



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Brede benadering terrorismebestrijding

Woude, M.A.H. van der

Citation

Woude, M. A. H. van der. (2009). Brede benadering terrorismebestrijding. *Openbaar Bestuur*, 19(11), 2-5. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14892>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14892>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Brede benadering terrorismebestrijding

Hoe ver moet de overheid gaan om burgers te beschermen? Hoeveel onschuldigen worden er per ongeluk opgepakt? Is het antiterrorismebeleid schieten met een kanon op een mug? Welke betekenis heeft de terrorismewetgeving op het leven van onschuldige moslimburgers?

Uit een artikel in het weekblad van *NRC Handelsblad* blijkt, dat nog geen kwart van het aantal verdachten dat sinds 11 september 2001 in Nederland op verdenking van terrorisme is aangehouden, allen moslims, uiteindelijk is veroordeeld.¹ Op basis van deze gegevens kan niet zonder meer de conclusie worden getrokken, dat deze personen geheel ten onrechte als verdachte zijn aangemerkt. Vrijspraak betekent niet automatisch iemands onschuld. Wel nodigen de cijfers uit tot het plaatsen van kanttekeningen bij de zogenaamde 'brede benadering' op het terrein van terrorismebestrijding.

Zondebokmechanisme

Voorals in de criminologische en (rechts)sociologische literatuur is veel aandacht besteed aan veranderingen die zich de afgelopen decennia binnen de laat-moderne samenleving hebben voltrokken. De technologische vooruitgang na de Tweede Wereldoorlog heeft naast welvaart ook nieuwe, moeilijk te grijpen en in te perken gevaren, en een grote mate van onzekerheid met zich meegebracht. Deze nieuwe gevaren en risico's moeten worden voorkomen. Het wapenen tegen en het zo vroeg mogelijk proberen in te perken van bedreigingen en risico's is al geruime tijd in de criminaliteitsbestrijding zichtbaar.² Deze tendens wordt ook wel aangeduid met de veelzeggende term risicostatistiek. De huidige terrorismewetgeving waarbij bij uitstek de nadruk ligt op het voorkomen van terroristische aanslagen, is een voorbeeld van risicostatistiek.

Hoewel criminaliteitsbestrijding door middel van risicostatistiek op zichzelf niet onbegrijpelijk is, staat de wetgever onvoldoende stil bij de gevaren ervan. Een van de gevaren van risicostatistiek en van de toenemende drang naar risico-uitsluiting is de werking van het zondebokmechanisme. Daaronder wordt verstaan het toekennen van een negatieve kracht aan een bepaalde groep, die ten onrechte voor (veiligheids)risico's en de daarmee samenhangende angstgevoelens in de samenleving verantwoordelijk wordt gehouden. Zondebokken zijn personen die 'anders' zijn, en om die reden zijn immigranten een kwetsbare categorie. De neiging zondebokken aan te wijzen wordt versterkt indien men wordt geconfronteerd met moeilijk in te perken, diffuse risico's, zoals terrorisme. Het verantwoordelijk maken van een herkenbare groep voor ongrijpbare risico's, biedt burgers ten onrechte een gevoel van zekerheid. Het potentiële gevaar wordt immers tastbaar gemaakt en kan zo worden 'bestreden'.

Door het 'verkleuren' van het veiligheids- en criminaliteitsprobleem in de afgelopen decennia valt de allochtone gemeenschap al geruime tijd de twijfelachtige eer toe, als hedendaagse zondebok te worden aangemerkt. De betekenis van terroristische gebeurtenissen in binnen- en buitenland heeft er echter toe geleid, dat de aandacht van allochtoon naar moslim is verschoven. Het aanwijzen van zondebokken vindt zowel plaats op het niveau van het publieke debat als op dat van de politiek, zeker bij de Partij voor de Vrijheid.³ In de nasleep van een aantal ingrijpende gebeurtenissen in eigen land en daarbuiten, dragen ook politici van andere partijen aan de negatieve beeldvorming bij.

