

ARTIKELEN

Is het Nederlandse terrorismebeleid écht zo degelijk vormgegeven?

Een bespreking van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek*

Maartje van der Woude

1 Inleiding

De antiterrorismewetgeving en het daarmee samenhangende beleid zijn de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van debat geweest. Vanuit (straf)rechtswetenschappelijke hoek was de toon hierbij vaak kritisch. De toonzetting binnen de politieke arena daarentegen was doorgaans een stuk milder: voor zover Kamerleden zich tijdens de behandeling van de antiterrorismewetten al kritisch uitlieten, toonden zij zich, als dat wel het geval was, dikwijls snel gerustgesteld door de bevestiging van toenmalig minister van Justitie Donner dat 'de voorgestelde maatregelen en bevoegdheden nodig zijn met het oog op de dreiging van het internationale terrorisme voor de Nederlandse samenleving en democratie'.¹ Deze reactie van Donner is op zichzelf niet onbegrijpelijk, gezien de impact die het 21ste-eeuwse terrorisme heeft gehad op de westerse samenleving. Volgens Bakker heeft de 'schok' van gebeurtenissen zoals '9/11', 'Madrid', de moord op Theo van Gogh en de bomaanslagen in Londen er eveneens toe geleid dat er in het proces van totstandkoming van de nieuwe antiterrorismemaatregelen weinig oog is geweest voor de efficiëntie van het beleid en mogelijke schadelijke bijeffecten.² Nu, bijna tien jaar na de catastrofale aanslagen in New York, zijn we de grootste schok te boven en is het tijd voor bezinning: bezinning op de genomen maatregelen. In deze volgens Van Gunsteren derde fase in de reactie op 9/11 kan én zou er met meer afstand en rust worden gekeken naar de ingeslagen 'antiterrorisme-koers' en moeten vragen over de proportionaliteit, subsidiariteit en mogelijke onbedoelde gevolgen van de regelgeving niet langer uit de weg worden gegaan.³

* Mr. dr. M.A.H. van der Woude is universitair docent bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, en tevens redactielid van PROCES.

1 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de houding van de verschillende fracties tijdens de totstandkoming van de diverse strafrechtelijke antiterrorismewetgeving, alsook de reacties vanuit de (straf)rechtswetenschap: M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

2 E. Bakker, 'Contraterrorismebepaling: mag het een onsje minder?', *Internationale Spectator* 2008, 62(2), p. 61.

3 H. van Gunsteren, 'Terreurbestrijding in de liberale democratie', *Beleid & Maatschappij* 2007, 34(2), p. 123.

Met als aanleiding het in januari 2011 verschenen evaluatierapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw* zal in deze bijdrage in de eerste plaats in kaart worden gebracht waarom het monitoren van wet- en regelgeving – in het bijzonder op het terrein van de orde en veiligheid – vandaag de dag zo belangrijk is.⁴ Met het oog op deze noodzaak zal in de tweede plaats het evaluatieonderzoek naar de Nederlandse antiterrorismewetgeving aan een kritische blik worden onderworpen. De centrale vraag hierbij zal zijn of het onderzoek inderdaad de conclusie kan dragen dat ‘het Nederlandse terrorismebeleid degelijk en deugdelijk is en het pakket aan antiterrorismemaatregelen in balans en toereikend is’.⁵

2 Het belang van wetsevaluaties in een veiligheidscultuur

Evaluatie van beleid en wetgeving is een belangrijke zaak.⁶ Niet alleen is het voor de wetgever dikwijls moeilijk om tijdens het wetgevingsproces afdoende in te schatten hoe de papieren werkelijkheid van de wetgeving uiteindelijk zal uitpakken in de praktijk, tevens kunnen zich na invoering van de wetgeving maatschappelijke ontwikkelingen voordoen die maken dat de wetgeving niet langer noodzakelijk of wenselijk is. Evaluaties zijn hiermee belangrijk om meer kennis te genereren die in de hoofden van de besluitvormers komt te zitten en zo een rol kan spelen bij de keuze van doel en instrumentarium voor (toekomstig) beleid en wetgeving.⁷ Dat het belang van wetsevaluaties ook van overheidswege wordt ingezien, blijkt uit de nota *Vertrouwen in wetgeving*, waarin de wetsevaluatie met zoveel woorden op de agenda is gezet.⁸ Zowel uit deze nota als uit verschillende publicaties die de afgelopen jaren over dit onderwerp zijn verschenen, volgt dat in het bijzonder de combinatie van het ex ante en het ex post evalueren van beleid en wetgeving aanbevelenswaardig lijkt te zijn met het oog op het verhogen van de kwaliteit van wet- en regelgeving.⁹ Op deze wijze wordt de wetgever reeds vooraf (ex ante) gedwongen om niet alleen aandacht te besteden aan de theoretische (juridische) werkelijkheid van de wetgeving, maar tevens aan de mogelijke impact

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw*, Den Haag: Staatsuitgeverij 2011.

5 Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/01/28/nederlands-terrorismebeleid-degelijk-vormgegeven.html en www.nctb.nl/Actueel/persberichten/2011/persbericht-110128.aspx?cp=91&cs=25472.

6 In deze bijdrage wordt onder de term ‘wetsevaluatie’ eveneens de evaluatie van beleid geschaard: niet alleen omdat wetgeving als de kruiwagen voor beleid kan worden gezien, maar ook omdat beleid en wetgeving – mede door de eerstgenoemde redenen – dikwijls moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn.

7 G.J. Veerman & C.M. Klein Haarhuis, ‘Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek’, *RegelMaat* 2009, 24(4), p. 229.

8 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 3731, nr. 1.

9 C.M. Klein Haarhuis, ‘Recht op het doel af? Over nut en noodzaak van ex-anteanalyses bij de toestandbrenging van wetgeving’, *RegelMaat* 2010, 25(2), p. 65-79; J.M. Verschuuren & R.A.J. van Gestel, ‘Conclusions: A conditional yes to ex ante evaluation of legislation’, in: J.M. Verschuuren (red.), *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 255-272.

die de wetgeving zal hebben op de maatschappelijke (en juridische) werkelijkheid waarbinnen zij haar toepassing zal vinden en wat dit betekent voor de beoogde doelen van de wetgeving.¹⁰ In praktijk wordt er vooralsnog weinig gebruik gemaakt van ex ante evaluaties. Ex post evaluaties, waarbij ingevoerde wetgeving na verloop van een bepaalde, soms door middel van een horizonbepaling vooraf vastgestelde, periode weer eens onder de loep wordt genomen, komen echter regelmatig, in diverse vormen en maten, voor.¹¹ Het opnemen van een horizonartikel heeft als strekking dat de werkingsduur van nieuwe wetgeving aan een termijn wordt gebonden, na afloop waarvan kan worden bepaald of er aanleiding bestaat voor een verdere verlenging van die termijn. Omdat de focus in het onderhavige artikel ligt op de ex post evaluatie van de ingevoerde antiterrorismewetgeving, zal verder voorbij worden gegaan aan de discussie over het belang en de waarborgfunctie van ex ante evaluaties bij wetgeving op het gebied van orde en veiligheid.¹²

