

Tilburg University

## Islamitische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen

Fijnaut, C.J.C.F.

*Published in:*  
Socialisme en Democratie

*Publication date:*  
2007

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Fijnaut, C. J. C. F. (2007). Islamitische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen. *Socialisme en Democratie*, 64(6), 39-47.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Veiligheid, tot welke prijs? (3)*

# Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen

CYRILLE FIJNAUT

Terrorisme en terrorismebestrijding verwekken als vanzelf veel controverses in een samenleving; beide raken nu eenmaal aan haar politieke, culturele en institutionele grondslagen. Dit bleek bijvoorbeeld toen minister van Justitie Donner in november 2004 een wetsvoorstel bekend maakte met het oog op de voorkoming van aanslagen uit vooral islamistische hoek. De wet zou het mogelijk maken om reeds bijzondere opsporingsbevoegdheden te kunnen toepassen of verkennende onderzoeken te kunnen uitvoeren wanneer er slechts 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf zijn en nog geen 'redelijk vermoeden' van een strafbaar feit. Vanuit de universitaire wereld, de geschreven pers en de strafrechtsadvocatuur werd onmiddellijk gesteld dat een dergelijke aanpassing van het strafrecht de zoveelste aanslag op de rechtsstaat vormde. Een dergelijke wijziging zou immers in strijd zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens: de bescherming van de privacy ten opzichte van de overheid. Ook zou het wetsontwerp met zich meebrengen dat mensen die in het geheel niet zijn betrokken bij de voorbereiding van terroristische aanslagen, toch in de vangarmen van de strafrechtspiegeling terecht zouden komen.

**Over de auteur** Cyrille Fijnaut is gewoon hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg

**Noot** zie pagina 46

Soortgelijke geluiden klonken toen de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, Remkes en Donner, begin 2006 het wetsvoorstel indienden waardoor — eveneens ter voorkoming van terroristische aanslagen uit met name islamistische hoek — bestuurlijke maatregelen tegen personen kunnen worden getroffen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Het wetsvoorstel geeft de ruimte om maatregelen op te leggen die hun vrijheid van beweging inperken: een verbod om zich in, of in de omgeving van bepaalde objecten respectievelijk delen van Nederland op te houden; zich in de nabijheid van een of meer bepaalde personen te bevinden en de plicht zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een korpschef van politie.

Het eerste wetsontwerp heeft ondanks de kritiek het Staatsblad gehaald en de betrokken wet van 20 november 2006 is op 1 februari jl. in werking getreden. Het laatste wetsontwerp is op 20 maart jl. met grote meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen. Het is nu in bespreking bij de Eerste Kamer. Niettemin is het van belang om hier met name in te gaan op de kritiek betreffende de wet van 20 november 2006 en op de discussie die in een ruimer verband wordt gevoerd over de (strafrechtelijke) terrorismebestrijding in ons land omdat het debat hierover een stuk scherper wordt gevoerd dan dat over de inzet van bestuurlijke maatregelen. En, voeg

ik er maar onmiddellijk aan toe, ik sta om drie redenen op dit punt nogal kritisch tegenover de critici van het vorige en huidige kabinet.

## *Ook Europa vormt een deel van het territoir waarop radicale islamisten gewelddadig strijd menen te moeten leveren*

Ten eerste maken zij het zich naar mijn mening te gemakkelijk door voorbij te gaan aan de aard van wat wel het 'nieuwe' terrorisme wordt genoemd. Ten tweede verliezen zij uit het oog dat het strafrecht voor rechtsstaten een bijzonder legitiem middel is om zich op een rechtmatige en doeltreffende manier te verweren tegen (groepen van) personen die zich met dodelijk geweld tegen haar grondslagen keren. En ten derde geven zij zich geen rekenschap van de belangrijke implicaties die de betrokken herziening van het strafrecht heeft voor andere onderdelen van een rechtsstatelijke aanpak van het 'nieuwe' terrorisme: de werking van de inlichtingendiensten en de inzet van de speciale interventie-eenheden.

