebben de autoriteiten zich bovendien altijd gerealiseerd dat de wijze waarop activisme wordt getypeerd een bijdrage kan leveren aan de aard van dit activisme. Zoals eerder beschreven formuleerden de Nederlandse autoriteiten gedurende de jaren

⁵⁰ Abels, P. 'Je wilt niet geloven dat zo iets in Nederland kan!' p.125

zeventig opzettelijk niet wat terrorisme precies inhield. Dit betekende dat politieke activisten deel konden blijven uitmaken van het democratische systeem zolang ze nog niet waren overgegaan tot fataal geweld. Vanaf het moment dat iemand van het label ‘terrorist’ wordt voorzien staat hij buiten het democratisch proces, wat de drempel verlaagt om over te gaan tot geweld, zo was de gedachte.⁵¹ Door de invoering van een internationale definitie die beschrijft welke gewelddadigheden als ‘terrorisme’ moeten worden beschouwd is de mogelijkheid van een dergelijk eigenzinnige aanpak van politiek verzet na 2001 grotendeels vervallen.

Op Europees niveau vond ook overleg plaats binnen de Buitengewone Bijeenkomst van de Europese Raad. Hier verklaarde Europa zich solidair met de Verenigde Staten en werden richtlijnen geformuleerd voor de vernieuwde aanpak van terrorisme.⁵²

De belangrijkste maatregelen die direct na de aanslagen in de Verenigde Staten op Europees niveau werden genomen resulteerden in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding dat op 13 juni 2002 in werking trad. Enkele voorbeelden van deze nieuwe wetgeving zijn de invoering van een Europees aanhoudingsbevel, de strafbaarstelling van terrorisme en deelname aan een terroristische organisatie, een versnelde aanpak van de financiering van terroristische organisaties en een intensivering van de samenwerking tussen de Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁵³

In navolging op de besluiten die op deze internationale fora zijn genomen werd ook binnen de Nederlandse Tweede Kamer aandacht besteed aan het onderwerp terrorisme. Op 18 september 2001 werd een commissie samengesteld die bestond uit de ministers van Algemene Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Verkeer en Waterstaat en Buitenlandse zaken en beide vicepremiers.⁵⁴ De commissie stelde het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid op dat enkele weken later werd voorgelegd aan de Tweede Kamer. De afspraken die direct na de aanslagen waren gemaakt binnen de Europese Unie en de Verenigde Naties vormden een deel van het plan, maar het beschreef voornamelijk nieuwe maatregelen op nationaal gebied.⁵⁵ Zo droeg het actieplan zorg voor een verhoogde mate van bewaking en beveiliging van een aantal kwetsbare sectoren en personen in de

⁵¹ Abels, P. ‘Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan!’ p.124

⁵² Conclusies en Actieplan van de Buitengewone Europese Raad op 21 September 2001

⁵³ Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), L 164/3, 22.6.2002

⁵⁴ E. van de Linde, et al. (2002) ‘Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries.’ RAND Europe p.78

⁵⁵ Kamerstuk 2001-2002 27 925 Nr. 10

Nederlandse samenleving. Tekenend voor de ontwikkeling die zich met het actieplan inzet waren echter de preventieve maatregelen zoals een verhoogd niveau van informatie-inwinning, -analyse, -deling en –verspreiding over de terroristische dreiging.⁵⁶ In dit kader was vooral de uitbreiding van inlichtingen- en veiligheidsdiensten (voortaan: I&V diensten) van belang. Hoewel de specifieke veranderingen van de I&V diensten geheim zijn⁵⁷ waren de doelstellingen wel openbaar. Doordat de onderlinge samenwerking tussen Europese I&V diensten werd vergroot zou het terrorisme adequater kunnen worden bestreden. Ook zou de samenwerking met Nederlandse en Europese politiediensten als Europol moeten worden aangehaald. Om deze doelstellingen te bereiken moesten de I&V diensten van meer middelen worden voorzien.

Deze wijze om de Nederlandse informatievoorziening te verbeteren werd ondersteund door het voornemen op nationaal en internationaal gebied te investeren in nieuwe identificatiemogelijkheden. Ontwikkeling van biometrische identificatiemogelijkheden zou samen met een geharmoniseerd Europees visumbeleid de mogelijkheden vergroten om potentiële terroristen in de gaten te houden. Ook werd er ingespeeld op de mogelijkheden die de nieuwste technologieën bieden. Nieuwe identificatiemogelijkheden zouden het fysieke verkeer van potentiële terroristen in kaart kunnen brengen en met behulp van de informatie- en communicatietechnologie zou de Europese telecommunicatie in de gaten worden gehouden. Het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid voorzag in verschillende maatregelen op dit gebied. Zo beschreef het plannen om de telecommunicatiewet aan te passen waardoor de mogelijkheden tot het af luisteren van gesprekken werden vergroot. De gegevens die telecoömannbieders opslaan van hun gebruikers moesten sneller en makkelijker toegankelijk worden gemaakt voor de opsporingsdiensten en de I&V diensten.

De noviteit van deze ontwikkeling is duidelijk: de bestrijding van het terrorisme in de jaren zeventig had in Nederland nauwelijks een preventieve component. In een tijd waarin de Duitse overheid gegevensbestanden doorzocht om zo potentiële terroristen op het spoor te komen voorzag de Nederlandse BVD de autoriteiten slechts van strategische informatie. Toen hoofd van de BVD Kuipers werd gevraagd waardoor Molukkers met hun acties telkens wisten te verrassen antwoordde hij dat de BVD nu eenmaal niet de methoden van de Stasi of de KGB

⁵⁶ Kamerstuk 2001-2002 27 925 Nr. 10

⁵⁷ Kamerstuk 2001-2002 27 925 Nr. 50 “*Over de voortgang van deze actie wordt afzonderlijk gerapporteerd aan de Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer.*”

wilde hanteren.⁵⁸ Na de aanslagen van 11 september 2001 werd het voorkomen van aanslagen echter een belangrijk element van CT-beleid. De belangrijkste verandering binnen het CT-beleid in Nederland na 2001 is dan ook de ontwikkeling die de preventieve kant van dit beleid heeft doorgemaakt.

De Brede Benadering

De ontwikkeling van de preventieve tak van het CT-beleid hield echter meer in dan een intensivering van de samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties en het gebruik van de nieuwste identificatie- en opsporingstechnologieën. Het vereiste een nieuwe manier van denken over het beschermen van de samenleving.

Het belang van een nieuwe benadering van de nationale veiligheid werd verduidelijkt toen op 6 mei 2002 Pim Fortuyn werd doodgeschoten. De moord leidde binnen de BVD tot het inzicht dat vanuit het niets aanvallen konden worden uitgevoerd op kwetsbare doelen binnen de maatschappij.⁵⁹ Binnen de veiligheidsdienst kwam men tot de conclusie dat de bescherming van de Nederlandse samenleving niet langer kon plaatsvinden door slechts analyses te maken van bedreigingen voor de Nederlandse samenleving. Risicoanalyse moest gaan plaatsvinden binnen een eerder stadium, namelijk voordat er een dreiging zou ontstaan.

Deze nieuwe filosofie binnen het Nederlandse veiligheidsdenken kwam tot wasdom toen in 2003 de opvolger van de BVD, de AIVD het nieuwe beleid presenteerde. De 'Brede Benadering' beschrijft het nieuwe Nederlandse terrorismebeleid dat vanaf 2003 vorm kreeg. Niet langer zouden alleen geweldsdaden worden aangepakt, het beleid richtte zich in toenemende mate op het proces dat aan het geweld voorafgaat. Het radicaliseringproces dat een terrorist heeft doorgemaakt voordat hij overgaat tot het daadwerkelijk toepassen van geweld moest worden tegengegaan. Het nieuwe beleid werd als een *brede* benadering beschreven omdat het werd toegepast op veel verschillende gebieden. Zo kan radicalisering van moslims worden tegengegaan wanneer de overheid de positie van gematigde denkers binnen de moslimgemeenschap weet te versterken. Ook kreeg de polarisatie van de Nederlandse samenleving bijzondere aandacht.⁶⁰ Polarisation kan weliswaar bijdragen aan een gezond democratisch debat, maar het kan in bepaalde gevallen ook leiden tot een

⁵⁸ de Graaf, B. (2007) *Theater van de Angst*. p.35

⁵⁹ Willemsse, R. 'Terrorism and radicalisation, a study in the Dutch context.' p.31

⁶⁰ Moors, H. et al. (2009) *Polarisation en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*. Uitgeverij: IVA

ondermijning van de sociale vrede en tot een proces van segregatie.

De Brede Benadering hield ook een nieuwe manier van werken in voor de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. Nadat in 2004 de moord op van Gogh gepleegd blijkt te zijn door een geradicaliseerde moslim wordt in het AIVD rapport ‘*Van Dawa tot Jihad*’⁶¹ uiteengezet hoe het radicaliseringsproces binnen moslimgemeenschappen beter kan worden bestreden. Niet langer richtte de AIVD alleen haar aandacht op de personen die een potentiële bedreiging vormen voor Nederland. Het nieuwe beleid hield in dat ook het milieu van radicale denkers in de gaten zal worden gehouden. De AIVD verbreedde de aandacht dus naar het gebied waarbinnen radicaliseringsprocessen kunnen plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is het monitoren van de mensen die een moskee bezoeken waarbinnen radicale gedachten worden gepredikt, of het in de gaten houden van websites waarop radicale ideeën worden geuit.

Aanslagen in Europa: Madrid en Londen

De aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 bevestigden de aard van de dreiging die uitgaat van het jihadistische terrorisme. De bomaanslagen die vlak voor de Spaanse verkiezingen plaatsvonden en verschillende forensentreinen troffen waarbij 191 mensen werden gedood boden hernieuwd inzicht in de doelstellingen en motieven van het islamistisch terrorisme. Het feit dat Spanje drie dagen voor de verkiezingen werd geconfronteerd met het terrorisme illustreerde de concrete politieke veranderingen die hedendaagse terroristen nastreven. De Spaanse deelname aan de door George W. Bush afgekondigde ‘war on terror’ door de oorlog in Irak militair te ondersteunen vormde een belangrijke motivatie voor de terroristen in Madrid.

De drijfveer van de terroristen bleek niet louter politiek, maar ook religieus getint. De schaal van de aanslagen en het aantal slachtoffers dat werd gemaakt waren ondenkbaar bij terroristische organisaties als de Baskische ETA of vroeger bij de Molukse activisten in Nederland. Deze terroristen wilden veranderingen bewerkstelligen waarbij ze uiteindelijk steun nodig zouden hebben. Steun in vorm van sympathie voor hun doelstellingen onder de bevolking, of steun vanuit de overheid bij het streven naar onafhankelijkheid. Om dit te

⁶¹ AIVD, (2005) *Van Dawa tot Jihad; de diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*. Den Haag

bereiken werd een zekere vorm van proportionaliteit in acht genomen. Een overdaad aan geweld zou het bereiken van doelstellingen zoals nieuwe onderhandelingen tussen de Nederlandse en Indonesische overheid over een onafhankelijke Molukse republiek slechts bemoeilijken. De politiek-religieuze doeleinden van het islamistisch terrorisme houden echter een streven in naar de vernietiging van de westerse vijand. Hierdoor bestaat er geen remming op de middelen om de getroffen maatschappij te ontwrichten. De opkomst van dit politiek-religieus gemotiveerde terrorisme was al sinds 2001 bekend, maar door de aanslagen in Madrid kwam ook Nederland meer in beeld als potentieel doelwit. Nederland verkeerde immers in een vergelijkbare positie als Spanje. Nederland was ook een bondgenoot van de Verenigde Staten in de strijd tegen het terrorisme, Nederland leverde ook steun aan de oorlog in Afghanistan en Irak en in Nederlandse samenleving was er bovendien sprake van sociale spanning rond verschillende moslimgemeenschappen.

De maatregelen die zijn getroffen na de aanslagen in Madrid lijken de laatste aanpassingen die de overheden hebben willen doorvoeren.⁶² Zo leidden de aanslagen in Londen in 2005 niet meer tot een herziening van de Nederlandse terrorismewetgeving. Dit lag echter aan het feit dat het dreigingsbeeld niet structureel veranderde na deze laatste aanslagen. De boodschap na de aanslagen van Madrid bleef onveranderd: het gevaar van terrorisme dreigt ook in Europa. Na 2004 werd voor het grote publiek duidelijk dat ook in Europa terroristische netwerken bestaan die onder meer inspiratie ontleen aan de jihadistische ideologie van Al-Qaeda. Het bleek bovendien dat deze netwerken hun acties verantwoorden door te wijzen op het buitenlands beleid van een door een aanslag getroffen land. De aanslagen in Madrid waren dan ook van grote invloed op de Spaanse verkiezingen die drie dagen erna volgden. De socialistische PSOE van Zapatero won verrassend, waarschijnlijk omdat de partij al voor de aanslagen een militaire terugtrekking uit Irak op de agenda had staan. Eenmaal aan de macht hield Zapatero zijn woord en verdwenen de Spaanse troepen uit Irak.

De aanslagen in Londen zorgden dus voor weinig nieuwe inzichten. Hoewel het de dreigingsperceptie in Europa vergrootte betekenden de aanslagen slechts een bevestiging dat de aanwezigheid van islamitische zelfmoordterroristen voor een structureel gevaar zorgde. In een brief aan de Tweede Kamer maakten de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na de aanslagen in Londen dan ook duidelijk dat het reguleren van angsten

⁶² Kamerstuk 2003-2004 27 925, nr. 123

onder de Nederlandse bevolking een belangrijk aandachtspunt moest gaan vormen. Verschillende initiatieven werden daarom ontwikkeld die zich richtten op de voorlichting van het publiek. Hiermee moest worden voorkomen dat angstgevoelens onder de bevolking door overdreven uitvergroting van dreigingen worden aangewakkerd of dat bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan.⁶³

De tekortkomingen van het Nederlands wetboek

Onderzoeksjournalist Siem Eikelenboom laat in zijn boek *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland* zien dat niet alleen terroristische aanslagen kunnen leiden tot een aanpassing van het CT-beleid. Na 2001 hebben in Nederland enkele rechtszaken plaatsgevonden tegen personen die ervan verdacht werden terroristische aanslagen voor te hebben bereid. Het Nederlands wetboek bleek echter niet uitgerust om deze handelingen te bestraffen. Het gebrek aan mogelijkheden om deze potentiële terroristen achter de tralies te krijgen leidde tot grote teleurstelling binnen het Openbaar Ministerie. De rechtszaken vormden aanleiding om het Nederlands wetboek van strafrecht te herzien.

De Eik-zaak

De aanslagen van 11 september onderstreepten de ernst van een onderzoek waar de BVD zich al enkele maanden mee bezighield. Samen met de Belgische en Franse veiligheidsdiensten werd getracht een internationaal terroristisch netwerk in kaart te brengen. De arrestatie van de Fransman Djamel Beghal op 28 juli in Dubai leidde tot de wetenschap dat het netwerk een aanslag voorbereidde op de Amerikaanse ambassade in Parijs. Twee leden van het netwerk hielden zich op in een woning in Rotterdam. Volgens een ambtsbericht van de BVD behoorden zij tot de zeer radicale moslimsekte Takfir wal Hijra die zelfs gematigde moslims als ongelovigen beschouwen. Een van de twee bewoners was Jerome Courtailler. Hij nam een spilpositie in binnen het internationale netwerk dat hij onder andere voorzag van valse identiteitsbewijzen. Zijn status binnen het netwerk werd bovendien bevestigd door het feit dat in zowel België, Duitsland, Engeland als Spanje onderzoek naar hem werd gedaan.⁶⁴

Na 11 september 2001 heeft de wereld het gevaar leren kennen van netwerken die zich inzetten voor de gewelddadige jihad. De arrestatie en de rechtszaak tegen onder meer Courtailler werd daarom met belangstelling gevolgd. Op 18 december 2002 werden de

⁶³ Kamerstuk 2005-2006 29754 Nr. 31

⁶⁴ Eikelenboom, S. *Niet bang om te sterven*. p.70

verdachten echter vrijgesproken. De rechtbank oordeelde dat het bewijsmateriaal onrechtmatig was verkregen. Politie en justitie kwamen namelijk direct in actie nadat zij door de BVD op de verdachten waren gewezen. De ambtsberichten van de BVD mochten wel worden gebruikt als *aanleiding* voor een strafrechtelijk onderzoek, maar dit was niet gebeurd. Politie en justitie handelden direct op advies van de BVD zonder dat hier voldoende zelfstandig onderzoek op volgde.

De Jihad-zaak

Op 27 augustus 2002 is de Unit Terrorismebestrijding & Bijzondere Taken van het Korps Landelijke Politiedienst aan het werk gegaan na ontvangst van ambtsberichten vanuit de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Een netwerk van extremistische moslims in Nederland bleek activiteiten te organiseren die ondersteuning boden aan islamistische jihadisten.⁶⁵ Er werd snel besloten tot een huiszoeking in de Vijverhofstraat in Rotterdam. Daar werden cassettebandjes gevonden waarop teksten waren ingesproken door de Egyptenaar Reda A. Een tolk verklaarde dat het een testament betrof waaruit bleek dat de spreker hoopte op het martelaarschap na gestreden te hebben tegen de ‘huichelaars en schijnheiligen’.⁶⁶ Andere gegevens waar de politie op stuitte tijdens de huiszoeking wezen op het bestaan van een netwerk dat de internationale jihad in alle opzichten probeerde te ondersteunen.

In juni 2003 werd de zaak aan de rechter voorgelegd. Twaalf personen stonden terecht voor onder andere mensensmokkel, illegaal wapenbezit, heling en ‘hulp verlenen aan de vijand van de Nederlandse staat en/of haar bondgenoten in tijd van een gewapend conflict’⁶⁷ De laatste beschuldiging was gebaseerd op een oude wet die in onbruik was geraakt maar waarmee de officier van justitie het rekruteren of ronselen voor de jihad wilde laten veroordelen. De uitspraak van de rechter stelde het Openbaar Ministerie echter zwaar teleur. Vele verdachten werden vrijgesproken en slechts twee personen zijn met enkele maanden opsluiting bestraft. Deze straffen waren bovendien gebaseerd op het bezit van valse documenten en valsheid in geschrifte. Het rekruteren voor de jihad bleef onbestraft. Bart Nieuwenhuizen, hoofdofficier van het Landelijk Parket concludeerde dat de wetgeving op het

⁶⁵ Eikelenboom, S. *Niet bang om te sterven*. p.74

⁶⁶ Idem, p.76

⁶⁷ Idem, p.79

gebied van terrorismebestrijding tekortschoot.⁶⁸ Het feit dat het proces dit heeft verduidelijkt is door het Openbaar Ministerie wel als een winstpunt opgevat. Het proces bewees dat de preventieve tak van het terrorismebeleid onvoldoende door wetgeving werd ondersteund. Binnen de Tweede Kamer moest actie worden ondernomen.