Waar het evalueren van wetgeving mijns inziens te allen tijde van belang is, stel ik mij graag op het standpunt dat dit tegenwoordig in het bijzonder geldt voor (straf)wetgeving op het terrein van de orde en de veiligheid. Verschillende auteurs hebben er de afgelopen jaren op gewezen dat het in de huidige, met veiligheid geobsedeerde samenleving – ook wel aangeduid met de term veiligheidscultuur – voor de wetgever steeds moeilijker lijkt te zijn geworden om een noodzakelijke terughoudendheid en rationaliteit te betrachten ten aanzien van kwesties op het gebied van criminaliteit en (on)veiligheid.¹³ In de angst het vertrouwen van het volk en daarmee het electoraat te verliezen,¹⁴ zijn zowel de partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum als die in het midden en aan de rechterkant een meer populistische stijl van politiek gaan bedrijven. Dit alles heeft ertoe geleid dat binnen de politieke context dikwijls een harde(re) en minder genuanceerde toon wordt aangeslagen waar het criminaliteits- of veiligheidszaken betreft.¹⁵ Wanneer politici worden geconfronteerd met ‘schokkende’ nieuwsfeiten, scharen zij zich

- 10 J. Stern & J.B. Wiener, ‘Precaution against Terrorism’, *Journal of Risk Research* 2006, 9(4), p. 393-447.
- 11 E.L. Leeuw & W.M. de Jongste, ‘Beleids- en wetsevaluaties: trends en topics’, *RegelMaat* 2006, 3, p. 83-94.
- 12 Zie daarvoor o.a. Van der Woude 2010, p. 399-401; M.A.H. van der Woude, ‘Voorzorgsstrafrecht: zorgen voor inzichtelijke keuzes. Een eerste aanzet tot een ex post- en ex ante-evaluatiemodel voor de wetgever’, in: M. Hildebrant & R. Pieterman (red.), *Zorg om Voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010a, p. 77-106; M.A.H. van der Woude, ‘Grondwettelijke toetsing van strafwetgeving in de Nederlandse veiligheidscultuur’, *Nederlands Juristenblad* 2010b, 43, p. 2749-2757.
- 13 M.A.D.W. de Jong & H.R.B.M. Kummeling, ‘De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009, p. 67-98; A.H. Klip, ‘Totaalstrafrecht’, *Delikt en Delinkwent* 2010, 34(5), p. 583-592. Zie hierover ook: Van der Woude 2010b.
- 14 P. van Praag, ‘The Winners and Losers in a Turbulent Political Year’, *Acta Politica* 2003, 38(1), p. 5-22. Zie hierover o.a.: K. Lunshof, *Van Polderen naar Polariseren*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2004, p. 283 e.v.; H. Wansink, *De Erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam: Meulenhoff 2004, p. 167-184.
- 15 Zie hierover ook: Y. Buruma, ‘Recht spreken in de dramademocratie’, *Delikt en Delinkwent* 2006, 77, p. 1077-1088.

binnen de kortste keren achter een bepaalde zaak en doen allerhande beloftes op het gebied van wet- en regelgeving. Hierbij wordt de oplossing vaak gevonden in aanpassingen van en aanvullingen op het tot de verbeelding sprekende.¹⁶ Dergelijk incidentstrafrecht wordt gekenmerkt door een grote mate van 'symbolische' krachtdadigheid, terwijl bij de veronderstelde effectiviteit, noodzaak en legitimiteit doorgaans de nodige vraagtekens kunnen worden gezet.¹⁷

In de veiligheidscultuur lijkt hiermee nauwelijks meer een rem te bestaan op de vertaling van de wil van het volk in wetgeving, waarin het gaat om niet meer dan de verzameling van ad hoc gevormde individuele meningen die vaak zonder daadwerkelijke kennis van zaken is gevormd.¹⁸ Er kunnen dan ook belangrijke vraagtekens worden geplaatst bij het nog adequaat functioneren van de Tweede Kamer in haar verantwoordelijke rol als medewetgever.¹⁹ Hoewel in de democratie die ons land is de stem van de (gekozen) meerderheid – en daarmee de stem van de bevolking – zwaar weegt waar het nieuwe wet- en regelgeving betreft, moet eveneens niet uit het oog worden verloren dat Nederland niet alleen een democratie is, maar vooral een democratische rechtsstaat. Deze democratische rechtsstaat dient zowel op democratisch niveau (voor wat betreft de totstandkoming van wet- en regelgeving) als op rechtsstatelijk niveau (voor wat betreft de uiteindelijke aard van die wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan) gelegitimeerd te zijn.²⁰ De waarden en instrumenten van de democratie moeten daarom steeds worden gecombineerd met de waarden en instrumenten van de rechtsstaat: de binding van de staat aan het recht.²¹ Door de grote invloed van de politieke rationaliteit en 'de continue crisissfeer die wordt geschapen in de opzweepende tango tussen media en politiek'²² dreigt in de veiligheidscultuur het rechtsstatelijke gehalte van wet- en regelgeving onder verwijzing naar democratisch geachte procedures en

- 16 K.L.K. Brants, 'Risiko's, schandalen en publiciteit. De nieuwswaarde van een falende overheid', *PROCES* 2008/2, p. 52. Zie over de reactie van politici op dergelijke incidenten eveneens A. Pechtold, 'Risikoaversie in de politiek', *PROCES* 2007/6, p. 227-230.
- 17 Buruma 2006, p. 32-33. De Roos neemt een toegenomen druk op de politiek en in het verlengde daarvan de wetgever waar ten aanzien van het strafrecht. Onder invloed van een afnemende maatschappelijke tolerantie ten opzichte van gevaarlijk en schadelijk gedrag is volgens hem de strafrechtelijke regelgeving gericht op het beheersen van (veiligheids)risico's 'geëxplodeerd' (Th. A. de Roos, 'Het strafrecht als risicomangement', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en Recht: Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 226-227).
- 18 In zijn Maastrichtse oratie wijst ook Hans Nelen op een paradoxale situatie die lijkt te zijn ontstaan waar het beleid maar ook wet- en regelgeving betreft: enerzijds is – ook in Nederland – de notie van *evidence based* beleid ingeburgerd, terwijl anderzijds de *sound bites* en de *spindoctors* evenzeer een vaste plaats hebben verkregen. Volgens Nelen moeten de *sound bites* de daadkracht van politici onderstrepen, waarbij 'de nuance, laat staan de wetenschappelijke onderbouwing, ver te zoeken is' (J.M. Nelen, *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*, Maastricht: Maastricht University Press 2008, p. 13).
- 19 Van der Woude 2010b, p. 2754-2755.
- 20 A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en Rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 218.
- 21 F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.
- 22 R. van Swaaningen, 'Veiligheid in Nederland en Europa; een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland', *Justitiële Verkenningen* 2004, 30(7), p. 14.