1 Vals alarm, *NRC Handelsblad Weekblad*, 6-12 juni 2009, p. 22.

2 Moerings, L.M. (2006) Risicostatistiek als inzet voor een veiliger samenleving: zeden- en antiterrorismewetgeving als illustratie, in W. Huisman e.a. *Veiligheid en recht, nieuwe doelwitten en strategieën*. Den Haag: Boom, p. 161.

3 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (2008) *Derde Rapport over Nederland*, Straatsburg: Raad van Europa, p. 31-39.

Contraterrorisme

De brede benadering vormt de basis van het Nederlandse contra-terrorismebeleid. De term 'breed' refereert niet aan het grote aantal partijen dat bij de bestrijding van terrorisme is betrokken. Het brede van de benadering zit in de doelstelling. Niet alleen geweldsdaden worden aangepakt, maar ook het traject dat aan de daden vooraf gaat. Er wordt expliciet ingezet op preventie door in kaart te brengen bij welke groepen en individuen radicaal gedachtegoed aanwezig lijkt te zijn om vervolgens met behulp van interventiestrategieën verdere radicalisering van die groepen en individuen in een vroeg stadium tegen te gaan. Anderzijds wordt ingezet op een repressieve aanpak voor diegenen die op het punt staan zich aan geweldpleging schuldig te maken of dit al hebben gedaan.⁴ Het doel van de overheid is helder: om terrorisme en de daaruit voortvloeiende schade zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden, moet ook de bron, radicalisering, worden aangepakt. Radicalisering en terrorisme worden als een samenhangend geheel gezien. De afgelopen jaren zijn wetswijzigingen doorgevoerd die op deze doelstelling zijn gericht. Zij dragen bij aan een proactieve rol van de overheid; het strafrecht heeft daardoor een nog belangrijkere preventieve detectiefunctie gekregen. Deze ontwikkeling past binnen de tendens van risicojustitie. Als gevolg daarvan en door de introductie van het ruimere opsporingscriterium 'de aanwijzingen', is bijvoorbeeld de mogelijkheid tot preventief fouilleren buiten de concrete verdenking van een strafbaar feit aanzienlijk verruimd. Tevens is het mogelijk opsporingsbevoegdheden tegen anderen dan de verdachte in te zetten op momenten dat er nog geen strafbaar feit is gepleegd, maar slechts de mogelijkheid daartoe aanwezig is. Deze mogelijkheid hangt nauw samen met de persoon van de (mogelijke) dader: zijn er aanwijzingen dat hij of zij aan het radicaliseren is? Om deze vraag te kunnen beantwoorden en potentieel risicovolle personen vroegtijdig te detecteren, wordt bij de opsporing op verschillende momenten en in verschillende vormen van risicoprofilering gebruik gemaakt van nieuwe technieken zoals het identificeren en classificeren van personen op basis van gevaar. Dit om de effectiviteit van de opsporing te vergroten.⁶

Het gebruik van profielen beperkt zich niet tot het terrein van de strafvordering. In toenemende mate maken aanbieders van goederen en diensten van profileringstechnieken gebruik om te bepalen of een consument of een klant een groot bedrijfsrisico vormt en om die reden geweigerd zou moeten worden.⁷ Het zogenaamde *redlining*, het weigeren van bepaalde diensten op basis van iemands postcode en *creditscoring* bij toepassing van kredietverlening door een financiële instelling om op die manier

Terroristische gebeurtenissen hebben moslims tot zondebokken gemaakt

voorafgaand aan het verstrekken van een lening het debiteurenrisico in te schatten, zijn voorbeelden van geautomatiseerd profileren buiten het terrein van de strafvordering. *Datamining* daarentegen is een vorm van geautomatiseerd profileren, waarvan in Nederland na de terroristische aanslagen in Madrid gebruik wordt gemaakt ten behoeve van terrorismebestrijding. Bij deze vorm van geautomatiseerde data-analyse worden grote hoeveelheden gegevens geanalyseerd. Op basis daarvan kunnen trends worden ontdekt en beslissingen over een verdere aanpak worden genomen. Op basis van de Wet Inlichtingen en Veiligheidsdiensten kunnen de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst *datamining* toepassen. Hoewel er bij de effectiviteit van *datamining* vraagtekens worden gezet, is bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat de bevoegdheden van de inlichtingendiensten voor het toepassen van *datamining* verruimt.