Zowel uit binnen- als buitenland klonken afkeurende geluiden nadat twee rechtszaken tot vrijspraak leidden voor mensen die deel uitmaakten van een netwerk dat de internationale jihad ondersteunde. Een Kamermeerderheid van CDA, VVD, PvdA en LPF vond dat nieuwe wetgeving moest zorgen voor een verbod op het ronselen van strijders voor terrorisme.⁶⁹ Amerikaanse terrorismeanalisten Stakelbeck en Vidino reageerden kritisch in *NRC Handelsblad*.⁷⁰ Zij verbaasden zich over het feit dat informatie die zoals in de zaak-Eik werd verzorgd door de BVD niet gebruikt mocht worden als startbewijs in de rechtszaal. Deze kritiek bleek niet aan dovemansoren gericht. Minister van Justitie Donner ging ermee aan de slag.

De Hofstadgroep, Mohammed B. en de moord op Theo van Gogh

De zaak-Eik draaide om personen die weliswaar vanuit Nederland opereerden, maar een buitenlandse nationaliteit bezaten. In de Rotterdamse Jihad-zaak bezaten enkele verdachten de Nederlandse nationaliteit. In 2002 presenteerde de AIVD dan ook het rapport *Rekrutering in Nederland voor de jihad. Van incident naar trend*. Het islamitisch terrorisme en extremisme bleken in toenemende mate een voedingsbodem te vinden in Nederland. Het onderzoek naar een groep moslims die vanaf 26 september 2003 zijn aangeduid als het Hofstadnetwerk bevestigde deze conclusie.⁷¹ De Hofstadgroep werd geleid door een charismatisch figuur die zich geregeld op de Marianne Phillipsstraat in Amsterdam ophield. Het was het adres van Mohammed B. Mohammed B. speelde een ondersteunende rol binnen de groep: er werd gebruik gemaakt van zijn huis als onderkomen en tevens van zijn auto. Omdat Mohammed B. niet tot de kern van de groep behoorde, vormde hij niet het belangrijkste punt van aandacht toen het radicaliseringsproces binnen de Hofstadgroep rond oktober 2003 doorzette. Enkele leden waren naar Pakistan geweest om mogelijk een jihadtraining te volgen. De AIVD liet hierop ambtsberichten uitgaan naar het Openbaar Ministerie. Enkele sleutelfiguren werden

⁶⁸ Eikelenboom, S. *Niet bang om te sterven*. P.79

⁶⁹ Idem. p.229

⁷⁰ 'Nederland lijkt blind voor terroristen' In: *NRC Handelsblad* 7 augustus 2003

⁷¹ Kamerstuk 2004-2005 29 854, nr.3

aangehouden door arrestatieteams en op 17 oktober werden huiszoekingen verricht in hun woningen. Hoewel een in het Arabisch opgesteld jihad-testament werd gevonden konden de mannen door een gebrek aan bewijs niet lang worden vastgehouden. Een half jaar later werd Samir A. aangehouden vanwege betrokkenheid bij een overval op een Edah-supermarkt. In zijn woning trof de politie verschillende plattegronden aan van onder meer Schiphol en de Tweede Kamer. In de periode die hierop volgde werden verschillende personen uit de Hofstadgroep intensief afgeluisterd. Ook de telefoon van Mohammed B. werd afgetapt, maar dit leverde geen cruciale informatie op.⁷²

Hoewel de leden van de Hofstadgroep dus maandenlang intensief geschaduwd werden door de AIVD is nooit informatie naar voren gekomen die wees op de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004. Aan het radicaliseringsproces dat Mohammed B. doormaakte werd door de AIVD minder aandacht besteed doordat hij niet tot de gevaarlijke kern van de Hofstadgroep leek te horen.

Na de moord op van Gogh werd besloten de leden van de Hofstadgroep te arresteren. De arrestatie van Jason W. in de Antheunisstraat in Den Haag verliep slecht omdat tijdens de inval vijf leden van het arrestatieteam gewond raakten doordat een handgranaat naar ze werd gegooid. De arrestatie kon pas aan het eind van de dag plaatsvinden nadat de Bijzondere Bijstandseenheid werd ingezet. De aandacht van de media⁷³ voor de inval en het onverwachte verzet van Jason W. en Ismail A. maakten de aanhoudingen in Den Haag tot een fiasco.

Uiteindelijk werden veertien leden van de Hofstadgroep voor de rechter gedaagd. Mohammed B. was inmiddels veroordeeld tot levenslang voor de moord op van Gogh. De belangrijkste vraag die speelde tijdens de rechtszaak was of de Hofstadgroep door de rechter zou worden veroordeeld als een terroristische organisatie. Tot grote teleurstelling van het OM oordeelde de rechter anders. Het gewelddadige verzet bij hun aanhouding leidde tot straffen van vijftien en dertien jaar voor Jason W. en Ismail A. Andere straffen vielen echter veel lager uit. De rechtbank zag de Hofstadgroep namelijk niet als terroristische organisatie. De leden leken onafhankelijk van elkaar weliswaar terroristische bedoelingen te hebben, het feit dat zij regelmatig bij elkaar kwamen bond hen echter niet als een terroristische organisatie.

Na de uitspraak ontstond een kenmerkende reflex onder enkele politici in Den Haag. CDA en VVD reageerden direct na de uitspraak met het voorstel de terrorismewetgeving weer aan te scherpen. Deelname aan een terroristische organisatie was inmiddels strafbaar gesteld,

⁷² Eikelenboom, S. *Niet bang om te sterven*. p.23

⁷³ 'Media gevaarlijk in Laakkwartier.' *NRC Handelsblad* 19 november 2004

maar wanneer maakt iemand deel uit van een terroristische organisatie? De rechter besloot dat de Hofstadgroep een ‘los samenwerkingsverband’ vormde, maar geen organisatie. Vanuit de VVD werd direct geopperd om voortaan ook losse samenwerkingsverbanden met een terroristisch oogmerk strafbaar te stellen.⁷⁴ In 2010 wordt in hoger beroep alsnog geoordeeld dat de Hofstadgroep wel degelijk een terroristische organisatie was.⁷⁵ De reactie vanuit de VVD is echter kenmerkend voor de ontwikkeling van contra-terrorismewetgeving sinds 2001. In de strijd tegen terrorisme in de jaren zeventig werd het wetboek van strafrecht niet uitgebreid omdat de bestaande wetgeving voldoende werd geacht om terroristen te bestraffen. Hiermee was men er bovendien van verzekerd dat politiek activisme niet te snel als terrorisme werd bestempeld. Zo werd voorkomen dat het stempel ‘terrorist’ ervoor zorgde dat personen werden buitengesloten van het democratische proces waarbinnen enig activisme toch moet worden toegestaan. De trend die na 2001 is ingezet zorgt ervoor dat het juist steeds gemakkelijker wordt iets als een terroristische daad te kwalificeren. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de gevaren van het nieuwe beleid en recht dat de terroristische dreiging vanuit een steeds breder perspectief beziet.

Het hedendaagse CT-beleid geplaatst tegen een internationale en historische context.

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 heeft Nederland zich op internationaal niveau gepositioneerd als een voortrekker op het gebied van de bestrijding van terrorisme. Zo heeft Nederland binnen verschillende fora als de VN, de EU en de NAVO wanneer overleg plaatsvond over nieuw CT-beleid een proactieve houding aangenomen.⁷⁶ Op Europees niveau speelde Nederland bovendien een doorslaggevende rol doordat het de tweede helft van 2004 het voorzitterschap bekleedde. Terrorismebestrijding werd prioriteit op de Nederlandse agenda, zeker na de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004. Het feit dat Gijs de Vries van maart 2004 tot maart 2007 EU-coördinator voor terrorismebestrijding was geeft ook de leidinggevende rol aan die Nederland probeerde te vervullen op het gebied van terrorismebestrijding.

In het voorgaande is duidelijk gemaakt welke ontwikkeling de Nederlandse terrorismewetgeving heeft doorgemaakt. Na 2001 is op internationaal gebied een intensieve

⁷⁴ Verslag NOS 24 januari 2008: ‘CDA en VVD teleurgesteld over uitspraak Hofstadgroep.’

⁷⁵ Verslag NOS 17 december 2010: ‘Hofstadgroep is terroristische organisatie’

⁷⁶ Kamerstuk 2003-2004 27 925 Nr.123

samenwerking ontstaan in de strijd tegen het terrorisme. Binnen de Verenigde Naties zijn afspraken gemaakt die landen voornamelijk verplichtte deel te nemen aan de strijd tegen het internationale terrorisme, maar resolutie 1373 schreef op slechts enkele punten specifieke maatregelen voor. Deze maatregelen betroffen het platleggen van financieel verkeer tussen terroristische groepen en een verplichting tot uitwisseling van informatie. In dit kader zijn door de VN en de EU lijsten met terroristen en terroristische organisaties aangelegd. Voor de wijze waarop in Nederland terroristen werden opgespoord en bestraft had dit echter weinig invloed. Veel relevanter voor de ontwikkeling van het Nederlandse CT-beleid waren de afspraken op Europees niveau. Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding uit 2002 vormde in dit verband een doorslaggevend document. Hierin zijn maatregelen opgenomen die de Europese lidstaten bijvoorbeeld verplichten de I&V diensten onderling nauw te laten samenwerken. Ook werd het delen van informatie over terroristische activiteiten geïntensiveerd. Waar I&V diensten dertig jaar geleden nog opereerden op basis van ‘need to know’ is dit na 2001 langzaam verschoven richting een werkwijze op basis van ‘need to share’. Er werd hierdoor steeds minder gewerkt vanuit de gedachte: ‘bied andere diensten slechts de informatie aan die hun positie verbetert zonder dat het delen van deze informatie ons zelf schade berokkent’. Informatie wordt nu juist structureel gedeeld omdat een enkel stukje informatie waardeloos kan lijken terwijl het voor een andere veiligheidsdienst juist het missende puzzelstukje blijkt waardoor een aanslag kan worden voorkomen. Het heeft lang geduurd voordat I&V diensten zich deze nieuwe manier van werken konden aanleren na jarenlang tijdens de Koude Oorlog op basis van ‘need to know’ hebben gewerkt. De Europese wetgeving draagt vanaf 2002 bij aan een werkwijze op basis van ‘need to share’ door te verplichten tot structurele samenwerking.

Hoewel de Europese lidstaten verplicht waren het beleid dat in het kaderbesluit van 2002 was beschreven over te nemen is slechts een klein gedeelte relevant voor de wijze waarop de bestrijding van binnenlands terrorisme is vormgegeven. Het kaderbesluit was voornamelijk van toepassing op de grensoverschrijdende aanpak van terrorisme. Een ander voorbeeld kan worden gevonden in de verplichting financiële tegoeden te bevriezen van personen die op de al eerder genoemde lijsten staan aangemerkt als terrorist. In het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid werd veel aandacht besteed aan manieren om het financieel verkeer van terroristen stil te leggen. Dit werd zowel binnen de VN resolutie 1373 als de overeenkomst die tijdens de Buitengewone Bijeenkomst van de Europese Raad werd gesloten gezien als een belangrijk thema in de internationale strijd tegen terrorisme. De

verplichte opname van deze wetgeving binnen het Nederlands CT-beleid heeft de aard van het Nederlandse beleid echter niet aangetast.

De op Europees niveau geformuleerde definitie van terrorisme en de verplichting terrorismebestrijding van een preventieve component te voorzien waren de meest ingrijpende overeenkomsten die beschreven zijn in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 2002. Een studie van De Herdt⁷⁷ maakt echter duidelijk hoeveel speelruimte de Europese lidstaten nog hebben in het vormgeven van het nationaal terrorismebeleid. Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens zou de preventieve tak van terrorismebestrijding moeten beperken zodat mensenrechten zoals privacy op nationaal niveau blijven gewaarborgd. Het onderzoek wijst echter uit dat de Europese aanzet tot een preventieve aanpak van terrorismebestrijding na 2001 niet wordt ondersteund door een juridische basis die nationale overheden beperkt in hun mogelijkheden verdachte personen in de gaten te houden.

Ook bestaat een belangrijke verandering binnen het terrorismebeleid in Nederland uit het feit dat er een bredere lezing is ontstaan op wat een bedreiging vormt voor de samenleving. In hoofdstuk 1 werd beschreven hoe de Nederlandse autoriteiten in de jaren zeventig altijd een smalle definitie van terrorisme hebben gehanteerd. Door de BVD werd zelfs de term ‘politiek gewelddadig activisme’ geïntroduceerd. Dit moest activisten ervan weerhouden dat zij de morele barrière van fataal geweld doorbraken wat hen definitief buiten het democratisch proces zou plaatsen.⁷⁸ Mede door de introductie van de ‘brede benadering’ van de terroristische dreiging heeft zich de laatste jaren toch een ontwikkeling voltrokken die de beschrijving van ongeoorloofde bedreigingen voor het Nederlands democratisch bestel heeft verbreed. Het is echter de vraag of het ontstaan van dit proces kan worden gezien als een gevolg van de internationale stroomlijning van CT-beleid dat zich na 2001 heeft voltrokken, of dat de Nederlandse overheid hier zelf een belangrijke bijdrage aan heeft geleverd. Het laatste blijkt het geval te zijn. Nederland loopt voorop in een ontwikkeling waarbij terrorismebestrijders zich steeds meer richten op de voedingsbodem van het terrorisme. Hiermee heeft er een breuk plaatsgevonden met het CT-beleid dat Nederland voerde in de jaren zeventig. Zoals eerder beschreven ontwikkelde de Dutch Approach zich in een tijd

⁷⁷ De Herdt, P. (2005) ‘Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court’s case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11.’ Utrecht Law Review p.68-96

⁷⁸ Abels, P. ‘Je wilt niet geloven dat zo iets in Nederland kan!’ p.124

waarin herinneringen aan de afluisterpraktijken van de Stasi en de KGB afschrikwekkend werkten. Terrorismebestrijding ontwikkelde zich mede daardoor als een reactief beleid dat op een pragmatische wijze terroristische aanslagen als losstaande incidenten behandelde. Tegenwoordig is hier geen sprake meer van.

Een overeenkomst met het vroegere beleid kan wel worden gevonden in het feit dat de ontwikkeling van een langetermijnvisie op de bestrijding van terrorisme grotendeels uitblijft. Toen de BVD in 2000 de Tweede Kamer informeerde over de dreiging die jihadistische netwerken in Europa vormden werd hier nauwelijks aandacht aan besteed. Na de aanslagen in New York, Madrid, en na de teleurstellende rechtszaken tegen onder andere de Hofstadgroep lopen politici in Den Haag echter voorop om hun verbazing uit te spreken over het gebrek aan regelgeving en beleid. Toch bestaat te weinig debat over een langetermijnvisie op de bestrijding van de terroristische dreiging in Nederland. De oorzaken van dit gebrek aan een constructief debat tussen wetenschappers en politici worden in het volgende hoofdstuk uitgebreid besproken.

Het CT-beleid van de jaren zeventig wordt door verschillende auteurs beschouwd als een beheerst en proportioneel beleid. De totstandkoming van dit beleid gebeurde echter in een samenleving die niet werd blootgesteld aan een structurele terroristische dreiging. Dit is tegenwoordig anders. Het hedendaagse CT-beleid heeft zich ontwikkeld in een andere samenleving en is gericht op het voorkomen van terroristische aanslagen die zich niet laten vergelijken met de schade die terroristen in de jaren zeventig aanrichtten. Bij de weging die het huidige CT-beleid in het volgende hoofdstuk zal ondergaan zal worden gezien of het hedendaagse beleid nog als ‘beheerst’ en ‘proportioneel’ te betitelen is. Hierbij wordt de aanname gehanteerd dat de nieuwe aard van het terrorisme noodzakelijkerwijs heeft geleid tot de totstandkoming van het nieuwe beleid.

3. Een hedendaagse Dutch Approach?

Het voorgaande hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt hoe na de aanslagen op 11 september 2001 in Nederland een omslag heeft plaatsgevonden binnen het denken over terrorismebestrijding. De angst dat het risico op een terroristische aanslag zich in Nederland verwezenlijkt heeft geleid tot een grote nadruk op preventief optreden. Overheidsinstanties zijn nieuwe bevoegdheden toegekend om sneller dreigingen voor de nationale veiligheid te signaleren en het strafrecht is aangepast waardoor potentiële terroristen vroegtijdig kunnen worden gearresteerd. Hiermee is het rechtssysteem onder druk komen te staan. Er is sprake van een beperking van de burgerrechten en dit hoofdstuk vormt een kritiek op deze ontwikkeling. Geïllustreerd door de afnemende privacy van de Nederlandse burger zal worden aangetoond dat de ongeremde focus van politici op maatschappelijke veiligheid ten koste gaat van de rechtsstaat en het democratische besluitvormingsproces.

Privacy in Nederland onder druk.

Wanneer politici tegenwoordig een afweging maken tussen veiligheid en privacy delft privacy het onderspit. Met argumenten als: ‘wie niets verbergt hoeft niets te vrezen’ en ‘waarom zouden we het opsporingsdiensten onnodig moeilijk maken?’⁷⁹ wordt beleid geformuleerd dat de privacy van de Nederlandse burger steeds verder inperkt. Deze maatregelen kunnen rekenen op instemming van de bevolking. Enerzijds komt dit doordat de constante aandacht voor de terroristische dreiging de publieke roep om veiligheid vergroot. Anderzijds is een gebrek aan kennis van het begrip ‘privacy’ oorzaak van de algemene acceptatie van zojuist genoemde argumenten.