meerderheidsbeslissingen steeds meer aan belang in te boeten.²³ Het spreekt voor zich dat dit een verontrustende ontwikkeling is, die noopt tot een grote mate van oplettendheid. Bezien vanuit de dynamiek van de veiligheidscultuur en in het bijzonder de doorwerking hiervan op de wetgever, kan het instrument van de (verplichte) ex post wetsevaluatie voor reeds ingevoerde wet- en regelgeving dan ook een belangrijke en tevens noodzakelijke waarborgfunctie achteraf vervullen.

3 Geen horizonbepalingen

De Nederlandse antiterrorismemaatregelen kennen een sterk incidentgericht en reactief karakter. Gezien de mondiale schok die gebeurtenissen als 9/11, 'Madrid', de moord op Van Gogh en de bomaanslagen in Londen teweeg hebben gebracht, is dat ook in zijn geheel niet vreemd. Omdat er van overheidswege eenvoudigweg direct na deze catastrofale gebeurtenissen 'iets' gedaan moest worden, was er geen tijd en ruimte om lang te denken of om eerst een paar voorzichtige stappen uit te proberen alvorens over te gaan tot verdere actie. Wat echter wél vreemd is, juist omwille van het sterk reactieve en incidentgerichte karakter van de antiterrorismemaatregelen, is het feit dat – zoals in de inleiding al even aan de orde gesteld – er door de verantwoordelijke minister expliciet van is afgezien om de Nederlandse antiterrorismewetgeving en daarmee samenhangende maatregelen aan een horizonbepaling te verbinden. Waar minister Donner te kennen heeft gegeven dat dit slechts nuttig zou zijn indien te verwachten valt dat de terroristische dreiging van voorbijgaande aard is, zijn in het land waar *the war on terror* is begonnen wel degelijk enkele horizonbepalingen opgenomen in de *Patriot Act*. De ratio van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden om hier op aan te dringen, was dat op die manier op termijn een aantal mogelijk noodzakelijke aanpassingen in de verstreckende antiterrorismewet tot stand gebracht zouden kunnen worden.²⁴ Dit alles in de hoop dat het politieke klimaat op dat moment wat zou zijn geluwd, waardoor met meer afstand en rust gekeken zou kunnen worden naar de noodzakelijke balans tussen de behoefte aan een versterking van nationale veiligheidsmaatregelen versus het belang van het voorkomen van een verzwakking in de bescherming van bepaalde grondwettelijke belangen op het gebied van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy.²⁵ In Nederland is genoeg genomen met een mondelinge toezegging van de minister van Justitie

23 't Hart 1994, p. 124-125.

24 Zie voor een overzicht van de sunset-clauses: C. Doyle, 'USA Patriot Act Sunset Provisions That Expire on 31 december 2005', *Congressional Research Service* juni 2004. De *Patriot Act* is nog steeds in werking.

25 J. Podesta, 'USA Patriot Act. The Good, the Bad, and the Sunset', *Human Rights Magazine* winter 2002, te vinden via de website van de American Bar Association, zie: www.abanet.org/irr/hr/winter02/podesta.html.

om een tweetal wetten te evalueren.²⁶ Zo wordt de Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven (WOTM) op jaarlijkse basis door het WODC gemonitord en heeft de minister de toezegging gedaan om de Wet afgeschermd getuigen (WAG) vijf jaar na in werking treden te doen evalueren.²⁷ Wel evalueren dus, maar duidelijk niet met het oog op het mogelijk na verloop van tijd weer intrekken of aanpassen van de ingevoerde wetgeving. De in 2008 ingestelde Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen (hierna: de commissie-Suyver), die de opdracht kreeg na te denken over de vraag of en, zo ja, hoe een evaluatie naar het totaalpakket aan op dat moment geïmplementeerde antiterrorismemaatregelen vorm zou moeten krijgen, dacht daar echter anders over. Hoewel de commissie-Suyver te kennen geeft begrip te hebben voor de (internationale) druk en maatschappelijke omstandigheden waarbinnen de antiterrorismemaatregelen tot stand zijn gekomen, laat zij duidelijk blijken dat het achteraf, ex post, wenselijk en noodzakelijk is om in alle rust en redelijkheid de gemaakte wettelijke- en beleidskeuzes aan een kritische blik te onderwerpen. Zij geeft hierbij eveneens aan dat:

‘(...) de resultaten van evaluatie van het pakket aan maatregelen kan leiden tot conclusies die op termijn aanleiding kunnen of wellicht zouden moeten geven om bepaalde wetten in te trekken of te wijzigen of bepaalde beleidsmaatregelen niet meer toe te passen.

- 26 Bij de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven heeft minister Donner het onderscheid tussen horizonbepalingen en evaluatiebepalingen helder verwoord: ‘De aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de vraag of ik bereid ben het wetsvoorstel aan te vullen met een evaluatie- of horizonbepaling. In antwoord op deze vraag zou ik graag voorop willen stellen dat een evaluatiebepaling van geheel andere orde is dan een horizonbepaling. Een horizonbepaling beoogt de werkingsduur van een regeling aan een bepaalde periode te verbinden. Daartoe zie ik bij wettelijke maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding geen aanleiding. Bij gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel afgeschermd getuigen (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 743, nr. 27) heb ik mij reeds op dit standpunt gesteld. Een horizonbepaling kan in de rede liggen, wanneer wordt voorzien dat de verschijnselen die tot indiening van dit wetsvoorstel hebben geleid van snel voorbijgaande aard zijn. Dat is bij het internationaal terrorisme helaas niet het geval. Gaat het er om dat dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven en in werking is getreden, op termijn wordt geëvalueerd, dan zeg ik deze leden gaarne toe een evaluatieonderzoek te willen laten verrichten. Daarvoor is echter niet nodig, dat het wetsvoorstel wordt aangevuld met een daartoe strekkende bepaling.’ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 164, nr. 7, p. 4.
- 27 Zie ten aanzien van de WOTM: *Handelingen I* 7 november 2006, p. 218. Er zijn reeds drie evaluatierapporten verschenen. Het betreft de rapporten *De opsporing verruimd?* (2008), *Signalen van terrorisme en de opsporingspraktijk* (2009) en *De Wet opsporing terroristische misdrijven drie jaar in werking* (2010). De monitor wordt uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Ten aanzien van de WAG, zie: *Handelingen II 2004/05*, 78, p. 4756. Donner is echter wel van mening dat een wettelijke basis voor een dergelijke evaluatie niet noodzakelijk is (*Kamerstukken II 2004/05*, 29 743, nr. 27, p. 2).