### HET 'NIEUWE' TERRORISME

40 Sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw is West-Europa geconfronteerd met allereerste vormen van terrorisme: nationalistisch of separatistisch terrorisme in Baskenland en Noord-Ierland, terrorisme van links en van rechts in Duitsland, Italië en Frankrijk, en niet te vergeten het terrorisme bedreven door Palestijnse bewegingen. Acroniemen als ETA, IRA, RAF en PLO klinken velen nog vertrouwd in de oren. En wie ze niet meer kent of wie ze nog niet kende, wordt er vandaag de dag via de nieuwsberichten regelmatig mee geconfronteerd. De heftige discussie in Duitsland over de vrijlating van leden van de RAF of de recente bomaanslag van

de ETA op de parkeerplaats bij een Madrileense luchthaven zijn in eigen land niet ongemerkt voorbijgegaan.

Ondertussen heeft zich echter ook in West-Europa een nieuwe vorm van terrorisme gemanifesteerd: het islamistisch terrorisme. Na 9/11 leefde in West-Europa bij velen nog een tijd het gevoel dat de aanstichters en bedrivers van dit 'nieuwe' terrorisme het enkel op de Verenigde Staten hadden gemunt. De aanslagen op de stations in Madrid (maart 2004) en Londen (juli 2005) hebben echter eenieder uit de droom geholpen: ook Europa vormt een deel van het territoir waarop radicale islamisten gewelddadig strijd menen te moeten leveren. Wie zich na de eerste mislukte aanslag op het World Trade Center in New York City in 1993 had verdiept in hun ideologie wist dit echter al jaren. Uit tal van berichten bleek immers dat zowel de westersgezinde regimes in het Midden-Oosten als de Verenigde Staten de voornaamste mikpunten waren van islamistische terroristen, maar dat West-Europa zeker niet gevrijwaard zou blijven van hun acties: zie de aanslagen op de metro in Parijs in 1995 en de maar ternauwernood voorkomen aanslag op de kerstmarkt in Straatsburg in 2000.

De — mislukte — aanslagen in de jaren negentig lieten reeds zien dat de gewapende strijd door islamistische terroristen nog meedogenlozer wordt gevoerd dan 'we' in West-Europa gewend waren (en zijn) van onder meer de RAF, de ETA en de (Real) IRA. Dat dit bewust beleid is, kan worden afgeleid uit het zogenaamde Al Qaeda Manual waarvan eind jaren negentig in Manchester door de politie een exemplaar werd gevonden in het kader van een onderzoek naar terroristen van islamistische huize. Hierin wordt immers het volgende credo gepredikt:

'The confrontation that islam calls for with these godless and apostate regimes, does not know socratic debates, platonic ideals nor aristotelian diplomacy. But it knows the dialogue of bullets, the ideals of assassination, bombing and destruction, and the diplomacy of the canon and machine-gun'.

Waar deze strategie concreet toe leidt, is niet alleen gedemonstreerd in New York, Parijs, Madrid en Londen. De vreselijke gevolgen van haar welhaast dagelijkse toepassing zijn overvloedig zichtbaar in Irak. Het 'nieuwe' terrorisme vormt dan ook, alleen al vanwege zijn strategie, ontegenzeggelijk een formidabele uitdaging voor rechtstaten, een uitdaging die niet voorbij is — ook niet voor Nederland. Het dreigingsniveau mag onlangs weliswaar zijn teruggebracht van 'substantieel' naar 'beperkt', de voorstelbare en werkelijke dreiging is echt niet voorbij. Dit blijkt niet alleen uit het Jaarverslag 2006 van de AIVD, maar ook uit het EU Terrorism Situation and Trend Report 2007 dat onlangs werd uitgebracht door Europol.

#### HET BELANG VAN HET STRAFRECHT

Terrorisme kan meestal niet uitsluitend met strafrechtelijke repressie worden teruggedrongen. Dit is alleen mogelijk in het geval van kleine, maatschappelijk volstrekt geïsoleerde, terroristische groepen. In de jaren tachtig lukte dat bijvoorbeeld met de Cellules Communistes Combattantes (ccc) in België en Action Directe in Frankrijk. Toen de kernleden waren opgepakt, was het afgelopen. In andere gevallen vergt het terugdringen van terrorisme ook beleid op heel andere fronten: politieke, economische, sociale, culturele en militaire. De bestrijding van het terrorisme in Noord-Ierland en Baskenland laat hier geen misverstand over bestaan. Zonder Paas-Akkoord was er in Noord-Ierland nu geen regering waarin extremistische tegenstanders het samen voor het zeggen hebben. Maar ook in gevallen als deze blijft de toepassing van het strafrecht tot op de dag van vandaag onmisbaar. In het geval van het islamistisch terrorisme staat het belang van strafrechtelijk optreden echter geheel buiten kijf: de gewelddadige, niets en niemand ontziende strategie van radicale islamisten laat geen andere keuze.