Privacy is namelijk een complex begrip. Hoewel iedereen wel een idee heeft wat privacy ongeveer inhoudt bestaan er grote moeilijkheden om het begrip te definiëren. Het formuleren van een tijdloze definitie van privacy lijkt zelfs niet mogelijk. Door de jaren heen zijn er verschillende opvattingen ontstaan over de inhoud van het privacybegrip; het blijkt een zeer flexibel en contextueel bepaald concept.⁸⁰ Zo betekende privacy rond 1900 in juridische

⁷⁹ Solove, D.J.(2007) “‘I’ve got nothing to hide’ and other Misunderstandings of Privacy.’ San Diego Law Review. Vol. 44. Zie ook de uitspraken van Fred Teeven in: ‘Wat mag de overheid van ons weten?’ *Trouw* 15 januari 2008.

⁸⁰ Zie een geschiedenis van het privacybegrip beschreven door Boutellier, J.C.J.(2005) *Veiligheid gegarandeerd en Privacy Gered*. Verwey-Jonker Instituut.

zin het recht om met rust worden te laten. Na 1960 kreeg het nieuwe betekenis doordat verschillende sociale bewegingen opkwamen voor het recht het intieme leven zelf vorm te kunnen geven. Tegenwoordig wordt met privacy veelal ‘informatieprivacy’ bedoeld, waarmee men controle tracht te behouden over persoonlijke informatie.

Dit multifunctionele karakter van het privacybegrip zorgt voor de relatieve zwakte van privacybeschermers wanneer zij in debat gaan met politici die het recht op privacy willen inperken. Het blijkt moeilijk om de maatschappelijke waarde van privacy aan te tonen omdat er nauwelijks aansprekende algemene uitspraken over kunnen worden gedaan. Slechts zeer concrete gevallen kunnen worden aangehaald waarbij de Nederlandse burger door een gebrek aan privacy in het gedrang komt. Dit verzwakt de positie van privacybeschermers ten opzichte van politici die gesteund door een continue berichtgeving over de terroristische dreiging de maatschappelijke veiligheid trachten te maximaliseren. Hoezeer de maatschappelijke waarde van privacy kan worden miskend komt naar voren wanneer hoofdcommissaris van de regio Amsterdam-Amstelland Bernard Welten wordt geciteerd. Toen hij op een symposium over de toekomst van het strafrecht werd gevraagd naar zijn positie binnen het privacydebat antwoordde hij: *“Het recht wordt tegenwoordig als schuilplaats voor het kwaad gebruikt, zeg ik altijd maar.”*⁸¹

Hoofdcommissaris Welten neemt met deze uitspraak een uiterste positie in binnen een discussie waarbij het individuele recht op privacy tegenover het gemeenschappelijk belang van veiligheid wordt geplaatst. De structuur van het debat komt hiermee overeen met de wijze waarop de Amerikaanse gemeenschapsdenker Amitai Etzioni in 1999 de grenzen aan het recht op privacy beschreef. In *The Limits of Privacy*⁸² wordt het individuele recht op privacy ondergeschikt gemaakt aan het maatschappelijk belang. Deze benadering klinkt logisch, maar druist in tegen een Amerikaanse traditie waarbinnen het recht op privacy in de volksmond bijna tot een absoluut recht is verworden. Nu kan het recht op privacy nooit worden opgevat als een absoluut recht. Andere rechten zoals het recht op vrije meningsuiting kunnen niet bestaan wanneer het recht op privacy absoluut is, er zou geen kritiek meer kunnen worden geuit op een ander wanneer deze persoon dit opvat als een inbreuk op diens persoonlijke levenssfeer. Er zal altijd naar een juiste balans moeten worden gezocht tussen verschillende rechten en daarmee is het debat rond de afweging tussen veiligheid en privacy ook

⁸¹ Bernard Welten geciteerd in: ‘Recht op privacy is schuilplaats voor het kwaad’. *NRC Handelsblad* 20 november 2003.

⁸² Etzioni, A. (1999) *The Limits of privacy*. Basic books.

gerechtvaardigd.

Een door beleidsmakers veelgebruikt argument is dat de privacybeperkende maatregelen slechts de mensen treffen die daadwerkelijk iets te verbergen hebben. Wat maakt het uit dat de telecomgegevens voortaan voor een periode van anderhalf jaar zullen worden opgeslagen? Wie niets te verbergen heeft hoeft dit toch niet te vrezen? Bart Jacobs wijst er echter op dat mensen geen controle meer zullen kunnen uitoefenen op de gegevens die overheden opslaan.⁸³ Er ontstaat een gevaar dat de gegevens van een persoon letterlijk een eigen leven gaan leiden. De opslag van persoonlijke informatie creëert een digitale identiteit die kan vervreemden van de werkelijke persoon. Doordat mensen geen zicht hebben op de informatie die over hen wordt opgeslagen en omdat er geen mogelijkheden bestaan deze informatie aan te passen is de kans groot dat er onjuiste of onvolledige informatie wordt opgeslagen. Zo kan een werkgever een sollicitant weigeren omdat uit gegevens blijkt dat de sollicitant vroeger betrokken is geweest bij een geweldsdelict. Maar zou de werkgever niet anders hebben geoordeeld wanneer onder het kopje ‘geweldsdelict’ ook was vermeld dat de sollicitant in de bres sprong voor een vriend die werd belaagd door een groep dronken mannen? Op deze wijze zorgt een onvolledige gegevensopslag ervoor dat de sollicitant een baan misloopt.

Dit kafkaëske scenario vormt dus niet slechts een bedreiging voor enkele kwaadwillenden, maar voor iedereen van wie gegevens worden opgeslagen.⁸⁴ De laatste jaren groeit niet alleen de groep mensen waarvan het informatieverkeer wordt opgeslagen maar ook nemen de hoeveelheid en de duur toe van deze dataopslag. Hierdoor stijgt de kans op onjuiste en onvolledige gegevensopslag eveneens. Bovendien is het onjuist te veronderstellen dat slechts een beperkte groep getroffen zal raken door een inperking van de privacy omdat de wetenschap gecontroleerd te worden al leidt tot automatische gedragsaanpassing, zo stelt Jacobs. Zo zullen terroristen manieren verzinnen om aan de overheidscontrole te ontkomen. Wanneer twee personen toegang hebben tot een e-mailadres kunnen zij door middel van conceptmailtjes met elkaar communiceren zonder dat er gegevensverkeer over internet plaatsvindt.

Waar gedragsaanpassing in het voordeel voor terroristen zal werken zorgt het besef gecontroleerd te worden bij andere mensen tot een beperking van hun vrijheid. Om gebruik te maken van alle mogelijkheden die het internet biedt zullen gevoelens van schaamte moeten

⁸³ Jacobs, B.(2009) ‘Keeping our surveillance society non-totalitarian’. Amsterdam law Forum. Vol. 1, No. 4.

⁸⁴ Idem. p.23

worden overwonnen. Het bekijken van porno of fascistisch filmmateriaal blijft mogelijk, zolang de wetenschap dat deze informatie wordt opgeslagen je hier niet van weerhoudt. Jacobs concludeert dat deze vorm van zelfcensuur kan leiden tot een conformistische cultuur. En het is niet de cultuur van het conformisme die de Europese democratie groot heeft gemaakt.⁸⁵

Veiligheid of privacy? Een gebrekkig debat

Hoogleraar strafrecht Borgers beschrijft hoe in Nederland een constructief debat tussen politici en academici over de invulling van het huidige CT-beleid zelfs nauwelijks van de grond komt. Hij maakt een onderscheid tussen een debat over het verwachte nut van het CT-beleid, en de discussie over de nadelen die aan de gekozen bestrijdingstactieken zijn verbonden, oftewel de discussie over de kosten van het beleid.⁸⁶ Vanuit de academische wereld bestaat er weinig weerstand tegen de stelling dat de dreiging van terroristische aanslagen groot is, dat preventief optreden geboden is en dat een aanpassing van het wetboek hier een bijdrage aan kan leveren. De opkomst van het zelfmoordterrorisme heeft het strafrecht immers haar afschrikwekkende functie ontnomen. Iemand die de dood niet vreest zal zich niet laten weerhouden door het Nederlands wetboek. Over het verwachte nut van de wettelijke hervormingen bestaat dus overeenstemming.

De discussie zou zich voornamelijk moeten afspelen over de kosten van het beleid zoals de inperking van het recht op privacy. Doordat politici zich echter steeds beroepen op het verwachte nut van het beleid en academici slechts wijzen op de bijkomende kosten komt een gezamenlijke belangenafweging waarbij de opbrengsten en kosten in samenhang worden gezien niet van de grond.⁸⁷ Politici en academici in Nederland lijken slechts vanuit een enkel gezichtspunt te kunnen redeneren. Zo ontkennen politici dat de wetswijzigingen ingrijpend van aard zijn doordat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande strafbaarstellingen. Maar ook wanneer jaren achtereenvolgende wetswijzigingen plaatsvinden die weliswaar kleine aanpassingen betekenen kan het fundament onder het rechtssysteem worden weggeschaafd. De rechtsstaat is ontworpen om burgers een zekere bescherming te bieden ten opzichte van de overheid. Zelfs de meest welwillende overheid vergist zich immers weleens. Beetje bij beetje wordt deze bescherming echter verkleind. Deze ontwikkeling noemde CDA fractievoorzitter

⁸⁵ Jacobs, B. (2009) 'Keeping our surveillance society non-totalitarian.' p.28

⁸⁶ Borgers, M.J. (2007) *De vlucht naar voren*. Uitgeverij: Boom. p.59

⁸⁷ Idem, p.61

Maxime Verhagen in 2005 echter een ‘juridisch heilig huisje’ dat best mochten worden gesloopt door toenmalig minister van Justitie Donner.⁸⁸ Later noemde VVD-parlementariër Fred Teeven dit een ‘academische discussie’ waar hij zich niet druk over maakte.⁸⁹ Er bestaat echter ook kritiek op de wijze waarop de academici zich mengen in het debat. Zij hanteren veelal klassieke argumenten die ook van toepassing hadden kunnen zijn op andere beleidsterreinen. Wanneer de overheid een afweging maakt van de kosten en baten van nieuw beleid kan er toch eenmaal besloten worden dat inperking van het recht op privacy een noodzakelijk resultaat is. Volgens Borgers moet vanuit de academische wereld een minder conservatieve reactie volgen op beleidsvoorstellen in Den Haag en moet op een meer constructieve wijze worden meegedacht over concrete oplossingen op het gebied van terrorismebestrijding. Hoewel deze defensieve houding onder wetenschappers kan worden verklaard als tegenhanger van het eenzijdige dreigingsbeeld dat politici presenteren mag van de wetenschap toch meer nuance worden verwacht.⁹⁰

Borgers’ beschouwing van het Nederlandse debat houdt echter onvoldoende in het oog dat het Nederlands CT-beleid vanuit verschillende wetenschapsgebieden van kritiek wordt voorzien. Zijn kritiek betekent wellicht een juiste correctie op reacties onder strafrechtwetenschappers, maar doordat vanuit verschillende disciplines wordt gereageerd op het huidige beleid kan niet worden gesteld dat de kritiek vanuit de academische wereld lijdt aan een gebrek aan nuance of empirische onderbouwing. Zo is hierboven aan de hand van hoogleraar computerbeveiliging Bart Jacobs al beschreven welke praktische bezwaren bestaan tegen het uitbreiden van overheidscontrole op het Nederlands en Europees telecomverkeer. De Canadese historicus Michael Ignatieff beschrijft in zijn boek *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*⁹¹ een manier om tot een juiste afweging te komen tussen veiligheid en burgerrechten. Hiermee kan een middenweg worden gevonden binnen het gepolariseerde debat rond het Nederlandse CT-beleid.

⁸⁸ Maxime Verhagen geciteerd in: van Gunsteren, H.(2004) *Gevaarlijk veilig*. Amsterdam: Van Gennep.

⁸⁹ Fred Teeven geciteerd in: ‘Wat mag de overheid van ons weten?’ *Trouw* 15 januari 2008.

⁹⁰ Borgers, M.J.(2007) *De vlucht naar voren*. p. 69.

⁹¹ Ignatieff, M. (2004) *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*. Uitgeverij: Cossee.

Michael Ignatieff en het Minste Kwaad.

Een interessant gedachtenexperiment vormt het begin van Ignatieffs betoog over het behoud van mensenrechten tijdens de strijd tegen terrorisme. Hij vraagt zich af hoe er gereageerd zou worden wanneer een nieuwe aanslag Amerika treft. Wat zijn de consequenties van een nieuwe aanslag die nog vele malen meer dood en vernietiging zou zaaien dan de aanslagen van 9/11? Het is niet ondenkbaar dat de terrorismemaatregelen van 2001 overtroffen zullen worden in de mate waarin burgerlijke vrijheden worden opgegeven. Ignatieff voorziet dat zelfs de zwaar bekritiseerde verhoorpraktijken in Guantanamo Bay algemeen navolging zullen krijgen. Bovendien zal het niet de overheid zijn die deze maatregelen oplegt aan een bange bevolking, het zal de bevolking zijn die deze maatregelen zal eisen.⁹²

Dit schrikbeeld is ook van toepassing op de Nederlandse situatie. Tot op heden hebben de aanslagen in New York en Madrid, evenals de moord op Theo van Gogh geleid tot een versterkte perceptie van de terroristische dreiging waarna een aanpassing van het CT-beleid volgde. *Zolang in Nederland geen langetermijnvisie wordt gepresenteerd op de bestrijding van het terrorisme zal beleid telkens worden geformuleerd nadat een terroristisch incident heeft plaatsgevonden en wanneer de emoties in de samenleving een hoogtepunt hebben bereikt.*

Het moment dat de identiteit als burgers van de vrije democratie wordt opgeven zal echter de overwinning betekenen voor de terroristische vijand. Toch moet tijdens de strijd tegen terrorisme de mogelijkheid bestaan concessies te doen aan het rechtssysteem. De vrijheden waaraan men in Nederland zo gewend is geraakt kunnen nu eenmaal door terroristen worden misbruikt.

Deze stelling wordt door critici van het Nederlandse beleid ook niet betwist, maar Ignatieff verschaft in zijn boek een raamwerk waarbinnen het opgeven van bepaalde rechten en vrijheden onder controle kan worden gehouden. Het monitoren en controleren van het dataverkeer, het strafbaar stellen van samenspanning, het gebruik van ambtsberichten als bewijs in de rechtszaal, het zijn allemaal maatregelen die overwogen kunnen worden zolang er maar onafhankelijke instituties zijn die de inzet en het gebruik van de maatregelen controleren, reguleren en evalueren. Er zal moeten worden beoordeeld of de maatregelen waarbij bepaalde rechten opzij worden gezet voldoen aan vier voorwaarden:

⁹² Ignatieff, M. 'Lesser evils'. In: *New York Times Magazine*. 2 mei 2004.

- De maatregelen moeten noodzakelijk zijn.
- De democratische en rechterlijke orde moet in stand worden gehouden.
- De maatregelen moeten tijdelijk zijn.
- De maatregelen mogen niet worden toegepast op gevallen waarvoor deze niet zijn ontworpen.

Hiermee wordt volgens Ignatieff het grootste kwaad tegengegaan (een terroristische aanslag) door te kiezen voor het minste kwaad; het opgeven van enkele rechten en vrijheden. De vier genoemde voorwaarden moeten het scenario voorkomen waarbij de keuze voor het minste kwaad resulteert in het verlies van de identiteit van vrije, democratische burgers.⁹³

Binnen het debat rond veiligheid en privacy neemt Ignatieff een realistische middenpositie in. Zo heeft hij oog voor het feit dat na een terroristische aanslag vaak vanuit een emotionele reactie beleidsvoorstellen worden gedaan. Alhoewel hij stelt dat 'bij een terroristische dreiging de eerste reactie meestal de verkeerde is', wordt deze reactie opgevangen doordat elke noodmaatregel door het parlement, de pers en de rechterlijke macht sceptisch zal worden ontvangen. Niet voor niets beschrijft hij de keuze voor noodmaatregelen als 'het minste kwaad'. Zolang speciale maatregelen noodzakelijk en tijdelijk zijn en als 'kwaad' worden erkend zal het nieuwe beleid geen permanente schade berokkenen aan het rechtssysteem.⁹⁴

Deze vier toetsingsregels van noodmaatregelen van Ignatieff worden hier gepresenteerd als een uitweg binnen een gepolariseerd debat. Er moet echter worden benadrukt dat de politici en academici weliswaar zeer uiteenlopende posities innemen binnen het debat, maar het debat wordt niet gevoerd in absolute termen. In het voorgaande is de tegenstelling tussen de politieke en de academische positie gepresenteerd als twee visies aan het uiterste eind van een spectrum. De beleidsmaatregelen vanuit de overheid lijken geformuleerd vanuit een onwrikbaar geloof dat veiligheid een absolute waarde vertegenwoordigt. Aan de andere kant staat de academische gemeenschap waarbinnen men slechts wijst op het verlies aan privacy en andere democratische rechten en waarden.

Hoewel deze voorstelling de realiteit dicht benadert heeft zij toch een kanttekening. De keuze van politici om de veiligheidsdiensten en het justitiële apparaat meer mogelijkheden te bieden wordt binnen dit artikel weliswaar bekritiseerd, maar deze keuze houdt niet in dat

⁹³ Ignatieff, M. 'Lesser evils.' p.3.

⁹⁴ Prakken, T. 'Naar een cyclopijsch strafrecht?' Nederlands Juristenblad 2004 No.45

voor deze politici veiligheid tot een *absolute* waarde is verworden. Er bestaan nog steeds mogelijkheden om de Nederlandse burgerrechten verder in te perken ten behoeve van een groter gevoel van veiligheid. Zo blijft bijvoorbeeld het gebruik van marteling als ondervragingstechniek in Nederland verboden.

Het feit dat er wel degelijk ethische overwegingen hebben plaatsgevonden voordat het CT-beleid in Nederland werd geformuleerd maakt de viervoudige toetsing van Ignatieff enigszins arbitrair. Nu kan immers met recht worden gesteld dat het huidige beleid al een middenweg betekent binnen de afweging tussen waarden als veiligheid en privacy. Dus vormt het huidige CT-beleid niet al ‘het minste kwaad’?