4 Naar een integrale evaluatie van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen?

Op 28 januari 2011 is het rapport *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw* aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport behoort het finalestuk te zijn van een traject dat in november 2007 in werking is gezet met de hiervoor al aangehaalde motie van Pechtold (D66).²⁸ In die motie verzoekt Pechtold de regering om uit te zoeken op welke wijze een evaluatie naar de antiterrorismemaatregelen het beste zou kunnen worden vormgegeven.²⁹ Al eerder drong het Europees Parlement bij de Europese Raad en de Europese Commissie aan op een evaluatie van het *Europese* terrorismebeleid, welke evaluatie in september 2007 door de Raad en Commissie was toegezegd. De succesvol ingediende motie leidt op 1 oktober 2008 tot het instellen van de Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen.³⁰ Deze commissie van externe deskundigen krijgt grofweg als opdracht te onderzoeken hoe een evaluatie naar de (onderlinge samenhang van de) genomen antiterrorismemaatregelen vorm zou moeten krijgen.³¹ In haar eindrapport met de titel *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, dat op 9 juli 2009 – voorzien van reactie van de minister van Justitie – wordt aangeboden aan de Tweede Kamer,³² beveelt de commissie aan om het pakket aan antiterrorismemaatregelen aan een integrale evaluatie te onderwerpen. Hierbij zou in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de effectiviteit, legitimiteit en onderlinge samenhang van de maatregelen.³³ Tevens benadrukt de commissie het belang om een dergelijk evaluatieonderzoek niet alleen tot de juridische invalshoek te beperken. In reactie op het rapport en de aanbevelingen van de commissie geven de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan alle aanbevelingen over te nemen en in eigen verantwoordelijkheid onder leiding van de Nationaal Coördinator Terro-rismebestrijding (NCTb) de antiterrorismewet- en regelgeving te evalueren.³⁴

28 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 79.

29 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 79.

30 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 132.

31 De ommissie, die naar de achternaam van de voorzitter mr. J.J.H. Suyver ook wel de commissie-Suyver genoemd wordt, bestaat – naast de voorzitter – uit drie leden: prof. mr. M.J. Borgers, prof. mr. C.P.M. Cleiren en P.J. van Zunderd.

32 *Kamerstukken II 2008/09*, 29 754, nr. 164.

33 Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 2009, p. 85-92.

34 In een brief van 29 januari 2010 informeren de ministers van BZK en Justitie de Tweede Kamer over het werkplan met betrekking tot de evaluatie. In het werkplan geven de ministers te kennen dat het onderzoek uitgevoerd zal worden door de NCTb in samenwerking met het WODC en/of een extern onderzoeksbureau, dan wel een universitaire instelling. Zie: *Kamerstukken II 2009/10*, 29 754, nr. 180.

5 Van 21 aanbevelingen naar tien onderzoeksvragen

De commissie-Suyver eindigt haar onderzoek met 21 aanbevelingen die, aldus de commissie, in de integrale evaluatie van het pakket aan antiterrorismemaatregelen betrokken zouden moeten worden. Ook in deze aandachtspunten wordt onderscheid gemaakt tussen aandachtspunten die zien op het evalueren van de onderlinge samenhang, op de legitimiteit en op de effectiviteit van de maatregelen:

‘De aanbevelingen van de commissie-Suyver vormen het vertrekpunt van de evaluatie. Ze zijn geclusterd en vervolgens vertaald naar onderzoeksvragen. Deze vragen zien op de *aanleiding, toepassing, beoordeling en aanpassing van maatregelen*.’³⁵

Deze vertaling heeft erin geresulteerd dat de 21 aandachtspunten zijn teruggebracht tot een tiental centraal staande onderzoeksvragen. Hoewel het op zichzelf begrijpelijk is dat er keuzes gemaakt moesten worden voor wat betreft de focus en de insteek van de evaluatie – het zou immers onmogelijk zijn om in het korte tijdsbestek alle 21 aandachtspunten afzonderlijk te onderzoeken – is de wijze waarop dit in het onderhavige evaluatieonderzoek is gedaan mijns inziens niet fraai. Zo is in het geheel niet duidelijk gemaakt welke aandachtspunten er in de vertaalslag verloren geraakt zijn en dus niet worden betrokken bij de evaluatie. Het feit dat de door de commissie-Suyver consequent gehanteerde structurele onderverdeling in de parameters samenhang, effectiviteit en legitimiteit geheel is losgelaten in het evaluatieonderzoek, werkt in dat opzicht ook niet verhelderend. De enige parameter die wel uitdrukkelijk terugkomt en zelfs wordt aangemerkt als ‘het *leitmotiv* van het evaluatiekader’ is ‘samenhang’ in de zin van ‘samenhang in de totstandkoming van maatregelen en samenhang in de toepassing van maatregelen’.³⁶ Ook deze keuze, die niet vanzelfsprekend is gezien het feit dat de aanbevelingen van de commissie-Suyver een breder terrein beslaan dan dat van ‘de samenhang’, wordt niet nader toegelicht. Het moge duidelijk zijn dat de gekozen insteek van het evaluatieonderzoek met zich meebrengt dat een groot aantal door de commissie-Suyver als belangrijk aangedragen vragen en aandachtspunten buiten beschouwing blijft.

Door de gemaakte keuze niet expliciet te verantwoorden en door niet duidelijk aan te geven welke aandachtspunten hierdoor niet onderzocht zijn, wordt echter onterecht een schijn van volledigheid en grondigheid opgehouden. Gezien het grote belang van de ex post evaluatie van deze met politieke emoties beladen wet- en regelgeving (en zoals hiervoor bepleit: gezien het belang van ex post evaluaties in het algemeen), valt dit zeer te betreuren. Door deze ondoorzichtige keuzes in combinatie met het grotendeels in eigen beheer uitvoeren bestaat het risico dat er om het evaluatieonderzoek in plaats van een zweem van wetenschappelijke objectiviteit ook een zweem van politieke emoties komt te hangen.

35 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, p. 25.

36 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, p. 26.