Het strafrecht is in diverse opzichten zeer belangrijk voor een adequate bestrijding van dit en ander terrorisme.

1. Via strafrechtelijk onderzoek kunnen — al dan niet op aangeven van inlichtingendiensten — terroristen, en in het bijzonder natuurlijk de potentiële aanslagplegers onder hen, tijdig worden geïdentificeerd en via aanhouding worden afgehouden van de (verdere) concretisering van hun gewelddadige voornemens in de vorm van aanslagen.
2. Via de toepassing van voorlopige hechtenis en de oplegging van vrijheidsstraffen kunnen

*Rechtsstaten kunnen zich zeker overstaan van het 'nieuwe' terrorisme het gebruik van het strafrecht niet ontzeggen*

de bedrijvers van terroristische activiteiten met recht en reden voor kortere of langere tijd buiten gevecht worden gesteld.

3. Strafrechtelijk optreden heeft, zoals ook de AIVD in zijn laatste jaarverslag constateert, een ontregelende en ook afschrikwekkende werking op (leden van) de islamistische netwerken die zich op de een of andere manier voorbereiden op gewapende strijd dan wel zich eng verbonden voelen met die strijd.
4. Via strafrechtelijk onderzoek kan niet alleen meer duidelijkheid worden verschaft over wat er werkelijk aan strafbaars is gebeurd maar ook informatie worden gegenereerd die van groot belang is voor zowel nieuw strafrechtelijk onderzoek alsmede voor het verdere werk van inlichtingendiensten, ook met het oog op de voorkoming van (nieuwe) aanslagen.

Rechtsstaten kunnen zich dus zeker ten overstaan van het 'nieuwe' terrorisme het gebruik van het strafrecht niet ontzeggen. Wat meer is: zij zijn op grond van hun eigen beginselen verplicht om zonodig ook dit middel in de strijd te gooien. Artikel 2 van het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden verplicht hen ertoe om

ieders recht op leven te beschermen, juist ook ten overstaan van personen die het bewust op het leven van anderen hebben gemunt. In het uiterste geval, als het absoluut niet anders kan, volgt daaruit zelfs de plicht moorddadige belagers van het leven te beroven.

### *Voor velen is het minder evident dat ook politie en justitie een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in de voorkoming van terroristische aanslagen*

In zijn uitspraak in de roemruchte zaak *McCann and Others vs. the United Kingdom* stelde het Straatsburgse Hof in 1995 echter dat dit laatste door middel van preventief ingrijpen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Ook het leven van terroristen verdient op grond van het zojuist genoemde artikel de nodige bescherming. Het Hof verweet in deze zaak het Verenigd Koninkrijk dat het niet preventief had ingegrepen door *McCann* c.s. aan de grens met Spanje aan te houden en het zo op Gibraltar had laten aankomen op een dodelijke schietpartij tussen scherpschutters van het Britse leger en deze Noord-Ierse terroristen.

#### VERSCHILLEN MET HET 'OUDE' TERRORISME

- 42 Deze zaak laat al zien hoe moeilijk het voor rechtsstaten is om zich op een adequate manier te verweren tegen het 'oude' terrorisme. Voor hen is het echter nog moeilijker om zich in strafrechtelijke zin doeltreffend te wapenen tegen het 'nieuwe' terrorisme. Dit vertoont immers op een paar punten belangrijke verschillen met de vele vormen van terrorisme waarmee Nederland en de andere lidstaten van de Europese Unie sedert de jaren zestig vertrouwd zijn geraakt, verschillen die — het kan niet anders — grote

implicaties moeten hebben voor de manier waarop het strafrecht kan worden ingezet.

Het cruciale verschil is het systematisch plegen van grootschalige aanslagen op publieke plaatsen. Waar Italiaanse of Noord-Ierse terroristische groepen in het verleden hooguit incidenteel dergelijke aanslagen pleegden — bijvoorbeeld op het station van Bologna (1980) en in de dorpsstraat van Omagh (1998) — vormen zij voor islamistische terroristen de harde kern van hun strategie. Alleen al gelet op de vele doden en gewonden die dergelijke aanslagen met zich mee brengen, spreekt het voor zichzelf dat — binnen aanvaardbare grenzen — alles in het werk moet worden gesteld om zulke aanslagen tegen te gaan. De ontregeling van het maatschappelijk verkeer die zij onherroepelijk met zich meebrengen en de angst die zij ongetwijfeld in de bevolking verspreiden, vormen twee zeker zo belangrijke redenen om dit na te streven.