Journalist Pieter Hilhorst toont aan dat pragmatische politici zich niet willen laten leiden door goede bedoelingen maar dat zij slechts waarde hechten aan het resultaat van beleid.⁹⁵ Zij hanteren consequentialistische argumentaties. “Het is tijd om afstand te nemen van bepaalde juridische heilig huisjes omdat deze het resultaat van het terrorismebeleid belemmeren”, zoals Maxime Verhagen het uit had kunnen drukken. Dit pragmatisme is terug te vinden in Ignatieffs theorie over ‘het minste kwaad’. Hij stelt dat zolang het de vernietiging van onze samenleving voorkomt het verlies van enkele democratische vrijheden moet worden geaccepteerd. De vraag blijft echter bestaan op welk moment de keuze voor het minste kwaad niet meer ethisch te verantwoorden is. Het zou interessant zijn om Verhagen het klassieke vraagstuk voor te leggen waarbij een mogelijke bomexplosie slechts kan worden voorkomen door een persoon te martelen. De pragmatische denkwijze zou leiden tot een keuze voor het minste kwaad waarbij marteling zou zijn toegestaan. De politici die verantwoordelijk zijn voor het tegenwoordige CT-beleid kennen dezelfde pragmatische instelling als Ignatieff. Er is echter ook een verschil dat het best kan worden verduidelijkt door een gedachtenexperiment van de Amerikaanse filosoof Bernard Williams aan te halen.⁹⁶ Hierbij bevindt Jim zich op een Zuid-Amerikaans plein. Tegen een muur op het plein staan twintig indianen die geëxecuteerd dreigen te worden door Pedro. Pedro biedt Jim de gelegenheid om 19 indianen te redden door er eigenhandig één van hen neer te schieten. Vanuit een pragmatische redenering is dit legitiem. Toch staat Jim voor een onmogelijke keuze. Zijn morele integriteit zal worden aangetast. De keuze om te schieten maakt van hem een moordenaar.

Met het gedachtenexperiment toont Williams het belang aan van introspectie. Wanneer

⁹⁵ Hilhorst, P. in Ignatieff, M.(2002) *Mensenrechten en terreur*. Uitgeverij: Damon.

⁹⁶ Idem. p.110

Jim het voorstel zomaar had geaccepteerd en een willekeurige indiaan had neergeschoten zou zijn handelswijze afkeurenswaardig zijn geweest. Williams stelt zich de volgende vraag: *“Waarom corrumperen we met onze wens om het ergste kwaad te voorkomen waarden waarin we heilig geloven en die ons leven waardevol maken?”*⁹⁷

Nederlandse beleidsmakers zoeken de grenzen op van het recht zolang dit niet conflicteert met internationale verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wat de pragmatische theorie van Ignatieff voor heeft op deze benadering is dat het benadrukt dat de terroristische dreiging ons confronteert met onoplosbare keuzes. Politici moeten erkennen dat ze kiezen voor het minste *kwaad*. Het is van het grootste belang het onvermijdelijke onrecht dat ontstaat als gevolg van het CT-beleid niet te verdoezelen, maar te betreuren. De keuze voor het minste kwaad mag daarom ook niet vrijblijvend zijn en moet samengaan met een streven dit kwaad te minimaliseren. Uit dit streven volgen de vier toetsingsregels van noodwetgeving in de strijd tegen terrorisme.

Het CT-beleid aan de toets van Ignatieff onderworpen

De maatregelen moeten noodzakelijk zijn

Van de toetsingsregels van Ignatieff is de noodzaak van nieuwe wetgeving en beleid het moeilijkst om te wegen. Dit is voornamelijk gelegen in het feit dat politici hun wetsvoorstellen motiveren aan de hand van tamelijk abstracte dreigingsbeelden. De laatste jaren zijn door de AIVD weliswaar verschillende rapporten uitgekomen die het terroristisch potentieel in Nederland nauwkeurig uiteenzetten, maar desondanks is nieuwe wetgeving regelmatig een reactie geweest op een terroristisch incident en geen uitkomst van een fundamenteel debat over het actuele dreigingsbeeld. Nu kan natuurlijk niet alle informatie over het dreigingsbeeld openbaar worden gemaakt omdat veel gegevens afkomstig zijn van de AIVD.⁹⁸ Dit resulteert echter in situaties waarbij wetvoorstellen slechts worden gemotiveerd met de stelling dat het maatschappelijk belang om aanslagen te voorkomen doorslaggevend is.

“Het kabinet ziet hier een rechtstreeks verband met zijn verantwoordelijkheid om burgers zo goed mogelijk te beschermen tegen terroristische aanslagen. Het zou nalatig zijn als binnen het domein van terrorismebestrijding gekozen zou worden voor

⁹⁷ Hilhorst, P. in Ignatieff, M.(2002) *Mensenrechten en terreur*. p.111

⁹⁸ Borgers, M.J.(2007) *De vlucht naar voren*. p.66. En ook: Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen. Rapport van de Commissie evaluatie antiterrorismebeleid. Mei 2009. p.62

een lijn die ervan uitgaat dat elke verruiming zou moeten worden onderbouwd door empirische gegevens.”⁹⁹

Behalve dat een dergelijk gebrek aan een transparant besluitvormingsproces niet past in ons democratisch bestel lijkt de bovenstaande stelling een verantwoording van het uitblijven van een inhoudelijke discussie over het CT-beleid. Ten tijde van crisis sluiten de Haagse deuren zich blijkbaar tot het moment dat nieuw beleid daadkrachtig kan worden gepresenteerd om vervolgens snel te worden geïmplementeerd. Het zou echter toch mogelijk moeten zijn dat de overwegingen die ten grondslag liggen aan het nieuwe beleid bekend worden gemaakt. Men zou de belangrijkste scenario's waarmee rekening wordt gehouden kunnen schetsen terwijl details die berusten op vertrouwelijke informatie worden achtergehouden.¹⁰⁰

Ondanks dit tekort aan inzicht op de grondslagen van het actuele beleid kunnen bij de noodzaak van enkele maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen in het kader van terrorismebestrijding vraagtekens worden geplaatst. Zo maakt het rapport *Van privacyparadijs tot controlestaat?*¹⁰¹ duidelijk dat een gedeelte van de nieuwe wetgeving al voor 2001 op de agenda stond. Terwijl de Nederlandse bevolking zich al jaren verzette tegen de invoering van een algemene identificatieplicht worden na de aanslagen in 2001 hernieuwde pogingen gedaan deze in te stellen. In oktober 2001 werd het voorstel van minister van Justitie Korthals voor een beperkte uitbreiding van de identificatieplicht aangenomen. Bij een grote en reële terroristische dreiging zou de officier van justitie binnen een bepaald gebied en voor een bepaalde periode deze verplichting kunnen instellen. Minister Korthals geeft in zijn voorstel aan de Tweede Kamer aan dat hij geen positief effect verwacht van een algemene identificatieplicht bij de bestrijding van terrorisme.¹⁰² Wanneer in 2002 echter een nieuwe regering geformeerd is komt de algemene identificatieplicht er alsnog. Ondanks de directe kritiek vanuit het College Bescherming Persoonsgegevens dat de wetgever 'schromelijk tekort schiet in de noodzakelijke onderbouwing en rechtvaardiging van deze verplichting' wordt de

⁹⁹ Kamerstuk 2006-2007 30164 Nr.2

¹⁰⁰ Borgers, M.J.(2007) *De vlucht naar voren*. p.67

¹⁰¹ Vedder, A.et al.(2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw*. Instituut Rathenau.

¹⁰² Persbericht NCTB

http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2001/Beperkte_uitbreiding_identificatieplicht.aspx

identificatieplicht vanaf 2005 algemeen geldend.¹⁰³

Inmiddels is de maatregel die het maatschappelijk gevoel van veiligheid moest vergroten verworpen tot een bron van ergernis. Terwijl er vragen bestaan over de bijdrage die het levert aan de nationale veiligheid bestaan er geen twijfels over de bijdrage aan de rijksschatkist. De wet wordt bestempeld als een ‘boetefuik’. Velen beschouwen de invoering van identificatieplicht zelfs als symboolpolitiek. Kabinet Balkenende-I kwam in 2002 met een serie maatregelen die de veiligheid in Nederland zouden vergroten. Van de noodzaak van de identificatieplicht zijn tegenwoordig nog steeds slechts weinig mensen overtuigd.

De democratische en rechterlijke orde moet in stand worden gehouden

Zojuist is gesteld dat een vorm van Haagse achterkamertjespolitiek leidt tot een gebrek aan inzicht in het actuele terroristische dreigingsbeeld waardoor een debat over het beleid moeilijk plaats kan vinden. De druk waaronder de betrokken politici moeten handelen, mede veroorzaakt door hoog opgelaaide emoties in de samenleving ten tijde van crises kan hier een verklaring voor bieden. Toch valt er veel te zeggen voor een hogere mate van democratische controle op het besluitvormingsproces. Omdat veel regelgeving voortkomt uit internationale besluiten bekritiseert Sophie in 't Veld bijvoorbeeld hoe CT-beleid op Europees niveau wordt vormgegeven zonder dat dit ter controle wordt voorgelegd aan het Europees parlement.¹⁰⁴ De invoering van een Europees aanhoudingsbevel, de strafbaarstelling van terrorisme, de definiëring van terrorisme, de versnelde aanpak van de financiering van terroristische organisaties, en de intensivering van samenwerking tussen Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn alle maatregelen waarin het Europees Parlement niet of nauwelijks is gekend. Doordat deze wetgeving binnen de Europese Unie valt onder de zogenaamde ‘derde pijler’ valt het Europees Parlement -het meest democratische orgaan van de Europese Unie- buiten het besluitvormingsproces.¹⁰⁵ Toen in 2009 de overeenkomst van Europese ministers met de Verenigde Staten om via een gezamenlijk netwerk de bankgegevens van alle Europeanen te delen werd verworpen door het Europees parlement werd dit dan ook als een

¹⁰³ College Bescherming Persoonsgegevens. Advies wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht.

http://www.cbprecht.nl/Pages/adv_z2002-1486.aspx

¹⁰⁴ Eikelenboom, S. (2007) *Niet bang om te sterven*. p.227

¹⁰⁵ Nadat op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking is getreden is de pijlerstructuur van de Europese Unie afgeschaft en is de democratische legitimiteit door de toegenomen macht van het parlement versterkt.

bijzondere gebeurtenis beschouwd. Dreigende taal vanuit enkele lidstaten moest worden getrotseerd om het voorstel af te keuren. Zo zou een afwijzing door het parlement volgens de Zweedse minister Malström een ‘ernstige bedreiging voor de veiligheid’ betekenen voor de burgers in Europa.¹⁰⁶ Haar buitenproportionele dreigement is illustratief voor de oogkleppen die sommige politici op lijken te zetten wanneer zij nieuw beleid invoeren ten behoeve van veiligheid terwijl dit ten koste dreigt te gaan van burgerlijke vrijheden.

Het voorgaande beschrijft hoe besluitvorming op het gebied van terrorismebestrijding op verschillende niveaus lijdt aan een democratisch tekort. Dit gebrek aan democratische legitimiteit houdt alleen niet in dat de democratische ordening zèlf in het gedrang komt door de tegenwoordige bestrijding van terrorisme. De laatste jaren hebben wijzigingen van beleid binnen zowel de AIVD als binnen het justitieel apparaat echter bijgedragen aan een verstoring van de balans tussen de traditionele scheiding der machten.

In hoofdstuk twee werd al beschreven hoe de AIVD in 2003 met de ‘brede benadering’ nieuw beleid formuleerde om de terroristische bedreiging in Nederland tegen te gaan. Niet langer worden alleen geweldsdaden aangepakt, het beleid richt zich in toenemende mate op het proces dat aan het geweld voorafgaat. Het radicaliseringsproces dat een terrorist heeft doorgemaakt voordat hij overgaat tot het daadwerkelijk toepassen van geweld moet worden tegengegaan. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat voor elke terrorist die wordt opgepakt vijf fanatici klaar staan om hem op te volgen. In plaats van slechts een groep van 150 potentiële terroristen in de gaten te houden richt de veiligheidsdienst zich dus ook op het milieu rond deze individuen. Hiermee kunnen personen die radicaliseren door de AIVD in kaart worden gebracht en kan in samenwerking met andere overheidsinstanties een poging worden ondernomen dit radicaliseringsproces te doorbreken. Het werkterrein van de AIVD neemt hierdoor enorm toe. De nieuwe werkwijze is dan ook gepaard gegaan met een reorganisatie en capaciteitsuitbreiding van de AIVD. Hoogleraar terrorisme en contraterrorisme Bob de Graaff stelt echter dat de AIVD hiermee ‘zijn netten te ver uitwerpt’.¹⁰⁷ De ambitie om personen die dreigen te radicaliseren op andere ideeën te brengen brengt verschillende problemen met zich mee. Zo zal de AIVD onderscheid moeten maken tussen een gematigde moslim en een moslim die radicaliseert. Dit is geen eenvoudige opdracht want zijn het geen gematigde moslims die een opstappunt betekenen in het proces

¹⁰⁶ Persbericht Europees parlement.<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+V0//NL>

¹⁰⁷ de Graaff, B.G.J. (2007) ‘De AIVD werpt zijn netten te ver uit.’ In: *NRC Handelsblad* 12 oktober 2007

tot radicalisering? En hoe wordt bepaald of een gematigde denker werkelijk gematigd is of dat hij zijn ophitsende preken bewaart voor de momenten dat hij 's avonds in de huiskamer met jongeren spreekt? En wat houdt bovendien het 'milieu' in van een terrorist? Moet de AIVD zijn familie in de gaten houden? Zijn vrienden? Zijn school? Of alles tegelijk?¹⁰⁸ Op deze manier raken steeds meer mensen betrokken in het opsporingsonderzoek. Het risico om onschuldige mensen te treffen neemt toe.

Nu is het de hoofdtaak van de AIVD om tijdig risico's en dreigingen te onderkennen voor de nationale veiligheid. Door de grondwettelijke indeling van het Nederlandse veiligheidsapparaat kent de AIVD nadrukkelijk geen uitvoerende bevoegdheid. Hiermee wordt voorkomen dat het verwordt tot een hedendaagse variant op het Oost-Duitse Ministerium für Staatssicherheit waarbij de bevolking kan worden bestraft wanneer men wordt betrappt op controversiële gedachten. Informatie die door de AIVD wordt ingewonnen kan hooguit leiden tot een ambtsbericht aan justitie, waarna een beoordeling volgt of het bericht aanleiding moet zijn voor een strafrechtelijk onderzoek. Althans, zo was de situatie vóór 2001. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 volgde op de vrijspraak van de verdachten in de Jihad-zaak in 2003 felle kritiek vanuit het binnen- en buitenland op het feit dat ambtsberichten niet gebruikt mogen worden als bewijs in de rechtszaal. In *Onder druk. Terrorismebestrijding in Nederland*¹⁰⁹ wordt beschreven hoe minister van justitie Donner er in slaagt wettelijke voorwaarden te creëren waardoor AIVD-materiaal kan worden gebruikt door politie en justitie om personen direct als verdachten aan te merken. Advocate Britta Böhler komt tot de conclusie dat de politieke wil om de wetgeving met betrekking tot AIVD-informatie in het strafproces te veranderen zo groot is dat de Rotterdamse Eik-zaak als voorwendsel is gebruikt om deze politieke doelstelling te realiseren.¹¹⁰

Inmiddels is het mogelijk om op basis van ambtsberichten personen als verdachten aan te merken. Hiermee komt het angstbeeld van een gedachtepolitie akelig dichtbij. De AIVD stelt zich ten doel het radicaliseringsproces binnen bepaalde Nederlandse gemeenschappen in kaart te brengen maar moet zich daardoor in toenemende mate bezighouden met de gedachten van personen, in plaats van slechts met de voorbereidende handelingen op een terroristische

¹⁰⁸ de Graaff, B.G.J. (2008) 'The Risks of the (overly?) Broad-based Approach in Dutch Counter-terrorism Policy', *Merkourios*, vol. 25 no. 69. p.54

¹⁰⁹ van Amersfoort et al. (2006) *Onder druk. Terrorismebestrijding in Nederland*. Uitgeverij: Papieren tijger. p.27

¹¹⁰ Idem. p.24

aanslag. Doordat vanaf 2004 onder minister Donner ook de intentie om een aanslag te plegen strafbaar is gesteld zal de AIVD sneller een dreiging herkennen in de gedachten van een persoon.¹¹¹ Strafrechtgeleerde Van der Wilt merkt de problemen op die samengaan met het strafbaar stellen van het voornemen een aanslag te plegen: “Hoe weet men nu zeker dat men niet te maken heeft met de stoere plannen van puberale heethoofden, die nooit serieus bedoeld zijn?”¹¹² Het belang van deze opmerking werd afgelopen jaar onderstreept toen een 17-jarig meisje in de cel belandde omdat ze voor de grap op Twitter had aangegeven een bom te willen plaatsen op haar middelbare school.¹¹³

Voortaan kunnen ambtsberichten van de AIVD bovendien direct aanleiding vormen tot arrestatie van personen. Niet langer hoeft justitie na ontvangst van een bericht zelfstandig onderzoek in te stellen. Hiermee wordt de traditionele scheiding der machten overschreden omdat arrestatieteams als een verlengstuk van de veiligheidsdienst kunnen worden beschouwd. De rechter achtte het wetsvoorstel van Donner om AIVD-informatie toe te staan als startbewijs door justitie in overeenstemming met de grondwet aangezien er van het ‘vertrouwensbeginsel’ mag worden uitgegaan. Dit wil zeggen dat justitie er vanuit mag gaan dat de informatie door de AIVD op een rechtmatige wijze is verkregen.¹¹⁴ De vergaring van informatie door de AIVD gebeurt echter veelal aan de hand van informanten. In december werd de feilbaarheid van deze personen nog eens bewezen toen de laatste van twaalf Somalische terreurverdachten werd vrijgelaten. Op basis van informatie die verkregen was via een informant die als ‘betrouwbaar’ bekend stond werd een ambtsbericht opgesteld waarin stond dat twaalf Somaliërs mogelijk een terroristische aanslag wilden plegen op kerstavond. Het feit dat alle gearresteerden moesten worden vrijgelaten roept de vraag op of een zelfstandig onderzoek door justitie, wellicht in combinatie met verstoringsacties, niet op zijn plaats was geweest. Op deze manier kunnen fouten door overhaast handelen worden voorkomen en wordt de cruciale scheidslijn tussen de AIVD en justitie gedeeltelijk hersteld.