Ofschoon risicoprofielen een belangrijke rol in de opsporing kunnen spelen, kleeft er een aantal belangrijke bezwaren aan. Een daarvan hangt nauw samen met het soort gegevens op basis waarvan risicoprofielen worden opgesteld. Om een daadwer-

4 Algemene Inlichtingen en Veiligheid Dienst (2008) Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding, in E.R. Muller e.a. *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 92.

5 Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 9-10, Kamerstukken II 2004/05, 30 164, nr. 12, p. 3-4.

6 Feeley, M. & Simon, J. (1994) Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law, in D. Nelken (red.), *The Futures of Criminology*, London: Sage 1994.

7 Goldschmidt, J.E. & Rodrigues, P.R. (2006) Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid, in J. Donselaar & P.R. Rodrigues (red.) *Monitor racisme en extremisme*, zevende rapportage, p. 42.

kelijk efficiënt risicoprofiel op te stellen, is het van belang dat de gegevens waarop het profiel wordt gebaseerd, betrouwbare indicatoren bevatten; betrouwbare en bruikbare gegevens over terroristen, hun plannen en hun methoden. Indien het daaraan ontbreekt, is het mogelijk dat bij het opstellen van risicoprofielen naar algemeenheden – land van herkomst, geloof, reisgedrag – wordt teruggegrepen.⁸ De reikwijdte van het opgestelde profiel wordt daardoor groot als gevolg waarvan het onderscheid tussen mensen die verdacht en zij die nergens van worden verdacht, vervaagt.

Eveneens draagt het gebruik van algemene kenmerken – etniciteit en religie – bij aan etnisch of religieus profileren. Onder etnisch profileren wordt verstaan het bij opsporings- en rechtshandavingshandelingen zonder objectieve of redelijke grond gebruikmaken van zaken als ras, huidskleur, taal, godsdienst, nationale of etnische achtergronden. De mogelijkheid tot etnisch profileren speelt niet alleen bij geautomatiseerde profilering bij terrorismebestrijding, maar ook bij gevoelsmatige profilering door opsporingsambtenaren bij de uitoefening van hun verruimde bevoegdheden tot preventief fouilleren en het onderwerpen van burgers aan uitgebreide identificatieplicht of bij het verstoren. Etnisch profileren staat dan ook op gespannen voet met het discriminatieverbod; toepassing hiervan moet in de praktijk zoveel mogelijk aan banden worden gelegd. De vraag is echter of het in tijden van terroristische dreiging begrijpelijk is dat etnisch profileren wordt toegepast, zowel bij de geautomatiseerde als bij de gevoelsmatige profilering.

Etnisch profileren

Om terroristische aanslagen te voorkomen, wordt er in de brede benadering naar gestreefd individuen die dreigen over de schreef te gaan, in een zo vroeg mogelijk stadium te herkennen en in de kraag te vatten. Dit is een schoolvoorbeeld van risicojustitie. Dat het gebruik van etnisch profileren een averechts effect op de doelstelling kan hebben, volgt onder meer uit het rapport van het Open Society Justice Initiative.⁹ Naar aanleiding van aanhoudende klachten van Europese minderheids- en migrantengroepen