6 Onbeantwoorde vragen ten aanzien van de samenhang, legitimiteit en effectiviteit³⁷

De ‘vertaling’ van de 21 aandachtspunten naar de tien onderzoeksvragen (die alle overigens ook nog eens niet expliciet beantwoord worden) heeft dus tot gevolg gehad dat een deel van de aandachtspunten om onduidelijke redenen niet aan bod is gekomen. Hoewel ik geenszins wil beweren dat dit met betrekking tot elk aandachtspunt even problematisch is, is dit voor wat betreft een aantal van deze aandachtspunten mijns inziens wel degelijk het geval. In deze paragraaf zal ik, aansluitend bij de door de commissie-Suyver aangebrachte onderverdeling in samenhang, legitimiteit en effectiviteit, enkele van deze belangrijke ‘omissies’ bespreken.

Samenhang

Tijdens de totstandkoming van de verschillende antiterrorismemaatregelen is er vanuit de (straf)rechtswetenschappelijke hoek dikwijls op gewezen dat het totaalplaatje uit het oog dreigde te worden verloren. Door het incidentgerichte en reactieve karakter van de antiterrorismemaatregelen is het pakket stapsgewijs tot stand gekomen, zonder dat daarbij tijdens de verschillende fases van totstandkoming afdoende aandacht zou zijn besteed aan de samenhang tussen en de gezamenlijke, impact van de verschillende maatregelen.³⁸ Het belang van het in kaart brengen van dwarsverbanden tussen de verschillende maatregelen naast een bestudering van de zelfstandige onderdelen van het pakket aan maatregelen wordt eveneens onderkend door de commissie-Suyver.³⁹ De commissie-Suyver wijst hierbij expliciet op de impact van een mogelijke cumulatie van formele en materieelrechtelijke maatregelen binnen de kaders van het strafrecht, maar ook op de mogelijke cumulatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke antiterrorismemaatregelen:

‘Dit pakket aan antiterrorismemaatregelen bestaat allereerst uit een veelheid van wetgeving. Binnen die wetgeving is sprake van overlap. Die overlap komt allereerst tot uitdrukking in de cumulatie van materieelrechtelijke en formeelrechtelijke wijzigingen. Voorts gaat het om overlap in die zin dat de

37 Deze zesde paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op een recent verschenen bijdrage in *Openbaar Bestuur*. Zie: M.A.H. van der Woude, ‘Evaluatie terrorismewetgeving’, *Openbaar Bestuur* 2011, 5, p. 7-14.

38 Zie hierover o.a. A.E.M. Röttgering & L.M.J. Backx, ‘Terrorisbestrijding: strafrecht tegen jihad?’, *Strafblad* 2004, p. 246-254; Cleiren waarschuwt voor het ontstaan van een ‘multiplier-effect’, waarbij vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen het formele en het materiële recht de wijzigingen in beide onderdelen elkaar versterken (C.P.M. Cleiren, ‘Aanwijzingen voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische samenwerking tussen materieel en formeel strafrecht’, in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht: Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192; maar ook: P. Frielink, ‘Terreurbestrijding en strafwetgeving’, *Strafblad* 2004, p. 239-245; C.J.C.F. Fijnaut, ‘De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamitisch) terrorisme’, *RMThemis* 2005, p. 215).

39 Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 57.

bevoegdheden op de verschillende rechtsgebieden zodanig zijn afgebakend dat bepaalde terroristische gedragingen kunnen leiden tot optreden door politie en justitie, door bestuurlijke autoriteiten en door inlichtingen- en veiligheidsdiensten.⁴⁰

Hoewel het aspect van de samenhang duidelijk meer omvat dan de samenhang binnen het strafrecht, ligt daar wel een van de belangrijke omissies van het onderzoek. Tijdens de totstandkoming van de verschillende strafrechtelijke antiterrorismewetgevingen en de daaruit voortvloeiende maatregelen is dikwijls, zowel door politici als vanuit de (straf)rechtswetenschap, de vraag gesteld hoe de voorgestelde maatregelen zich verhielden tot het reeds bestaande strafrechtelijk instrumentarium. De toegevoegde waarde van de voorgestelde maatregelen werd daarmee ter discussie gesteld. Omdat deze discussie herhaaldelijk werd gevoerd en er op dit vlak ook belangrijke vraagtekens werden geplaatst vanuit de diverse instanties die de wetgever van advies hebben voorzien (waaronder de Raad van State, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de Rechtspraak), zou het op zijn plaats zijn om dit aspect in een evaluatie terug te laten komen. Zo zou bijvoorbeeld aan de hand van casestudies van bestaande terrorismegerelateerde opsporingsonderzoeken onderzocht moeten worden in hoeverre strafrechtelijk optreden in die specifieke gevallen alleen mogelijk was onder de antiterrorismewetgeving, of dat dit ook op grond van het reguliere straf(proces)recht mogelijk was geweest. Tevens zou hierbij in kaart moeten worden gebracht in hoeverre er bij deze cases achteraf geen toereikende grond bestond voor het strafrechtelijk optreden tegen de (vermeende) terroristische gedragingen, en in hoeverre de 'nieuwe' bevoegdheden daaraan debet waren.⁴¹

Hoewel er in paragraaf 5.4. van het evaluatierapport wel enige aandacht lijkt te worden besteed aan mogelijke problematiek rondom de cumulatie van straf(proces)rechtelijke bevoegdheden en maatregelen, stemt de wijze waarop dit is gedaan minder gelukkig. In de eerste plaats lijken de onderzoekers zich slechts op één aspect van de cumulatieproblematiek te richten. Waar de commissie-Suyver het belang van het in kaart brengen van mogelijke cumulatie van strafrechtelijke maatregelen ook met name zag met het oog op de potentiële overbodigheid van de nieuwe antiterrorbevoegdheden naast het reguliere straf(proces)rechtelijk instrumentarium, richten de onderzoekers zich op de mogelijk disproportionele impact die het gevolg kan zijn van cumulerende maatregelen. '(...) elke maatregel afzonderlijk kan proportioneel zijn, maar daarmee is niet uitgesloten dat het geheel aan maatregelen – indien gelijktijdig of sequentieel toegepast – disproportioneel is.'⁴² Ofschoon dit vanzelfsprekend ook een belangrijk en onderzoekswaardig issue is, wordt hiermee in het geheel voorbijgegaan aan de vraag die hier aan vooraf had moeten gaan, namelijk: zijn er strafrechtelijke maatregelen/bevoegdheden, anders dan de te evalueren maatregelen en bevoegdheden, die

40 Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 57.

41 Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 46.

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, p. 105.

betrekking (kunnen) hebben op dezelfde gedragingen en zo ja, waarin verschillen de nieuwe maatregelen/bevoegdheden dan van reeds bestaande maatregelen?