¹¹¹ De schrijnende ontwikkeling van het zogenaamde ‘intentiestrafrecht’ wordt in *Onder Druk. Terrorismebestrijding in Nederland* van passende kritiek voorzien.

¹¹² Idem. p.10

¹¹³ Persbericht NOS 17 februari 2011 <http://nos.nl/artikel/219558-scholiere-opgepakt-na-dreigtweet.html>

¹¹⁴ van Amersfoort et al.(2006) *Onder druk. Terrorismebestrijding in Nederland*. p.26

De maatregelen moeten tijdelijk zijn.

Binnen alle landen die na de aanslagen in 2001 met Amerika optrokken in de strijd tegen terrorisme worden terroristische aanslagen niet als incidenten beschouwd maar als een onderdeel van een langdurig gevecht. Tijdens de periode dat onder president Bush 'The War on Terror' werd gevoerd, maar ook nu de Verenigde Staten onder president Obama afstand hebben genomen van dit idioom wordt het publiek constant herinnerd aan de langdurige strijd die tegen het terrorisme moet worden gevoerd. De terroristische dreiging is altijd aanwezig. Op de website van de NCTb wordt het actuele dreigingsniveau weergegeven.¹¹⁵ De parameters reiken van een 'minimale' dreiging tot een 'kritieke' dreiging. De mogelijkheid van afwezigheid van de terroristische dreiging bestaat niet.

Hoewel in Nederland de afgelopen tien jaar slechts één slachtoffer van een aanslag met een terroristisch oogmerk te betreuren is geweest blijven de autoriteiten rekening houden met het ernstigste scenario. De hedendaagse terrorist wordt geportretteerd als iemand die waar dan ook, op ieder moment, met alle denkbare middelen kan toeslaan.¹¹⁶ Doordat de overheid rekening houdt met het 'worst case scenario' en vergaande maatregelen neemt om dit te voorkomen kan politici niet worden verweten dat zij te laks hebben gehandeld. De Britse socioloog Frank Furedi beargumenteert in zijn boek *Invitation to Terror* dat de nadruk die tegenwoordig wordt gelegd op het beveiligen van de samenleving tegen de verschrikkingen van het hedendaags terrorisme resulteert in een weerloze bevolking. De overheid communiceert telkens hoezeer het probeert toekomstige schade te beperken. Deze focus op de samenleving als potentieel doelwit en burgers als mogelijke slachtoffers kan onzekerheid en angst onder de mensen vergroten. Bovendien verlaagt het de weerbaarheid binnen de samenleving. Wanneer uiteindelijk een terroristische aanslag plaatsvindt zal men zich gemakkelijker in de rol van slachtoffer manoeuvreren. De poging van terroristen om de samenleving te ontwrichten door met een aanslag angst te zaaien heeft een grotere kans van slagen als de mensen in de periode voorafgaand aan de aanslag hier al bevreesd over hebben nagedacht.¹¹⁷

Door de antiterrorismemaatregelen niet aan een tijdsduur te koppelen wordt de impressie versterkt dat de noodsituatie waarin Nederland zich bevindt steeds voortduurt. Bovendien sluit het de mogelijkheid uit om het beleid te evalueren aan de hand van nieuwe

¹¹⁵ www.nctb.nl

¹¹⁶ Furedi, F.(2007) *Invitation tot Terror. The expanding empire of the unknown*. Londen: Continuum p.7

¹¹⁷ Idem. p.15

inzichten die worden opgedaan over de terroristische dreiging. Het zou logisch zijn om de beperking van democratische vrijheden ongedaan te maken wanneer de dreiging waaraan de samenleving blootstaat afneemt. Het Nederlandse kabinet heeft met de bekendmaking van het CT-beleid voor de periode 2011 tot 2015 deze ‘horizonbepaling’ van terrorismemaatregelen voor het eerst ingevoerd.¹¹⁸

De maatregelen mogen niet worden toegepast op gevallen waarvoor deze niet zijn ontworpen. Het rapport *iOverheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschrijft hoe de overheid tegenwoordig het inzicht verliest in de digitalisering van de samenleving. Met groot enthousiasme worden door de overheid nieuwe applicaties ontwikkeld en systemen gekoppeld om de toekomst in kaart te brengen en daarop te anticiperen.¹¹⁹ Een voorbeeld is gelegen in het Europese project om het dataverkeer van de Europese burgers voor een periode van 6 tot 24 maanden op te slaan. Nederland heeft voorgesteld om al het verkeer via internet en telefoon voor 18 maanden te bewaren. Voor anderhalf jaar zal worden opgeslagen welke websites iemand bezoekt en met wie iemand belt. Deze dataopslag wordt verantwoord doordat het een grote stap voorwaarts zal betekenen in de mogelijkheden om terroristen op het spoor te komen.

Afgezien van de vraag welke impact dit project zal hebben op de privacy van de Europese burger is er nog een gevaar. President van de Hoge Raad Geert Corstens wijst op de ervaringsregel dat overheden en ook de politie de algemene neiging hebben de grenzen van bevoegdheden op te rekken.¹²⁰ Zo werd de invoering van het Europese arrestatiebevel verkocht als een maatregel in de strijd tegen het terrorisme. Terrorismen en de georganiseerde criminaliteit blijken echter niet altijd eenvoudig te scheiden. Zo zouden veel terroristen hun daden financieren uit drugshandel, of merkenpiraterij. Dit bleek bijvoorbeeld uit de zaak-Eik waar een van de verdachten een spilpositie in het terroristisch netwerk innam omdat hij leden voorzag van valse identiteitsbewijzen. Het Europees arrestatiebevel is weliswaar ontworpen voor de bestrijding van terrorisme, maar de bijzondere bevoegdheden blijken in toenemende mate inzetbaar binnen het normale opsporingssysteem. Het rapport *iOverheid* concludeert dat dit effect van ‘function creep’ zelfs vaak door beleidsmakers wordt ingecalculleerd.¹²¹

¹¹⁸ NCTb. (2011) *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015*. Den Haag p.109

¹¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*. Amsterdam: University Press p.9

¹²⁰ van Amersfoort et al (2006) *Onder druk. Terrorismebestrijding in Nederland*. p.38

¹²¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*. p.17

Het advies van de WWR komt dan ook overeen met Ignatieffs theorie van het ‘minste kwaad’. Politici moeten het debat over toekomstig beleid met open vizier voeren. Nieuw beleid mag niet slechts worden geformuleerd met het doel veiligheid, effectiviteit en efficiëntie te maximaliseren. Waarden als privacy en transparantie moeten binnen het beleidsvormingsproces een belangrijkere rol gaan spelen.

De toetsing waaraan het CT-beleid is onderworpen zal niet resulteren in een concretere visie op de invulling van dit beleid. De toetsingsregels van Ignatieff bieden slechts een manier om de noodwetgeving op democratische wijze te beteugelen. De terroristische dreiging confronteert de samenleving immers met onoplosbare dilemma’s. Het dwingt tot een keuze tussen een groter gevoel van veiligheid en het beschermen van democratische vrijheden zoals de privacy. Tot nu toe is betoogd dat het hedendaagse CT-beleid een uitkomst is van deze afweging. De beleidsmakers erkennen echter niet voldoende dat de uitkomst een keuze voor ‘het minste kwaad’ is. Een keuze voor het minste kwaad houdt namelijk in dat dit kwaad moet worden geminimaliseerd en gecompenseerd. Dit gebeurt tot op heden niet. Ook wordt de afweging gemaakt op een niet-transparante manier en wordt de besluitvorming gekenmerkt door een democratisch gebrek. Dit leidt uiteindelijk tot een beleid dat de veiligheid tracht te maximaliseren terwijl dit ten koste gaat van vrijheden die onze democratische rechtsstaat juist groot hebben gemaakt.

Terrorismebestrijding in Nederland: een breuk met het verleden.

De toetsing van het CT-beleid kwam voort uit de vraag of de terroristische dreiging op eenzelfde beheerste en proportionele wijze wordt benaderd zoals gebeurde in de jaren zeventig. Omdat de dreiging die toen uitging van terroristische groeperingen onvergelijkbaar is met de dreiging waarmee de Nederlandse samenleving tegenwoordig wordt geconfronteerd is de historische vergelijking van het *inhoudelijke* CT-beleid niet mogelijk. Zo was terrorismebestrijding enkele decennia terug gericht op de vraag hoe een terroristische aanslag in goede banen kon worden geleid. De Dutch Approach ontstond doordat de autoriteiten erop uit waren zoveel mogelijk mensenlevens te sparen wanneer politieke activisten hun toevlucht namen tot gewelddadig protest. Deze aanpak die onder meer stoelde op het langdurige onderhandelen met de terroristen zorgde er bovendien voor dat voor de activisten de mogelijkheid bleef bestaan met hun ambities terug te keren binnen het democratische politieke systeem. Tegenwoordig is de situatie anders. Zelfmoordterroristen zijn niet op een dergelijk tolerante wijze te benaderen. Continuïteit binnen de Nederlandse traditie van

terrorismebestrijding moet daarom worden gemeten aan de proportionaliteit en beheersing die terrorismebestrijders aan de dag leggen. Deze twee termen karakteriseren namelijk bij uitstek de Dutch Approach, de veelgeprezen Nederlandse benadering van terrorisme.

Een vergelijk moet daarom gebeuren op het gebied van de totstandkoming van dit beleid en van de mate waarin politici een inbreuk op de rechtsstaat accepteerden. Hiermee kan worden afgemeten in welke mate het besluitvormingsproces voldeed aan de wijze waarop dit binnen het democratisch systeem plaats behoort te vinden. Daarnaast kan worden vergeleken of tegenwoordige beleidsmakers dezelfde waarde hechten aan een proportionele bestrijding. Het antwoord op deze vragen zal inmiddels duidelijk zijn geworden. De wijze waarop het hedendaagse CT-beleid ingrijpt op rechtsstatelijke vrijheden is ongekend in de geschiedenis van terrorismebestrijding in Nederland.

Aan de hand van Ignatieffs toetsingsregels is zojuist verduidelijkt dat op veel gebieden binnen het huidige CT-beleid proportionaliteit ontbreekt. Waar vroeger het streven bestond de terrorismebestrijding zoveel mogelijk te laten plaatsvinden binnen de grenzen van het bestaande rechtssysteem kennen hedendaagse politici geen rem in hun verlangen het maatschappelijke gevoel van veiligheid te vergroten door nieuwe wetgeving te implementeren en aan overheidsinstanties nieuwe bevoegdheden toe te kennen. Voor de oude BVD vormden de methodes van de Oost-Duitse Stasi nog een angstbeeld waardoor binnen de dienst geaccepteerd werd dat niet ieder voornemen binnen de Molukse gemeenschap om tot actie over te gaan bij hen bekend was. Tegenwoordig bestaan angstbeelden slechts nog uit 'worst case scenario's' en worden ter voorkoming hiervan de grenzen van de rechtsstaat opgezocht en overschreden. Ook werd jaren terug nog het gebruik van de term 'terrorist' nadrukkelijk vermeden. Tegenwoordig bestaat een Europese definitie van terrorisme die zo breed is dat verschillende vormen van terrorisme hieronder kunnen worden geschaard. Als er nog een vrees bestaat om politiek activisme te snel als 'terrorisme' te bestempelen wordt deze angst overvleugeld door de drang alle veiligheidsrisico's uit te sluiten. Andere voorbeelden waarbij proportionaliteit uit het oog wordt verloren zijn talrijk, en enkele hiervan zijn eerder beschreven.

De achterkamertjespolitiek die het CT-beleid in de jaren zeventig kenmerkte is nog steeds aanwezig, al is de aanleiding hiervoor anders. De vroegere terughoudendheid rond de aanpak van politiek gewelddadig activisme werd ingegeven door de gedachte dat

beleidsmakers niet gebaat zouden zijn bij media-aandacht. Veiligheidsbeleid kon het beste uiteen worden gezet in de politieke luwte.¹²² Tegenwoordig is het veiligheidsthema juist sterk gepolitiseerd. De hedendaagse achterkamertjespolitiek lijkt voort te komen uit de wens snel en daadkrachtig nieuw beleid te kunnen presenteren. Het onderwerp is zo populair dat politici zelfs het inzicht verliezen in de schadelijke effecten die het maximaliseren van maatschappelijke veiligheid met zich mee kan brengen. De interessante vraag die gesteld kan worden nu deze ontwikkelingen zijn verduidelijkt is: hoe heeft binnen de Nederlandse samenleving deze ongeremde focus op veiligheid kunnen ontstaan?

¹²² de Graaf, B. (2010) *Theater van de angst*. p.49

4. De culturele achtergrond van het nieuwe denken over veiligheid

Het gebrek aan beheersing en proportionaliteit dat de beleidsmakers van het hedendaagse CT-beleid tentoonspreiden is bekritiseerd in het voorgaande hoofdstuk. Het beleid tast de rechtsstatelijke vrijheden in Nederland aan. Dit gebeurt omdat politici slechts oog hebben voor de bedreiging die uitgaat van het jihadistisch terrorisme. Door de mogelijkheden om de samenleving te controleren te vergroten wordt de kans op een terroristische aanslag weliswaar verkleind, maar tevens dreigen de vrijheden die horen bij de Nederlandse democratie te verdwijnen. Het nut van de historische vergelijking dient zich nu aan. Eerder werd al kort beschreven hoe de Duitse jacht op de terroristen van de Rote Armee Fraktion in de jaren zeventig ontaardde in een noodtoestand. De reden voor dit Duitse CT-beleid dat de terroristen feitelijk in de kaart speelde was dat zij staat zich genoodzaakt voelde aan te tonen dat het de samenleving nog onder controle had. De terroristische provocaties herinnerden het Duitse volk immers aan de binnenlandse chaos die hadden geleid tot de machtsgreep door de nazi's. De strijd die de Duitse overheid vervolgens aanging met de RAF om te weerleggen dat Duitsland 'onregeerbaar' dreigde te raken vormt het ultieme voorbeeld dat de bestrijdingswijze van terroristen niet slechts op pragmatische gronden tot stand komt, maar dat dit beleid is ingebed in een politiek-historische cultuur.

In het eerste hoofdstuk van deze scriptie is daarom onderzocht in hoeverre het traditionele CT-beleid in Nederland valt te herleiden op een politieke cultuur. De invloed van de problematische relatie met de Molukse gemeenschap op het ontstaan van het eerste CT-beleid is beschouwd. Ook is gekeken in welke mate de Dutch Approach overeenkwam met de traditionele omgang met politiek verzet in Nederland. Er werd geconstateerd dat de wijze waarop terrorisme in Nederland werd bestreden verankerd lag in de Nederlandse politieke cultuur.

Het CT-beleid blijkt na 2001 echter een verandering te hebben doorgemaakt. Niet alleen is de inhoud van het beleid aangepast aan de veranderde aard van de terroristische dreiging, ook is afstand gedaan van de traditionele uitgangspunten van de Dutch Approach. Het huidige CT-beleid kan niet meer worden beschouwd als een beheerste en proportionele aanpak van de terroristische dreiging. Binnen dit hoofdstuk wordt deze discontinuïteit in het Nederlandse CT-beleid verklaard vanuit een cultureel perspectief. Er wordt beargumenteerd dat er sprake is geweest van een cultuuromslag in Nederland waardoor risico's en veiligheidsproblemen op een andere manier worden benaderd.

Tot nu toe is het uitdijende veiligheidsbeleid besproken als een ontwikkeling die zich heeft ingezet na de aanslagen in 2001. Er is echter sprake van een langer proces waarbinnen de aanslagen in 2001 als een katalysator fungeerden. Al aan het begin van de jaren negentig is veiligheidsproblematiek structureel hoger op de politieke agenda komen te staan.¹²³ Het gebrek aan rechtsstatelijk evenwicht binnen het veiligheidsbeleid dat in het vorige hoofdstuk is bekritiseerd vindt zijn oorsprong ook in de jaren negentig. In deze periode werden de opsporingsbevoegdheden van justitiële instanties al uitgebreid en werd het recht op privacy relatief eenvoudig ingeperkt. Deze ontwikkeling maakt deel uit van de cultuuromslag die ervoor gezorgd heeft dat het denken in termen van risicobeheersing tot een nieuwe ideologie is verworpen. Er bestaat inmiddels een breed wetenschappelijk veld dat deze cultuuromslag behandelt. Vanuit verschillende disciplines wordt de transformatie geduid en verklaard. Centraal in al deze analyses staat de stelling dat de globaliserende wereld heeft bijgedragen aan een gevoel van onbehagen onder de mensen. Er wordt gezocht naar nieuwe structuren die houvast bieden in een wereld die steeds groter en dreigender lijkt te worden. Een groeiende roep om bescherming is een logisch gevolg van dit proces. Het thema ‘veiligheid’ staat namelijk voor iets groter dan bijvoorbeeld de terroristische dreiging. Het staat voor orde, en orde staat voor overzicht, controle, beheersbaarheid en rust. Veiligheid dient zich aan als het verlossende woord om de complexiteit zonder richting aan te sturen.¹²⁴

Het proces speelt zich dan ook af op een breder vlak dan het tot nu toe besproken CT-beleid. De groep moslims die dreigt te radicaliseren is slechts één van vele risicogroepen die moeten worden gecontroleerd, beheerst en genormaliseerd. Overheden houden niet slechts mensen die de samenleving dreigen te destabiliseren in de gaten, risico's van een beperktere schaal moeten ook worden ingedamd. Zo worden bijvoorbeeld sociaal zwakke gezinnen, probleemjongeren en immigranten steeds vaker beschouwd als een potentieel veiligheidsprobleem. Een sprekend voorbeeld is gelegen in een maatschappelijk project dat in de regio Rotterdam is opgestart onder de naam ‘Ieder Kind Wint’. Daar hebben de lokale autoriteiten zich ten doel gesteld de gedragsproblematiek onder jongeren aan te pakken. Doordat de stadsregio, de gemeenten, de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, de welzijnssector, Bureau Jeugdzorg, de jeugdzorg-aanbieders, de Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG, de

¹²³ Vedder, A. Et al. (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.