Met dit verschil hangt ten eerste nauw samen dat islamistische terroristen, in tegenstelling tot traditionele terroristische groepen in Europa, als zij ergens een omvangrijke aanslag hebben voorbereid de pers of de politie niet waarschuwen, waardoor mensen geen gelegenheid hebben de plek van het naderende onheil te ontvluchten. Hun aanslagen komen als het ware uit het niets. Mede daardoor kunnen zij op grote schaal dood en verderf zaaien. Deze meedogenloze tactiek maakt de noodzaak om zulke aanslagen te voorkomen vele malen groter dan in het geval van de meer behoedzame, meer selectieve, meer op de persoon gerichte tactieken die traditioneel in West-Europa door terroristische groepen worden gehanteerd.

Ten tweede moeten wij in dit verband onder ogen zien dat die noodzaak eveneens wordt vergroot door het feit dat islamistische terroristen bereid zijn om hun leven te geven in de acties die zij uitvoeren. In beginsel zijn het dus zelfmoordterroristen. Hiermee wijken zij zeer af van de terroristen waar West-Europa sedert de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw mee heeft moeten leren leven. De zelfmoord maakt in het

## **Veiligheid, tot welke prijs?** Cyrille Fijnaut *Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen*

algemeen geen deel uit van hun ideologische repertoire. Integendeel, een deel van hen was en is onder omstandigheden zelfs bereid om met de overheid te onderhandelen over de goede afloop van hun actie — de bezetting van een ambassade, de kaping van een vliegtuig. Deze tactiek komt bij islamistische terroristen echter niet of nauwelijks voor. Zij past eenvoudigweg niet bij hun aanvalsstrategie. De bezetting van de bomvolle schouwburg in Moskou enkele jaren geleden is een van de weinige uitzonderingen.

### INLICHTINGEN- EN POLITIEDIENSTEN

Terroristische aanslagen zijn door de overheid slechts te voorkomen als de voorbereiding ervan en de betrokken personen tijdig bij haar bekend zijn. Dat de inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen bij het vergaren van informatie over mogelijke aanslagen en hun bedenkers en bedrijvers, spreekt voor veel mensen vanzelf. Voor velen is het minder evident dat ook politie en justitie een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in de voorkoming van terroristische aanslagen. Dit ligt niet zo voor de hand omdat veelal wordt gedacht dat het strafrecht in dit verband slechts *ultimum remedium* kan zijn. Dit is echter een belangrijke misvatting, zoals hiervoor werd aangegeven.

Niettemin is juist bij de preventieve strafrechtelijke bestrijding van terrorisme de verhouding tussen de inlichtingendiensten en de politiediensten een bijzonder moeilijk punt. Tot hoever moeten of mogen de inlichtingendiensten gaan en op welk moment kunnen of moeten de politiediensten in actie komen? Deze vraag heeft ook een belangrijke rol gespeeld in de discussie over het eerder genoemde voorstel van minister Donner om de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven te verruimen. Deze verruiming houdt in dat niet pas in het geval van een verdenking of redelijk vermoeden van (betrokkenheid bij) een terroristisch misdrijf bepaalde indringende opsporingsbevoegdheden zoals observatie, pseudokoop, opneming en onderzoek van com-

municatie en infiltratie kunnen worden toegepast, maar reeds in het geval van aanwijzingen. En hetzelfde is het geval met verkennende onderzoeken: de mogelijkheden zijn vergroot om in een vroegtijdig stadium namen, rekeningnummers en woonadressen te verzamelen van groepen van personen waarbinnen mogelijk een aanslag wordt beraamd. Veel commentatoren waren, zoals gezegd, negatief over dit voorstel. Het zou een uitholling van de rechtsstaat vormen. De schrijver van dit stuk was een van de weinigen die het verdedigde.