Wat is er dan wel onderzocht ten aanzien van de mogelijke cumulatie van maatregelen? De onderzoekers hebben getracht in kaart te brengen in hoeverre de cumulatie van antiterrorismemaatregelen een negatief effect kan hebben op de effectiviteit van de aanpak; dat wil zeggen: in hoeverre het feit dat een potentiële terrorist na het uitzitten van zijn straf nog steeds nauwgezet in de gaten kan worden gehouden door politie en inlichtingendiensten, mogelijk in de weg staat aan deradicalisering. De wijze waarop dit is onderzocht, is verwonderlijk. Volgens het rapport is tijdens een themasessie één fictieve casus ('De gekende dreiger') voorgelegd aan verschillende mensen die werkzaam zijn in de praktijk van de terrorismebestrijding. Tijdens de plenaire bespreking van deze fictieve casus zou zijn gebleken dat de deelnemers aan de themasessie op basis van hun eigen ervaringen en inzichten niet van mening waren dat er sprake was van een dergelijke negatieve cumulatie. De onderzoekers komen dan ook tot de volgende conclusie:

'Al met al is de uitkomst van de casusgerichte benadering dat het theoretische negatieve cumulatieve effect van maatregelen – of dit nu voor het subject geldt waarop deze worden toegepast of voor de effectiviteit van de aanpak – zich niet materialiseert in de praktijk.'⁴³

Een dergelijke conclusie kan mijns inziens niet worden getrokken. Niet alleen is het baseren van een dergelijke uitspraak op basis van één fictieve casus wel erg mager, uit het onderzoek blijkt niet dat de 'subjecten' van de maatregelen – de terreurverdachten – of hun advocaten ook zijn bevestigd over hun ervaringen met de maatregelen en de impact die deze maatregelen mogelijk kunnen hebben gehad op de ontwikkeling van hun denkbeelden en religieuze overtuigingen. Deze tekortkoming in het onderzoek is het directe gevolg van het weinig multidisciplinaire karakter van het onderzoek, mogelijk in combinatie met een (te) grote tijdsdruk.

Het begrip 'samenhang' in het evaluatieonderzoek wordt aldus sterk benaderd en onderzocht vanuit het perspectief van de verschillende actoren: in hoeverre is er in de praktijk helderheid over de afstemming van handelen en bevoegdheden tussen politie en justitie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bestuurlijke autoriteiten? Op dat vlak komen de onderzoekers overigens wel met een aantal waardevolle inzichten en aandachtspunten, die voornamelijk zien op het beter afstemmen en stroomlijnen van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die zich op lokaal en nationaal niveau bezighouden met de aanpak van terrorisme.

Legitimiteit

'Wanneer het gaat om legitimiteit van wetgeving en beleid wordt daar gewoonlijk onder verstaan: de conformiteit met het geschreven en het onge-

43 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, p. 106.

schreven recht alsmede de maatschappelijke aanvaardbaarheid van die wetgeving en dat beleid.⁴⁴

In het kader van het eerste deel van de hiervoor aangegeven door de commissie-Suyver gehanteerde definitie van legitimiteit, de conformiteit met het geschreven en het ongeschreven recht, is een deel van het onderzoek uitbesteed aan het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit. Dit deel van het onderzoek betreft de conformiteit van de antiterrorismemaatregelen met fundamentele rechten en beginselen. Omdat de meeste Nederlandse antiterrorismemaatregelen nog amper door Nederlandse rechters aan fundamentele rechten zijn getoetst, hebben de onderzoekers van het Radboud jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waar buitenlandse antiterrorismaatregelen in het geding waren, geanalyseerd.⁴⁵ Op basis van een grondige en lijvige analyse komen de onderzoekers tot de conclusie dat:

‘(...) voor geen van de behandelde wetten of andersoortige maatregelen geldt dat die *reeds op zichzelf* zeker of hoogstwaarschijnlijk in strijd is met het EVRM. Maar de analyse leidt voor een aantal wetten wel tot de conclusie dat bepalingen daaruit bij eventuele toetsing door het Hof *reeds op zichzelf* mogelijk onvoldoende voorzienbaar zullen worden geacht.⁴⁶

Als een van de mogelijk problematische maatregelen worden de bevoegdheden tot preventief onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding (Wet opsporing en vervolging terroristische misdrijven) genoemd.⁴⁷ Met het oog op de legitimiteit van de antiterrorismemaatregelen en in het licht van de aandachtspunten die de commissie-Suyver op dit vlak heeft geformuleerd, valt het te betreuren dat er – zoals hiervoor onder het kopje ‘Samenhang’ is besproken – in het evaluatieonderzoek niet nader wordt ingegaan op de cumulatie van de verschillende antiterrorismemaatregelen. Niet alleen zou een analyse van mogelijke cumulatie beter inzicht hebben kunnen bieden in de noodzaak en de mogelijke negatieve effecten van de antiterrorismemaatregelen, ook zou op die manier de conformiteit van het integrale pakket aan antiterrorismemaatregelen met fundamentele rechten en beginselen, zoals aanbevolen, in kaart kunnen worden gebracht.

Inzicht in het publieke draagvlak voor de antiterrorismemaatregelen en het vertrouwen in de overheid ten aanzien van de bestrijding van terrorisme vormt de tweede pijler van legitimiteit. In navolging van het rapport van het Eminent Jurists Panel heeft de commissie-Suyver expliciet aanbevolen om het draagvlak voor de maatregelen in het bijzonder ook te peilen onder minderheidsgroeperin-

44 Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 61.

45 P.H.P.H.M.C. van Kempen & J. van de Voort, ‘Nederlandse antiterrorismeregelgeving getoetst aan fundamentele rechten. Een analyse met meer bijzonder aandacht voor het EVRM’ (bijlage H van het evaluatierapport, p. 1-160, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011).

46 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, p. 144.

47 Daarnaast wordt in dit kader ook gewezen op de Wet afgeschermd getuigen en de voorstel-Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.