¹²⁴ Boutellier, J.C.J. (2011) ‘Bespiegelingen over straffen’. *Justitiële Verkenningen* Jrg. 37, nr.1. Den Haag: Boom Juridische uitgevers

Raad voor de Kinderbescherming, de politie, het openbaar ministerie en de (kinder-)rechter de handen ineen hebben geslagen kunnen nu 100% van de jongeren worden gemonitord waarbij risicojongeren extra aandacht krijgen.¹²⁵ Een regionaal signaleringssysteem, een elektronisch kinddossier en een systeem van risicomangement zorgen ervoor dat op een efficiënte wijze problematisch gedrag vroegtijdig kan worden vastgesteld.

Dit is slechts één voorbeeld dat aantoont hoe diep de praktijken van risicobeheersing inmiddels in de samenleving zijn doorgedrongen. De ambitie om de maatschappelijke orde te bewaken heeft ertoe geleid dat niet slechts mensen die problemen veroorzaken in de gaten worden gehouden. In de regio Rotterdam wordt van *ieder* kind bijgehouden of het gedrag vertoont dat uiteindelijk zou kunnen resulteren in problematiek.¹²⁶

In dit hoofdstuk zal de ontstaansgeschiedenis worden beschreven van de cultuur waarin risicobeheersing een centraal element vormt. Hoewel de cultuuromslag op internationaal niveau heeft plaatsgevonden zal zoveel mogelijk het Nederlandse perspectief worden belicht. De transformatie binnen het denken over veiligheid en risico's heeft zich immers niet slechts in Nederland voltrokken, maar heeft zich wel sterk binnen deze samenleving gemanifesteerd. Ter besluit zullen daarom enkele ideeën worden geopperd die antwoord bieden op de vraag waarom de cultuur van risicobeheersing juist de Nederlandse samenleving zo in zijn greep houdt.

De risicomaatschappij

Ten eerste moet worden gesteld dat de roep om meer veiligheid niet kan worden weggezet als een irrationele paniecreactie binnen een snel veranderende wereld. De media maken de mensen weliswaar sterk bewust van de problemen die zich op internationale schaal voordoen, maar globalisering en de voortgaande technologisering betekenen dat internationale problematiek ook daadwerkelijk de grenzen sneller overschrijdt. Zo heeft het internet een belangrijke rol gespeeld in de opkomst van de terroristische dreiging van de laatste jaren. De jihadistische boodschap werd door Al-Qaeda eenvoudig verspreid naar alle uithoeken van de wereld. De aanslagen in Madrid werden gepleegd door een terroristische cel uit Marokko die zich liet inspireren door de boodschap uit Afghanistan om de Spaanse deelname aan de oorlog in Irak te wreken. Plotseling werd de Spaanse bevolking duidelijk dat de militaire strijd die

¹²⁵ www.iederkindwint.nl

¹²⁶ Schinkel, W. (2009) 'De nieuwe preventie. Actuariële archiefsystemen en de nieuwe technologie van de veiligheid'. *Krisis*, Issue 2

zich veilig ver op een ander continent leek af te spelen snel naar het eigen land kon worden verplaatst. Zij reageerde met een keuze voor een nieuwe regering die de Spaanse troepen zou terugtrekken uit het Midden-Oosten.

Terroristische aanslagen halen de dreiging van een geglobaliseerde wereld slechts incidenteel dichterbij. De invloed van internationale problematiek op de veiligheidsbeleving van individuen is echter structureel. Zo heeft de financiële crisis het vertrouwen in de werking van het bankwezen sterk aangetast. Voor het grote publiek werd duidelijk dat de stabiliteit van de Europese economieën afhankelijk is van financieel beleid dat in andere landen wordt gevoerd.

De verandering van het klimaat is wellicht het beste voorbeeld waaruit blijkt dat afzonderlijke staten de controle kwijt zijn op binnenlandse veiligheid en stabiliteit. Omdat de Chinese economische groei de laatste jaren duizelingwekkende proporties heeft aangenomen zal de Co2-uitstoot van 1,3 miljard Chinezen de komende jaren sterk toenemen. In internationaal verband is tevergeefs getracht deze uitstoot aan banden te leggen. Nationale overheden staan machteloos tegenover deze ontwikkeling die een bedreiging vormt voor de volksgezondheid.

De Duitse socioloog Ulrich Beck voorzag in 1986 hoe deze globalisering van risico's zou resulteren in een nieuwe maatschappij. In zijn toonaangevende boek *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* introduceert hij de term 'risicomaatschappij' die inmiddels onlosmakelijk is verbonden met het denken over veiligheid.¹²⁷ Beck zet uiteen hoe de industriële maatschappij noodzakelijkerwijs een transformatie doormaakt. Deze maatschappij, met haar economische groei, de herverdeling van welvaart en een voortdurende stijging van consumptie produceert enkele neveneffecten die langzaam en in eerste instantie ongemerkt de aard van de maatschappij veranderen. In eerste instantie bestaat er geen twijfel over de waarde van de industrie en van technologische ontwikkelingen voor de maatschappelijke vooruitgang, maar hier komt verandering in. Na verloop van tijd wordt duidelijk dat technologische vooruitgang gepaard gaat met veel grotere risico's. Risico heeft binnen de risicomaatschappij dan ook een nieuwe betekenis gekregen. Binnen de industriële samenleving was het mogelijk om inschattingen te maken van risico's en hierop te anticiperen. Wanneer een ongeval plaatsvond binnen een bedrijf trok de brandweer erop uit om de brand te blussen en werknemers die gewond waren geraakt konden aanspraak maken

¹²⁷ Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp

op een verzekeringspremie. Deze manier met het omgaan van risico's is nog maar in beperkte mate mogelijk binnen de risicomaatschappij. Technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat het 'worst case scenario' (of het 'maximum credible accident' zoals Beck het benoemt¹²⁸) zich niet beperkt tot een binnenbrandje waarbij werknemers brandwonden oplopen. Het klassieke voorbeeld voor Becks these is het nucleaire ongeluk in Tsjernobyl. Het toont aan dat risico's betrekking hebben op rampen van een omvang die niet langer te verzekeren zijn. Bovendien is nazorg bij dit soort ongelukken onmogelijk. Er is geen instantie of techniek die het mogelijk maakt een nucleaire wolk op te ruimen, ook omdat er niet kan worden geanticipeerd op dit soort ongelukken. De mogelijke gevaren van nieuwe technieken zijn immers niet te voorspellen. Ten slotte is dit soort risico's niet gebonden aan ruimte of tijd.¹²⁹ Een bevolking kan haar overheid niet langer aanspreken op een gevaar dat buiten de landsgrenzen dreigt. Heel Europa heeft geleden onder de nucleaire neerslag na de ramp in Tsjernobyl, maar niemand droeg uiteindelijk verantwoordelijkheid.

De hogere scholingsgraad en emancipatie van de bevolking die zich binnen de industriële maatschappij voltrekt zorgen voor een meer kritische houding tegenover deze ontwikkelingen. Er is immers een stelsel van instituties opgebouwd dat de verdeling van welvaart en groei reguleert, maar het is onduidelijk wie verantwoordelijkheid neemt voor de onbedoelde gevolgen en risico's die de voortgaande industrialisering en technologisering met zich meebrengen. Binnen de risicomaatschappij is niet langer de verdeling van welvaart de belangrijkste kwestie, maar de verdeling van risico's.¹³⁰ Er bestaat immers een 'overproductie' van risico's¹³¹, ook omdat veel gevaren zich pas in een later stadium openbaren, of omdat men zich er pas laat van bewust wordt. Beck presenteert de risicomaatschappij dan ook als een opvolger van de industriële maatschappij. Het zwaartepunt verschuift, zoals Beck het in het Engels stelt, van de 'distribution of goods' naar de 'distribution of bads'. Deze overgang ontstaat op het moment dat maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de basis van de samenleving beginnen te ondermijnen. Dit gebeurt wanneer een ongeluk verduidelijkt dat nationale instanties risico's niet weten te beheersen. Slechts het besef dat niemand verantwoordelijkheid kan dragen voor bepaalde

¹²⁸ Beck, U. (2009) *World at Risk*. Cambridge: Polity Press p.27

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Hajer, M. & Schwarz, M. (1997) *De wereld als risicomaatschappij*. Amsterdam: De Balie p.10

¹³¹ Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft*. p.40

risico's kan al zorgen voor maatschappelijke instabiliteit. Een bevolking kan geschokt raken wanneer zij kennisneemt van een risico dat al even gevaarlijk als onwaarschijnlijk is.¹³²

Een gebrek aan politiek leiderschap

De samenleving die zich weerloos voelt wanneer zij geconfronteerd wordt met grensoverschrijdende bedreigingen kampt bovendien met een politieke elite die zich niet weet aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Politici ontberen tegenwoordig moreel leiderschap omdat de visie die ze uitdragen tekortschiet. Ze lijken zich te hebben neergelegd bij het idee dat zij niet meer over de macht beschikken het land bij te sturen in tijden van globalisatie.

In de jaren tachtig werden voor het eerst vraagtekens geplaatst bij de toekomst van lokale politiek nadat het globaliseringsproces definitief was ingezet. De implosie van de Sovjet-Unie en de integratie van internationale economieën leek de overwinning voor de neo-liberalen te betekenen. De ideologische strijd tussen links en rechts was ten einde nu het westers liberalisme een onstuitbare opmars ging maken. Door de Amerikaan Francis Fukuyama werd zelfs 'het einde van de geschiedenis' verkondigd. De wereld van ideologische strijd tussen links en rechts zoals deze sinds de Franse revolutie had bestaan kwam ten einde nu er geen redelijke alternatieven meer bestonden voor het liberalisme.

Frank Furedi stelt echter dat het neoliberale systeem weliswaar succesvol is gebleken, maar dat het nooit in intellectuele of culturele zin op veel waardering heeft kunnen rekenen.¹³³ Het feit dat veel succesvolle ondernemingen zich tegenwoordig afficheren als bedrijven die het belang van de gemeenschap in het oog houden is hier een bewijs van. Het liberalisme wordt gecombineerd met een stelsel van waarden zoals duurzaamheid en solidariteit dat het normloze marktdenken van inhoud tracht te voorzien. Volgens Furedi heeft de globalisering gezorgd voor het succes van het liberalisme, maar het gebrek aan een links alternatief betekent niet dat hier geen behoefte aan is geweest. Toch lijkt het alsof de uitspraak van Bill Clinton: "It's the economy, stupid" is geworden tot een politiek axioma. Politieke partijen aan beide zijden van het spectrum hebben zich aangesloten bij het idee dat de staat niet meer bij machte is invloed uit te oefenen op de economie. Langzamerhand is deze gedachte uitgegroeid tot een verlies aan geloof in maakbaarheid van de samenleving. Rechtse partijen staan traditioneel al wantrouwend tegenover het idee van vooruitgang en de

¹³² Beck, U. (2009) *World at Risk*. p.29

¹³³ Furedi, F. (2005) *Politics of fear*. London: Continuum p.13

mogelijkheden van de mens om een ideale samenleving te scheppen. Het failliet van het linkse gedachtegoed heeft ertoe geleid dat ook linkse politici met een cynische, angstige blik de toekomst zijn gaan bezien. In de jaren zeventig verloren ideeën als de welvaartsstaat en de planeconomie sterk aan aantrekkingskracht toen de sociaaldemocraten geen antwoord konden bieden op de uitdagingen waarvoor de welvaartsstaat werd gesteld. De planeconomie was geen optie meer nadat het ineensstorten van het communisme in Oost-Europa uitwees dat dit geen redelijk alternatief was voor de vrije markt. Op cultureel vlak hebben linkse ideeën wel succes gehad. De tradities van het gezinsleven werden doorbroken, waarna vrouwen, zwarten en homo's meer rechten en erkenning kregen. De waarden zoals diversiteit en multiculturalisme die hierna de boventoon voerden zijn echter ontaard in een relativistische blik op de wereld die wantrouwend staat tegenover elke waarheidsclaim. Links verloor de economische strijd, maar het won de culturele strijd. Doordat dit echter het relativisme en cynisme populariseerde droeg het bij aan het verlies van geloof in een maakbare samenleving.¹³⁴

Tegenwoordig beschouwen zowel linkse als rechtse partijen de toekomst als iets wat voornamelijk risico's met zich meebrengt. Links kijkt bevreesd naar de ecologische ontwikkelingen, rechts ziet gevaar schuilen binnen de demografische veranderingen in de samenleving. Of het nu de economie betreft, of het milieu, of sociaal beleid; er worden geen vergezichten meer geschetst die een land hoop, richting en houvast kunnen bieden. Politici verspreiden tegenwoordig geen visie meer, maar nemen een houding aan die het best te vergelijken is met een functie als manager. Een terugblik op de ontstaansperiode van het huidige CT-beleid bevestigt dit beeld. Toen de BVD in 1999 een rapport aan de Tweede kamer overlegde dat de terroristische dreiging beschreef die uitging van islamistische groeperingen werd het schouderophalend terzijde gelegd. Pas na de aanslagen op 11 september 2001 hebben plaatsgevonden werd er handelend opgetreden. Hoewel de maatregelen een inperking van de burgerrechten betekenden werden ze snel geïmplementeerd zonder dat dit vooraf is gegaan door een publieke discussie. Dit is typerend voor politici die niet meer gewend zijn te denken over de mogelijkheid van een betere toekomst. Zij handelen als managers die slechts bezien of een probleem op effectieve en efficiënte wijze kan worden opgelost. De vraag of de oplossing ook 'juist' is speelt, zoals is aangetoond in het vorige hoofdstuk, slechts een bijrol.¹³⁵

¹³⁴ Furedi, F. (2005) *Politics of fear*. p.58

¹³⁵ Idem. p.17

De opkomst van de veiligheidsideologie

In plaats van zich te richten op een betere samenleving in de toekomst wordt politiek tegenwoordig bedreven ter behoud van de maatschappelijke verworvenheden. Het verlies van hoop en verwachtingen binnen de politieke arena ging samen met de ontmanteling van de verzorgingsstaat. Het streven naar vergroting van welvaart en welzijn valt niet te combineren met een verlies aan vertrouwen in de menselijke mogelijkheden tot vooruitgang.¹³⁶ In *The Culture of Control* van de socioloog David Garland¹³⁷ wordt helder beschreven hoe dit veranderende mensbeeld heeft geleid tot een nieuw veiligheidsbeleid.

In de jaren zeventig begon de welvaartstaat plaats te maken voor een meer marktgerichte indeling van de samenleving. Het ontstaan van een klassenmaatschappij was hiervan een onvermijdelijk gevolg. De economische verschillen tussen de werklozen en de mensen met een baan, maar ook de verschillen tussen de stedelijke en landelijke gemeenschap namen toe. Het gevoel van solidariteit en gemeenschap dat zijn hoogtepunt had gekend aan het eind van de jaren zestig werd vervangen door ideeën als individualisme en zelfredzaamheid. Tegelijkertijd namen de criminaliteitscijfers sterk toe. In Nederland werd in 1984 een slachtofferpercentage van 36% gemeten, een percentage dat sindsdien nooit meer zo hoog is geweest.¹³⁸ Deze ontwikkeling vond op internationale schaal plaats. Gewelddadige criminaliteit maakte in de Verenigde Staten in de tweede helft van de jaren tachtig een sterke stijging door, en onder Margareth Thatcher verdubbelden de criminaliteitscijfers in Groot-Brittannië. In deze periode ontstonden nieuwe ideeën over de aanpak van deze criminaliteit.¹³⁹ Binnen de verzorgingsstaat werden veel problemen toegeschreven aan een gebrekkig functioneren van het systeem. Criminaliteit, maar ook werkloosheid, armoede en een laag opleidingsniveau werden beschouwd als sociale problematiek.¹⁴⁰ Er bestond een geloof dat de sociale onderklasse zich kon opwerken, zolang hiervoor maar de juiste voorwaarden bestonden. In de jaren zestig was dan ook een groot aanbod aan sociale hulpverlening ontstaan. Zo konden bijvoorbeeld mensen die een straf in de gevangenis hadden uitgezeten

¹³⁶ Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. 'Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat.' *Justitiële Verkenningen* (1995) Jrg. 21, Nr.5 p.103

¹³⁷ Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago press.

¹³⁸ Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. 'Consumptie van veiligheid.' p.98

¹³⁹ Garland, D. (2001) *The culture of control*. p.102

¹⁴⁰ Idem. p.47

door verschillende specialisten worden geholpen om terug te keren in de maatschappij.

In de jaren tachtig was dit beeld volledig omgeslagen. Criminaliteit en ander gedrag dat in toenemende mate werd geassocieerd met de 'onderklasse' zoals drugsgebruik of het verkrijgen van een uitkering werd toegeschreven aan een individueel falen. Sterker nog, mensen met een uitkering profiteerden van de sociale voorzieningen die de samenleving hun bood. Criminelen werden niet meer gezien als mensen die uit nood hun toevlucht zochten in de illegaliteit omdat het maatschappelijk systeem hen hier niet van had weerhouden. Zij waren mensen zonder discipline of gevoel van verantwoordelijkheid waar voortaan harder tegen moest worden opgetreden.

In Nederland werd in 1985 in het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* geopperd om de groeiende criminaliteitscijfers niet te bestrijden door middel van zwaarder straffen, maar om beleid te ontwikkelen dat zich richtte op de *preventie* van criminaliteit.¹⁴¹ De samenstellers van dit plan, de commissie-Roethof, constateerden dat politie en justitie uiteindelijk tekortschoten bij de bestrijding van het criminaliteitsvraagstuk. De commissie beschouwde de toegenomen criminaliteit als een gevolg van het wegvallen van sociale kaders. Nu de vanzelfsprekende disciplinerende werking van de verzuielde maatschappij was weggefallen en er een gebrek kon worden geconstateerd aan een maatschappelijk 'bezielend verband' leek een nieuwe aanpak van de criminaliteit noodzakelijk.¹⁴²

De analyse van Garland blijkt ook op te gaan voor de Nederlandse situatie. De oplossing die de commissie-Roethof voorstelde; de integrale aanpak van criminaliteit, is een idee dat ook in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië is ontstaan. Niet langer houdt slechts de overheid zich bezig met de bevordering van maatschappelijke veiligheid maar de verantwoordelijkheden voor de beheersing van criminaliteit worden binnen de samenleving verdeeld. Samenwerkingsverbanden tussen overheid en privé instanties worden opgezet en de burger wordt geactiveerd om 'samen' de veiligheid te vergroten. Het eerdergenoemde project 'Ieder Kind Wint' is een hedendaags voorbeeld van een integrale aanpak van jeugdproblematiek. De Rotterdamse politie werkt hier onder andere samen met het onderwijs om de veiligheid en leefbaarheid van de regio Rotterdam te vergroten.