## *Door het vroegtijdig vergaren van informatie worden de kansen om desastreuze aanslagen te voorkomen aanzienlijk vergroot*

Mijn eerste argument is dat veel critici ten onrechte volledig voorbijgaan aan de eigen aard van het islamistisch terrorisme. In mijn ogen vormt de onderhavige wijziging van het Wetboek van Strafvordering een passende, want proportionele, reactie op de praktijken van islamistische terroristen. Het vroegtijdig vergaren van, en de vroegtijdige controle op informatie, zonodig via de toepassing van de betrokken bevoegdheden op hun plannen is volstrekt gerechtvaardigd. Zo worden de kansen om desastreuze aanslagen te voorkomen aanzienlijk vergroot.

Een tweede argument is dat de verruiming van deze toepassingsmogelijkheden juist tegengaat wat vele critici vrezen, namelijk de — om het op zijn Duits te zeggen — *Vernachrichtendienstlichung* van het strafproces in Nederland; met andere woorden de vrees dat het strafproces meer en meer wordt beheerst door het werk van de inlichtingendiensten waarvan het optreden per definitie niet goed controleerbaar is voor de strafrechter. Wanneer de politie eerder informatie in kan winnen staat het eventuele gebruik van deze mogelijkheden — anders dan

bij de inlichtingendiensten — immers altijd in het teken van de strafrechtelijke vervolging van degenen die in juridische zin misschien nog geen verdachte zijn, maar die om wat voor reden dan ook zich al wel verdacht lijken te gedragen. Er zou pas een probleem zijn als de politie deze mogelijkheden zou mogen benutten om enkel en alleen haar informatiepositie ten overstaan van zeer bedreigende vormen van terrorisme te versterken; dan zou zij volstrekt buiten haar mandaat treden. De opbouw van een goede informatiepositie is immers de taak van de inlichtingendiensten. En dit desnoods met gebruik-

### *Inlichtingendiensten kunnen door deze maatregelen vrijelijk en doeltreffend blijven communiceren met buitenlandse zusterdiensten*

making van even indringende bevoegdheden als waarover de politie voor een strafrechtelijk doel de beschikking heeft gekregen.

44 Een derde argument is dat de verruiming van de mogelijkheden voor politie en justitie om met behulp van indringende bevoegdheden vroegtijdig potentiële aanslagplegers op het spoor te komen, het grote voordeel heeft dat inlichtingendiensten meer zichzelf kunnen blijven en zich dus niet (hoeven te) ontwikkelen tot verkapte opsporingsdiensten. Zij kunnen zodoende beter hun lange-termijndoel dienen — zoveel en zolang mogelijk ongemerkt blijven volgen wat er gebeurt. Omdat zij in het kader van strafzaken geen inzicht hoeven te geven in hun informatiepositie, kunnen zij bovendien hun werkwijzen en bronnen beter afschermen.

Het feit dat de inlichtingendiensten en politiediensten ten gevolge van de nieuwe wetgeving als het ware meer naast elkaar dan achter elkaar kunnen opereren, brengt wel met zich mee dat hun onderlinge coördinatie moet worden geïntensiveerd. Niet alleen om een

vlotte uitwisseling van informatie over personen en hun mogelijke terroristische activiteiten te bevorderen maar ook om te komen tot een optimale prioriteitsstelling bij de besteding van de beschikbare middelen in de respectievelijke onderzoeken. Hierom zijn enige tijd geleden terecht een Contra Terrorisme Infobox en een Coördinerend Beraad opgericht waaraan — onder het geheimhoudingsregime van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 — tegenwoordig niet alleen de politie- en inlichtingendiensten maar ook het Openbaar Ministerie en de FIOD-ECD deelnemen.

Overigens is het ook bepaald niet onbelangrijk — juist in het geval van islamistische terroristen die, zoals bekend, zeer grensoverschrijdend opereren — dat de inlichtingendiensten door deze maatregelen vrijelijk en dus doeltreffend kunnen blijven communiceren met buitenlandse zusterdiensten omdat er geen gevaar te duchten valt dat informatie op de een of andere manier moet worden ingebracht in een strafproces. Hierbij moet zowel worden gedacht aan de bilaterale samenwerking met diensten als de Engelse MI5 waarmee de AIVD traditioneel nauwe relaties onderhoudt, maar ook aan de samenwerking in het kader van de Counter Terrorist Group die na 9/11 werd opgericht om de coördinatie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Lidstaten van de EU te bevorderen, en de samenwerking, al dan niet via de Counter Terrorism Unit, in het kader van Europol. Hoe gevoelig deze kwestie ligt, demonstreerde het hoofd van laatstgenoemde eenheid onlangs op een conferentie in Duitsland. Hij verklaarde bij die gelegenheid dat er sinds april 2006 in het Europol Information System geen nieuwe gegevens waren ingevoerd in verband met terrorisme. Kennelijk biedt het onvoldoende waarborgen voor de geheimhouding van gegevens.