over discriminerende behandeling door politie en justitie, heeft het OSJI op basis van bestaand en nieuw onderzoek in kaart gebracht in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van stereotyperingen bij politieoptredens in Nederland, Frankrijk, Duitsland, Italië en andere EU-lidstaten. Het rapport komt met een heldere en confronterende conclusie: etnisch profileren wordt niet alleen op grote schaal toegepast, maar is ook inefficiënt en discriminerend. Frank Bovenkerk wijst op de falende systematiek van het etnisch profileren.¹⁰ De kritieken in beide publicaties kunnen worden samengevat met: onjuiste indicatoren, ondoeltreffend en ongewenste bijeffecten. Het eerste cluster van problemen dat wordt gesignaleerd, is de onmogelijkheid tot het formuleren van bruikbare indicatoren waarop de profilering zich kan richten, wie is de terrorist? Ten eerste zou er voor een goed antwoord op deze vraag een eenduidige definitie moeten zijn van wat onder terrorisme wordt verstaan. Een onmogelijke opdracht, omdat er een diversiteit is in soorten en maten van terrorisme. Daar het ontbreken van een eenduidige definitie het onmogelijk maakt betrouwbare indicatoren te formuleren, valt men terug op stereotyperingen. In de praktijk zijn er indicatoren voor uiterlijke verschijningsvormen, zoals baard, religieuze kledij, sterke geloofsijver, denigrerende opstelling tegen vrouwen. Het gebruik daarvan duidt niet alleen op gebrek aan feitelijke en juiste informatie over de kenmerken van de potentiële terrorist, maar tevens worden de profielen erdoor verruimd. Het probleem van te algemene criteria is, dat een grote groep moslimburgers in het vizier van inlichtingen- en opsporingsdiensten komt. De criteria zijn niet onderscheidend, omdat ze niet exclusief en zelfs niet in belangrijke mate op daadwerkelijk kwaadwillende individuen van toepassing zijn. Die individuen zullen zich immers al lang hebben aangepast aan het heersende beeld dat er van de terrorist bestaat. De gehanteerde indicatoren zijn niet alleen te ruim, maar ook wetenschappelijk onjuist. Het tweede cluster van problemen is de ondoeltreffendheid van het etnisch profileren. Zo blijkt uit onderzoek van het Open Justice Initiative, waarvoor voor verschillende landen is onderzocht in hoeverre er als gevolg van etnisch profileren bruikbare informatie en aanknopingspunten met het oog op de opsporing en vervolging zijn gevonden, dat de resultaten matig zijn. Een andere reden van ondoeltreffendheid hangt samen met het aspect van onjuiste indicatoren. Als gevolg daarvan zal de aandacht van opsporingsdien-

8 Jonas, J. & Harper, J. (2006), *Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predictive Data Mining, Policy Analysis*, no. 584, p. 1-12.

9 Open Society Justice Initiative (2009) *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, New York: Open Society Institute.

10 Bovenkerk, F. (2009) *Wie is de terrorist: zin en onzin van ethnic profiling*, FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Rotterdam: Uitgeverij Ger Guijs.

sten waarschijnlijk gericht zijn op grote groepen individuen, waardoor de echt gevaarlijke gevallen over het hoofd worden gezien. Terwijl risicoprofilering van oorsprong is bedoeld de effectiviteit van instanties te vergroten, kan het op het gebied van terrorismebestrijding een tegenovergesteld effect hebben. Met het cluster van de ongewenste bijeffecten is de cirkel rond, en zijn we weer aanbeld bij het zondebokmechanisme. Een belangrijk nadeel van etnisch profileren is, dat het tot stigmatisering van bevolkingsgroepen leidt. Hoewel individuele personen stigma's kunnen opplakken, hebben we hier te maken met stigmatisering door vertegenwoordigers van officiële instanties, zoals politie en justitie, hetgeen de maatschappelijke betekenis van het stigmatiseren vergroot. Etnisch profileren stigmatiseert etnische- en migrantengroepen als potentiële terroristen en radicalen en geeft aan de samenleving als geheel het signaal af als ware alle leden van een bepaalde groep een bedreiging. Door de werking van het zondebokmechanisme bestaat het gevaar dat de groep daadwerkelijk aan dit degraderende stigma gaat voldoen. Volgens socioloog Erving Goffman bestaat bij stigmatisering de kans dat de gestigmatiseerde zichzelf op den duur alleen nog maar in het door samenleving en politieke en justitiële autoriteiten opgeplakte clichébeeld kan zien.¹¹ In het contact met de sociale omgeving komt het stigma voorop te staan: de gestigmatiseerde zal overeenkomstig het stigma worden behandeld, waardoor de gestigmatiseerde uiteindelijk zelf kan gaan geloven dat hij is wat het stigma beweert. Stigmatisering van kwetsbare groepen door ze als risicogroep te definiëren kan uiteindelijk resulteren in een *self fulfilling prophecy*, de kwetsbare groep, de zondebokken, zullen zich gaan gedragen conform het stigma.