De integrale aanpak van veiligheidsproblematiek betekent niet slechts dat de privésector medeverantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het beleid, het beleid krijgt ook een nieuwe inhoud. De politieke regulering van de criminaliteit en het strafrechtelijk

¹⁴¹ Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. 'Consumptie van veiligheid.' p.98

¹⁴² Ibid.

proces worden met de opkomst van integrale veiligheidsbevordering aangevuld met beleid dat zich richt op preventie. De nieuwe kijk op criminaliteit die is ontstaan met de ontmanteling van de verzorgingsstaat heeft het geloof in heropvoeding van de wetsovertreder vervangen door een 'zero tolerance' beleid. Criminelen moeten stevig worden aangepakt, maar criminaliteit kan nog beter worden voorkomen. De manier waarop het preventieve beleid dit bewerkstelligt wijkt sterk af van de manier waarop binnen de verzorgingsstaat tegen criminaliteit werd aangekeken. Toen werd criminaliteit immers beschouwd als een uitkomst van een gebrekkig maatschappelijk systeem. Door de samenleving te veranderen zouden de voorwaarden voor crimineel gedrag kunnen worden weggenomen. Deze manier van denken verdwijnt in de jaren tachtig. De maatschappij moet niet veranderd worden om criminaliteit te voorkomen. Criminaliteit werd juist beschouwd als een 'fact of life', een probleem waar elke samenleving zich tegen zal moeten wapenen. Het preventieve beleid spitst zich daarom toe op het wegnemen van risicovol gedrag. De mens zal zich moeten aanpassen aan de maatschappij.

Door een samenwerkingsverband aan te gaan met verschillende instanties binnen de private sector werden overheidsdoelstellingen niet langer geremd door een gebrek aan capaciteit. Het strafrechtelijk apparaat dreigde overbelast te raken toen de criminaliteit steeg, maar dit probleem werd overwonnen door het justitiële kader gedeeltelijk te verplaatsen naar het bestuurlijk kader.¹⁴³ De verantwoordelijkheden van de wijkagent worden verdeeld over wijkbewoners om zo samen het onveiligheidsgevoel te bestrijden. Het is de oplossing van een liberale overheid die zich aan de hand van het veiligheidsbeleid dieper in de samenleving nestelt.

Doordat het gedrag van de burger een speerpunt werd van de overheid heeft er een socialisering kunnen optreden van het veiligheidsbeleid. De veiligheidsbeleving is namelijk niet slechts afhankelijk van criminaliteit, maar een burger kan zich ook bedreigd voelen wanneer hij/zij wordt omringd door bijvoorbeeld mensen uit een lagere sociale klasse, of door mensen met een andere culturele achtergrond. Door de subjectieve veiligheidsbeleving als een beleidsbepalende factor te nemen konden binnen steeds meer beleidsterreinen preventieve veiligheidsmaatregelen worden genomen. Volgens de Franse historicus Alain-Gérard Slama heeft dit verlangen naar veiligheid en risicoreductie geleid tot een maatschappij waarin de preventie-ideologie de leegte heeft opgevuld die is ontstaan met het verdwijnen van

¹⁴³ Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. 'Consumptie van veiligheid.' p.99. Zie ook Jensma, F. 'In 2030 zijn alle strafbare feiten op.' *NRC Handelsblad* 14 april 2011

gemeenschapszin.¹⁴⁴ Deze nieuwe ideologie verklaart het welzijn van de burger tot het hoogste goed. De sociale veiligheid vormt het terrein waarop preventieve regelgeving enorm toeneemt. Vanuit de gedachte: “Wie wil er nu niet meer veiligheid?” werpen politici zich op als hoeders van het goede leven. Risico’s horen hierbij te worden uitgebannen. Om een gezond leven te stimuleren wordt roken weer een taboe, en wordt milieubewust handelen gestimuleerd. Om de veiligheid te bevorderen krijgen verschillende risicogroepen zoals immigranten, mensen uit een lagere sociale klasse en voetbalfans te maken met overheidsinterventies voordat er sprake is van probleemgedrag.

De securitisering van de samenleving

Dit beleid dat is ontstaan ter behoud van het welzijn van de burger kan worden opgevat als een vorm van disciplineren van het volk. Al in 1978 beschrijft filosoof Michel Foucault met de Franse term ‘sécurité’ deze bestuursvorm die zich onderscheidt van oudere vormen van disciplinaire machtsuitoefening. Verschillen in de bestrijding van de ziektes de pest en de pokken verduidelijken de machtstechniek die schuilt binnen de securitisering van de samenleving. De pest werd bestreden door een stad op te delen in verschillende districten die weer verder werden opgedeeld in wijken.¹⁴⁵ Op iedere hoek van de straat stond een militair die controleerde dat niemand het huis kon verlaten. Nadat de insluiting compleet was konden de pestlijders worden opgepakt en afgezonderd in een gedeelte van de stad. Deze bestrijdingswijze is volgens Foucault illustratief voor de machtsuitoefening van de disciplinaire staat van de 17^e en 18^e eeuw. Een strenge controle door de staat vond plaats om personen te bestrijden die afweken van de norm en een gevaar betekenden voor de rest van de samenleving.

De pokken vereisten een andere aanpak. De enige echte behandeling hiertegen was vaccinatie. De gehele bevolking werd ingeënt en het aanleggen van medische rapporten waarmee dit gepaard ging had als resultaat dat de volksgezondheid nauwkeurig werd gedocumenteerd. Andere ziekten die een bedreiging vormden voor de volksgezondheid openbaarden zich, net als locaties in de stad die door vervuiling en een gebrek aan leefbaarheid een gezondheidsrisico vormden voor de gemeenschap. Volgens Foucault was deze vorm van disciplineren nieuw door het preventieve karakter. Een persoon werd

¹⁴⁴ Slama, A.G. (1993) *L’angélisme exterminateur; essai sur l’ordre moral contemporain*. Parijs: Grasset

¹⁴⁵ Schuilenburg, M. ‘De securitisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasistrafrecht.’ *Krisis* 2009 Issue 3 p.7

gevaccineerd, ook al week hij niet af van de norm doordat symptomen van de ziekte waren geconstateerd. Dit hield bovendien in dat iedereen tegen de ziekte werd ingeënt. Er werd geen onderscheid meer gemaakt tussen de zieken en de gezonden, tussen de normalen en de abnormalen.

Tegenwoordig is deze vorm van ziektebestrijding een alledaagse bezigheid geworden. Alle jonge kinderen worden in Nederland ingeënt tegen de meest voorkomende kinderziektes. Het feit dat deze preventieve methode van gezondheidsbevordering tegenwoordig is doorgedrongen binnen het veiligheidsbeleid houdt in dat veiligheidsrisico's worden beschouwd als een ziekte waartegen een effectief medicijn voor moet worden ontwikkeld. Echter, doordat de term 'veiligheid' steeds breder wordt opgevat, wordt afwijkend gedrag van de burger in toenemende mate onderwerp van dit beleid. Wanneer politici de binnenlandse veiligheid bespraken werd tot aan de jaren tachtig gedoeld op zaken die strafrechtelijk konden worden vervolgd. De openbare orde viel nagenoeg samen met de wettelijke orde.¹⁴⁶ Met de socialisering van het veiligheidsbeleid wordt steeds meer gedrag dat de potentie heeft in de toekomst overlast te veroorzaken onderwerp van het beleid. Dit zorgt voor een disciplinerende van het individueel gedrag. Het Rotterdamse project 'Ieder Kind Wint' toont aan dat kinderen in de leeftijd van 0 tot 23 jaar worden gemonitord om gedragsproblematiek te voorkomen. Er zijn verschillende indicatoren die de aaneengesloten instanties alarmeren over het mogelijk ontstaan van gedragsproblematiek. 'Risicjongere' ben je als je ouders ruziën, als je spijbelt, als je getuige bent van fysiek geweld, als je rookt, enzovoorts.¹⁴⁷ Elk kind in de regio Rotterdam wordt dus gecontroleerd of het dergelijk afwijkend gedrag vertoont. Het overheidsbeleid richt zich niet meer primair op de bestrijding van maatschappelijke overlast maar op de bestrijding van een menstype.¹⁴⁸ Door de voortgaande informatisering van de samenleving kan deze bestrijding van probleemgedrag eenvoudig worden uitgevoerd. De opkomst van het integrale veiligheidsbeleid betekende al een vervaging van de grenzen tussen het publieke en private domein, de informatie-Overheid¹⁴⁹ stapt nog gemakkelijker over deze grens heen. De overheid zet met grote vanzelfsprekendheid nieuwe digitale systemen in en koppelt bestaande systemen om de toekomst in kaart te brengen en daarop te anticiperen.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Schuilenburg, M. 'De securisering van de samenleving.' p.12

¹⁴⁷ Schinkel, W.(2009) 'De nieuwe preventie'. p.8

¹⁴⁸ Idem. p.9

¹⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*. Amsterdam: University Press

¹⁵⁰ Idem. p.9

Het probleemoplossende 'imago' van ICT draagt bij aan een houding ten opzichte van de technieken die het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de systemen belangrijker acht dan waarden als privacy of accountability. Zo dienen Europese migratiebanken te garanderen dat zich geen nieuwe illegalen in Nederland vestigen, moeten grensoverschrijdend uitgewisselde passagiersgegevens een nieuwe terroristische aanslag voorkomen en moet het elektronisch kinddossier 'een nieuw Maasmeisje' voorkomen. De systemen dragen echter sterk bij aan een normalisering van de burger. Bedreigingen voor de openbare orde worden steeds vaker ingeschat op basis van geaggregeerde gegevens. Aan de hand van een door statistieken beschreven mensbeeld wordt bepaald wie risico's betekent voor de samenleving.¹⁵¹ Hierdoor wordt het mogelijk een gemeenschap te manipuleren. Het fixeert de mensen in een beeld dat hen wordt voorgeschreven door de statistieken. Alain-Gérard Slama stelt dan ook dat deze nieuwe morele orde waarin preventie en voorspelbaarheid van gedrag de boventoon voeren een vorm van goedaardig totalitarisme inhoudt.¹⁵² Een totalitaire staat die het behoud van het leven tot het hoogste goed heeft verheven.

Het streven welzijn te vergroten (bieden van voorwaarden tot zelfontplooiing) is afgelost door het streven gevaren en risico's te reduceren. Had de opbouw van de verzorgingsstaat een positieve inzet (ontplooiing, welvaart en consumptie), de ontwikkeling van de veiligheidsstaat heeft een negatieve inzet: beheersing van risico's en onzekerheden, het voorkomen van bedreigingen. Kortom, angst en ongenoegen hebben de plaats ingenomen van zelfontplooiing en emancipatie.¹⁵³

Toen het globaliseringsproces inzette verdween de ideologische strijd uit de politieke arena. Hiermee raakte de essentie van de politiek verloren waardoor een generatie politici opkwam die zonder idealen en zonder visie de samenleving als managers ging besturen. De opkomst van de preventiestaat heeft ervoor gezorgd dat het beleid van conservatieve politici de private sector is binnengedrongen. Het heeft de burgers tevredengesteld met wat ze hebben en men heeft een defensieve mentaliteit ontwikkeld. Enerzijds is de gevoeligheid voor onveiligheid vergroot omdat de wereld is geglobaliseerd waardoor gevaren zich sneller over de wereld verplaatsen. Anderzijds heeft de nieuwe politieke cultuur de veiligheidsbeleving van de

¹⁵¹ Schinkel, W. (2009) 'De nieuwe preventie.' p.4

¹⁵² Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. (1995) 'Consumptie van veiligheid.' p.100

¹⁵³ Idem. p.103

burger centraal gesteld waardoor deze tot een ijkpunt is verworden voor het welzijn van de burger.

Nederland als preventiestaat

Inmiddels is het streven naar veiligheid en de beheersing van risico's zo sterk *ingeburgerd* dat er gesproken kan worden van een cultuuromslag. Tegenwoordig worden veiligheid en houvast geëist van politici. De opkomst van het rechts populisme dat zich tegen de globaliseringsprocessen als de Europese integratie en de immigratie verzet is hier een resultaat van. Zo boekte Geert Wilders in 2010 een grote verkiezingsoverwinning, maar het rechts populisme bloeit wereldwijd als nooit tevoren. Actuele voorbeelden zijn de opkomst van Marine Le Pen in Frankrijk, de Tea Party beweging in de Verenigde Staten of de Ware Finnen in Finland.

De Nederlandse bevolking prijkt echter bovenaan op lijstjes van landen waarbinnen de angst voor risico's overheerst. Zo gaf de gemiddelde Nederlander in 2008 4.640 euro uit aan verzekeringspremies. Dat is bijna 2000 euro per jaar meer dan de gemiddelde Belg, en meer dan het dubbele van het bedrag waarmee men zich in Duitsland verzekert.¹⁵⁴ Andere cijfers die de stelling onderschrijven dat Nederland het 'bangste volkje van Europa' is¹⁵⁵ worden bekendgemaakt door het Britse tijdschrift *Privacy International*.¹⁵⁶ Uit het zeer hoge aantal telefoontaps blijkt dat de privacy in Nederland meer dan in andere landen wordt ingeperkt ter bevordering van de veiligheid.

Er bestaan verschillende verklaringen voor het feit dat juist in Nederland de veiligheidscultuur zo goed wortel heeft geschoten. Zo zou het hoge welvaartsniveau een reden kunnen zijn waarom er een grote gevoeligheid heeft kunnen ontstaan voor risico's en bedreigingen. Het gaat Nederland zo goed, dat men ontwend is geraakt dat tegenslagen bij het leven horen.¹⁵⁷ Verzekeringswetmatigheden bevestigen deze hypothese. Autobezitters die zelden schade veroorzaken kiezen bovengemiddeld vaak voor een verzekering met een laag eigen risico. Economisch gezien is dit dom gedrag, maar de autobezitter raakt blijkbaar zo

¹⁵⁴ De Graaf, B. (2010) *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*. FORUM Jaarlezing p.24

¹⁵⁵ Bakker, E. 'Het bangste volkje van Europa'. In: *Internationale Spectator* april 2006 p.165-166

¹⁵⁶ Privacy International (2007) 'Leading surveillance societies in the EU and the world.'
<https://www.privacyinternational.org/article/leading-surveillance-societies-eu-and-world-2007>

¹⁵⁷ De Graaf, B. (2010) *Waar zijn wij bang voor?* p.24

gewend aan een periode van voorspoed dat hij bereid is te betalen voor een nieuwe periode zonder tegenslag. Welvarende mensen kunnen na verloop van tijd behoudzuchtige mensen worden.

Het feit dat de preventiestaat zich de laatste jaren zo sterk heeft kunnen uitbreiden is ook mogelijk gemaakt door de snelle opkomst van identiteitspolitiek. Halverwege de jaren negentig verschenen de eerste publicaties waarin het gebrekkige nationaal bewustzijn aan de orde werd gesteld. De versnelling van de Europese integratie droeg bij aan de opkomst van dit debat, maar ook de gebrekkige integratie van een grote groep migranten noopte tot een herbezinning op de Nederlandse identiteit. Het artikel *Het multiculturele drama* van Paul Scheffer markeerde in 2000 een omslag in de houding ten opzichte van de natie in het openbare debat. Het stimuleren en uitdragen van een nationale cultuur waarvoor politici zoals Janmaat of Bolkestein eerder werden veroordeeld kreeg algemeen navolging.¹⁵⁸ Rechtse politici zoals Pim Fortuyn en later Geert Wilders hebben echter het meest geprofiteerd van het identiteitsvraagstuk omdat linkse partijen juist de bedenkers waren van het mislukte multiculturele ideaal. Ruim tien jaar na *Het multiculturele drama* en na de succesvolle lancering van de Lijst Pim Fortuyn weten linkse politici nog geen antwoord te formuleren op de rechtse identiteitspolitiek die Nederland voorstelt als een bedreigd land. Deze situatie versterkt de angst onder de mensen doordat iedereen die het stelsel van waarden en normen zoals het door de rechts-populisten wordt verkondigd niet aanhangt zal worden beschouwd als een gevaar voor de natie.

Het verdwijnen van progressieve idealen binnen de Nederlandse politiek lijkt een centrale rol te spelen binnen de opkomst van de preventiestaat. Het ideologieloze tijdperk werd in Nederland geïllustreerd door twee paarse kabinetten die een relativistisch uitgangspunt kenden door maatschappelijke consensus als het hoogste goed te beschouwen. Hierna trad een verrechtsing op van Nederland die het pragmatisme en conservatisme bestendigde. De solidaire en idealistische samenleving waarin men vertrouwen in de medemens uitspreekt ligt nu veertig jaar in het verleden. Dit betekent niet dat hier gepleit wordt voor een linkse regering die een oplossing kan bieden voor het defensieve en angstige klimaat dat de maatschappij in zijn greep houdt. In tegendeel, linkse politici lijken het zwaarst te lijden aan een gebrek aan visie. Deze scriptie is wel een poging een bijdrage te leveren aan het besef dat binnen de huidige maatschappij angst wordt gecultiveerd en burgerlijke

¹⁵⁸ Duyvendak, J.W. Engelen, E. de Haan, I. (2008) *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker. p.39

vrijheden worden prijsgegeven. Dat deze situatie een uitkomst is van historische omstandigheden kan wellicht een bijdrage leveren aan een hernieuwd geloof in het menselijke kunnen. Als de veranderingen binnen de samenleving niet langer met angstige maar met constructieve oplossingen tegemoet worden getreden, als politici meer visie en sturing kunnen bieden ontstaat vanzelf een samenleving die meer durf heeft de uitdagingen binnen een veranderende wereld te trotseren.