#### SPECIALE INTERVENTIE-EENHEDEN

De ingrijpende herziening van het stelsel van speciale interventie-eenheden in 2005 hing ook samen met de aard van het islamistisch terro-

risme en het belang van een vroegtijdige vergaring van informatie over mogelijke aanslagen uit deze hoek.

In Nederland wordt sedert het begin van de jaren zeventig terrorisme uitdrukkelijk beschouwd als een vorm van misdaad en de bestrijding ervan dus primair als een verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie. Hiermee staat natuurlijk nog niet vast over welke eenheden zij kunnen beschikken ter aanhouding van verdachten van een terroristisch misdrijf. Tot voor kort ging het hier enerzijds om aanhoudings- en observatie-eenheden (AOE) die zijn ondergebracht bij de regiokorpsen en bij de Koninklijke Marechaussee, anderzijds om de zogenaamde bijzondere bijstandseenheden (BBE) van de politie en krijgsmacht.

Sedert juni 2005 is dit stelsel echter herzien. De AOE en BBE-M (Mariniers) blijven weliswaar beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van de regiokorpsen respectievelijk het ministerie van Defensie, maar in het kader van terrorismebestrijding en de aanpak van (ander) grof geweld vallen zij momenteel onder omstandigheden allemaal onder de leiding van een nieuwe overkoepelende dienst, de Dienst Speciale Interventies (DSI) bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Deze ingrijpende wijziging gaat terug op een rapport van mijn hand uit de lente van 2004 over de organisatie en werking van dit stelsel. Dit rapport is de resultante van een onderzoek op verzoek van de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. Hun vraag was met name ingegeven door de twijfel of het bestaande stelsel eigenlijk nog wel geschikt was om adequaat te kunnen interveniëren wanneer aanslagen door islamistische terroristen dreigen. Aanslagen dus die voldoen aan de kenmerken die hiervoor werden besproken: buitengewoon destructief, om niet te zeggen catastrofaal van aard, gepleegd zonder waarschuwing vooraf en door personen die bereid zijn zich op te offeren in de strijd. Het rapport werd door minister Donner staatsgeheim verklaard maar de voornaamste conclusies

heeft hij wel meegedeeld aan het Parlement.

Die behelzen enerzijds dat het bestaande stelsel de organisatorische, operationele en personele samenhang tussen de betrokken eenheden miste, die nodig is om in alle denkbare omstandigheden ernstige (terroristische) gewelddaden op een adequate en geïntegreerde manier

*Wat kan gebeuren als een stelsel van speciale eenheden niet adequaat functioneert, kan worden afgeleid uit de mislukte 'instap' van de Haagse AOE in een pand in het Laak-kwartier in Den Haag in het najaar van 2004*

preventief of repressief te kunnen bestrijden. Anderzijds komen zij erop neer dat de relaties tussen de speciale eenheden en met name de inlichtingendiensten en de opsporingsdiensten niet voldoende waren ontwikkeld voor een doeltreffende en behoorlijke bestrijding van de zeer ernstige (terroristische) geweldsproblemen waarmee de Nederlandse samenleving kan worden geconfronteerd. Daarenboven werd geconcludeerd dat de aansturing van de speciale eenheden veel te complex was georganiseerd om in geval van zeer dreigende situaties adequaat te kunnen beslissen over hun inzet.

De samenhang tussen deze reorganisatie van het stelsel van bijzondere eenheden en de hiervoor besproken herziening van de strafwetgeving ligt welhaast voor de hand. Ten eerste maakt een vroegtijdige informatievergaring door de politie het beter mogelijk om adequaat — dit wil zeggen preventief en met minimaal geweld — te interveniëren met speciale eenheden. De leiding van deze eenheden en onder omstandigheden de staf van de DSI heeft dan immers meer ruimte om volgens de klassieke



beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid de tactiek en de techniek van de interventie uit te stippelen. En ten tweede maakt het feit dat in ernstige gevallen alle eenheden tegenwoordig in één (politie)hand zijn, het veel beter dan vroeger mogelijk om de opzet van de interventie in dergelijke omstandigheden telkens weer af te stemmen op alle nieuwe informatie die binnenkomt. Met andere woorden: de verregaande eenmaking van het stelsel maakt een *flexible response* mogelijk die er voor 2005 niet was. Wat kan gebeuren als een stelsel van speciale eenheden niet adequaat functioneert, kan enigermate worden afgeleid uit de mislukte 'instap' van de Haagse AOE in een pand in het Laak-kwartier in Den Haag in het najaar van 2004. Een nog afschrikwekkender voorbeeld is dat van de aanhoudingseenheid in Madrid die werd opgeblazen toen zij na de meervoudige aanslag op het treinverkeer enkele van de verdachten wilde aanhouden die zich ergens in de stad in een appartement hadden verborgen.

#### DE EVALUATIE VAN HET BELEID

Alleen al om zulke drama's te voorkomen is het goed dat het vorige kabinet heeft toegezegd dat over enige tijd zal worden geëvalueerd hoe het stelsel van speciale eenheden momenteel in de praktijk feitelijk werkt.

In aansluiting op deze toezegging is het gepast om tot besluit iets te zeggen over de evalu-

atie van het beleid dat wordt gevoerd om het (islamistisch) terrorisme zo goed mogelijk in toom te houden. Momenteel is er een groot risico dat dit te versnipperd gebeurt. Onlangs hielden twee hoogleraren de organisatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding tegen het licht. Binnenkort volgt het stelsel van bijzondere interventie-eenheden — door wie is nog niet bekend. De Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft recentelijk een rapport uitgebracht over de ct-Infobox en de zogenaamde persoonsgerichte aanpak van mensen van wie een terroristische dreiging uitgaat. En in het wetsvoorstel betreffende de bestuurlijke maatregelen ten aanzien van personen die zich verdacht gedragen, is na drie jaar een evaluatie voorzien.

Gegeven het nauwe verband tussen de instellingen, de organisaties, de voorzieningen en de bevoegdheden die van doen hebben met de bestrijding van (islamistisch) terrorisme ligt het evenwel voor de hand om de evaluatie van het gevoerde beleid in één hand te leggen. Want alleen dan is het mogelijk om dit beleid goed te evalueren, dit wil zeggen tot op het niveau van de concrete voorvallen en de concrete personen. Pas op dit niveau blijkt immers óf het werkt, hoe het werkt, wat er wordt bereikt, welke onbedoelde negatieve gevolgen zich voordoen en waar reparaties moeten gebeuren. De Engelsen zeggen niet voor niets: *the proof of the pudding is in the eating*.<sup>1</sup>

46	<p>Noot</p> <p>1 Wie een voorproefje van een</p>	<p>dergelijke evaluatie wil, leze de rapporten van Lord Carlile of Berriew Q.C. ('independent</p>	<p>reviewer') over de Terrorism Act 2000 en de Prevention of Terrorism Act 2005.</p>
<p><i>Aanbevolen literatuur</i></p>			
<p>AIVD, Jaarverslag 2006, Den Haag, 2007.</p> <p>Bekke, A en J. de Vries, U bent herkend; aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding НСТВ,</p>	<p>Den Haag, 2007.</p> <p>Carlile of Berriew Q.C., Lord, Second report of the independent reviewer pursuant to section 14(3) of the Prevention of Terrorism Act 2005, London, 2007.</p> <p>Europol, EU terrorism situation and trend report, The Hague, 2007.</p>	<p>Fijnaut, C., 'De belangrijke rol van het strafrecht bij de bestrijding van (islamistisch) terrorisme', Themis, 2005, nr. 4, p. 210-215.</p> <p>Zie over de herziening van het stelsel van speciale eenheden de brief van de minister van Justitie dienaangaande aan de</p>	

**Veiligheid, tot welke prijs?** Cyrille Fijnaut *Islamistische terreur vergt uitzonderlijke maatregelen*

Tweede Kamer: Tweede Kamer, 2004-2005, 29754, nr. 23. De Wet van 20 november 2006 tot 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, is op 1 februari jl in werking getreden (zie het Koninklijk Besluit daartoe in het Staatsblad (2006, nr. 731). De bestuurlijke maatregelen ten aanzien van personen die zich verdacht gedragen, zijn op-	genomen in het wetsvoorstel Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid etc., Tweede Kamer, 2005-2006, 30566; Eerste Kamer, 2006-2007, 30566, A.
--	--	---