Besluit

Ondanks de negatieve gevolgen van etnisch profileren, wordt het op grote schaal toegepast. Waar minister van Justitie Hirsch Ballin in antwoord op vragen aangeeft dat er geen indicaties zijn dat etnische minderheden in Nederland zich als gevolg van antiterrorisme maatregelen ernstig benadeeld voelen, doen internationale rapporten anders vermoeden.¹² Evenals het Open Society Justice Initiative wijst zowel de Europese Commissie tegen Intolerantie en Racisme (ECRI) als de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) op de toenemende gevoelens van slachtofferschap, discriminatie en stigmatisatie onder moslims. Het etnisch profileren

wordt specifiek genoemd als een belangrijke katalysator, die hieraan ten grondslag ligt. De ECRI staat zeer kritisch tegenover de Nederlandse situatie. Zij is niet alleen bezorgd om de toename van etnisch profileren in verband met activiteiten ter preventie en bestrijding van terroristische misdrijven, ook waarschuwt zij voor de toon van het politieke en het publieke debat over integratie en minderhedenvraagstukken en het gevaar van stigmatisering. Het belang van het onderzoeken van neveneffecten

Etnisch profileren leidt tot stigmatisering van bevolkingsgroepen

wordt tevens onderschreven door de Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid in haar rapport met de veelzeggende titel *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*. De Commissie schrijft dat één van de belangrijke aandachtspunten uit het oogpunt van de te evalueren effectiviteit van de antiterrorismewetgeving is "(...) dat bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en beleid kunnen worden geïnventariseerd. Bij een kosten-baten analyse van wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het totale pakket aan antiterrorismemaatregelen zullen naast de effectiviteit ook deze effecten in de weging van de kosten en de baten moeten worden meegenomen en meegewogen."¹³ Hoewel etnisch profileren in het rapport van de Commissie niet wordt genoemd, wijst ze wel op mogelijke ongewenste effecten van de reeds geïmplementeerde maatregelen voor terrorismebestrijding. De Commissie beschouwt radicalisering als negatief bijeffect waarmee serieus rekening moet worden gehouden met het oog op de kwaliteit en legitimiteit van de ingrijpende terrorismewetgeving. Waar deze onderzoeken hoofdzakelijk binnen de internationale context zijn uitgevoerd, is meer (criminologisch) onderzoek op alleen nationaal niveau naar de stigmatiserende werking van wet- en regelgeving geboden. ■

11 Goffman, E. (1963) *Stigma: aantekeningen over het omgaan met een geschonden identiteit*, Utrecht: Bijleveld (Nederlandse vertaling 1972).

12 Vragen van het Lid Pechtold (D66) aan de minister van Justitie, *Kamerstukken II*, 2008-2009, Aanhangsel der Handelingen, Publicatiedatum 01-05-2009, KVR 36004, pp. 5135-5136.

13 Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid (2009) *Naar een integrale evaluatie van Antiterrorismemaatregelen*, p. 91-92, 90-89.