Conclusie

De twee onderzoeksvragen kunnen nu worden beantwoord. De eerste betrof de vraag hoe het huidige CT-beleid zich verhoudt tot de traditie van terrorismebestrijding in Nederland. De hedendaagse terrorismebestrijders zien hun beleid zelf als een voortzetting van deze traditie waarin grote waarde wordt gehecht aan de balans en de proportionaliteit van dit beleid.¹⁵⁹ Tegenwoordig is de aard van de terroristische dreiging veranderd, waardoor ook het CT-beleid een andere invulling heeft gekregen, maar er wordt gesproken over continuïteit omdat ook het huidige beleid de veiligheid in Nederland op een juiste wijze bevordert. De proportionaliteit is volgens de beleidsmakers gelegen in de gelaagde aanpak van de Brede Benadering. Niet langer is slechts de repressieve aanpak van enkele potentiële terroristen doel van dit beleid, maar juist de preventieve tak van terrorismebestrijding is sterk uitgebreid. De bestrijding van radicale ideeën binnen de Nederlandse samenleving moet voorkomen dat hierbinnen überhaupt een terroristische dreiging zal ontstaan.

Deze scriptie heeft echter aangetoond dat de stroom aan nieuwe maatregelen en wetgeving die een op preventie gestoeld beleid mogelijk moest maken de Nederlandse rechtsstaat op disproportionele wijze uit balans heeft gebracht. Hierdoor kan een breuk worden geconstateerd met het verleden van terrorismebestrijding in Nederland. Tegenwoordig vormen niet slechts de terroristen, maar ook de terrorismebestrijders een gevaar voor de Nederlandse samenleving. Hoewel het hedendaagse terrorisme de Nederlandse samenleving blootstelt aan gevaren die zich niet laten vergelijken met de vroegere gijzelingen en treinkapingen door Molukse activisten zou ook de tegenwoordige dreiging op een proportionele en beheerste manier moeten worden benaderd. Een 'proportioneel beleid' houdt niet in dat er niet getornd mag worden aan de burgerlijke vrijheden die horen bij een democratische samenleving. Het preventieve beleid vormde een noodzakelijke reactie op de opkomst van het jihadistisch terrorisme en heeft onvermijdelijk geleid tot een inperking van enkele burgerlijke vrijheden. Deze ontwikkeling vergroot echter het belang van een beheersing en proportionaliteit. Hedendaagse politici erkennen alleen niet of nauwelijks dat het geheel aan nieuwe wetgeving en nieuwe bevoegdheden van de veiligheidsdiensten en

¹⁵⁹ Willemse, R. 'Terrorism and radicalization, a study in the Dutch context', en ook Abels, P. 'Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan!'

justitiële instanties een gevaar betekent voor de rechtsstatelijke vrijheden in Nederland.

De tweede onderzoeksvraag luidde of ook het hedendaagse beleid terug valt te leiden op een politieke cultuur. De traditionele wijze van terrorismebestrijding in Nederland kan namelijk niet los worden gezien van de cultureel historische context waartegen dit beleid zich ontwikkelde, zo werd aangetoond in het eerste hoofdstuk van deze scriptie. Het beheerste en proportionele karakter van de Dutch Approach was een uitvloeisel van de historische aanpak van politiek verzet in Nederland, bleek beïnvloed door de wijze waarop in Nederland tegen de problematiek met de Molukse gemeenschap werd aangekeken en zette zich af tegen de repressieve aanpak van terrorisme zoals die in Duitsland werd gevoerd.

De opkomst van een cultuur waarin het uitbannen van risico's tot een nieuwe ideologie is verworden biedt de verklaring voor het gebrek aan inzicht onder politici in de hedendaagse aantasting van de Nederlandse rechtsstaat. Politici hopen niet meer op een betere toekomstige samenleving maar richten zich op het behoud van de tegenwoordige verworvenheden. Deze behoudzucht vertaalt zich in een angst voor bedreigingen van de samenleving. Alles wat een gevaar kan betekenen voor de welvaart en welzijn van de burger moet worden uitgebannen. De nieuwe manier van denken over veiligheid speelt daarom niet slechts een rol op het gebied van terrorismebestrijding maar maakt deel uit van een ware cultuuromslag. Nieuwe maatregelen die de veiligheid bevorderen worden tegenwoordig op alle denkbare gebieden genomen. Er zijn nu eenmaal maar weinig beleidsterreinen die zich niet lenen voor een vergroting van de veiligheid.

Er is echter een keerzijde aan deze ontwikkeling om steeds meer zaken te beoordelen vanuit een veiligheidsperspectief. Er gaat een disciplinerende werking uit van het beleid dat steeds vaker menselijk gedrag als risicovol bestempelt. Zo worden zorg en preventie steeds minder vaak geassocieerd met hulpverlening aan mensen die afwijken van de sociale norm maar dienen als instrumenten om potentieel onbeheersbare tendensen in de kiem te smoren.¹⁶⁰ Het volk wordt ook geconditioneerd om veiligheid te gaan beschouwen als het hoogste goed. Dit maakt duidelijk waarom de bevolking zo gelaten heeft gereageerd op de inperking van de burgerrechten. Doordat het beleid de veiligheidsbeleving van mensen centraal stelt wordt een leven zonder risico's steeds vaker geportretteerd als de juiste manier van leven. Het is daarom niet verbazingwekkend dat de wereldschokkende terroristische aanslagen ervoor hebben gezorgd dat maatregelen zoals de identificatieplicht waartegen jarenlang is geprotesteerd na

¹⁶⁰ Van Oenen, G. (2000) 'Veiligheid voor alles. Over rechtshandhaving en haar motieven.' *Krisis* p. 29

2001 plotseling werden geaccepteerd door het publiek. Dit illustreert echter ook het gebrek aan reflectie binnen de samenleving op de angstgevoelens voor de terroristische dreiging. In een land waar de afgelopen tien jaar één slachtoffer is gevallen na een terroristische daad worden de inperkingen van de burgerlijke rechten en vrijheden opvallend eenvoudig geaccepteerd. De cultuur waarin veiligheid en het uitbannen van risico's centraal zijn komen te staan lijkt bij te dragen aan een minder weerbare samenleving.

Langzaam lijken de autoriteiten in Den Haag zich anno 2011 bewust te worden van het feit dat terrorismebestrijding meer inhoudt dan het verzinnen van nieuwe wetten die het opsporen van terroristen binnen de samenleving mogelijk maken. In 2010 werd in een brief aan de Tweede Kamer het onderzoek van Beatrice de Graaf aangehaald waaruit naar voren kwam dat een terughoudende, zakelijke en apolitieke presentatie van terrorismebestrijding veel succes kan boeken.¹⁶¹ In 2009 wees een door de Tweede Kamer ingesteld onderzoek naar terrorismebestrijding in Nederland uit dat het CT-beleid mogelijk in strijd was met fundamentele vrijheden en adviseerde een integrale evaluatie te laten uitvoeren naar de samenhang, legitimiteit, effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid.¹⁶² De reactie van kabinetslid Van Haersma Buma op het rapport was echter kenmerkend voor de beleidsmakers van het huidige CT-beleid. Hij zei dat de voorgestelde evaluatie van het beleid niet mocht leiden tot het uitstel van nieuwe wetten. De versterking van terrorismebestrijding zou niet stil mogen komen te staan.¹⁶³ Deze reactie biedt weinig vertrouwen voor de toekomst. Het is bijna een retorische vraag of deze politici bij een volgende terroristische aanslag weer zullen opteren voor versterkte veiligheidsmaatregelen of dat zij het rapport van de commissie-Suyver nog eens ter hand zullen nemen. Zij maken echter deel uit van een politieke cultuur die zich richt op het management van de tegenwoordige tijd en waarbinnen geen visie wordt gepresenteerd over een betere toekomst. Binnen deze scriptie is dan ook niet alleen het hedendaagse CT-beleid bekritiseerd, maar de analyse van het CT-beleid heeft tevens gediend als een casestudie die de tekorten van de hedendaagse politieke cultuur in Nederland blootlegt. Wellicht levert deze scriptie een bijdrage aan het besef dat een hernieuwd vertrouwen in de kracht van de samenleving om de toekomst tegemoet te gaan de beste waarborg kan betekenen voor de veiligheid en leefbaarheid in Nederland.

¹⁶¹ Kamerstuk 2009-2010 29754 Nr. 190

¹⁶² Kamerstuk 2008-2009 29 754 Nr.164

¹⁶³ 'Overlap bij wetten tegen terroristen', *NRC Handelsblad* 10 juli 2009

Primaire literatuur

AIVD. (2005) *Van Dawa tot Jihad; de diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde*. Den Haag

BVD. (2000) *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst*. Den Haag

Conclusies en Actieplan van de Buitengewone Europese Raad. 21 September 2001

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/concl-bxl.nl1.pdf*

Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. 22 juni 2002

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0003:EN:PDF>*

Kamerstuk 2001-2002 27 925 Nr.10

Kamerstuk 2001-2002 27 925 Nr.50

Kamerstuk 2003-2004 27 925 Nr.123

Kamerstuk 2004-2005 29 854 Nr.3

Kamerstuk 2005-2006 29 754 Nr.31

Kamerstuk 2006-2007 30 164 Nr.2

Kamerstuk 2008-2009 29 754 Nr.164

Kamerstuk 2009-2010 29 754 Nr.190

Moors, H. et al. (2009) *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*. Uitgever: IVA

NCTb. (2011) *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015*. Den Haag

Terrorismemonitor 2010. Kwantitatief onderzoek naar de risicobeleving van terrorisme onder burgers. Infomart GfK

Advies wetsvoorstel uitbreiding identificatieplicht.(2002) College Bescherming

Persoonsgegevens http://www.cbpweb.nl/Pages/adv_z2002-1486.aspx*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*. Amsterdam: University Press

Secundaire Literatuur

Abels, P. 'Je wilt niet geloven dat zoiets in Nederland kan! Het Nederlandse contraterrorismebeleid sinds 1973.' In: Duyvensteyn, I. & de Graaf, B. (2007) *Terroristen en hun bestrijders, vroeger en nu*. Amsterdam: Boom.

van Amersfoort et al. (2006) *Onder druk. Terrorismebestrijding in Nederland*. Uitgeverij: Papieren tijger

Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp

Beck, U. (2009) *World at Risk*. Cambridge: Polity Press

den Boer, M. (2003) *9/11 and the Europeanization of anti-terrorism policy: a critical assessment*. Policy Papers No. 6

Borgers, M.J.(2007) *De vlucht naar voren*. Uitgeverij: Boom

Boutellier, J.C.J.(2005) *Veiligheid gegarandeerd en Privacy Gered*. Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. Engelen, E. de Haan, I. (2008) *Het bange Nederland. Pleidooi voor een open samenleving*. Amsterdam: Bert Bakker

Eikelenboom, S. (2007) *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland*. Nieuw Amsterdam *Uitgevers*

Etzioni, A. (1999) *The Limits of privacy*. Basic books

Furedi, F. (2005) *Politics of fear*. London: Continuum

Furedi, F.(2007) *Invitation tot Terror. The expanding empire of the unknown*. Londen: Continuum

Ferguson, N. 'Clashing Civilizations or Mad Mullahs: The United States between Formal and Informal Empire.' In: Talbott, S. & Chanda, N. (2001) *The Age of Terror: America and the World after September 11*. New York: Basic Books

Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press

de Graaf, B. (2007) *Theater van de Angst: de strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom

de Graaf, B. (2010) *Waar zijn wij bang voor? Veiligheidsdenken en de angst voor de ander*. FORUM Jaarlezing

van Gunsteren, H.(2004) *Gevaarlijk veilig*. Amsterdam: Van Genneep

Hajer, M. & Schwarz, M. (1997) *De wereld als risicomaatschappij*. Amsterdam: De Balie

de Hoog, D. 'Politiële terrorismebestrijding in Nederland: inrichting en uitdagingen van een bijzondere politietak.' In: Muller, E. et al. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer. p.579-612

Ignatieff, M. (2004) *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*. Uitgeverij: Cossee

Ignatieff, M.(2002) *Mensenrechten en terreur*. Uitgeverij: Damon

Klerks, P. (1989) *Terreurbestrijding in Nederland 1970-1988*. Amsterdam

Mamadouh, V.D. (1992) *De stad in eigen hand. Provo's kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging*. Uitgeverij Sua

van de Linde, E. et al. (2002) *Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries*. Leiden: RAND Europe

Muller, E.R. et al. (2008) *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*. Deventer: Kluwer.

Schmid, A.P et al. (1982) *Zuidmoluks terrorisme, de media en de publieke opinie*. Amsterdam: Uitgeverij Intermediair

Slama, A.G. (1993) *L'angélisme exterminateur; essai sur l'ordre moral contemporain*. Parijs: Grasset

Tasman, C. (1996) *Louter kabouter*. Amsterdam: Babylon-De Geus

Vedder, A. et al. (2007) *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.

de Wijk, R. (2005) *Supermacht Europa* Amsterdam: Mets & Schilt

Artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften

Bakker, E. 'Het bangste volkje van Europa'. In: *Internationale Spectator* april 2006 pp.165-166

Boutellier, J.C.J. & van Stokkom, B.A.M. 'Consumptie van veiligheid. Van verzorgingsstaat tot veiligheidsstaat.' *Justitiële Verkenningen* (1995) Jrg. 21, Nr.5 pp.96-112

Boutellier, J.C.J. (2011) 'Bespiegelingen over straffen'. *Justitiële Verkenningen* Jrg. 37, nr.1. Den Haag: Boom Juridische uitgevers pp.105-115

- De Graaff, B.G.J. (2008) 'The Risks of the (overly?) Broad-based Approach in Dutch Counter-terrorism Policy', *Merkourios*, vol. 25 no. 69 pp.16-27
- de Herdt, P.J.A. (2005) 'Balancing security and liberty within the European human rights framework. A critical reading of the Court's case law in the light of surveillance and criminal law enforcement strategies after 9/11.' *Utrecht Law Review*. pp.68-96
- Jacobs, B.(2009) 'Keeping our surveillance society non-totalitarian'. *Amsterdam Law Forum*. Vol. 1, No. 4 pp.19-34
- Morgan, M.J. (2004) 'The Origin of the New Terrorism'. *Parameters*, Vol. XXXIV, No. 1, pp. 30-31
- Van Oenen, G. (2000) 'Veiligheid voor alles. Over rechtshandhaving en haar motieven'. *Krisis*. pp.20-35
- Prakken, T. 'Naar een cyclopisch strafrecht?' *Nederlands Juristenblad* 2004 No.45
Beschikbaar op: http://www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=140*
- Schinkel, W. (2009) 'De nieuwe preventie. Actuariële archiefsystemen en de nieuwe technologie van de veiligheid'. *Krisis*, Issue 2 pp.1-21
- Schmid, A. P.(1992) 'Countering terrorism in the Netherlands', *Terrorism and Political Violence* No. 4 pp.79-109
- Schuilenburg, M. (2009) 'De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasistrafrecht.' *Krisis* Issue 3 pp.6-23
- Solove, D.J.(2007) "'I've got nothing to hide" and other Misunderstandings of Privacy.' *San Diego Law Review*. Pp.745-772

Spencer, A. (2006) 'Questioning the concept of 'New Terrorism''. *Peace Conflict & Development*, Issue 8 pp.1-33

Willemse, R. 'Terrorism and radicalisation, a study in the Dutch context' In: NCTb (2007) *Radicalisation in broader perspective*. National Coordinator for Counterterrorism. pp.23-34

Perspublicaties:

Verslag NOS 24 januari 2008: 'CDA en VVD teleurgesteld over uitspraak Hofstadgroep'
<http://nos.nl/audio/27437-cda-en-vvd-teleurgesteld-over-uitspraak-hofstadgroep.html>*

Verslag NOS 17 december 2010: 'Hofstadgroep is terroristische organisatie'
<http://nos.nl/video/205992-hofstadgroep-is-terroristische-organisatie.html>*

Verslag NOS 17 februari 2011 'Scholiere opgepakt naar dreigtweet.'
<http://nos.nl/artikel/219558-scholiere-opgepakt-na-dreigtweet.html>*

Aanvullende maatregelen terrorisme. NCTB
http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2004/Aanvullende_maatregelen.aspx*

Persbericht NCTB
http://www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2001/Beperkte_uitbreiding_identificatieplicht.aspx*

Persbericht Europees parlement.<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+V0//NL>*

Publiekstijdschriften

'Man met bommen op NS-station gepakt.' *De Telegraaf* 22 juni 1973

'Nederland lijkt blind voor terroristen.' *NRC Handelsblad* 7 augustus 2003

'Recht op privacy is schuilplaats voor het kwaad'. *NRC Handelsblad* 20 november 2003

Ignatieff, M. (2004) 'Lesser evils'. In: *New York Times Magazine*. 2 mei 2004

'Media gevaarlijk in Laakkwartier.' *NRC Handelsblad* 19 november 2004

de Graaff, B.G.J.(2007) 'De AIVD werpt zijn netten te ver uit.' *NRC Handelsblad* 12 oktober 2007

'Wat mag de overheid van ons weten?' *Trouw* 15 januari 2008

'Overlap bij wetten tegen terroristen', *NRC Handelsblad* 10 juli 2009

Kennedy, J. (2010) 'Europees populisme is bedreigender dan de Amerikaanse Tea Party; Nederlands populisme focust op cultuur.' *NRC Handelsblad* 2 oktober 2010

'In 2030 zijn alle strafbare feiten op.' *NRC Handelsblad* 14 april 2011

'Leading surveillance societies in the EU and the world.' (2007) *Privacy International*
https://www.privacyinternational.org/article/leading-surveillance-societies-eu-and-world-2007*

Televisie-interviews:

Beatrice de Graaf geïnterviewd door Wim Brands voor het programma *Boeken* op 14 maart 2010.

Terug te zien op de website:

http://boeken.vpro.nl/programmas/24214180/afleveringen/42943800/*

Websites:

www.iederkindwint.nl*

www.nctb.nl*

*Datum laatste raadpleging: 23 Juni 2011