gen.⁴⁸ De daaraan ten grondslag liggende gedachte is dat burgers uit deze groeperingen wellicht een grotere kans lopen om 'subject' van onderzoek en van een van de maatregelen te worden. Omdat, zoals hierna onder het kopje 'Effectiviteit' zal worden besproken, moet worden vermeden dat de antiterrorismemaatregelen onevenredig en onterecht vaak worden toegepast op bepaalde minderheden, of dat maatregelen louter worden toegepast op basis van iemands etniciteit, is een dergelijk onderzoek naar draagvlak onder de bevolking, en minderheidsgroeperingen in het bijzonder, erg belangrijk. Helaas wordt hierover met geen woord gerept in het evaluatieonderzoek en wordt deze tweede pijler van de legitimiteit niet nader onderzocht. Dit is erg jammer, niet alleen om voornoemde reden, maar ook aangezien er ten aanzien van dit aspect juist een belangrijke leemte in de kennis bestaat. Afgezien van enkele onderzoeken naar gevoelens van angst voor en bezorgdheid over een terroristische aanslag in Nederland (zoals de Eurobarometer, de Terrorismemonitor van Intomart en de monitor Risicobeleving Terrorisme van MarketResponse), ontbreekt onderzoek naar de vraag wat burgers nu eigenlijk vinden van de maatregelen die zijn genomen en de mogelijk daarmee gepaard gaande beperking van rechten en vrijheden. Zijn ze zich er überhaupt van bewust wat de maatregelen inhouden, op wie de maatregelen kunnen worden toegepast, en worden de maatregelen rechtvaardig bevonden? Hoewel deze vragen van groot belang zijn om inzicht te verkrijgen in hoeverre er onder de bevolking draagvlak bestaat voor de ingeslagen 'antiterrorismekoers', staat ook nu het weinig multidisciplinaire karakter van het onderzoek in de weg aan het vinden van de broodnodige antwoorden.⁴⁹

Effectiviteit

Waar bij de effectiviteit van wet- en regelgeving dikwijls een antwoord moet worden geformuleerd op de vraag of het daaraan ten grondslag liggende doel wordt bereikt, is deze vraag met betrekking tot de antiterrorismemaatregelen lastig te beantwoorden. Het primaire doel van deze maatregelen is immers om aanslagen te voorkomen door deze in een zo vroeg mogelijk stadium op het spoor te komen en stuk te maken. Daar de gegevens die daadwerkelijk inzicht zouden kunnen bieden in het aantal 'verijdelde' aanslagen logischerwijze niet openbaar zijn, kan niet in kaart worden gebracht in hoeverre de huidige maatregelen een positieve invloed hebben gehad op het behalen van dit primaire doel. De commissie-Suyver erkent deze beperking, maar geeft aan dat er naast de effectiviteit nog een ander belangrijk aandachtspunt ligt dat wel degelijk te onderzoeken is: het in kaart brengen van mogelijke onvoorziene en onbedoelde (neven)effecten van de wetgeving en het beleid. Indien achteraf duidelijk wordt dat de wetgeving sterke

48 In het rapport *Assessing Damage, Urging Action* (2009) concludeert het Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights van de International Commission of Jurists dat: 'States should undertake comprehensive reviews of their counter-terrorism laws, policies and practices, including in particular the extent to which they ensure effective accountability, and their impact on civil society and minority communities' (p. 164).

49 Zie hierover: J. van Wilsem & M.A.H. van der Woude, 'Zijn Nederlandse burgers écht enthousiast over de nieuwe antiterrorismemaatregelen? Een vergelijking van attitudes en *willingness to pay*' (under review).

negatieve bijeffecten heeft die de positieve effecten overschaduwden, zou dit immers een aanleiding kunnen zijn om de wetgeving te herzien of – afhankelijk van de aard van de effecten – zelfs te schrappen.⁵⁰

‘Zoals gezegd zal er naast evaluatie van effectiviteit ook aandacht moeten zijn voor effecten van antiterrorismewetgeving en -beleid. Daarbij zal kunnen blijken van bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving en het beleid. Bij een kosten-batenanalyse van wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het totale pakket aan antiterrorismewetgeving zullen naast de effectiviteit ook deze effecten in de weging van kosten en baten moeten meewegen.’⁵¹

De commissie-Suyver geeft aan dat er bij onbedoelde effecten van de antiterrorismemaatregelen zowel aan positieve als negatieve effecten gedacht kan worden. Als voorbeelden van positieve effecten noemt ze een stijging in het vertrouwen van de overheid of verbeterde politieke betrekkingen. Een belangrijk voorbeeld van een potentieel negatief effect van de antiterrorismemaatregelen is een toenemende polarisering tussen allochtonen en autochtonen, mogelijk resulterend in verdere radicalisering van bepaalde risicogroepen. Dit laatste zou met het oog op de *brede benadering*, die aan de basis ligt van het Nederlandse antiterrorismebeleid, zeer onwenselijk zijn: niet alleen de geweldsdaden zelf worden aangepakt, maar ook het traject dat voorafgaat aan deze daden.⁵² Het doel van de overheid lijkt helder en begrijpelijk: om terrorisme en de daaruit voortvloeiende materiële en sociale schade zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden moet ook de bron, gewelddadige radicalisering, worden aangepakt.⁵³ Waar voormalig minister van Justitie Hirsch Ballin in 2009 in antwoord op vragen gesteld door Kamerlid Pechtold (D66) nog aangeeft dat er geen indicaties zijn dat etnische minderheden in Nederland zich als gevolg van de genomen antiterrorismemaatregelen ernstig benadeeld voelen, doen recent verschenen internationale rapporten anders vermoeden.⁵⁴ Naast het Open Society Justice Initiative (OSJI) wijst zowel de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) als de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) op de toenemende gevoelens van slachtofferschap, discriminatie en ook stigmatisatie onder Nederlandse moslims. De antiterrorismemaatregelen worden hierbij specifiek benoemd als een belangrijke

50 In Van der Woude 2010a wordt uitvoerig ingegaan op de wijze waarop een ex ante en een ex post beslissingsmodel voor de wetgever concreet vorm zou moeten krijgen.

51 Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 80.

52 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ‘Jihadistisch terrorisme in Nederland: dreiging en bestrijding’, in: E.R. Muller, U. Rosenthal & R. de Wijk (red.), *Terrorisme: Studies over terrorisme en terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2008, p. 92; B. de Graaff, ‘Hoe breed? Contraterrorisme en radicaliseringbeleid onder de loep’, in: J. Donselaer & P.R. Roderigues (red.), *Monitor Racisme en Extremisme, Achtste Rapportage*, Pallas Publications 2008, p. 125.

53 De Graaff 2008, p. 125-140.

54 Vragen van het Kamerlid Pechtold (D66) aan de minister van Justitie over het rapport *Assessing Damage, Urging Action*, van het Eminent Jurist Panel on Terrorism, Counterterrorism and Human Rights van 13 maart 2009. *Kamerstukken II 2008/09, Aanhangsel Handelingen*, Publicatiedatum 01-05-2009, KVR 36004, p. 5135-5136.

katalysator die hieraan ten grondslag ligt.⁵⁵ Vooral de ECRI is zeer kritisch ten aanzien van de Nederlandse situatie: niet alleen is deze commissie 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 inzake integratie en minderhedenvraagstukken en het hiermee gepaard gaande gevaar van stigmatisering.⁵⁶

Ondanks deze zorgwekkende internationale geluiden en mogelijk zeer negatieve effecten van de antiterrorismewetgeving zijn de onderzoekers in het evaluatierapport op basis van de resultaten van de hiervoor besproken themabijeenkomst over de casus van 'De gekende dreiger' van mening dat er van negatieve effecten op dit terrein geen sprake is. Aanvullend onderzoek naar deze gesignaleerde negatieve bijwerkingen van de maatregelen, of bijvoorbeeld naar de mate waarin er daadwerkelijk sprake is van etnisch profileren in Nederland, is uitgebleven, maar ook niet aanbevolen. Nu naast het in kaart brengen van het draagvlak voor de antiterrorismemaatregelen onder minderheden is nagelaten om onder deze groep onderzoek te doen naar de mogelijke impact van de maatregelen, moet worden geconcludeerd dat het onderzoek zeer eenzijdig is ingestoken. Er is louter gekeken vanuit het perspectief van de actoren die moeten werken met de maatregelen; de kant van de mogelijke 'ontvangers' van de maatregelen is in zijn geheel buiten beschouwing gelaten.

7 Ter afsluiting

Laat ik afsluiten met het onderkennen van het besef dat de beste stuurder natuurlijk altijd aan wal staan. Het uitgevoerde evaluatieonderzoek is immers niet alleen sterk politiek beladen, tevens moest het onderzoek binnen een zeer korte tijd – een kleine negen maanden – worden uitgevoerd, hetgeen gezien de opdracht van de commissie-Suyver en de omvangrijke aard van de Nederlandse antiterrorismemaatregelen zal hebben bijgedragen aan een onmogelijke tijdsdruk. Kortom, geen ideale omstandigheden voor objectief en kwalitatief gedegen evaluatieonderzoek. Daar staat tegenover dat het als gevolg van deze omstandigheden meer voor de hand had gelegen om het onderzoek niet grotendeels in eigen beheer uit te voeren, maar volledig uit te besteden aan een (of meerdere) onderzoeksbureau(s) of universiteit(en). Het was dan wellicht ook gemakkelijker mogelijk geweest om, zoals eveneens herhaaldelijk benadrukt door de commissie-Suyver, daadwerkelijk

55 Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, New York: Open Society Institute 2009; Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, *Derde Rapport over Nederland*, Straatsburg: Raad van Europa 2008, p. 11-12, 36-40 (online te raadplegen via www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Netherlands/Netherlands_CBC_en.asp) en European Union Agency for Fundamental Rights, *European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report: Muslims*, 2009 (online te raadplegen via http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf).

56 Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie 2008, p. 11-12, 35-38; Zie hierover ook: Q. Eijkman, 'Has the Genie Been Let Out of the Bottle? Ethnic Profiling in the Netherlands', *The Journal of Law and Social Justice* 2010, 5, p. 1-21.

multidisciplinair onderzoek uit te voeren.⁵⁷ Indien men het per se in eigen beheer had willen houden, zou het instellen van een onafhankelijke begeleidingscommissie een gepaste oplossing zijn geweest. Op deze manieren zou niet alleen de kwaliteit, maar ook de objectiviteit van het onderzoek beter gewaarborgd zijn.

Het voorgaande in ogeschouw genomen, lijkt een bescheidener opstelling ten aanzien van de reikwijdte en houdbaarheid van de bevindingen van het onderzoek meer op zijn plaats. Zowel op organisatorisch als op inhoudelijk vlak roept het onderzoek vragen op, ofwel vanwege de gemaakte keuzes, ofwel omdat fundamentele vragen onbeantwoord zijn gebleven ondanks het feit dat ze door de commissie-Suyver als belangrijk aandachtspunt zijn aangemerkt. Mogelijk valt de wijze waarop er uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen van de commissie-Suyver in het besproken evaluatierapport te verklaren door tactische, politieke redenen.⁵⁸ Immers, indien het kabinet akkoord gaat met de wijze waarop deze evaluatie is uitgevoerd en de conclusies die op basis daarvan worden getrokken, kunnen de (toekomstige) kritische geluiden ten aanzien van de terrorismebestrijding eenvoudig worden gesust onder verwijzing naar het onderzoek en de daaruit door de minister van Veiligheid en Justitie afgeleide conclusie dat het antiterrorismebeleid gedegen en wel degelijk in balans is. Het zou een groot gemis zijn om op deze wijze het indertijd door het kabinet gesteunde belang van een grondige evaluatie van de antiterrorismemaatregelen van de politieke agenda af te voeren, zonder dat er objectief en multidisciplinair evaluatieonderzoek wordt uitgevoerd, waar ook daadwerkelijk lessen uit geleerd kunnen worden. Zeker bij emotioneel beladen wetgeving als de antiterrorismewetgeving is dit niet onbelangrijk. Zo kunnen *in the heat of the moment* ogenschijnlijk gerechtvaardigde keuzes en beslissingen wellicht heel anders worden gewaardeerd wanneer de gemoederen weer bedaard zijn. Waar de antiterrorismemaatregelen zoals die sinds 9/11 in Nederland zijn genomen volgens Knoope sterk emotioneel beladen waren, geeft hij aan dat het belangrijk is dat de wetgever en beleidsmakers zorgen dat zij nu – een kleine tien jaar verder – afstand nemen van die emoties: ‘(...) ze [beleidsmakers; MvdW] dienen te luisteren naar wetenschappelijke onderzoekers en dienen gebruik te maken van ervaringen om hun kennis te vergroten en daardoor contra-terrorismebeleid te verbeteren.’⁵⁹

Ik hoop dan ook van harte dat het evaluatierapport op een kritische wijze wordt besproken in de Kamer en dat men niet akkoord gaat met de toezegging dat ditzelfde onderzoek (pas) over vijf jaar weer wordt herhaald. Ik zou daarentegen willen pleiten voor eerder aanvullend evaluatieonderzoek, waarin de in deze bijdrage genoemde omissies worden meegenomen. De dynamiek van de huidige veiligheidscultuur stemt echter enigszins pessimistisch: zouden er fracties zijn die deze kriti-

57 ‘De Commissie beveelt aan dit evaluatieonderzoek multidisciplinair te doen uitvoeren en dus niet tot de meer juridische invalshoeken te beperken. Alleen al onderzoek naar draagvlak bij burgers of bij uitvoeringsinstanties noodzaakt daartoe’ (Commissie evaluatie antiterrorismemaatregelen 2009, p. 88).

58 G.J. Veerman, *Over wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: SDU Uitgevers 2009, p. 222-223.

59 P.B.M. Knoope, ‘Contraproductief en effectief antiterrorismebeleid’, *Internationale Spectator* 2010, 64(9), p. 434.

sche boodschap, die finaal indruist tegen de ‘stoere jongens, ferme knapen’-taal van de zittende regering, vol overtuiging durven brengen en – nog belangrijker – zouden zij voet bij stuk durven houden?